

Till Justitiedepartementet

Chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Beatrice Ask, beslutade den 23 juni 2011 att uppdra åt departementsrådet Håkan Friman att biträda Justitiedepartementet med bl.a. att med utgångspunkt i Stalkningsutredningens förslag om skydd för personuppgifter (SOU 2008:81) och med beaktande av Folkbokföringsutredningens förslag om att kunna införa uppgifter om skyddsbehov i folkbokföringsdatabasen (SOU 2009:75) lämna förslag i fråga om skyddade personuppgifter i syfte att höja skyddsnivån och rättssäkerheten för personer som riskerar att utsättas för brott. I uppdraget har också ingått att överväga om Skatteverket, Polisen eller någon annan myndighet ska göra de riskbedömningar som krävs och om beslutet om skyddsåtgärder också ska fattas av denna myndighet.

Med denna promemoria är uppdraget slutfört.

Washington D.C. i maj 2013

Håkan Friman

Innehåll

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	11
2	Promemorians författningsförslag.....	15
2.1	Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481).....	15
2.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	17
2.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.....	20
3	Bakgrund	23
3.1	Användning av personuppgifter.....	23
3.2	Skydd för personuppgifter	23
3.3	Tidigare behandling av frågan om skyddade personuppgifter.....	25
3.4	Stalkningsutredningen	26
3.5	Folkbokföringsutredningen	27
3.6	Andra initiativ och uppdrag	28

3.7	Nu aktuellt uppdrag.....	30
4	Grundläggande utgångspunkter.....	31
4.1	Offentlighetsprincipen	31
4.2	Sekretess	32
4.3	Registrering av personuppgifter.....	34
4.4	Folkbokföringen	35
4.5	Skydd mot brott och förföljelse.....	36
4.6	Påtalade brister i fråga om skyddade personuppgifter.....	39
5	Sekretess för personuppgifter	43
5.1	Folkbokföringssekretess.....	43
5.2	Allmän sekretess för enskilda personliga förhållanden.....	45
5.2.1	Generell sekretess för uppgifter om förföljda personer, m.m.	46
5.2.2	Sekretess i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott m.m.....	50
5.3	Sekretess för fingerade personuppgifter	51
5.4	Påtalade brister i nuvarande sekretessregler	52
5.5	Stalkningsutredningens förslag och bedömningar	54
5.6	Folkbokföringsutredningens förslag	55
6	Sekretessmarkering och registrering av skyddsbehov i folkbokföringen m.m.....	57
6.1	Sekretessmarkering	57
6.2	Sekretessmarkering i folkbokföringen.....	59

6.2.1	Förutsättningar, underlag och förfarande.....	59
6.2.2	Sekretessmarkering i förhållande till vårdnadshavare.....	63
6.2.3	Överprövning.....	64
6.2.4	Omprövning.....	65
6.2.5	Aviseringar till andra myndigheter från folkbokföringsdatabasen.....	66
6.2.6	Postförmedling.....	68
6.3	Påtalade brister i fråga om sekretessmarkering för uppgifter i folkbokföringen.....	69
6.4	Brottsofferutredningens bedömning.....	71
6.5	Personsäkerhetsutredningens förslag.....	72
6.6	Offentlighets- och sekretesskommitténs bedömning.....	73
6.7	Stalkningsutredningens förslag och bedömningar.....	74
6.8	Folkbokföringsutredningens förslag och bedömningar.....	75
7	Kvarskrivning i folkbokföringen.....	81
7.1	Kvarskrivning.....	81
7.1.1	Förutsättningar.....	82
7.1.2	Förfarandet.....	82
7.1.3	Giltighetstid, omprövning och överklagande.....	83
7.2	Påtalade brister i fråga om kvarskrivning i folkbokföringen.....	84
7.3	Stalkningsutredningens och Folkbokföringsutredningens bedömningar.....	85
8	Fingerade personuppgifter.....	87
8.1	Fingerade personuppgifter.....	87

8.2	Komplikationer vid fingerade personuppgifter.....	89
8.3	Staltningsutredningen	90
9	Överväganden och förslag.....	93
9.1	Sekretessmarkering eller annat skydd för personuppgifter i folkbokföringen	93
9.1.1	Sekretessmarkering	93
9.1.2	Registrering av uppgift om skyddsbehov.....	99
9.1.3	Uppgift om grunden för en sekretessmarkering	101
9.2	Kvarskrivning i folkbokföringen.....	102
9.3	Fingerade personuppgifter	104
9.4	Beslutsstrukturen beträffande skyddade personuppgifter	110
9.5	Sekretessbestämmelser.....	111
9.5.1	Sekretess för fastighets- och tomträttsbeteckningar	111
9.5.2	Sekretess för uppgifter i ärenden om kvarskrivning.....	118
10	Utgångspunkter för en mer övergripande reform	123
10.1	En sammanhållen, konsekvent och effektiv ordning för skyddade personuppgifter	123
10.1.1	Allmänt om skyddet för personuppgifter	123
10.1.2	En sammanhållen ordning för bedömningar och skyddsåtgärder	124
10.1.3	En konsekvent reglering.....	126
10.1.4	Fortsatt utredningsarbete.....	128
10.2	En ny ordning för skyddad folkbokföring	129
10.2.1	Fastställande av skyddsbehov.....	129

10.2.2 Sekretess	131
10.2.3 Andra frågor som bör tas upp i det fortsatta utredningsarbetet.....	133
10.3 Kvarskrivning.....	134
10.4 Fingerade personuppgifter	134
10.5 Ansökningar om skyddsåtgärder beträffande barn.....	136
11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	139
12 Ekonomiska och andra konsekvenser	141
13 Författningskommentar.....	143
13.1 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481).....	143
13.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	144
13.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.....	146
Bilaga 1 Stalkningsutredningens lagförslag såvitt avser skydd för personuppgifter (SOU 2008:81).....	147
Bilaga 2 Folkbokföringsutredningens författningsförslag såvitt avser skydd för personuppgifter (SOU 2009:75)	151

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

Promemorian tar upp de förslag och bedömningar i fråga om skyddade personuppgifter som förts fram av Stalkningsutredningen i betänkandet *Stalking – ett allvarligt brott* (SOU 2008:81) och av Folkbokföringsutredningen i betänkandet *Folkbokföringen* (SOU 2009:75). Vidare behandlas frågan om beslutsstrukturen för skydd av personuppgifter i folkbokföringen.

Frågor om skydd för personuppgifter beträffande hotade och förföljda personer har övervägts vid ett flertal tillfällen under de senaste tjugo åren. Detta har lett till fortlöpande förbättringar, men den gällande ordningen har fortfarande vissa brister. I promemorian sammanställs den utveckling som skett, olika förslag som lämnats och de brister som framkommit. De förslag som de båda utredningarna har lämnat är avsedda att komma till rätta med brister som påtalats.

Till skillnad från Stalkningsutredningen görs här bedömningen att användningen av sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen i huvudsak inte bör bli föremål för en närmare reglering i lag eller förordning. Vidare görs bedömningen att den nya skyddsform som Folkbokföringsutredningen har föreslagit – registrering av uppgift om skyddsbehov – inte heller bör genomföras. En viktig anledning är att båda dessa skyddsformer formellt sett enbart syftar till att peka på ett behov av en noggrann sekretessprövning om uppgifterna begärs ut, samtidigt som de i praktiken ges en mer omfattande betydelse som riskerar att stå i

konflikt med grundläggande offentlighets- och sekretessrättsliga principer.

Promemorian tar dock fasta på behovet av samverkan mellan olika myndigheter och det föreslås att Skatteverket för utredningen i ärenden om sekretessmarkering ska ha rätt att begära biträde av polis och socialnämnd. Motsvarande regler beträffande kvarskrivning föreslås utvidgade till att också omfatta biträde av socialnämnd. Vidare föreslås att Skatteverket ska underrätta socialnämnd om sekretessmarkering eller kvarskrivning som gäller ett barn.

När det gäller frågan vem som bör göra riskbedömning och fatta beslut om de olika åtgärderna kommer promemorian fram till att den nuvarande ordningen för närvarande inte bör ändras.

I promemorian görs vidare bedömningen att Stalkningsutredningens förslag för att utvidga tillämpningsområdet för medgivande till fingerade personuppgifter inte heller bör genomföras på det sätt som föreslagits. Det finns visserligen finnas ett behov av att utvidga detta tillämpningsområde något, men detta kräver ytterligare överväganden och en annan lösning än den som Stalkningsutredningen har föreslagit bör väljas.

I fråga om sekretess föreslås att Stalkningsutredningens förslag om att slopa undantaget för fastighets- och tomträttsbeteckningar i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska antas. Härtill föreslås att Folkbokföringsutredningens förslag om förstärkt sekretess för uppgifter i ett ärende om kvarskrivning ska genomföras.

Att skapa ett gott skydd för hotade eller förföljda personers personuppgifter är en viktig men samtidigt komplex uppgift. Målet bör vara att skapa en så sammanhållen ordning som möjligt för hot- och riskbedömningar respektive för olika skyddsåtgärder. Vidare bör ett konsekvent system eftersträvas så att inte skyddet undergrävs av andra regler som innebär att uppgifterna röjs. Promemorian kommer fram till att en mer övergripande översyn bör göras och redovisar även konkreta synpunkter på inriktningen av en reformerad ordning.

Det föreslås att de författningsförslag som lämnas i promemorian ska träda i kraft den 1 juli 2014.

2 Promemorians författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringslagen (1991:481)

dels att 17 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 17 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §¹

Kvarskrivning får medges för högst tre år i taget.

När det inte längre finns skäl för kvarskrivning skall den upphöra.

För utredning av frågor om kvarskrivning får Skatteverket anlita biträde av polismyndighet.

17 a §

På Skatteverkets begäran ska en polismyndighet eller socialnämnd lämna biträde vid ut-

¹ Senaste lydelse 2003:657.

redningen av en fråga om sekretessmarkering eller kvarskrivning i folkbokföringen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

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

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

dels att 21 kap. 3 § samt 22 kap. 3 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 kap.

3 §

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

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

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

Sekretess gäller för uppgift om kopplingen mellan fingerade personuppgifter som en enskild har medgivande att använda enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter och den enskildes verkliga personuppgifter, om det inte står klart att

uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

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

22 kap.

Kvarskrivning i folkbokföringen

2 a §

Sekretess gäller hos Skatteverket i ärende om kvarskrivning enligt folkbokföringslagen (1991:481) 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 §

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. 2 a §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Socialnämnden *skall* snarast underrättas när

7 §

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.

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

3. ett barn saknar registrerad vårdnadshavare,

4. *sekretessmarkering avseende ett barn har förts in i databasen, eller*

5. *ett barn har medgivits kvarskrivning enligt 16-17 §§ folkbokföringslagen.*

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

Underrättelse enligt första stycket 1-4 *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.

där barnet har fötts.

Underrättelse enligt första stycket 5 ska lämnas till socialnämnden i den kommun där barnet är bosatt.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.

3 Bakgrund

3.1 Användning av personuppgifter

Personuppgifter för enskilda används av ett stort antal myndigheter i deras dagliga verksamhet. Det gäller bl.a. uppgifter om namn, personnummer, adress, civilstånd och andra familjeförhållanden. Uppgifterna är nödvändiga för att verksamheten ska fungera och de hämtas ofta in från personerna själva. 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 är som regel offentliga och de används även av företag och enskilda. Vid sidan av all legitim användning av dessa uppgifter kan de också missbrukas för att söka rätt på någon i avsikt att förfölja, hota eller utöva våld mot denne.

3.2 Skydd för personuppgifter

En åtgärd som kan behöva vidtas beträffande den som särskilt riskerar att bli utsatt för brott är skydd i någon form av hans eller hennes personuppgifter. Skyddet kan också avse uppgifterna för andra närstående personer, t.ex. barn, som bor på samma ställe. Frågan har under många år varit föremål för överväganden i olika sammanhang, se vidare avsnitt 3.3.

Förutom sådana åtgärder som den enskilde själv kan vidta, finns det vissa möjligheter att skydda personuppgifter som finns i folkbokföringsdatabasen genom s.k. sekretessmarkering eller kvarskrivning. Vid särskilt allvarliga hot kan tillstånd att använda s.k. fingerade personuppgifter lämnas. Dessa åtgärder beskrivs närmare i avsnitt 4–8.

Enligt uppgifter från Skatteverket lever (per den 11 februari 2013) ca 12 100 personer med skydd för sina personuppgifter. Av dessa hade 10 100 personer (5 887 kvinnor och 4 213 män) en s.k. sekretessmarkering, medan 1 992 personer (1 202 kvinnor och 790 män) var såväl sekretessmarkerade som kvarskrivna. Kvarskrivning som enda åtgärd avsåg bara tre personer (alla män). Av statistiken framgår att ca 60 procent av de berörda personerna är kvinnor och ca 40 procent män. Vidare kan det noteras att 3 645 av personerna med sekretessmarkering (ca 35 procent) var under 18 år, liksom 886 av dem som hade såväl sekretessmarkering som kvarskrivning (ca 45 procent). Åtgärderna berör således drygt 4 500 barn och ungdomar. Statistiken för 2011 och 2012 ger en snarlik bild, dock att antalet berörda personer år 2012 var något högre (ca 12 400 personer). 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 skyddade personuppgifter, se SOU 2008:81 s. 223).

Antalet personer som ansöker om och som medges fingerade personuppgifter är betydligt mindre. Under de senaste tio åren har Rikspolisstyrelsen prövat ca 35-40 ärenden per år. Varje år medges fingerade personuppgifter i 4-5 ärenden. Varje ärende avser en eller flera personer. I och med att medgivandena sedan 1998 inte behöver vara tidsbegränsade, se avsnitt 8.1, ökar antalet personer med fingerade personuppgifter varje år och i dag omfattar åtgärden drygt 140 personer.

3.3 Tidigare behandling av frågan om skyddade personuppgifter

Frågan om skydd för personuppgifter beträffande den som är förföljd har utretts vid ett flertal tillfällen. Organisationskommittén för folkbokföringen övervägde i sitt delbetänkande Lag om folkbokföringsregister m.m. (SOU 1990:18) om en starkare folkbokföringssekretess borde införas, men kommittén fann att den då rådande sekretessregleringen var tillräcklig.

Med utgångspunkt i förslag som 1983 års folkbokföringskommitté hade lämnat i slutbetänkandet Ny folkbokföringslag (SOU 1990:50) infördes skydd i form av s.k. kvarskrivning i folkbokföringen och fingerade personuppgifter (prop. 1990/91:153, bet. 1990/91:SkU28, rskr. 1990/91:320). En annan utredning, Våldskommissionen, tillstyrkte i betänkandet Våld och brottsoffer (SOU 1990:92) kommitténs förslag.

Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor föreslog i betänkandet Några folkbokföringsfrågor (SOU 1996:68) vissa förändringar i förutsättningarna för kvarskrivning och fingerade personuppgifter. I den efterföljande propositionen anammade regeringen med något undantag de förslag och bedömningar som utredningen redovisat (prop. 1997/98:9, bet. 1997/98:SkU5, rskr. 1997/98:76). Utredningen behandlade också frågan om s.k. sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen och Skatteverket tog i sitt remissvar upp frågan om lagreglering av denna åtgärd. I propositionen konstaterade regeringen att det fanns skäl för att lagreglera sekretessmarkering, men frågan var komplicerad och behövde övervägas ytterligare samt att detta låg inom ramen för den pågående Brottsofferutredningen (prop. 1997/98:9 s. 36). I propositionen formulerades också en rangordning mellan sekretessmarkering, kvarskrivning och fingerade personuppgifter.

Brottsofferutredningen redovisade i betänkandet Brottsoffer – Vad har gjorts? Vad bör göras? (SOU 1998:40) vissa fördelar med att lagreglera sekretessmarkering, men konstaterade också att dessa inte hade någon större tyngd från brottsoffersynpunkt (SOU 1998:40 s. 328). Inget förslag lämnades i detta avseende.

Inte heller Personssäkerhetsutredningen fann skäl att lagreglera förfarandet med sekretessmarkering, men konstaterade i delbetänkandet Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer (SOU 2002:71) att den gällande ordningen för skydd av personuppgifter gav upphov till vissa problem. Utredningen föreslog i stället ett nytt institut – skyddad folkbokföring – för folkbokföring av personer som var utsatta för hot och förföljelse. Utredningens förslag remissbehandlades. Förslaget om skyddad folkbokföring har dock inte föranlett något regeringsförslag.

Frågor om känsliga uppgifter för enskilda har också tagits upp i samband med den allmänna översyn av sekretesslagstiftningen som Offentlighets- och sekretesskommittén gjort, bl.a. i huvudbetänkandet Ny sekretesslag (SOU 2003:99). Förslagen har bl.a. lett till införandet av ett generellt sekretesskydd för adressuppgifter och andra personuppgifter vid förföljelse m.m. (prop. 2005/06:161, bet. 2005/06:KU35, rskr. 2005/06:336, SFS 2006:854).

Huvuddragen i Stalkningsutredningens och Folkbokföringsutredningens betänkanden beskrivs i det följande.

3.4 Stalkningsutredningen

Stalkningsutredningens uppdrag var att utreda de mest lämpliga skyddsåtgärderna för att förstärka skyddet för personer som utsätts för hot eller förföljelse (Dir. 2006:84). I uppdraget ingick bl.a. att överväga och lämna förslag som syftar till att underlätta vardagen för personer med skyddade personuppgifter och överväga om dagens metoder för att skydda hotade och förföljda personers personuppgifter är ändamålsenliga eller om det finns behov av förändringar av det nuvarande regelverket. Vidare skulle utredaren överväga om ett generellt tillämpligt sekretessskydd för bostadsadresser m.m. hänförliga till hotade och förföljda personer bör omfatta beteckningar på fastigheter och bostadsrätter.

Utredningen redovisade sina överväganden och förslag i betänkandet *Stalkning – ett allvarligt brott* (SOU 2008:81). I betänkandet föreslogs bl.a. ett ökat skydd för personuppgifter och andra åtgärder för att skydda hotade och följda. Betänkandets lagförslag i relevanta delar finns i [bilaga 1](#). Betänkandet remitterades och en sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2008/8198/KRIM). Efter remissbehandlingen valde regeringen att gå fram separat med de delar av utredningens förslag som avsåg kontaktförbud, förutsättningar för att förena kontaktförbud med elektronisk övervakning och en straffbestämmelse om olaga förföljelse (se prop. 2010/11:45). Övriga delar av förslagen är föremål för fortsatt beredning inom Regeringskansliet.

3.5 Folkbokföringsutredningen

Folkbokföringsutredningens uppdrag var att göra en översyn av folkbokföringslagen (1991:481) och bedöma om bestämmelserna är ändamålsenliga utifrån folkbokföringens uppgifter att fastställa personers bosättning, registrera personuppgifter och förse myndigheter, företag och andra med korrekta och aktuella uppgifter om befolkningen (Dir. 2007:123). I uppdraget ingick även att överväga om det är lämpligt att införa en författningsreglering av s.k. sekretessmarkering av uppgifter i folkbokföringsdatabasen och utreda hur sekretessmarkerade uppgifter hanteras vid överföring från databasen till andra myndigheter.

I slutbetänkandet *Folkbokföringen* (SOU 2009:75) redovisade utredningen sina överväganden och förslag. Bland annat föreslogs vissa författningsändringar beträffande personuppgifter för skyddade personer. Utredningens författningsförslag i aktuella delar finns i [bilaga 2](#). Betänkandet har remissbehandlats och en sammanställning av samtliga remissyttranden finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2009/5948). I propositionen med anledning av betänkandet har regeringen gjort bedömningen att de förslag som rör skyddade personuppgifter bör

övervägas vidare i ett annat sammanhang (prop. 2012/13:120 s. 102 ff.).

3.6 Andra initiativ och uppdrag

Myndigheter, landsting och kommuner

Frågor om hanteringen av skyddade personuppgifter i olika former av offentlig verksamhet uppmärksammas också i andra sammanhang. Många myndigheter har information på sina webbsidor om hur skyddade personuppgifter hanteras av myndigheten och om de regler som gäller. Förutom Skatteverket och Polisen, som har utförlig information, gäller det t.ex. Bolagsverkets och Kronofogdemyndighetens webbplatser som också innehåller vissa råd till enskilda.

När det gäller hälso- och sjukvården har Landstingsrevisorerna i Stockholms läns landsting genomfört en översyn som redovisats i rapporten Skyddad identitet – hur hanteras personer med skyddad identitet inom vården? (Projektrapport nr. 7/2011), som bl.a. påvisat ett behov av övergripande riktlinjer för landstingets hälso- och sjukvårdsförvaltning. I dag har flera landsting, t.ex. Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Landstinget i Uppsala län och Landstinget i Östergötlands län, utfärdat anvisningar eller handlingsplaner för skyddade personuppgifter i hälso- och sjukvården. Dessa dokument innehåller även konkreta anvisningar för hanteringen av sådana uppgifter.

Skolverket har tagit fram ett stödmaterial för personal i förskola, skola och fritidshem samt till huvudmän för sådan verksamhet, som bl.a. innehåller konkreta råd (Unga med skyddade personuppgifter, Skolverket, 2011). Med utgångspunkt i Skolverkets förslag till handlingsplan har utbildningsförvaltningen i många kommuner tagit fram sådana planer. Vidare har kommunala revisionsorgan, bl.a. Revisionen i Laholm, granskat hur elever med skyddade personuppgifter hanteras i skolan och annan kommunal utbildningsverksamhet. Datainspektionen har också

genomfört en granskning och tagit fram en Checklista för skolor: Skyddade personuppgifter i skolan (2012).

Barn och ungdomar

Frågan om barn och ungdomar som på olika sätt drabbas av våld i nära relationer har uppmärksammats i flera olika sammanhang. Det gäller bl.a. dem som tvingas bevittna (se och höra) våld i sin närmiljö eller leva i en miljö där våld eller hot om våld är ett ofta förekommande inslag. Skydd av personuppgifter påverkar också barns och ungdomars livssituation. Såsom redovisat i avsnitt 3.2 lever drygt 4 500 barn och ungdomar med skyddade personuppgifter.

Att leva med skyddade personuppgifter är många gånger psykiskt, socialt och ekonomiskt påfrestande. Det gäller inte minst för barn och unga. Frågan har bl.a. tagits upp av Stalkningsutredningen (SOU 2008:81) och i Stiftelsen Allmänna Barnhusets rapport *Barn och ungdomar som lever med skyddade personuppgifter* (Barbro Hindberg m.fl., rapport 2009:1). För att närmare undersöka situationen gav regeringen den 22 september 2011 Barnombudsmannen i uppdrag att hämta in åsikter och erfarenheter från barn och unga som lever med skyddade personuppgifter (dnr. S2011/8342/FST). Syftet var att på ett metodiskt sätt undersöka och sammanställa hur barn vars föräldrar eller som själva har skyddade personuppgifter upplever sin situation och det stöd som de får. Uppdraget redovisades i Barnombudsmannens årliga rapport till regeringen den 23 mars 2012 och utmynnade även i rapporten *Oskyddad – Barn och ungdomar om att leva med skyddade personuppgifter* (2012). Bland de förbättringar som föreslås i rapporten ingår tydlig information till barn om vad skyddet innebär, nationella riktlinjer för när skyddade personuppgifter ska beviljas och omprövas samt tydliga rutiner och kompetens hos berörda myndigheter.

Regeringen har vidare den 21 mars 2013 givit Brottsoffermyndigheten i uppdrag att, i samverkan med Barnombuds-

mannen, ta fram eller anpassa information om skydd och stöd direkt riktat till barn och unga som brottsoffer (dnr. S2013/2348/FST). Uppdraget ska slutredovisas den 16 juni 2014 och särskilda medel har avsatts för att genomföra det.

3.7 Nu aktuellt uppdrag

Det nu föreliggande uppdraget består i att med utgångspunkt i Stalkningsutredningens förslag om skydd för personuppgifter (SOU 2008:81) och med beaktande av Folkbokföringsutredningens förslag om att kunna införa uppgifter om skyddsbehov i folkbokföringsdatabasen (SOU 2009:75), lämna förslag i fråga om skyddade personuppgifter i syfte att höja skyddsnivån och rättssäkerheten för personer som riskerar att utsättas för brott. I uppdraget ingår även att överväga om Skatteverket, Polisen eller annan myndighet ska göra de riskbedömningar som krävs och om beslutet om skyddsåtgärder också ska fattas av den myndigheten.

4 Grundläggande utgångspunkter

4.1 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. Principen kommer till uttryck på olika sätt, t.ex. genom yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän. En viktig del är reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Rätten att ta del av allmänna handlingar är ett viktigt medel för kontroll av offentliga organs verksamhet. Denna rätt utgör också en del av den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten. Vidare fyller handlingsoffentligheten ett syfte som informationsförsörjare i vid mening. Den närmare regleringen av i vilka fall en handling är allmän finns i 2 kap. 3-11 §§ tryckfrihetsförordningen.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen begränsas endast för vissa, särskilt angivna ändamål, bl.a. om det är påkallat med hänsyn till intresset av att förebygga eller beivra brott. En sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om så i ett visst fall anses lämpligare, i en annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bestämmelser om hur en begäran om utfående av allmänna handlingar ska hanteras finns i 2 kap. 12-15 §§ tryckfrihetsförordningen. En begäran att få ta del av en allmän handling ska göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Begäran ska

prövas av den myndigheten. Om särskilda skäl föranleder det får det föreskrivas i en sekretessbestämmelse att prövningen vid tillämpningen av bestämmelsen ska ankomma på någon annan myndighet. Av 2 kap. 15 § första stycket följer att om någon annan än riksdagen eller regeringen avslår en begäran om att få ta del av en allmän handling eller lämnar ut den med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får sökanden föra talan mot beslutet. Talan mot en myndighets beslut förs i domstol.

Närmare bestämmelser om myndigheters hantering av allmänna handlingar finns i 4-6 kap. offentlighets- och sekretesslagen.

4.2 Sekretess

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) reglerar inte bara begränsningarna av rätten att ta del av allmänna handlingar utan också den tystnadsplikt som gäller i det allmännas verksamhet. Sekretess gäller förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en allmän handling eller genom att uppgifter röjs muntligt eller på något annat sätt. Sekretessen är i regel bestämd område för område och de allra flesta sekretessbestämmelserna är därmed verksamhetsavgränsade.

Sekretess i förhållande till andra myndigheter

Som huvudregel gäller sekretess inte bara i förhållande till enskilda utan också mellan myndigheter och, i den mån olika verksamhetsgrenar inom en myndighet uppträder självständigt i förhållande till varandra, också mellan sådana verksamhetsgrenar.

Undantag från sekretess gäller dock i vissa fall, vilket bl.a. motiveras av myndigheters behov av att kunna samarbeta med varandra. Flera sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess har samlats i 10 kap. offent-

lighets- och sekretesslagen. En särskild sekretessbrytande bestämmelse är 10 kap. 28 § första stycket som föreskriver att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet då uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Om det enligt en sekretessbrytande bestämmelse föreligger förutsättningar för utlämnande av uppgifter från en myndighet är myndigheten skyldig att lämna ut uppgifter som annars omfattas av sekretess till en annan myndighet som begär dem (6 kap. 5 § samma lag, se även prop. 2011/12:171 s. 14).

Överföring av sekretess

En annan grundprincip i sekretessregleringen är att sekretess som huvudregel inte följer med en uppgift när den lämnas över från en myndighet till en annan. Om en myndighet får en uppgift från en annan myndighet gäller, enligt 7 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen, sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten endast om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller av en bestämmelse om överföring av sekretess (en s.k. sekundär sekretessbestämmelse). Det beror på att sekretess inte enbart kan bestämmas med hänsyn till sekretessintresset utan att en avvägning alltid måste göras mot intresset av insyn i myndighetens verksamhet.

I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om överföring av sekretess i vissa fall och som gäller för vissa särskilda angivna myndigheter eller områden. Bestämmelser om överföring av sekretess är bara tillämpliga på sådana uppgifter som lämnas från den myndighet där den primära sekretessen gäller. De kan däremot inte tillämpas på en uppgift som lämnas direkt från en enskild till den mottagande myndigheten.

4.3 Registrering av personuppgifter

Enligt 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen ska varje medborgare i den utsträckning som anges i lag skyddas mot att hans eller hennes personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom eller henne registreras med hjälp av automatisk databehandling. Sådana integritetsskyddande regler finns huvudsakligen i personuppgiftslagen (1998:204). Lagen är dock subsidiär till bestämmelser i annan lag eller förordning (2 §). För vissa myndigheter och verksamheter finns det alltså föreskrifter i annan författning som helt eller delvis ersätter bestämmelserna i personuppgiftslagen. För folkbokföringen finns sådana föreskrifter i lagen (2001:182) om personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och förordningen (2001:589) om personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Personuppgiftslagen reglerar i princip all hantering av personuppgifter oavsett om hanteringen är automatiserad eller manuell om de är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning efter särskilda kriterier (5 §). Undantag gäller för personuppgifter i ostrukturerat material och för privat behandling av personuppgifter (5 a och 6 §§). Personuppgifter är, enligt 3 §, all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Det kan t.ex. vara upplysningar om namn, personnummer, födelsedatum, nationalitet, utbildning, familj, anställningsförhållanden, bostadsförhållanden, banktillgodohavanden, fastighets- och bilinnehav och ekonomiska förhållanden i övrigt (prop. 1997/98:44 s. 31).

Personuppgiftslagen (1998:204) ställer upp krav på säkerhet vid behandling av personuppgifter i syfte att skydda människor mot integritetskränkningar. Enligt 31 § ska den personuppgiftsansvarige vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Datainspektionen har utfärdat allmänna råd för hanteringen av personuppgifter (Säkerhet för personuppgifter, 2008).

Bestämmelserna i personuppgiftslagen tillämpas inte i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (8 §) eller inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen att lämna ut personuppgifter (9 §). En skyldighet att lämna ut allmänna handlingar till den som begär det, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, utgör behandling av personuppgifter som inte ska hindras av lagen (prop. 1997/98:44 s. 43 f.).

Personuppgiftslagen har också en annan koppling till sekretess. Enligt 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (tidigare 7 kap. 16 § sekretesslagen [1980:100]) gäller sekretess för personuppgift om det kan antas om ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen. Sekretessbestämmelsen har utsatts för kritik och ändringsförslag har lämnats i Offentlighets- och sekretesskommitténs huvudbetänkande (SOU 2003:99), av Personuppgiftslagsutredningen i betänkandet Översyn av personuppgiftslagen (SOU 2004:6) och av E-offentlighetskommittén i slutbetänkandet Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet (SOU 2010:4). Denna sekretess tar dock inte sikte på att skydda någon enskild persons personuppgifter och kommer därmed inte att behandlas närmare i detta ärende.

4.4 Folkbokföringen

Målet för folkbokföringen, som sker genom Skatteverkets försorg, är att uppgifterna där i ska spegla befolkningens verkliga bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder (se t.ex. Skatteverkets regleringsbrev för 2012, dnr. Fi2010/1570 m.fl.). Enligt 1 § folkbokföringslagen (1991:481) innebär folkbokföring fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lagen (2001:182) om behandling av person-

uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen.

Uppgifter får, enligt 1 kap. 4 § i den senare lagen, behandlas för tillhandahållande av information som behövs bl.a. för samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och andra folkbokföringsuppgifter. Detta knyter an till det primära målet med folkbokföringen att bistå samhället i stort med uppgifter om fysiska personer i Sverige. Folkbokföringsuppgifterna ligger också till grund för ett stort antal rättigheter och skyldigheter för enskilda, vilka kan vara avhängiga av såväl att personen är folkbokförd som var han eller hon är det. Att uppgifter i folkbokföringsdatabasen får användas för statistikändamål följer av personuppgiftslagen (1998:204).

Uppgifterna i folkbokföringen har mycket stor användning och betydelse i samhället. De som använder uppgifterna förväntar sig att de är korrekta och tilliten till uppgifterna är generellt sett stor.

4.5 Skydd mot brott och förföljelse

Frågan om skydd för den som riskerar att utsättas eller har utsatts för brott uppmärksammas i många olika sammanhang och samhällets åtgärder i detta avseende kritiserar emellanåt som otillräckliga. Det är en stor och komplex fråga och många olika slags skyddsåtgärder kan komma i fråga. En mer genomgripande översyn av frågeställningen ligger dock utanför detta uppdrag som är begränsat till frågan om skydd för personuppgifter.

Grundläggande för alla skyddsåtgärder är emellertid frågan om adekvata hot- och riskbedömningar. Att skydda utsatta personer mot brott är en polisiär uppgift. Behovet av att utveckla polisens kompetens och rutiner för hot- och riskbedömningar har påtalats i olika sammanhang, t.ex. i fråga om hot och våld i nära relationer. Stalkningsutredningen fäster i betänkandet stor vikt vid polisens personsäkerhetsarbete och påtalar bl.a. behovet av nationella riktlinjer och samarbete (SOU 2008:81 s. 265 ff.).

Polisen har också utvecklat personsäkerhetsarbetet, bl.a. i form av arbetsmetoder (bedömningsinstrument i form av strukturerade checklistor m.m.) och utbildning. Rikspolisstyrelsen har utfärdat riktlinjer (Riktlinjer för polisiära riskanalyser vid våld på individnivå, 2010) samt föreskrifter och allmänna råd för det lokala personsäkerhetsarbetet (Rikspolisstyrelsens föfattningssamling RPSFS 2009:16, FAP 480-3). Det är fråga om ett fortlöpande utvecklingsarbete och vissa brister i arbetet med riskanalyser har uppmärksammats t.ex. i Brottsförebyggande rådets rapport Strukturerad riskanalys vid våld mot närstående: En lägesbeskrivning av polisens arbete (Brå rapport 2010:20).

Hot- och riskanalyser görs också av andra myndigheter, t.ex. inom kriminalvården och socialtjänsten. Regeringen har uppdragit åt Socialstyrelsen att bl.a. genomföra en försöksverksamhet för att förbättra säkerheten för närstående till våldsutövare (dnr S2012/3248/FST) och utveckla bedömningsinstrument för stödinsatser för personer som har utsatts för våld eller andra övergrepp av närstående (dnr S2012/4385/FST).

Det finns idag olika former av skydd för personuppgifter. Den första skyddsformen är sekretess för personuppgifter enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Den andra formen, som är kopplad till sekretess, är införande av en s.k. sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. Skyddet i dessa fall hänför sig alltså till möjligheten att hemlighålla personuppgifter avseende den som riskerar att utsättas för brott eller förföljelse. Gällande rätt och olika förslag till förändringar som lämnats redovisas närmare i avsnitt 5 och 6.

Den tredje formen är s.k. kvarskrivning vilket innebär att personen registreras som "på församlingen skriven" i folkbokföringsdatabasen och därmed att den verkliga bostadsadressen inte framgår där. Den fjärde formen består av s.k. fingerade personuppgifter som, med särskilt medgivande, får registreras i folkbokföringen i stället för de verkliga personuppgifterna. De nu nämnda skyddsformerna innebär således att de verkliga uppgifterna utelämnas från folkbokföringen och att tillskapade uppgift-

er förs in i stället. Dessa åtgärder redovisas närmare i avsnitt 7 och 8.

De olika skyddsformerna ska ses som skydd i olika nivåer (prop. 1997/98:9 s. 33 f.). I första hand är det sekretessreglerna som ska skydda mot förföljelse som sker med hjälp av personuppgifter hos myndigheter. En sekretessmarkering manar till särskild försiktighet i fråga om utlämnande av personuppgifterna i fråga och är den första skyddsåtgärd som bör tillgripas när det kan befaras att folkbokföringsuppgifter används för personförföljelse. Först när en sekretessmarkering och andra skyddsåtgärder, t.ex. kontaktförbud, inte är en tillräcklig åtgärd ska kvarskrivning tillämpas. I sista hand, när personen inte kan ges tillräckligt skydd på annat sätt, kan fingerande personuppgifter komma i fråga.

Den skadebedömning som ligger till grund för sekretessmarkering och kvarskrivning görs i dag av Skatteverket och den grundas huvudsakligen på de uppgifter och det material som sökanden lämnar, se vidare avsnitt 6.2 och 7.1. I fråga om fingerade personuppgifter är det främst polisen som gör motsvarande bedömning, se avsnitt 8.1.

Det särskilda skydd i form av s.k. kvalificerad skyddsidentitet enligt lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter, vilket också kan bestå i att andra personuppgifter än de verkliga har förts in i statliga register, tillämpas bara under särskilda omständigheter och avser då endast polismän och vissa andra tjänstemän. I dessa fall är det dock i första hand fråga om att möjliggöra en viss verksamhet – brottsbekämpning och underrättelseverksamhet – snarare än att skydda någon enskild och åtgärden förutsätter ett kvalificerat skyddsbehov (se prop. 2005/06:149 s. 32 ff.). Denna skyddsform faller utanför den översyn som nu är aktuell.

4.6 Påtalade brister i fråga om skyddade personuppgifter

Stalkningsutredningen har redovisat vissa generella svårigheter som är förenade med skyddade personuppgifter (SOU 2008:81 s. 232 ff.). Att leva med skyddade personuppgifter är psykiskt, socialt och ekonomiskt påfrestande. Förutom de många åtgärder i vardagen som måste förändras för att upprätthålla skyddet, medför det faktum att den hotade personens uppgifter vid sekretessmarkering och kvarskrivning inte längre finns åtkomliga i offentliga register bl.a. svårigheter att få lån och krediter eller e-legitimation via bank. Postförmedlingen via Skatteverket tar ofta extra tid. Osäkerhet huruvida personuppgifter kommer att omfattas av sekretess medför en ovilja att lämna sådana uppgifter till myndigheter och andra, vilket i sin tur hindrar olika tjänster såsom bibliotekskort, internet- eller telefonabonnemang och resor. I vissa fall saknas det sekretesskydd, t.ex. för namn och fastighetsbeteckning hos de kommunala bostadsbolagen. Olika negativa effekter och oro påverkar varandra.

Många barn lever med skyddade personuppgifter. Av de 10 100 personer som i februari 2013 hade sekretessmarkering, se avsnitt 3.2, var 3 645 under 18 år, eller ca 35 procent. Av de 1 992 personer som hade såväl sekretessmarkering som kvarskrivning var 886 under 18 år, eller ca 45 procent. Stalkningsutredningen håller fram att det kan vara extra svårt för barn att leva med skyddade personuppgifter. De saknar ofta den nödvändiga tillhörigheten och identiteten, de kan behöva flytta ofta, byta namn och ljuga om sin identitet. De kan inte ha kontakt med släktingar och vänner. Olika frågor är också förenade med barnens skolgång och hanteringen av deras personuppgifter i skolan. När skyddet är riktat mot en förälder påverkas eller t.o.m. hindras barnets möjligheter till umgänge med den föräldern.

De problem som Stalkningsutredningen identifierat i fråga om sekretessmarkering, kvarskrivning och fingerade personuppgifter redovisas särskilt i följande avsnitt. Några generella problemställningar som togs upp av utredningen var svårigheten att

bedöma frågan om fortsatt skyddsbehov när skydd för personuppgifter har tillämpats under en tid och risken för att enskilda använder skyddet för att begå bedrägerier eller andra brott (SOU 2008:81 s. 237 f.).

Stalkningsutredningen konstaterade emellertid också att många av de luckor som tidigare fanns, och som föranlett kritik, relativt nyligen täpps till, men att tillämpningen av de nya reglerna inte uppmärksammats av de berörda (SOU 2008:81 s. 237). Erfarenheter som kommunicerats avser alltså i många fall flera år tillbaka i tiden och skildrar ett rättsläge som inte längre gäller, men tilliten för myndigheterna släpar efter. Utredningen pekade vidare på tillämpningsproblem som hängde samman med frånvaro av handlingsplaner och rutiner samt bristande kunskaper hos handläggarna. Ett tredje problem ansågs vara en befogad oro hos många förföljda personer att företag och föreningar kommer att lämna ut uppgifter om dem, trots att det inte finns någon offentlighetsprincip inom den privata sektorn.

En annan fråga, som Östersunds tingsrätt påpekat i sitt remissyttrande över Stalkningsutredningens betänkande, är den diskrepans som kan råda 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 (10 kap. 1 § och 19 kap. 1 § rättegångsbalken). För mål i förvaltningsdomstolar hänvisar den allmänna forumregeln i 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar till den domkrets där beslutsmyndigheten är belägen och ärenden först har prövats, men vissa specialförfattningar har forumregler som i stället knyter i stället an till var den fysiska personen är folkbokförd. Det gäller t.ex. skattemål, socialförsäkringsmål, körkortsmål och, enligt ett nyligen framlagt förslag (prop. 2012/13:45 s. 88), 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 ff.). Uppdraget gick till Person säkerhetsutredningen som i sitt slutbetänkande föreslog särskilda forumregler för situationer då part eller annan har skyddade personuppgifter (SOU 2004:1 s. 196 ff.). Detta har dock inte föranlett något regeringsförslag (jfr. prop. 2005/06:138).

Barnombudsmannen är i rapporten Oskyddad, se avsnitt 3.6, kritisk mot att det inte finns några nationella riktlinjer för hur man ska bedöma risker inför ett beslut om att ge skyddade personuppgifter och på vilka grunder man ska ge det. En slutsats i rapporten är att nationella riktlinjer krävs för när skyddade personuppgifter ska beviljas och omprövas.

5 Sekretess för personuppgifter

5.1 Folkbokföringssekretess

Den sekretess som följer av 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (tidigare 7 kap. 15 § sekretesslagen [1980:100]) kallas ofta folkbokföringssekretess. Sekretess enligt detta lagrum gäller för uppgifter som förekommer i verksamhet som avser 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 förande av eller uttag ur sjömansregistret. 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. Sekretess gäller, med undantag för sjömansregistret, också 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. För fotografisk bild gäller alltså i dessa fall ett omvänt, och därmed starkare, skaderekvisit.

Med annan liknande registrering av befolkningen avses t.ex. det statliga personadressregistret (SPAR), Riksförsäkringsverkets register över befolkningen och Statistiska centralbyråns register över totalbefolkningen (prop. 2005/06:161 s. 42). Regeringen har vidare i 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) förordnat att sekretessen ska gälla i vissa andra regis-

ter som omfattar en betydande del av befolkningen. Det gäller för uppgifter 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 uppgifter 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. De verksamheter som f.n. omfattas är centrala hundregistret, fastighetsregistret, kommunala fastighetsregister, Rikspolisstyrelsens centrala passregister och centrala register för nationella identitetskort, röstlängdsregister, Skatteverkets databas över identitetskort för folkbokförda i Sverige, Socialstyrelsens register över hälso- och sjukvårdspersonal, Statens tjänstepensionsverks pensionsregister, Totalförsvarets rekryteringsmyndighets register över totalförsvarets personal och Transportstyrelsens vägtrafikregister (SFS 2010:1766).

Sekretessen enligt 22 kap. 1 § gäller således med ett rakt kvalificerat skaderekvisit, vilket innebär en extra stark presumtion för offentlighet. Detta beror på att folkbokföringsuppgifter i stor utsträckning överförs från folkbokföringen till andra myndigheter, banker, försäkringsbolag och andra företag samt att användningen av sådana uppgifter har blivit avgörande för att den enskilde på ett enkelt sätt ska kunna utöva sina rättigheter (prop. 2005/06:161 s. 43). En särskild anledning att vägra lämna ut uppgifter kan t.ex. vara befarad personföljelse (prop. 1979/80:2 Del A s. 211).

Personuppgifter som omfattas

Sekretesskyddet enligt 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen avser uppgifter om en enskilds personliga förhållanden. Därmed omfattas alla slags personuppgifter som förekommer i folkbokföringen och övriga register som bestämmelsen är tillämplig för. Förutom adressuppgifter kan det vara fråga om uppgifter om namn, personnummer och civilstånd samt, såsom nämnts ovan, fotografisk bild.

Sekretessbrytande bestämmelser

En särskild sekretessbrytande bestämmelse gäller fotografisk bild av en enskild som, enligt 22 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), utan hinder av sekretessen får lämnas till ett auktoriserat delgivningsföretag. I övrigt gäller de allmänna sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. samma lag, däribland den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § (tidigare 14 kap. 3 § sekretesslagen [1980:100]) enligt vilken en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Meddelarfrihet

Sekretessbestämmelsen i 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen har, enligt 21 kap. 6 § samma lag, företräde framför meddelarfriheten. Sekretessintresset anses väga tyngre än offentlighetsintresset med hänsyn till den förödande effekt som ett röjande eller en publicering av aktuella uppgifter kan få för de enskilda som sekretessen avser att skydda (prop. 2005/06:161 s. 59).

5.2 Allmän sekretess för enskilds personliga förhållanden

Bestämmelser om sekretess till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden finns i 21-40 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Flertalet föreskrifter avser sekretess i en särskilt angiven verksamhet, t.ex. inom hälso- och sjukvård eller inom utbildningsverksamhet. I det följande redovisas de bestämmelser som särskilt har betydelse för frågan om sekretess till skydd mot förföljelse och liknande.

5.2.1 Generell sekretess för uppgifter om förföljda personer, m.m.

I 21 kap. offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess till skydd för uppgift om en enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang som uppgiften förekommer. I fråga om sekretess till skydd för förföljda personer m.m. finns bestämmelser i 21 kap. 3 § samma lag (tidigare 7 kap. 1 a § sekretesslagen [1980:100]). Sekretess gäller för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

En annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt kan t.ex. vara adressen till en fritidsbostad eller hotell (prop. 2005/06:161 s. 98). Uppgiften kan också avse ett faxnummer eller en uppgift om arbetsgivare.

För sekretess enligt 21 kap. 3 § gäller alltså ett rakt kvalificerat skaderekvisit och riskbedömningen avser inte bara brott utan också annat allvarligt men. Avsikten med att införa en sekretessbestämmelse av detta slag för hela den offentliga förvaltningen var att skapa ett heltäckande sekretesskydd för en förföljd persons adressuppgifter och jämförbara uppgifter (a. prop. s. 47 ff.). För att uppnå detta har 21 kap. 3 § utformats som en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos alla myndigheter. I den mån en bestämmelse med starkare sekretess till skydd för enskild personliga förhållanden gäller hos en viss myndighet är det, enligt 7 kap. 3 § samma lag, den bestämmelsen som ska tillämpas för uppgifterna.

Sekretess begränsad till vissa personuppgifter

Sekretess enligt 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen är begränsad till sådana uppgifter som särskilt anges i bestämmelsen och som redovisats ovan. En generellt tillämplig, primär sekretessbestämmelse av detta slag ansågs annars få ett alltför vidsträckt tillämpningsområde (prop. 2005/06:161 s. 50).

Namn eller personnummer kan dock inte sekretessbeläggas med stöd av bestämmelsen. I förarbetena påpekas att den i första hand är avsedd att bereda skydd för personer som har en sekretessmarkering i folkbokföringen och därmed att en myndighets utlämnande av personnumret inte kan leda till ett utlämnande av personens adressuppgifter från folkbokföringen (a. prop. s. 52). Det underströks också att uppgifter om enskildas namn och personnummer kan omfattas av sekretess enligt andra (primära) sekretessbestämmelser som gäller i vissa verksamheter, t.ex. inom socialtjänsten. Vid en avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset, och med beaktande av möjligheten att medge fingerade personuppgifter, ansåg regeringen att sekretessen enligt den generella bestämmelsen inte bör omfatta uppgift om enskilds personnummer (a. prop. s. 52 f.).

Undantag för fastighets- och tomträttsbeteckningar

Enligt 21 kap. 3 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen omfattar sekretessen inte uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt. Regeringen har påpekat att en fastighets- eller tomträttsbeteckning i princip är att jämföra med en adressuppgift eftersom den kan avslöja var den enskilde bor (prop. 2005/06:161 s. 51). I propositionen uttalades dock att det fanns många fall där en sådan uppgift även fortsättningsvis borde vara offentlig, t.ex. i mål om bättre rätt till fast egendom. För att undvika att bestämmelsen om skydd för adressuppgifter skulle ges ett alltför omfattande tillämpningsområde infördes ett ut-

tryckligt undantag för fastighets- och tomträttsbeteckningar i bestämmelsen.

Undantag för uppgifter i vissa register

Enligt 21 kap. 3 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretessen inte heller för uppgift i aktiebolagsregistret, handelsregistret eller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annat liknande register. Regeringen har meddelat sådana föreskrifter i 5 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Förhållande till folkbokföringssekretessen

Vid ett rakt skaderekvisit är presumtionen att typiskt sett skadefria uppgifter, t.ex. adressuppgifter, kan lämnas ut utan någon närmare skadebedömning i det enskilda fallet och en sådan skadebedömning behöver bara göras om det finns särskilt anledning till det (prop. 1979/80:2 Del A s. 80 f. och 2005/06:161 s. 55). Bestämmelserna i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen innebär därmed inte att myndigheterna regelmässigt ska kontrollera om en enskild har sekretessmarkering i folkbokföringen innan myndigheten på begäran lämnar ut den enskildes adress. Om Skatteverket har infört sekretessmarkering och aviserat myndigheten, se avsnitt 6.2.5, finns det däremot särskild anledning att göra en skadebedömning i det enskilda fallet om de sekretessmarkerade uppgifterna begärs ut. Det åligger en enskild som själv lämnar sina personuppgifter till en myndighet att informera myndigheten om en sekretessmarkering i folkbokföringen för att vara säker på att de omständigheter som ligger till grund för sekretessmarkeringen ska beaktas om uppgifterna begärs ut.

När det gäller utformningen av sekretessbestämmelserna i 21 kap. 3 § respektive 22 kap. 1 § så har båda ett rakt kvalificerat

skaderekvisit, men rekvisiten skiljer sig i fråga om den befarade skadan. Folkbokföringssekretessens skaderekvisit avser att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (22 kap. 1 §). Den generella sekretessbestämmelsen avser däremot att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs (21 kap. 3 §). Härtill skiljer sig sekretessens föremål, varvid folkbokföringssekretessen har ett bredare tillämpningsområde ("enskilds personliga förhållanden") än den generella sekretessbestämmelsen som innehåller en uppräkningslista av de personuppgifter som omfattas. Vissa uppgifter som omfattas av folkbokföringssekretess är därmed inte föremål för sekretess enligt den generella sekretessbestämmelsen.

Sekretessbrytande bestämmelser

En särskild sekretessbrytande bestämmelse finns i 21 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen beträffande uppgift som lämnas till förvaltaren i den enskildes konkurs. Detta motsvarar vad som gäller i fråga om t.ex. skatteseekretess, förundersökningssekretess och sekretess inom exekutionsväsendet och överlämnande av uppgifter till konkursförvaltaren kan förses med förbehåll som inskränker förvaltarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den (se även prop. 2005/06:161 s. 57 f.). I övrigt gäller de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. samma lag, innefattande den ovan beskrivna generalklausulen i 10 kap. 27 §.

Meddelarfrihet

Sekretessbestämmelsen i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen har, enligt 21 kap. 8 § samma lag, företräde framför meddelarfriheten (se även prop. 2005/06:161 s. 59).

5.2.2 Sekretess i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott m.m.

I 35 kap. offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess till skydd för en enskild person i bl.a. verksamheter som syftar till att förebygga eller beivra brott. Det gäller bl.a. sekretess för förundersökningar, brottsförebyggande verksamhet och vissa register (35 kap. 1 §, samt för register även 3-4 §§). Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit. När det gäller en uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild, t.ex. i en polis-anmälan eller ett förhör, gäller i sådan verksamhet sekretess i förhållande till den som anmälan eller utsagan avser, endast om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs (35 kap. 2 §).

Sekretess gäller vidare i ärende enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (35 kap. 5 §). Sekretessen gäller dock inte beslut i ett sådant ärende.

Från sekretessen gäller vissa undantag (35 kap. 6 §). En huvudregel är att sekretessen upphör att gälla hos de aktuella myndigheterna och i de angivna verksamheterna om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal (35 kap. 7 §). Från huvudregeln gäller dock vissa undantag, bl.a. om sekretess ska gälla hos domstolen enligt 35 kap. 12 § eller 36 kap. 2 § samma lag. Vidare finns sekretessbrytande bestämmelser (35 kap. 8-10 §§).

En särskild sekretessbestämmelse gäller för s.k. särskilt personsäkerhetsarbete enligt 2 a § polislagen (1984:387). För uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till sådan verksamhet gäller sekretess med ett omvänt skaderekvisit (35 kap. 11 §, se även 18 kap. 7 § samma lag). Det särskilda personsäkerhetsarbetet har ett begränsat tillämpningsområde och är främst inriktat på grov eller organiserad brottslighet och personer mot vilka det finns en allvarlig risk för att allvarlig brottslighet riktas mot hans eller hennes eller en närståendes liv, hälsa, frihet eller frid. Närmare föreskrifter finns i förordning

(2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. Polisens personsäkerhetsarbete i övrigt, lokalt personsäkerhetsarbete, omfattas av ordinarie sekretessregler för polisens arbete och den generella sekretessbestämmelsen för förföljda personer i 21 kap. 3 § samma lag.

5.3 Sekretess för fingerade personuppgifter

För att skydda kopplingen mellan fingerade personuppgifter som en enskild har tillstånd att använda enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter och den enskildes verkliga personuppgifter finns en särskild sekretessbestämmelse i 21 kap. 3 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Sekretess för sådana uppgifter gäller med ett omvänt skaderekvisit. Sekretessen har företräde framför meddelarfriheten.

Offentlighets- och sekretesskommittén konstaterade att den ursprungliga sekretessbestämmelsen för fingerade personuppgifter enligt såväl sin ordalydelse (dåvarande 7 kap. 15 § andra stycket sekretesslagen [1980:100]) som förarbetsuttalanden (prop. 1997/98:9 s. 65 och 118) gav intryck av att reglerna om överföring av sekretess till en annan myndighet innebar ett heltäckande sekretesskydd (SOU 2003:99 s. 180 f.). Enligt kommittén var dock detta missvisande eftersom sekretess inte automatiskt förs vidare till en tredje myndighet utan att detta kräver att det finns en överföringsbestämmelse som är tillämplig på det vidare uppgiftslämnandet eller att den tredje myndigheten kan tillämpa en primär sekretessbestämmelse. Dessutom gäller inte sekretess om en enskild person lämnar uppgifterna till en myndighet som saknar en tillämplig sekretessbestämmelse. Kommittén föreslog därför ett förstärkt sekretesskydd för uppgifter om kopplingen mellan verklig och fingerad identitet (SOU 2003:99 s. 186 f.). I huvudsaklig överensstämmelse med kommitténs förslag infördes den primära sekretessbestämmelse som är tillämplig hos alla myndigheter (prop. 2005/06:161 s. 61 ff., bet.

2005/06:KU35, rskr. 2005/06:336) och som i dag återfinns i 21 kap. 3 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen.

5.4 Påtalade brister i nuvarande sekretessregler

Olika brister i skyddet för hotade personers personuppgifter i sekretessregleringen har påtalats under årens lopp. Den viktigaste bristen i sekretesskyddet var avsaknaden av en generellt tillämplig sekretessbestämmelse för adressuppgifter m.m. vid förföljelse, vilket medförde att många myndigheter helt eller delvis saknade möjligheter att sekretessbelägga sådana uppgifter (prop. 2005/06:161 s. 47). I och med de bestämmelser som nu finns i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) har denna brist tagits om hand.

Stalkningsutredningen noterade att många av de luckor som tidigare fanns i sekretessreglerna täppts till, men att ändringarna inte hade tillämpats så länge och att negativa erfarenheter som kommunicerats till utredningen till del avsåg den äldre ordningen (SOU 2008:81 s. 237 f.). Vissa problem lyftes fram, bl.a. brister i den praktiska tillämpningen av reglerna och risken att privata företag lämnar ut personuppgifter. Utredningen påtalade också att det faktum att namn och personnummer inte omfattas av sekretess enligt den generella sekretessbestämmelsen (nu 21 kap. 3 §) kan hjälpa en motiverad gärningsman att leta reda på var personen befinner sig. Vissa hotade personer väljer därför att använda falska namn. Utredningen valde dock att föreslå ändringar i sekretessreglerna endast såvitt avser fastighets- och tomträttsbeteckningar, se vidare nedan.

När det gäller sekretessregleringen har Folkbokföringsutredningen påtalat att det faktum att skaderekvisiten i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen och i 22 kap. 1 § samma lag inte är exakt desamma skapar vissa problem (SOU 2009:75 s. 408 f.). Skaderekvisitet i 22 kap. 1 § omfattar fler situationer än den generella sekretessbestämmelsen för personuppgifter vid förföljelse (21 kap. 3 §) och av en sekretessmarkering i folkbokföringen (i

förhållande till 22 kap. 1 §) framgår inte om det är fråga om en förföljelsesituation eller något annat ”men”. Problemen uppstår särskilt när en enskild lämnar in personuppgifter till en myndighet i tron att sekretessmarkeringen ger skydd mot utlämnande av en uppgift vid alla myndigheter och oavsett om uppgiften kommer från en annan myndighet eller från den enskilde själv. För att säkerställa sekretessskydd för uppgifterna enligt 21 kap. 3 § måste den enskilde på nytt förebringa den utredning som krävs. Utredningen uttalar också att det förekommer att myndigheter, som har att tillämpa endast den generella sekretessbestämmelsen (21 kap. 3 §), inte närmare utreder varför den enskilde har en sekretessmarkering. Dessa svårigheter vägdes in som grund för det förslag om registrering av skyddsbehov som lämnades, se avsnitt 6.8, men utredningen föreslog inte någon ändring i de aktuella sekretessreglerna (se SOU 2009:45 s. 411).

Det kan i detta sammanhang även nämnas att Justitiekanslern i ett ärende om skadestånd med anledning av att Åklagarmyndigheten hade offentliggjort s.k. skyddade personuppgifter har identifierat vissa brister i skyddet för den vars adress är sekretessmarkerad i folkbokföringen när adressen ska hanteras av andra myndigheter (beslut den 24 mars 2005 i ärende 1377-04-40). En sådan brist, enligt Justitiekanslern, är att en adressuppgift som av misstag nämns i förundersökningen, trots att åklagaren och polisen vet att den är skyddad i folkbokföringen, blir offentlig hos åklagaren i och med att åtal väcks och så även om det saknas något beaktansvärt intresse i det enskilda fallet av att den hålls offentlig. Han konstaterade härvid att undantagen från principen om offentlighet i nuvarande 35 kap. 6-7 §§ offentlighets- och sekretesslagen (tidigare 9 kap. 18 § sekretesslagen [1980:100]) inte synes vara avsedda för detta slags 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. Dessa brister i skyddet har inte vägts in när frågan om sekretessen för adressuppgifter bör förstärkas och Justitiekanslern anförde att en sådan värdering borde göras i syfte att om möjligt åstadkomma ett förstärkt skydd.

5.5 Stalkningsutredningens förslag och bedömningar

Stalkningsutredningen föreslog att beteckningar på fastighet och tomträtt ska omfattas av bestämmelserna om generell sekretessskydd för adressuppgifter m.m. (SOU 2008:81 s. 249 ff.), dvs. i nuvarande 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Utredningens slutsats var att det nuvarande undantaget från sekretess för fastighets- och tomträttsbeteckningar inte behövs eftersom den som har ett berättigat intresse av att få veta vem som äger en viss känd fastighet har möjlighet att få den informationen även utan undantagsbestämmelsen. För den skyddsbehövande är undantaget däremot både orättvist och orimligt eftersom den i praktiken omöjliggör boende i en egen fastighet eller i en lägenhet hos ett kommunalt bostadsbolag på grund av risken för att adressen röjs. Utredningen konstaterade dock att sådana beteckningar, precis som andra uppgifter som skyddas av sekretess, kan bli offentliga i domstolarnas verksamhet.

Utredningen övervägde också frågan om skyddet för personuppgifter borde stärkas genom sekretessbestämmelser med ett omvänt skaderekvisit som är generellt tillämpliga för den offentliga verksamheten (SOU 2008:81 s. 244). En sådan ordning skulle ytterligare höja säkerheten hos myndigheterna och med stor sannolikhet eliminera risken för oavsiktliga utlämnanden av personuppgifter. Utredningen ansåg dock att de negativa effekterna var alltför stora. För den enskilde skulle det bli mycket svårt att fungera i samhället eftersom hans eller hennes identitet inte skulle kunna kontrolleras. Det skulle alltså inte bli enklare att köpa saker, yrkesarbeta eller sluta avtal. Dessutom skulle det behövas en sekretessbrytande bestämmelse som enligt utredningen förmodligen skulle behöva vara så vidsträckt att huvudregeln i princip skulle förlora sin funktion. Något förslag lämnades därför inte.

Lantmäteriet var den enda remissinstans som mer utförligt kommenterar utredningens förslag i denna del. Lantmäteriet

konstaterade att det kan uppstå situationer i myndighetens verksamhet där det finns ett behov av att sekretessbelägga uppgifter om fastighets- och tomträttsbeteckningar. Sådana uppgifter utgör i olika sammanhang ”nycklar” vid sammanställning av information från olika källor. Även om uppgifter i fastighetsregistret kan sekretessbeläggas med stöd av 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen torde det inte vara möjligt att sekretessbelägga uppgifter i de grundhandlingar som ges in till en inskrivningsmyndighet för en ansökan om en inskrivningsåtgärd eller som finns hos lantmäteriet för registreringsåtgärder. Inte heller uppgifter i fastighetsregistret som under en uppläggningsfas används som källa för lägenhetsregistret enligt lagen (2006:378) om lägenhetsregister kan sekretessbeläggas.

Lantmäteriet påpekade dock att sekretessbeläggning kan leda till ett ökat behov av manuella ingrepp i automatiserade processer och ansåg att det utifrån betänkandet inte var möjligt att göra en rättvisande vägning av förslagets positiva och negativa effekter. Lantmäteriet avstyrkte därmed förslaget och anförde att frågan borde utredas vidare.

5.6 Folkbokföringsutredningens förslag

Såsom närmare kommer att redovisas i avsnitt 6.8 föreslog Folkbokföringsutredningen att en s.k. uppgift om skyddsbehov ska kunna registreras i folkbokföringsdatabasen. I anslutning till detta föreslogs en ny sekretessbestämmelse för ärenden om uppgift om skyddsbehov och kvarskrivning (SOU 2009:75 s. 422 ff. och 545). Sekretessen föreslogs 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 (omvänt skaderekvisit). Vidare ska sekretessen, enligt förslaget, också gälla hos andra myndigheter som får tillgång till uppgifterna. Den ska, liksom folkbokföringssekretessen, gälla i högst sjuttio år. Förslaget innebar vidare att den tystnadsplikt

som följer av den föreslagna bestämmelsen ska ha företräde framför meddelarfriheten.

Patent- och registreringsverket tillstyrkte förslaget och övriga remissinstanser hade inte någon invändning mot det.

6 Sekretessmarkering och registrering av skyddsbehov i folkbokföringen m.m.

6.1 Sekretessmarkering

För att tydliggöra att uppgifter kan omfattas av sekretess har det under lång tid förekommit att handlingar försetts med en ”hemligstämpel” och elektroniskt lagrade uppgifter med en sekretessmarkering. Det senare var länge oreglerat men allmänt accepterat av domstolar och Justitieombudsmannen (t.ex. RÅ 2005 ref. 12, JO 1984/85 s. 282, JO 1987/88 s. 195, JO 1990/91 s. 387 och JO:s beslut den 30 november 2009 i ärende 3620-2008).

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 – en s.k. hemligstämpel – och tillämplig sekretessbestämmelse ska anges i anteckningen. I Yttrandefrihetskommitténs slutbetänkande, En översyn av tryck- och yttrandefriheten (SOU 2012:55), föreslås endast redaktionella förändringar i denna bestämmelse i tryckfrihetsförordningen.

Kompletterande föreskrifter finns i sekretesslagstiftningen. I samband med offentlighets- och sekretesslagens (2009:400) tillkomst gjordes en bestämmelse om hemligstämpling av pappershandlingar (tidigare 15 kap. 3 § sekretesslagen [1980:100]) teknikneutral och åtgärden benämndes samtidigt sekretess-

markering (se prop. 2008/09:150 s. 311 ff.). Bestämmelsen finns i 5 kap. 5 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen och säger att en myndighet får markera om det kan antas att en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut på grund av en bestämmelse om sekretess. Om handlingen är elektronisk görs en sekretessmarkering av detta slag genom att införa den i handlingen eller i det datasystem där den elektroniska handlingen hanteras. Anteckningen ska ange tillämplig sekretessbestämmelse, datum då anteckningen gjordes och den myndighet som gjort anteckningen. Därmed finns det ett författningsstöd för sekretessmarkeringar av detta slag.

I 5 kap. 5 § andra stycket finns bestämmelser om ett obligatoriskt åsättande av en sekretessmarkering, en s.k. kvalificerad sekretessmarkering. Detta gäller dock enbart för en uppgift i en allmän handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet och för vilken utlämnande till en enskild enligt förordning, meddelad med stöd av 2 kap. 14 § andra stycket tryckfrihetsförordningen, ska prövas endast av en viss myndighet. Sådana bestämmelser finns i 1 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

En sekretessmarkering innebär inte något bindande avgörande av sekretessfrågan (se även JO 1993/94 s. 509, RÅ 1982 A6215 och RÅ 2005 ref. 12). Frågan om sekretess måste prövas innan en uppgift lämnas ut oavsett om en sekretessmarkering har gjorts eller inte. Sekretessmarkeringen tjänar alltså bara som påminnelse om behovet av en noggrann sekretessprövning för det fall någon begär ut uppgiften (se prop. 2008/09:150 s. 311). En kvalificerad sekretessmarkering avser också att peka ut den myndighet som är exklusivt behörig att pröva frågan om utlämnande. Sekretessmarkeringen utgör alltså inte i sig någon sekretess och får inte åberopas som skäl för att vägra lämna ut en personuppgift. Även en sekretessmarkerad uppgift kan komma att lämnas ut efter en sekretessprövning.

6.2 Sekretessmarkering i folkbokföringen

Inom folkbokföringen har sekretessmarkeringar använts ända sedan verksamheten datoriserades år 1967 (SOU 2009:75 s. 398). Detta byggde inledningsvis på praxis och senare med stöd av 5 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen. I en datoriserad verksamhet med många användare är detta nödvändigt för att det ska kunna uppmärksammas att uppgifter som normalt är harmlösa, i det enskilda fallet kan vara föremål för sekretess och därför att en särskild sekretessprövning därför måste göras (SOU 2009:75 s. 410 och prop. 1979/80:2 Del A s. 80 f.). Tjänstemannen i fråga har annars inte någon som helst möjlighet att veta att personen som uppgiften rör är hotad eller förföljd. Genom en formaliserad ordning med sekretessmarkeringar kanaliseras och hanteras också de uppgifter från den berörda personen, samt eventuella av myndigheten inhämtade uppgifter, som behövs för en sekretessprövning.

Reglerna om sekretessmarkering har särskilt stor betydelse i folkbokföringsverksamheten på grund av dessa uppgifters användning i samhället i övrigt. Om Skatteverket lämnar ut sekretessmarkerade uppgifter till en annan myndighet, vilket folkbokföringssekretessen inte hindrar, aviseras sekretessmarkeringen till den myndigheten. Även uppgift om att en sekretessmarkering tagits bort aviseras. Frågan beskrivs närmare i avsnitt 6.2.5.

6.2.1 Förutsättningar, underlag och förfarande

Sekretessmarkeringen i folkbokföringen avser alla uppgifter om personen i fråga och tjänar alltså som en varningssignal för att säkerställa att inga uppgifter lämnas ut utan en noggrann sekretessprövning. En sekretessmarkering kan kombineras med andra åtgärder. Personen i fråga kan också ges en särskild postadress, vilket i så fall är den adress som aviseras till andra myndigheter i stället för folkbokföringsadressen. I praktiken är det vanligt att en sekretessmarkering och kvarskrivning kombineras.

Utöver det författningsstöd som sekretessmarkeringen har i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), och ytterst i tryckfrihetsförordningen, är det fråga om en oreglerad handläggningsåtgärd. Det bör framhållas att det inte finns någon skyldighet för myndigheter att göra en sekretessmarkering i alla de fall då en uppgift kan omfattas av sekretess. Inom folkbokföringen används metoden främst vid risk för våld, hot eller annan förföljelse, men inte beträffande andra uppgifter som kan omfattas av sekretess (se SOU 2009:75 s. 399). Justitieombudsmannen har uttalat att myndigheterna, mot bakgrund av åtgärdens funktion och brist på rättsverkan, allmänt sett måste anses ha en betydande frihet att, med tillämpning av aktuella sekretessbestämmelser och inom ramen för allmänna regler, fastställa rutiner för hur sekretessmarkering ska ske och tillämpa dessa rutiner i enskilda fall (JO:s beslut den 30 november 2009 i ärende 3620-2008).

Förutsättningar

Förutsättningarna för att införa en sekretessmarkering framgår av 5 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen. Det grundläggande kravet är att den uppgift som markeras ska omfattas av en sekretessregel. Justitieombudsmannen har uttryckt kravet så att om myndigheten beträffande den aktuella uppgiften har tillgång till information som gör det troligt att det på grund av sekretess finns hinder mot att lämna ut den, får en markering göras (JO:s beslut den 30 november 2009 i ärende 3620-2008). I det ärendet har Justitieombudsmannen, med hänsyn till av åtgärdens praktiska betydelse för att uppmärksamma behovet av en sekretessprövning, även uttalat att det är bättre ”att sekretessmarkera en gång för mycket, än en gång för lite”. I praktiken är dock kravet att de skäl som anges för markeringen normalt också ska vara tillräckliga för att vägra lämna ut uppgifter med stöd av folkbokföringssekretess.

Enligt Skatteverkets praxis ska det finnas ett konkret hot som riktas mot den enskilde och hotet ska kunna styrkas genom någon form av underlag (se SOU 2009:75 s. 400 ff.). Detta följer förarbetsuttalanden om att de skäl som ligger till grund för införandet av sekretessmarkering normalt ska vara tillräckliga för att vägra ett utlämnande med stöd av folkbokföringssekretessen och att det därför bör vara fråga om ett konkret hot samt att det inte räcker att personen känner fruktan och anser sig vara förföljd (prop. 1997/98:9 s. 35). Utredningen kan vara ett intyg från polisen, socialtjänsten eller en kvinno- eller brottsofferjour, ett beslut om kontaktförbud eller en dom. Även familjemedlemmar på samma adress som direkt eller indirekt berörs av risken för hot, våld eller annan förföljelse anses kunna få sekretessmarkering så att den hotade inte ska kunna spåras genom kända familjemedlemmar.

Något formellt krav på att den enskilde ska flytta i samband med en ansökan om sekretessmarkering finns inte. I praktiken medges dock normalt inte sekretessmarkering på grund av hot, våld eller annan förföljelse annat än samband med en flytt eftersom markeringen annars inte anses ha någon praktisk verkan.

Förfarandet

Det saknas formella regler för handläggningen av sekretessmarkeringar i folkbokföringen. Skatteverket har dock utarbetat rutiner och intern praxis för hanteringen. Det finns även en intern handbok. Ordningen bygger på att den berörda personen begär sekretessmarkering hos det regionala skattekontor som handlägger sådana ärenden. På Skatteverkets webbplats finns vissa anvisningar om ansökningen och handläggningen. Ansökan ska vara skriftlig och innehålla uppgift om personnummer, namn, adress och anledningen till att sökanden vill att personuppgifterna ska sekretessmarkeras. Sökanden uppmanas också att ge in vissa handlingar för att styrka skälen för sin ansökan

och att lämna uppgift om ny adress och telefonnummer så att markeringen inte tas bort vid en flytt.

I nu aktuella fall gör Skatteverket en relativt grundlig utredning med utgångspunkt i de uppgifter och handlingar som sökanden givit in. Såsom även Justitieombudsmannen har påpekat har dock förvaltningsmyndigheter generellt sett ett eget utredningsansvar och kan därför inte enbart förlita sig på sådant som enskilda för fram (se JO:s beslut den 30 november 2009 i ärende 3620-2008). Även om det i första hand bör vara den som begär sekretessmarkeringen som ska visa behovet av markeringen bör Skatteverket hjälpa denne med att ta fram den utredning som behövs och undersöka med polis eller socialtjänst vilken bakgrund påståendet om förföljelse kan ha (se prop. 1997/98:9 s. 35). I praktiken har personer som ansöker om sekretessmarkering på grund av hot ofta hjälp av t.ex. en kvinnojour för att göra en korrekt ansökan. I vissa fall bistår socialtjänsten. Skatteverket kan begära in kompletterande uppgifter från sökanden och de särskilda handläggarna för dessa ärenden brukar ha kontakt med polisen om det inte finns t.ex. en polisanmälan. I vissa fall kontaktas socialtjänsten.

Skatteverket meddelar formliga beslut, vilka i vart fall när det gäller avslag är motiverade. Ett beslut om sekretessmarkering är oftast tidsbegränsat, vilket behandlas närmare i avsnitt 6.2.4 om omprövning.

Under handläggningen av frågan om sekretessmarkering införs en tillfällig sekretessmarkering så snart som ansökan kommer in till Skatteverket om det inte från början står klart att det saknas skäl för en sekretessmarkering. Därmed markeras att det finns behov av en sekretessprövning även under handläggningstiden. Justitieombudsmannen har godtagit att en tillfällig sekretessmarkering införs under förutsättning att det finns underlag för åtgärden (se JO:s beslut den 30 november 2009 i ärende 3620-2008).

När det gäller handläggningen av dessa ärenden pågår en intern, rättslig kvalitetsuppföljning inom Skatteverket. En rapport

är planerad under våren 2013. Samtidigt pågår en översyn av Skatteverkets handbok.

Särskilda handläggare och begränsad intern spridning av personuppgifterna

För att främja en enhetlig och korrekt hantering hanteras ärenden om sekretessmarkering av sex skattekontor i Stockholm, Norrköping, Malmö, Göteborg, Gävle och Luleå. Ansökan ska göras till kontoret som ansvarar för det län där sökanden är folkbokförd eller det län till vilket personen avser att flytta. Vidare har ett begränsat antal handläggare utsetts för att handlägga dessa ärenden. Dessa handläggare tar också hand om olika ärenden som rör den som har fått en sekretessmarkering, t.ex. flyttanmälningar, deklARATIONER och förmedling av post.

För att minimera spridningen av sekretessmarkerade uppgifter internt är det bara de särskilda handläggarna, s.k. sekretesshandläggare eller skyddshandläggare, som har behörighet ta del av uppgifterna i datasystemet. Övriga personer får en blank bild och en hänvisning till behörig handläggare vid en sökning beträffande personen.

6.2.2 Sekretessmarkering i förhållande till vårdnadshavare

Särskilt i samband med våld i hemmet eller hedersrelaterat våld förekommer det att ett behov av sekretessmarkering av personuppgifter i förhållande till en vårdnadshavare. Enligt 12 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess till skydd för enskild som är underårig enligt huvudregeln även gentemot den underåriges vårdnadshavare. Sekretessen genombryts i den utsträckning som vårdnadshavaren enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som gäller den underåriges personliga angelägenheter. Sekretessskyddet får dock inte genombrytas om det kan antas att den

underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren eller det annars anges i offentlighets- eller sekretesslagen. Därmed kan det finnas förutsättningar för att införa en sekretessmarkering i syfte att säkerställa att en förälder inte får tillgång till personuppgifter om ett barn som han eller hon har vårdnad om.

Justitieombudsmannen har slagit fast att det inte finns något formellt krav på att tillfråga en vårdnadshavare i samband med att frågan om införande av en sekretessmarkering för uppgifter om barn aktualiseras (JO:s beslut den 30 november 2009 i ärende 3620-2008). I ärendet uppgav Skatteverket att det finns en rutin att i normalfallet tillfråga vårdnadshavaren i sådana fall, men att den inte tillämpas när de omständigheter som ligger till grund för begäran hänför sig till den andre föräldern. Justitieombudsmannen påpekade dock att en sekretessmarkering som riktar sig mot en vårdnadshavares möjlighet att hålla kontakt med det barn som han eller hon har vårdnad om utgör ett känsligt ingrepp i vårdnadsförhållandet och att det självfallet måste finnas sakliga grunder för en myndighets åtgärder. Åtgärderna får inte heller vara ägnade att uppfattas så att myndigheten allmänt sett tar ställning för en av vårdnadshavarna. I det aktuella fallet ansåg Justitieombudsmannen att underlaget var ensidigt och att Skatteverket inte hämtat in någon dokumentation eller verkställde annan utredning om skyddsbehovet. Vidare kritiserades ett uttalande i Skatteverkets beslut som innebar att verket brustit i saktlighet och dessutom uppträtt partiskt, i strid med vad som anges i 1 kap. 9 § regeringsformen.

6.2.3 Överprövning

Såsom redan påpekats innebär inte införandet av en sekretessmarkering något bindande avgörande av sekretessfrågan utan bara en påminnelse av behovet av en noggrann sekretessprövning. Justitieombudsmannen har konstaterat att det inte är fråga om någon myndighetsutövning (JO:s beslut den 30 no-

vember 2009 i ärende 3620-2008). HFD har slagit fast att beslut om sekretessmarkering inte kan överklagas (RÅ 2005 ref. 12 och RÅ 2006 ref. 61). Detta gäller såväl beslut om att inte införa en sekretessmarkering som beslut att ta bort en tidigare beviljad markering.

Beslut om utlämnande av handling eller uppgift får däremot i allmänhet överklagas men rätten att föra talan mot beslutet tillkommer då bara den som begärt att få ta del av handlingen eller uppgiften men som nekats detta eller endast fått del av den med förbehåll som inskränker den enskildes rätt att röja innehållet eller annars förfoga över den. Detta följer av 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen och 6 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Den som anser sig bli lidande av att en uppgift lämnas ut kan däremot inte överklaga beslutet (se prop. 1975/76:160 s. 203 f., prop. 1979/80:2 Del A s. 363 och RÅ 2005 ref. 12).

Vid remissbehandlingen av Offentlighet- och sekretesskommitténs huvudbetänkande (SOU 2003:99) reste Länsrätten i Stockholms län frågan om en lagreglering av sekretessmarkering med en därtill hörande överklagandemöjlighet. Med hänvisning till de bedömningar som Brottsofferutredningen (SOU 1998:40 s. 321) och Personsäkerhetsutredningen (SOU 2002:71 s. 103) gjort, ansåg regeringen att de skäl som anförts mot en klagorätt i frågor om sekretessmarkeringar fortfarande hade bärkraft och att en möjlighet att överklaga Skatteverkets ställningstaganden i detta avseende inte borde införas (prop. 2005/06:161 s. 56). Frågan har på nytt tagits upp av Stalkningsutredningen och Folkbokföringsutredningen, vilket redovisas närmare i avsnitt 6.7 och 6.8.

6.2.4 Omprövning

När sekretessmarkeringen införs tidsbestäms den till mellan ett och tre år. Tidigare var giltighetstiden normalt ett år (SOU 2009:75 s. 415), numera sker omprövningen vanligen efter två år.

En treårstid tillämpas om skyddsbehovet är särskilt starkt och det föregås då av samråd med polisen.

Inför varje förlängning bör den berörda personen göra en ny begäran. Detta framgår av information som lämnas i samband med beslutet och en påminnelse ska skickas ut inför giltighetstidens utgång. Det kan vara svårt för den enskilde att visa att det fortfarande finns en hotbild som motiverar en sekretessmarkering när åtgärden faktiskt har fungerat och givit ett fullgott skydd. För handläggaren är det svårt att avgöra om hotet har upphört eller om sekretessmarkeringen har haft avsedd effekt. Ett bristfälligt underlag kan medföra att sekretessmarkeringen tas bort för tidigt och att förföljelserna återupptas.

Om en förlängning inte begärts tas sekretessmarkeringen bort när giltighetstiden har löpt ut.

Omprövning kan också ske om det kommer fram att det inte längre finns någon anledning att särskilt pröva frågan om sekretess innan uppgifter om personen lämnas ut. Sekretessmarkeringen kan då hävas även om giltighetstiden inte har gått ut. Det kan t.ex. vara fråga om att den berörda personen röjer sin adress så att skyddet inte längre har någon effekt eller att den person som utgör hotet avlider. Enligt Skatteverkets handbok bör den enskilde beredas tillfälle att yttra sig innan markeringen tas bort.

6.2.5 Aviseringar till andra myndigheter från folkbokföringsdatabasen

Alla myndigheter har rätt att, mot avgift, genom Skattemyndighetens system för distribution av folkbokföringsuppgifter ("Navet") få uppgifter från folkbokföringen genom avisering. Systemets funktioner regleras av lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, med tillhörande förordning (SFS 2001:589). Uppgifter ur folkbokföringsregistret överförs, enligt Skatteverkets webbplats, dagligen till Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Kriminalvården, Lantmäteriet, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen,

Skatteverket, Statens personadressregister (SPAR), Statens tjänstepensionsverk, Statistiska centralbyrån, Svenska kyrkan, Valmyndigheten, Transportstyrelsen (med bil- körkorts- och felparkeringsregister) och vissa landsting (sjukvårdsförvaltningar). Andra myndigheter har veckovisa överföringar.

När det gäller Statens personadressregister (SPAR), som sedan år 2009 har Skatteverket som huvudman, lämnas personuppgifter ut elektroniskt för bl.a. uppdatering av kundregister och direktreklam. Sekretessmarkeringar som aviseras från folkbokföringsregistret leder också till en markering i SPAR. Privatpersoner och företag får inte ut sådana uppgifter. Som tidigare nämnts omfattas även registreringen i SPAR av folkbokföringssekretess enligt 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Sekretessmarkeringar i folkbokföringen har alltså ett mycket stort genomslag i praktiken. Den mottagande myndigheten måste dock själv ta ställning till frågor om sekretess och välja hur den ska hantera sekretessmarkerade personuppgifter i sina system. Genom enhetliga rutiner hos olika myndigheter minskas risken att sekretessmarkerade personuppgifter lämnas ut oavsiktligt. Skatteverket har i samråd med ett antal andra myndigheter utfärdat Skatteverkets vägledning för hantering av sekretessmarkerade personuppgifter i offentlig förvaltning (november 2004), som också finns på Skatteverkets webbsida. Olika myndigheters hantering av skyddade personuppgifter har också varit föremål för bedömningar, t.ex. har Vägtrafikutredningen granskat Transportstyrelsens databaser på trafikområdet i detta avseende (SOU 2010:76 s. 670).

Sekretessmarkeringen innehåller information om tillämpligt lagrum men ger i övrigt inte någon information om varför markeringen finns. Den innebär att den utlämnande myndigheten måste skaffa sig sådan kännedom för att kunna göra en korrekt sekretessbedömning (se t.ex. SOU 2010:76 s. 664). Myndigheten kan bl.a. kontakta Skatteverket för upplysningar om skälet till sekretessmarkeringen.

Folkbokföringsutredningen redovisar hur vissa myndigheter hanterar aviserade sekretessmarkeringar. Trots att vissa brister identifieras konstaterar utredningen att myndigheterna i stort sett har bra rutiner och att det inte behövs några författningsändringar för att åtgärda de problem som finns vid överföringen från folkbokföringsdatabasen till andra myndigheter (SOU 2009:75 s. 450 ff.). Enligt utredningen bör dock alla myndigheter som tar emot uppgifter som omfattar sekretessmarkering se över sina rutiner för hanteringen av dessa uppgifter.

6.2.6 Postförmedling

Införande av en sekretessmarkering innebär inte bara en markering av behovet av en noggrann sekretessprövning innan personuppgifter lämnas ut utan också att Skatteverket kan åta sig att bistå med förmedling av post till den person som berörs. All post som ska förmedlas sänds då till en av Skatteverkets sex särskilda postförmedlingsadresser. Alla typer av försändelser kan förmedlas på detta sätt och närmare information finns på Skatteverkets webbplats. Denna tjänst möjliggör en trygg och säker hantering av post till personer vars personuppgifter inte lämnas ut och som annars kan vara omöjliga att nå brevlades. Tjänsten medför ett extra skydd för personen i fråga som därmed inte behöver sprida uppgifter om sin bostadsadress till enskilda, företag och myndigheter som behöver kunna kontakta personen.

Folkbokföringsutredningens betänkande innehåller en redogörelse för postförmedlingsverksamheten (SOU 2009:75 s. 437 ff.).

En förutsättning för postförmedlingen är emellertid att den som har sekretessmarkering själv kontaktar de olika personer, organisationer och företag som skickar post till honom eller henne och meddelar att posten ska skickas via Skatteverkets postförmedling. Myndigheter bestämmer själva enligt sina egna rutiner om de ska använda förmedlingen eller använda den korrekta adressen som de har tillgång till.

Ett problem är att postförmedlingen emellanåt tar lång tid att nå mottagaren, vilket i många fall beror på att avsändaren har lämnat felaktiga eller ofullständiga uppgifter och att kompletteringar kan ta lång tid (SOU 2009:75 s. 438 f.). Skatteverket ägnar mycket tid åt information till avsändare. Rutinerna för postförmedlingen kan också skapa merarbete för myndigheter och andra, vilket Centrala studiestödsnämnden har påtalat i sitt remissvar över Folkbokföringsutredningens betänkande.

6.3 Påtalade brister i fråga om sekretessmarkering för uppgifter i folkbokföringen

Sekretessmarkeringarna inom folkbokföringen svarar mot ett stort och reellt behov för skydd av personuppgifter. Folkbokföringsutredningen konstaterar att de fått ett stort genomslag i samhället och kommit att "leva sitt eget liv" (SOU 2009:75 s. 407). Det är viktigt att dessa sekretessmarkeringar fungerar på ett bra sätt och erbjuder det skydd som många människor är i stort behov av för att kunna känna sig någorlunda trygga i sin dagliga tillvaro. Samtidigt ska sekretessmarkeringar inte förekomma annat än i fall då de verkligen behövs. Utredningen håller fram vissa problem med systemet (s. 407 ff.).

Bland svårigheterna redovisar utredningen att det saknas författningsreglering samt möjlighet till överprövning av besluten och därmed rättspraxis från domstol. Samtidigt kan felaktiga beslut få ödesdigra konsekvenser. Stalkningsutredningens bedömning var att en lagreglering och möjlighet att överklaga Skatteverkets beslut troligen skulle öka förutsättningarna för en mer likformig bedömning och skapa ytterligare klarhet i fråga om tillämpningen, bl.a. genom en reglering av förutsättningarna för en sekretessmarkering och gränserna för myndighetens utredningsskyldighet (SOU 2008:81 s. 239 f.).

Ett annat problem som Folkbokföringsutredningen redovisat hänger samman med att sekretessmarkeringar i folkbokföringen bygger på en sekretessbestämmelse (22 kap. 1 § offentlighets-

och sekretesslagen (2009:400)) som är annorlunda utformad och har ett bredare tillämpningsområde än den sekretessbestämmelse (21 kap. 3 § samma lag) som många andra myndigheter har att tillämpa. Detta har redovisats i avsnitt 5.4. Visserligen innebär Skatteverkets praxis att det för en sekretessmarkering i folkbokföringen krävs ett konkret, allvarligt och aktuellt hot och därmed, som huvudregel, att det i praktiken inte förs in markeringar i de fall ett utlämnande bara orsakar ”men” (SOU 2009:75 s. 409). Det förekommer dock även sekretessmarkeringar i folkbokföringen som inte beror på en risk för våld, hot eller förföljelse, t.ex. för personer som genomgått könsbyte. Av sekretessmarkeringens hänvisning till 22 kap. 1 § kan inte utläsas om bedömningen avser en hotsituation eller något annat ”men”. Skillnaderna mellan de tillämpliga sekretessbestämmelserna innebär vidare att även en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen som hänför sig till en enskilds behov av skydd mot våld, hot eller förföljelse kan avse uppgifter och omständigheter som inte kan föranleda sekretess enligt 21 kap. 3 §. Den myndighet som tar emot uppgifter med en sekretessmarkering från folkbokföringen måste således utreda frågan och ofta begärs uppgifter på nytt in från den berörda personen. Enligt Folkbokföringsutredningen förekommer det dock att myndigheter som tillämpar den generella sekretessbestämmelsen (21 kap. 3 §) inte närmare utreder varför den enskilde har en sekretessmarkering.

Nuvarande ordning, som bygger på skydd av personuppgifter genom tillämpning av olika sekretessbestämmelser och som använder sekretessmarkeringar som ”varningsflaggor” utan rättsverkan, är ett relativt sofistikerat och komplext system. Enligt utredningen är den rättsliga innebörden av en sekretessmarkering i folkbokföringen oklar för många personer, som ofta lever i villfarelsen att den i sig ger skydd mot utlämnande av en uppgift vid alla myndigheter, oavsett om uppgiften kommer från en annan myndighet eller från den enskilde själv.

Justitieombudsmannen har i ett klagomålsärende konstaterat att utifrån en jämförelsevis obetydlig handläggningsregel inom sekretessrätten har ett förvaltningsinstitut vuxit fram (JO:s be-

slut den 30 november 2009 i ärende 3620-2008). Detta illustreras av den formaliserade procedur som tillämpas och underbyggs av åtgärdens ställning som en skyddsåtgärd. Också genom att använda begrepp som skyddad identitet och skydd av personuppgifter ges intrycket att sekretessmarkeringen har en formell betydelse som den inte äger. För, som Justitieombudsmannen också betonar, åsättandet av en sekretessmarkering innefattar inte myndighetsutövning och kan inte överklagas utan är en faktisk åtgärd som saknar rättsverkan. Samtidigt har åtgärden stor praktisk betydelse.

Vissa svårigheter har också uppmärksammats i den praktiska handläggningen av frågan om sekretessmarkering. Bedömningen av skyddsbehovet kan vara svår att göra, särskilt när det är fråga om en omprövning. Förutom riskbedömningen har prövningen också ett visst inslag av lämplighetsöverväganden i det att åtgärden också ska kunna ha effekt. En tillkommande svårighet är att avgöra hur högt krav som bör ställas på utredningen. Det är visserligen fråga om en varningssignal för vilket kravet inte nödvändigtvis är särskilt högt. Åtgärdens praktiska betydelse och risken för att skapa en falsk trygghet, t.ex. om en senare sekretessprövning inte hindrar att uppgifterna lämnas ut, motiverar att kravet motsvarar vad krävs för sekretess och därmed en mer fullödig utredning.

6.4 Brottsofferutredningens bedömning

Som fördelar med en lagreglering av sekretessmarkering redovisade Brottsofferutredningen möjligheten att överklaga avslagsbeslut och att en enhetlig rättstillämpning främjas (SOU 1998:40 s. 328). Utredningen ansåg dock inte att detta hade någon större tyngd från brottsoffersynpunkt. En möjlighet att överklaga ansågs obehövlig eftersom den som fått avslag kan ansöka på nytt och en enhetlig rättstillämpning kan vara svår att uppnå i ärenden av detta slag där de personliga omständigheterna är olika. Utredningen ifrågasatte också vad som kunde vinnas med en överkla-

gandemöjlighet eftersom sekretessmarkeringen ändå bara är varningssignal som inte binder den myndighet som har att pröva om en viss uppgift ska lämnas ut. Inget lagförslag avseende sekretessmarkering lämnades i betänkandet.

6.5 Personssäkerhetsutredningens förslag

Personssäkerhetsutredningen uppmärksammade olika problem med den rådande ordningen för sekretessmarkeringar ("spärrmarkeringar") (SOU 2002:71 s. 102 ff.). Därvid uppmärksammades bristen på lagreglering, beslut som inte kan överklagas och behov av samarbete med polisen för riskbedömningen. Även giltighetstiden (ett år) och svårigheter att påvisa fortsatt skyddsbehov påtalades, liksom problem i myndigheters praktiska hantering av personuppgifter. Vidare redovisades åsikten att sekretessskyddet inom folkbokföringen inte anses tillräckligt starkt för personer som fått en sekretessmarkering.

Utredningens förslag var att personer som utsätts för hot och förföljelse ska kunna bli folkbokförda i särskild ordning – s.k. skyddad folkbokföring – med ett högre sekretessskydd än vanlig folkbokföring. Förslaget innebar att beslutet om skyddad folkbokföring fattas av skattemyndigheten (numera Skatteverket), med möjlighet till biträde av polismyndighet, och att beslutet ska kunna överklagas. Giltighetstiden föreslogs vara högst tre år med möjlighet till förlängning. För skyddad folkbokföring skulle sekretess med ett omvänt skaderekvisit gälla. Genom förslaget skulle skyddet av personuppgifter bestå av tre steg: sekretessmarkering, skyddad folkbokföring (som kan kombineras med kvarskrivning) och fingerade personuppgifter. Utredningen noterade att skyddad folkbokföring får ett större tillämpningsområde än kvarskrivning eftersom det nya institutet inte förutsätter att den enskilde har flyttat och att det i sin tur borde innebära att antalet sekretessmarkeringar minskar. Förslaget bestod av ändringar i folkbokföringslagen (1991:481), lagen (1991:483)

om fingerade personuppgifter och den dåvarande sekretesslagen (1980:100).

Förslagen har remissbehandlats och flertalet remissinstanser tillstyrkte förslaget om skyddad folkbokföring eller lämnade det utan erinran (se redovisning i SOU 2003:99 s. 179). Flera instanser uttryckte dock osäkerhet om vad förslaget egentligen innebär och bl.a. Riksskatteverket och Riksåklagaren ansåg att det kan uppkomma osäkerhet om vilka uppgifter som skulle få skyddas. Riksförsäkringsverket och Riksskatteverket tog upp frågan om ekonomiska konsekvenser och svårigheterna att rent tekniskt ge uppgifterna ett tillräckligt starkt skydd. Kriminalvårdsstyrelsen ifrågasatte vad ändringen från ett rakt till ett omvänt skaderekvisit skulle innebära för dess möjligheter att få tillgång till behövliga uppgifter. Flera remissinstanser ifrågasatte dessutom om förslaget skulle ge ett tillräckligt starkt sekretesskydd. Det påpekades bl.a. att det är tveksamt om sekretess kommer att gälla när den som har skyddade personuppgifter själv lämnar uppgiften till en myndighet eller om sekretessen följer med om en uppgift lämnas till en tredje myndighet. Utredningens förslag i denna del har inte lett till något regeringsförslag.

6.6 Offentlighets- och sekretesskommitténs bedömning

I betänkandet Ny Sekretesslag (SOU 2003:99 s. 178 ff.) tog Offentlighets- och sekretesskommittén ställning till Person säkerhetsutredningens förslag om att införa s.k. skyddad folkbokföring. Även om förslaget skulle stärka skyddet för känsliga personuppgifter inom folkbokföringen gjorde kommittén bedömningen att det tveksamt om sekretesskyddet skulle bli tillräckligt i de fall uppgifterna hamnar utanför folkbokföringen. Även om förslaget innebär att sekretessen överförs om uppgifterna i folkbokföringen lämnas till en annan myndighet finns det ingen garanti att uppgifterna inte därefter lämnas ut till en tredje myndighet där uppgiften får ett svagare sekretesskydd eller rent

av står utan sådant skydd. Överföringsbestämmelsen innebär inte heller något skydd för uppgifter som den enskilde själv lämnar till en myndighet. Kommittén valde i stället att föreslå en sekretessbestämmelse för hela den offentliga förvaltningen, dvs. den lösning som numera finns 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

6.7 Stalkningsutredningens förslag och bedömningar

Reglering av sekretessmarkering

Stalkningsutredningens slutsats var att från ett brottsofferperspektiv starka skäl talar för en lagreglering av formerna för sekretessmarkering (SOU 2008:81). Enligt utredningen skulle en lagreglering öka förutsättningarna för en likformig bedömning i dessa fall och ge den som fått avslag på sin begäran om sekretessmarkering eller fått ett beslut om att skyddet ska upphöra möjlighet att överklaga beslutet. Gränserna för myndigheternas eventuella utredningsskyldighet i dessa fall borde också kunna regleras i lagen. Utredningen avstod dock från att lämna förslag med hänvisning till Folkbokföringsutredningens arbete.

Remissynpunkter

De remissinstanser som uttalade sig i frågan delade utredningens bedömning. Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks) och Sveriges Kvinnojourers Riksförbund (SKR) underströk behovet av en lagreglering och en möjlighet att överklaga beslut i syfte att uppnå en mer enhetlig och rättssäker hantering av frågorna. Roks anförde dock att en lagreglering inte får medföra att det blir svårare att bevilja en sekretessmarkering och att ett intyg om skyddsbehov borde vara tillräckligt.

Såväl Socialstyrelsen som Stiftelsen Allmänna Barnhuset anförde att beslut om skyddade personuppgifter för barn alltid ska utredas av socialtjänsten (en myndighet med barnkompetens) innan beslut fattas.

Skyddad folkbokföring

Stalkningsutredningen tog härtill ställning mot att införa en ordning med s.k. skyddad folkbokföring i enlighet med det förslag som Personsäkerhetsutredningen tidigare lämnat, se avsnitt 6.5. Stalkningsutredningen förstod Offentlighets- och sekretesskommitténs bedömning, se avsnitt 6.6, så att skyddad folkbokföring skulle ge ett högre sekretesskydd för uppgifter hos folkbokföringsmyndigheten, men att detta inte skulle påverka sekretessen hos andra myndigheter (SOU 2008:81 s. 243).

6.8 Folkbokföringsutredningens förslag och bedömningar

Registrering av uppgift om skyddsbehov

Folkbokföringsutredningen lämnade i sitt betänkande ett förslag hur dagens sekretessmarkeringar kan författningsregleras på så sätt att en s.k. uppgift om skyddsbehov ska kunna registreras i folkbokföringsdatabasen (SOU 2009:75). Betänkandets lagförslag i denna del redovisas i [bilaga 2](#).

Enligt förslaget ska Skatteverket vara skyldigt att efter ansökan i folkbokföringsdatabasen registrera uppgift om att en enskild eller någon honom eller henne närstående kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men och därför har ett skyddsbehov. Avsikten är att skapa en ny uppgift i folkbokföringen, vilken i huvudsak ska hanteras som andra uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Behovet av uppgiften om skyddsbehov ska dock omprövas senast inom tre år från dagen för registreringen. Även interimistiska beslut ska vara möjliga. Den enskilde ska, på samma sätt som ifråga om andra folkbokföringsbeslut, kunna överklaga ett beslut att inte föra in en uppgift om skyddsbehov och ett beslut att ta bort en sådan uppgift. Skatteverket bör i sin utredning om skyddsbehov hämta in ett yttrande från polismyndighet eller annan som kan antas ha uppgifter att lämna. Enligt förslaget ska nya bestämmelser införas i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. En registrering av skyddsbehov är inte avsedd att medföra någon förändring när det gäller sekretessmarkeringen och de två åtgärderna ska kunna kombineras (se SOU 2009:75 s. 543). Såsom redovisats i avsnitt 5.6 föreslogs en ny sekretessbestämmelse för ärenden om uppgift om skyddsbehov och kvarskrivning.

Härtill föreslog utredningen att en vårdnadshavare ensam ska få ansöka om uppgift om skyddsbehov för ett barn om syftet är ett skydd gentemot den andra vårdnadshavaren. Båda vårdnadshavarna måste dock alltjämt ansöka om flyttning när det gäller ett barn som har en uppgift om skyddsbehov registrerad till skydd mot den ena vårdnadshavaren.

Kvalificerad sekretessmarkering

Utredningen ansåg att förslaget om registrering av skyddsbehov är en bättre lösning än en skyldighet för Skatteverket att införa en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen i de fall det kan antas att hinder mot ett utlämnande föreligger enligt 22 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (SOU 2009:75 s. 411 ff.). Alternativet skulle motsvara en s.k. kvalificerad sekretessmarkering enligt 5 kap. 5 § andra stycket i samma lag. Mot den lösningen talar, enligt utredningen, det faktum att sekretessmarkeringen i nu aktuella fall av praktiska skäl måste bygga på en ansökan från den enskilde. Utredningen framhöll att en ansökningsbaserad ordning för kvalificerad sek-

retessmarkering skulle strida mot grundläggande principer om offentlighet och sekretess. Vidare skulle inte en sådan lösning åtgärda de problem som finns på grund av att det inte av sekretessmarkeringen framgår att den åsatts med anledning av risk för personförföljelse.

Avisering av sekretessmarkeringar

Utredningen redovisade ingående hur avisering av sekretessmarkeringar går till och hur vissa myndigheter hanterar dessa uppgifter (SOU 2009:75 s. 431 ff.). Redovisningen avsåg Försäkringskassan, kommuner, två landsting, domstolarna, Transportstyrelsen, universitet och högskolor och posten (numera Posten Aktiebolag). En beskrivning av Skatteverkets postförmedling för personer med sekretessmarkering eller kvarskrivning lämnades också. Utredningens bedömning var att det inte behövs några författningsändringar för att åtgärda de problem som finns vid överföringen av uppgifter från folkbokföringsdatabasen till andra myndigheter. Alla myndigheter som tar emot uppgifter som omfattas av en sekretessmarkering bör dock se över sina rutiner för hanteringen av dessa uppgifter.

Remissynpunkter

Förslagen har remitterats och förslaget om registrering av uppgift om skyddsbehov fick ett blandat mottagande. Flera remissinstanser tillstyrkte eller hade ingen invändning mot förslaget i denna del. Malmö tingsrätt tillstyrkte förslaget och betonade vikten av en noggrann prövning av behovet av skydd eftersom registreringen kan få betydelse i andra sammanhang, t.ex. i en vårdnads- eller umgängestvist. Tingsrätten underströk också den vikt som en brottmålsdom bör tillmätas vid bedömningen av ett skyddsbehov. Kammarrätten i Stockholm tillstyrkte förslaget och underströk behovet av en ökad kontroll, såsom inhämtande

av yttrande från polismyndighet och socialnämnd. Även flera andra instanser anförde att ett yttrande från socialnämnden också ska inhämtas i utredningen, i vart fall när den gäller ett barn.

Datainspektionen tillstyrkte förslaget och delade utredningens bedömning att det mot bakgrund av de grundläggande principerna om offentlighet och sekretess inte bör införas någon skyldighet att sekretessmarkera uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund gjorde samma ställningstagande med hänvisning till att en sådan ordning inte skulle lösa existerande problem.

Bland de remissinstanser som var positiva till förslaget invände flera, bl.a. Kammarrätten i Stockholm, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund och Stiftelsen Allmänna Barnhuset, mot att samtycke från den andre vårdnadshavaren ska krävas vid en flyttningsskäl anmälan avseende barn som har en skyddsbehovsmarkering registrerad till skydd mot den vårdnadshavaren. I fråga om andra enskildheter i förslaget föreslog Försäkringskassan att även närståendes behov ska beaktas. Socialstyrelsen och Barnombudsmannen ansåg att förslagets konsekvenser för barn som berörs borde analyseras ytterligare. Riksarkivet framförde invändningar mot förslaget såvitt avser gallring av allmänna handlingar.

Riksdagens ombudsmän (JO) ansåg att förslaget i och för sig var lovvärt och skulle innebära förbättringar i förhållande till den nuvarande ordningen med sekretessmarkeringar i folkbokföringen, men att lösningen inte var bra. JO bedömde förslaget att innebära att den nuvarande rutinen med sekretessmarkering förses med en viss formell överbyggnad, men att detta inte skapar en stabil konstruktion. Det är, enligt JO:s bedömning, fortfarande fråga om en icke rättsligt bindande rekommendation som från förvaltningsrättslig synpunkt inte bör vara föremål för ett överklagande. JO pekade också på att registreringen av en uppgift om skyddsbehov i praktiken torde komma att fungera som en i det närmaste absolut sekretessregel, vilket skulle bryta mot

den sekretessrättsliga grundprincipen om att sekretessprövningar ska ske från fall till fall av den som har att ta ställning till en begäran om uppgiftens utlämnande. En reglering av detta slag måste i stället förankras i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), vilket enklast sker genom en särskild sekretessregel för uppgifter avseende den som efter ansökan fått ett skyddsbehov fastställt. En sådan konstruktion, som överensstämmer med Personsäkerhetsutredningens förslag (SOU 2002:71), vore förenlig med de grundläggande principerna på området och rättsligt stabil och därför att föredra framför den lösning som Folkbokföringsutredningen valt.

Förvaltningsrätten i Göteborg avstyrkte förslaget och ansåg att en särskild reglering avseende sekretessmarkeringar i folkbokföringsdatabasen, i anslutning till 5 kap. 5 § lagen om offentlighet och sekretess, borde övervägas i stället. Enligt Förvaltningsrätten finns det en risk att förslagen kommer att skapa oklarheter för enskilda och domstolar, som kan få svårt att förstå skillnaden mellan en registrering av detta slag och sekretessmarkeringar, samt tveksamhet i fråga om överklagandemöjligheten. Domstolsverket framförde liknande invändningar och förordade i stället att sekretessmarkeringar förses med en uppgift att de åsatts på grund av risk för hot, våld eller allvarligt men. Statens pensionsverk ställde sig ytterst tveksamt till förslaget då myndigheten anser att det är oklart och att det inte medför något ökat skydd.

Förvaltningsrätten i Göteborg och Domstolsverket påpekade vidare att ett beslut i fråga om uppgift om skyddsbehov inte kommer att vara något bindande avgörande av sekretessfrågan och ansåg att de skäl som tidigare utredningar anfört mot ett införande av en klagorätt beträffande sekretessmarkeringar fortfarande var relevanta. Förvaltningsrätten avstyrkte även förslaget om interimistiska beslut av Skatteverket om uppgift om skyddsbehov.

Totalförsvarsverket avstyrkte förslaget med hänsyn till att de kräver stora investeringar för att genomföra. Även Domstolsverket och Statens pensionsverk påtalade kostnader med anled-

ning av förslaget. Skatteverket beräknade att förslaget om registrering av uppgift om skyddsbehov för myndigheten skulle föranleda en utvecklingskostnad om 2 050 000 kr, en årlig drifts- och underhållskostnad om 640 000 kr och tillkommande personalkostnader om 1 500 000 kr.

I fråga om avisering av sekretessmarkeringar från folkbokföringsdatabasen till andra myndigheter delade flera remissinstanser utredningens bedömning. Rikspolisstyrelsen föreslog här till att nationella riktlinjer borde tas fram för att fungera som en ram för myndigheterna i deras arbete med en säker handläggning av dessa ärenden. Bolagsverket anförde att även myndigheter som inte aviseras sekretessmarkerade uppgifter från folkbokföringsdatabasen borde dra upp riktlinjer och skapa beredskap för hanteringen av sådana uppgifter. Några remissinstanser underströk även behovet av utbildning. Centrala studiestödsnämnden föreslog bl.a. att Skatteverkets postförmedling borde förändras i vissa avseenden.

7 Kvarskrivning i folkbokföringen

7.1 Kvarskrivning

Den som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier på annat sätt, kan medges att vid flyttning vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481). Detta kallas kvarskrivning och får avse såväl den berörda personen som hans eller hennes medflyttande familj. Kvarskrivning innebär att den gamla adressen tas bort och personen registreras som ”på församlingen skriven”. All post går till ett regionalt skattekontor, vars adress registreras som särskild postadress, där särskilda handläggare har den faktiska adressen och kan vidarebefordra posten dit. Det är också adressen till skattekontoret som aviseras genom Navet. Den faktiska bostadsadressen registreras inte i folkbokföringen. Kvarskrivningen avser alltså att hemlighålla den verkliga adressen där den utsatta personen bor.

Kvarskrivning skyddar endast adressen. I regel förenas därför ett beslut om kvarskrivning med en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen för att skydda andra uppgifter som kan ge ledning om personens uppehållsort.

7.1.1 Förutsättningar

Kvarskrivning får, enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481), meddelas beträffande den som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier på annat sätt. Förutsättningarna för bifall till kvarskrivning är avsedda att motsvara grunderna för ett kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud (prop. 1997/98:9 s. 42 och 44 ff.). Kvarskrivning får dock bara medges om den enskildes behov av skydd inte kan tillgodoses genom kontaktförbud eller på annat sätt (16 § andra stycket). Andra åtgärder som också bör beaktas är sekretessmarkering och olika former av skydd som polisen kan tillhandahålla, t.ex. trygghetspaket och skyddshundar. Anledningen till att kontaktförbud om möjligt bör väljas framför kvarskrivning är de negativa effekter som kvarskrivning också medför för den som ska skyddas (a. prop. s. 47).

En annan förutsättning för kvarskrivning är, enligt 16 §, att personen på grund av förföljelse har flyttat eller avser att flytta från sin ordinarie bostad. Kvarskrivning får även avse den utsatte personens medflyttande familj. En vårdnadshavare kan ansöka om kvarskrivning beträffande ett barn om syftet med ansökan är att skydda barnet mot den andre vårdnadshavaren (30 § andra stycket).

7.1.2 Förfarandet

Beslut om kvarskrivning fattas av Skatteverket efter ansökan av den utsatta personen. Ansökan ska vara skriftlig och intyg eller liknande som styrker de åberopade omständigheterna bör bifogas. Sökanden ska ange den adress dit post ska vidarebefordras och bör också uppge den faktiska bostadsadressen.

Enligt Skatteverkets praxis bör underlaget för kvarskrivning vara mer utförligt än det som krävs för sekretessmarkering. För utredning av frågor om kvarskrivning får Skatteverket, enligt 17 § tredje stycket folkbokföringslagen (1991:481), anlita biträde

av en polismyndighet. Beslutet bör, om det inte är obehövt, föregås av en utredning av polisen om tillförlitligheten av uppgifterna och om allvaret i hotet. Polisen kontaktas regelmässigt i dessa ärenden och kontakter med socialtjänsten förekommer också ofta, särskilt när det gäller barn. Under utredningstiden registreras interimistiskt adressen till skattekontoret som särskild postadress.

Handläggningen av ansökningar, utredningar och postförmedlingen sköts av särskilda "sekretesshandläggare" vid vissa regionkontor, vilka också handlägger sekretessmarkeringar, och det är endast dessa handläggare som har tillgång till de verkliga adressuppgifterna.

7.1.3 Giltighetstid, omprövning och överklagande

Skyddet får, enligt 17 § folkbokföringslagen (1991:481), medges för högst tre år i taget och kvarskrivningen ska upphöra när det inte längre finns skäl för den. När tiden har löpt ut måste personen själv ansöka på nytt och Skatteverket fatta ett nytt beslut. Information om detta lämnas i samband med beslutet.

Frågan om skyddsbehov bör bevakas kontinuerligt av Skatteverket som kan besluta om att kvarskrivningen ska upphöra om det inte längre finns behov av skydd. I praktiken bygger detta på uppgifter från den berörda personen eller någon myndighet, t.ex. polisen, eller indikationer på att den kvarskrivna personen exponerar sig och att åtgärden därmed inte längre ger ett skydd.

Om kvarskrivningen upphör kan personen folkbokföras enligt bestämmelserna i 6-15 §§ folkbokföringslagen. Personen uppmanas då att göra en anmälan om ny adress. Om så inte sker kan Skatteverket, med stöd av 34 §, i sista hand folkbokföra personen utan anmälan.

Ett beslut i fråga om kvarskrivning får överklagas, av den vars folkbokföring beslutet gäller, hos förvaltningsrätt i samma ordning som gäller för andra folkbokföringsbeslut (38-41 §§).

7.2 Påtalade brister i fråga om kvarskrivning i folkbokföringen

Folkbokföringsorten har stor betydelse för en mängd viktiga frågor, t.ex. rätten till fri sjukvård, skolgång och bostadsbidrag. Kvarskrivningen kan dock innebära att folkbokföringsorten, dvs. där personen är kvarskriven, är en annan än den ort där han eller hon faktiskt vistas. Till exempel är beskattning och rösträtt knutet till den kommun där personen är kvarskriven. En skolpliktig elev hör däremot till det elevområde (kommun) där han eller hon vistas.

I vissa avseenden har särskilda regler införts för att tillgodose kvarskrivna personers behov (se prop. 1997/98:9 s. 49 f.). Enligt 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ska varje landsting också erbjuda hälso- och sjukvård till dem som är kvarskrivna och stadigvarande vistas inom landstinget. Motsvarande gäller enligt 5 § tandvårdslagen (1985:125). Skatteverket lämnar information till sökanden om de konsekvenser som kan uppkomma i samband med ett beslut om kvarskrivning.

Staltningsutredningen konstaterar att kvarskrivning formellt sett innebär ett bra skydd mot förföljelse och i de flesta fall i praktiken också ger ett både effektivt och tillräckligt skydd (SOU 2008:81 s. 242 f.). Samtidigt är åtgärden förenad med stora praktiska problem för den enskilde och för många är det svårt att leva efter de villkor som förutsätts för att kvarskrivning ska fungera. Bland annat förutsätts att personen inte registreras eller på annat sätt agerar på så sätt att han eller hon kan knytas till den nya bostadsorten. Det kan därmed vara svårt att bl.a. ha ett arbete, ta emot bidrag, få vård eller placera barn i skola. Enligt Staltningsutredningen förekommer det därför att kvarskrivna personer väljer att på egen hand använda falska namn och andra personuppgifter i vissa fall. Det kan leda till ett dubbelliv som upplevs som oerhört ansträngande, inte minst av de barn som berörs av åtgärden.

Svårigheter kan också uppstå t.ex. vid ansökan om krediter, kundkort, bankomatkort, e-legitimation, hemförsäkring m.m.

Särskild försiktighet krävs i fråga om många tjänster såsom telefon-, mobiltelefon och internetabonnemang.

En särskild svårighet som har uppmärksammats av Skatteverket gäller kravet på ansökan av minst en vårdnadshavare. I vissa fall, t.ex. en situation med s.k. hedersrelaterat våld, kan det i fråga om barn under 18 år vara så att ingen av vårdnadshavarna vill eller kan ansöka om kvarskrivning. Såsom lagen nu är utformad är dock ingen annan än en vårdnadshavare behörig att ansöka om kvarskrivning.

Även handläggningen av ärenden om kvarskrivning innebär vissa svårigheter. Bland de formella krav som ställs för åtgärden finns även den grannliga uppgiften att bedöma att andra, mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga. Flera av dessa åtgärder faller inom andra myndigheters ansvarsområde. I praktiken är ofta polisens bedömningar och rekommendationer av avgörande betydelse för Skatteverkets ställningstagande. Liksom i fråga om sekretessmarkeringar kan även bedömningen av skyddsbehovet vara svår att göra och detta särskilt vid omprövningar.

7.3 Stalkningsutredningens och Folkbokföringsutredningens bedömningar

Stalkningsutredningen (SOU 2008:81) och Folkbokföringsutredningen (SOU 2009:75) har inte föreslagit förändringar av reglerna om kvarskrivning. Stalkningsutredningen har dock föreslagit vissa förändringar i reglerna om fingerade personuppgifter i syfte att den åtgärden i vissa fall ska kunna användas i stället för kvarskrivning. Förslaget redovisas närmare i avsnitt 8.3.

I betänkandet överväger utredningen också om en möjlighet till kvarskrivning med tillfälliga, uppiktade personuppgifter bör införas (SOU 2008:81 s. 244 ff.). En fördel med en sådan ordning vore att ett skydd av de verkliga personuppgifterna kan förenas med en möjlighet att i större utsträckning ha ett fungerande liv i samhället och med stöd av de tillfälliga personuppgifterna, öppet kunna kontakta t.ex. socialtjänst, försäkringskassa och

arbetsförmedling på den nya bostadsorten. Utredningens slutsats är dock att nackdelarna med en sådan ordning överväger fördelarna och inget förslag lämnas. Förutom administrativa svårigheter för myndigheterna och behov av namnbyte m.m. för de berörda personerna när åtgärden upphör, konstaterar utredningen att skillnaderna mellan en ordning av detta slag och fingerade personuppgifter vore mycket liten. I stället för att införa en ny ordning som kanske inte skulle användas i praktiken fann utredningen att tillämpningsområdet för fingerade personuppgifter borde utvidgas något.

Stalkningsutredningen gjorde vidare bedömningen att sekretessreglerna inte behöver förändras. Folkbokföringsutredningen har dock föreslagit en förstärkning av sekretessen i ärenden om kvarskrivning, vilket har beskrivits i avsnitt 5.6.

8 Fingerade personuppgifter

8.1 Fingerade personuppgifter

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 beredas tillräckligt skydd genom kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen eller på annat sätt (1 § andra stycket). De fingerade uppgifterna kan inte bara avse namn och personnummer utan vilken personuppgift som helst (prop. 1990/91:153 s. 118 f.). Dock bör inte fler uppgifter än nödvändigt fingeras.

Frågor om medgivande att använda fingerade personuppgifter prövas numera, efter en lagändring 2011 (SFS 2011:896), av Rikspolisstyrelsen efter ansökan av den som vill använda sådana uppgifter (2 §). Rikspolisstyrelsens beslut får överklagas till Stockholms tingsrätt (10 §). En myndighet ska på begäran lämna Rikspolisstyrelsen upplysning om en person som förekommer i ett ärende om fingerade personuppgifter (5 §). Det innebär bl.a. att polisen har rätt att hämta in sekretessbelagt material om den utpekade förföljaren (prop. 1997/98:9 s. 65 f.). Beslutsordningen är utformad för att möta ett behov av dels en polisiär utredning av hotsituationen i det enskilda fallet, dels en mer kvalificerad

bedömning i sakfrågan än vad som normalt förekommer inom folkbokföringen (se prop. 2010/11:119 s. 69).

I förarbetena har uttalats att det med allvarlig brottslighet ska avses gärningar som har ett straffvärde om minst 6-8 månaders fängelse (prop. 1997/98:9 s. 56). Vid brottslighet som upprepats flera gånger kan eventuellt ett lägre straffvärde accepteras, t.ex. om brottsligheten har varit särskilt besvärande för målsäganden. Utgångspunkten är att denna form av skydd ska användas restriktivt och endast när andra åtgärder inte är tillräckliga. Riskerna ska föreligga vid en objektiv bedömning och det är alltså inte tillräckligt att den berörda personen själv anser sig vara utsatt för en sådan risk (NJA 1994 s. 497 I och II).

Ett medgivande att använda fingerade personuppgifter får även ges åt en familjemedlem till den utsatta personen, om personerna varaktigt bor tillsammans (1 § tredje stycket). Den som ansökt om eller fått medgivande att använda fingerade personuppgifter för egen del får ansöka om medgivande för ett barn som personen är vårdnadshavare för och varaktigt bor tillsammans med, om syftet är att ge skydd mot den andre vårdnadshavaren (4 §).

De som ansöker om fingerade personuppgifter har oftast något annat skydd som upplevs som otillräckligt. I den prövning som görs ingår förutom en hot- och riskbedömning också en bedömning av om åtgärden har förutsättningar att fungera i praktiken och därmed ge avsedd skyddseffekt. Bedömningen omfattar även den berörda personens ekonomiska förhållanden, vilket behandlas närmare i avsnitt 8.2.

Huvudregeln är att medgivandet lämnas för obestämd tid (prop. 1997/98:9 s. 110). Det får dock begränsas till viss tid (1 § första stycket), vilket dock inte sker i praktiken. När ett medgivande lämnas för obestämd tid är det viktigt att Rikspolisstyrelsen håller kontakten med den enskilde och bl.a. regelbundet kontrollera att han eller hon inte har återgått till att använda den verkliga identiteten (a. prop. s. 61). Rikspolisstyrelsen ska även bistå den som har fått ett medgivande när det gäller kontakter med andra myndigheter och i övrigt lämna den hjälp

som behövs, om den enskildes hjälpbehov inte kan tillgodoses på annat sätt (7 §). Det efterföljande arbetet för att bistå dem som fått fingerade personuppgifter är omfattande.

Ett medgivande ska upphöra att gälla om den som fått medgivandet skriftligen anmäler att det inte längre behövs eller om det finns synnerliga skäl för det (8 §). Bedömningen att medgivandet har blivit obehövligt bör normalt bygga på ett gemensamt ställningstagande mellan den enskilde och Rikspolisstyrelsen (a. prop. s. 69). I undantagsfall, t.ex. om skyddsbehovet upphör och den enskilde missbrukar systemet genom att använda både verkliga och fingerade uppgifter på ett otillbörligt sätt, kan medgivandet upphävas av Rikspolisstyrelsen. Det är mycket ovanligt att fingerade personuppgifter upphör.

Lagen innehåller också bestämmelser om registrering av fingerade personuppgifter i folkbokföringen (6 och 9 §§). Särskilda rutiner för detta har utarbetats.

8.2 Komplikationer vid fingerade personuppgifter

Fingerade personuppgifter är en mycket ingripande åtgärd för den enskilde och närstående till denne såväl på det personliga planet som i fråga om kontakter med myndigheter och andra. För att åtgärden ska vara effektiv måste personen också byta bostad och arbete samt allmänt ändra sin livsföring. Även för myndigheter och andra innebär fingerade personuppgifter olika svårigheter (se prop. 1997/98:9 s. 53 ff.). Grundorsaken till svårigheterna är att samma person har olika officiella identiteter utan att detta framgår eller att dessa inte kan kopplas ihop, vilket ju samtidigt är själva poängen med åtgärden. Såsom redan nämnts fordras det ofta ett avsevärt efterföljande stödarbete från polisens sida för att stötta dem som har fingerade personuppgifter.

Varje ordning som medger att en enskild får en ny identitet väcker farhågan att systemet kan komma att missbrukas för att undkomma olika förpliktelser. Detta uppmärksammades också

när möjligheten till fingerade personuppgifter infördes. I propositionen uttalades därför att den berörda personens ekonomiska förhållanden bör kartläggas innan ett beslut fattas (prop. 1990/91:153 s. 119). Det bör därvid utredas vilka skulder och andra förpliktelser som sökanden har och hur dessa ska regleras. Det konstaterades också att förpliktelser som personen har kan uppfyllas under den ursprungliga identiteten även om fingerade personuppgifter används och att det bör ankomma på Rikspolisstyrelsen att lämna praktiska råd om hur detta bör ske.

När det gäller reglerna för ansökningar förekommer det, liksom i fråga om kvarskrivning, fall där någon som inte fyllt 18 år har ett skyddsbehov men ingen vårdnadshavare är beredd att ansöka om fingerade personuppgifter. Även här har det då främst varit fråga om s.k. hedersrelaterade brott.

8.3 Stalkningsutredningen

Stalkningsutredningen konstaterade att förutsättningarna för kvarskrivning och fingerade personuppgifter är mycket lika (SOU 2008:81 s. 241 f.). Utredningen ansåg att kvarskrivning i de allra flesta fall ger ett tillräckligt skydd, men att den åtgärdens konsekvenser för den enskilda i vissa fall är så omfattande att den ändå inte är lämplig. Samtidigt ger kvarskrivning inte ett lika bra skydd som fingerade personuppgifter och den enskilde tvingas att aktivt gömma sig trots kvarskrivningen.

Fingerade personuppgifter förutsätter att kvarskrivning inte är lämpligt. Utredningen föreslog vissa förändringar i syfte att något utvidga tillämpningen av fingerade personuppgifter (s. 246 ff.). Enligt förslaget ska vid beslut om fingerade personuppgifter beaktas inte bara om personen kan beredas ett tillräckligt skydd genom kvarskrivning eller på annat sätt, utan också hotets förväntade tidslängd och andra effekter av kvarskrivning som kan försvåra för den enskilde. Att hotet finns kvar under lång tid bör, enligt utredningen, vara ett skäl som talar för att

medge personen fingerade personuppgifter framför kvarskrivning.

Härtill ska fingerade personuppgifter, enligt förslaget, kunna medges om det med hänsyn till personens behov och personliga förhållanden i övrigt framstår som lämpligare än någon annan åtgärd. Det ska därvid beaktas sådana omständigheter som kan ha betydelse för brottsoffrets förutsättningar för att så snabbt som möjligt återhämta sig från brott och etablera sig på den nya orten (s. 344 f.). Omständigheter som bör anses tala för att fingerade personuppgifter framför kvarskrivning kan vara att brottsoffret drabbats särskilt hårt av brottet, att brottet skett i en nära relation eller att brottsoffret har barn. En annan omständighet som kan anses tala för fingerade personuppgifter är att brottsoffret inte med enkelhet kommer att kunna finna ett socialt sammanhang på den nya orten, vilket t.ex. kan bero på svårighet att snabbt få ett arbete på grund av hälsoskäl eller bristande dokumentation om arbetslivserfarenhet eller utbildning. De omständigheter som utredningen förde fram som hinder mot fingerade personuppgifter redovisas särskilt nedan.

Utredningen framhöll dock att förslaget kan innebära vissa nackdelar (s. 248). För den enskilde gäller stränga villkor för fingerade personuppgifter och för polisen kan det bli svårare att hålla personerna gömda. Fingerade personuppgifter innebär också administrativa problem för olika myndigheter, särskilt inom socialförsäkringsområdet, när en gammal identitet ska överföras till den nya utan de inblandade myndigheterna ska kunna koppla samman identiteterna i efterhand.

De remissinstanser som yttrade sig i denna del ställde sig i huvudsak positiva till utredningens förslag. Barnombudsmannen ansåg att det faktum att barn finns med i bilden särskilt ska beaktas och tillmätas betydelse vid bedömningen av om fingerade personuppgifter ska medges eller inte. Landstinget i Östergötland framhöll att kvarskrivning inte fungerar för hotade personer, att merparten av de kvarskrivna upplever att deras skydd inte är tillräckligt enligt nuvarande bestämmelser samt att finge-

rade personuppgifter också medför vissa problem och därför endast bör användas som ett sista alternativ.

Vissa omständigheter som bör hindra fingerade personuppgifter

Enligt utredningen bör fingerade personuppgifter dock inte heller i framtiden medges den som har gemensamma barn med gärningsmannen om det föreligger umgängesrätt mellan barnet och gärningsmannen eller om det finns andra svårupplösliga band mellan brottsoffret och gärningsmannen (SOU 2008:81 s. 248 och 345). Mot fingerade personuppgifter talar också det att brottsoffret tidigare har anmält gärningsmannen för brott, men därefter återvänt till att leva med honom eller henne. I sådana fall kan andra former av skyddade personuppgifter vara mer lämpliga. Vidare ska fingerade personuppgifter bara medges om den sökande är beredd att i framtiden inte ha mer än ytterst begränsad kontakt med familj och vänner, eftersom det är en förutsättning för att skyddet ska ha någon effekt.

Flera remissinstanser, bl.a. Brottsoffermyndigheten och Barnombudsmannen, reagerade dock på dessa bedömningar och noterade bl.a. att umgängesfrågan inte bör hindra fingerade personuppgifter utan kan lösas senare samt att det i praktiken är vanligt att brottsoffret flyttar tillbaka trots en anmälan och att inte heller detta bör hindra att fingerade personuppgifter medges. Socialstyrelsen efterlyste förslag till åtgärder som särskilt syftar till att bevaka barnets bästa, något som borde utredas vidare.

9 Överväganden och förslag

9.1 Sekretessmarkering eller annat skydd för personuppgifter i folkbokföringen

9.1.1 Sekretessmarkering

Förslag: Skatteverket ges rätt att begära biträde av polismyndighet och socialnämnd för utredningen i ett ärende om sekretessmarkering i folkbokföringen. Skatteverket ska underätta socialnämnden när sekretessmarkering avseende ett barn förts in i folkbokföringsdatabasen.

Bedömning: I övrigt bör inte förutsättningarna och formerna för sekretessmarkering i folkbokföringen regleras närmare i lag eller förordning.

Skälen för förslagen och bedömningen: Den ordning med sekretessmarkeringar i folkbokföringen som tillämpas i dag är väl etablerad och fyller ett stort praktiskt behov. Det är en viktig markering för att söka säkerställa att en erforderlig sekretessprövning faktiskt görs när uppgifterna begärs utlämnade. Detta är inte minst viktigt då ett utlämnande eller offentliggörande av uppgifterna, även om det sker av misstag, innebär att sekretessen bryts (se t.ex. JK:s beslut den 24 mars 2005 i ärende 1377-04-40 och JO:s beslut den 26 februari 2010 i ärende 3393-2009). Det

kan i sin tur få förödande konsekvenser för den vars adress är skyddad och innebära att personen känner sig tvingad att flytta.

Sekretessmarkeringen saknar formellt verkan i fråga om sekretess. Markeringen innebär inte något förhandsavgörande av sekretessfrågan. Motsatt kan sekretess anses föreligga för en uppgift vid en senare prövning även om en sekretessmarkering saknas eller t.o.m. om en begäran om en sådan markering i folkbokföringen har vägrats. Markeringen är alltså endast avsedd att fylla en funktion som "varningsflagga" – det verkliga skyddet är den sekretess som markeringen avser.

Sekretessmarkering som skyddsform

Sekretessmarkeringen är en relativt enkel åtgärd som har stöd i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och som, trots vissa brister, får anses vara effektiv i de flesta fall. På det sätt som åtgärden nu tillämpas är den förenlig med grundläggande offentlighets- och sekretessrättsliga principer. Såsom Folkbokföringsutredningen har noterat finns det emellertid i praktiken en stark tendens att myndigheter i stor utsträckning stödjer sig på den bedömning som Skatteverket har gjort i fråga om sekretessen (SOU 2009:75 s. 410).

Dagens ordning är inte problemfri. En närmast administrativ handlägningsrutin som saknar rättsverkningar, och som inte innefattar myndighetsutövning, har i praktiken blivit ett formellt rättsinstitut i kedjan av åtgärder för att skydda förföljda eller hotade personers personuppgifter. Dess stora genomslag i praktiken och det faktum att Skatteverkets service i form av särskild postförmedling är kopplad till åtgärden gör också att den inte blott kan uppfattas som en enkel varningssignal om behovet av en noggrann sekretessprövning innan uppgifter lämnas ut.

Även om förutsättningen för åtgärden framgår av 5 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen kan olika aspekter anföras på frågan hur höga krav som bör ställas. Å ena sidan kan markeringens högst begränsade formella innebörd, i kombination med

riskan för betydande konsekvenser om uppgifterna lämnas ut trots sekretess, anses tala för en generös tillämpning och därmed relativt låga krav. Å andra sidan innebär åtgärdens stora genomslag, inte bara för senare sekretessprövningar utan emellanåt också i t.ex. vårdnads- och umgängestvister, och den enskildes behov av att sekretesskyddet verkligen kommer att upprätthållas vid en prövning, att kraven i praktiken sätts lika högt som enligt den tillämpliga sekretessregeln. För en sekretessmarkering i dessa fall kräver Skatteverket ett konkret hot och att det objektivt sett föreligger en risk för förföljelse. Sekretessbestämmelsens skadebedömning får anses motivera att Skatteverket i förhållande till en sekretessmarkering också beaktar frågan om markeringens möjlighet att ge en skyddseffekt. Om den enskilde t.ex. själv agerar så att uppgiften om bostadsadressen blir vida spridd eller inte flyttar från en känd adress är det således rimligt att anse att den enskilde inte lider men av att Skatteverket röjer uppgiften. Den aktuella uppgiften är så säga redan röjd.

Utöver nyss nämnda bestämmelse är sekretessmarkeringen i folkbokföringen oreglerad.

En skyddsåtgärd som bygger på tillämpning av sekretessregler och som dessutom avser uppgifter som finns, och som behöver finnas, hos många myndigheter har också de begränsningar som följer av allmänna offentlighets- och sekretessrättsliga grundprinciper. En sådan princip är att frågor om utlämnande av en uppgift ur en allmän handling och sekretess normalt ska prövas av den myndighet som förvarar handlingen. Det är fråga om en självständig prövning i det aktuella fallet och någon bindande förhandsprövning finns inte. En sekretessmarkering kan därför inte, oavsett om den är obligatorisk (kvalificerad) eller diskretionär, ha någon annan verkan i förhållande till en senare sekretessprövning än att indikera behovet av att pröva sekretessfrågan. Av förvaltningsrättsliga skäl torde det därmed inte heller vara möjligt att konstruera en sekretessmarkering som kan vara föremål för ett överklagande.

En annan princip är att sekretess hos en myndighet endast överförs till andra myndigheter i vissa, särskilt reglerade fall.

Prövningen beträffande samma uppgift kan också ske enligt olika sekretessbestämmelser hos olika myndigheter. Olika sekretessbestämmelser kan vara tillämpliga beroende på om uppgiften härrör från en annan myndighet eller från en enskild. Förutom att detta kan leda till att sekretessbedömningarna utfaller på olika sätt, ställer ett sekretessbaserat skyddssystem i praktiken krav på att den berörda personen ser till att alla de myndigheter som har tillgång till uppgiften också har ett underlag för sekretessprövningen.

De följder som nu nämnts har också framförts som brister i den nuvarande ordningen. Att frånga de offentlighets- och sekretessrättsliga grundprinciperna vore en dålig lösning och det skulle i sin tur skapa olika svårigheter. Slutsatsen måste därför bli att sekretessmarkering i folkbokföringen som grundform för skyddade personuppgifter alltid kommer att lida av vissa brister. Sekretessmarkeringen är alltså en mindre lämplig åtgärd att formalisera med hänsyn till dess natur som icke bindande varnings-signal. Mot den bakgrunden har Folkbokföringsutredningen och dessförinnan Personsäkerhetsutredningen valt att inte reformera sekretessmarkeringen och i stället föreslagit andra lösningar för att formalisera det skydd som ytterst bygger på sekretess.

De brister som finns i dagens ordning avhjälpas inte genom att skapa en skyldighet att under vissa förhållanden införa en sekretessmarkering i folkbokföringen, dvs. en ordning som liknar s.k. kvalificerade sekretessmarkeringar enligt 5 kap. 5 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen. I enlighet med Folkbokföringsutredningens bedömning, som också flera remissinstanser instämt i, bör inte en sådan ordning väljas.

I stället för att vidareutveckla dagens ordning med sekretessmarkering bör alltså andra alternativ övervägas för att skapa skydd för uppgifter i folkbokföringen om hotade och förföljda personer. Frågan behandlas vidare i avsnitt 10.

Därmed är dock inte sagt att tillämpningen av sekretessmarkering i folkbokföringen bör upphöra. Sekretessmarkeringen behövs i avvaktan på att en ny skyddsåtgärd tas fram och genomförs. Användningen därefter bör bedömas i förhållande till den

nya ordning som väljs. Beroende på lösning kan det finnas anledning att behålla sekretessmarkeringar som en integrerad del eller som ett komplement. Folkbokföringssekretessen går dessutom längre än att ge skydd för hotade och förföljda personer och även fortsättningsvis kan sekretessmarkering komma att behövas för andra grupper av skyddsbehövande. Det finns emellertid anledning att överväga om några handläggningsregler för sekretessmarkering i folkbokföringen bör införas redan nu.

Handläggningsföreskrifter

Det saknas föreskrifter om handläggningen av sekretessmarkering i folkbokföringen. En lagreglering av formerna för åtgärden har tidigare varit föremål för diskussion och regeringen har konstaterat att det finns skäl för en reglering men att frågan är komplicerad och kräver ytterligare överväganden (prop. 1997/98:9 s. 36). Frågan behandlades av Brottsofferutredningen som dock kom fram till att en lagreglering inte behövdes med hänsyn till bl.a. att det även med en lagreglering kan vara svårt att uppnå en enhetlig rättstillämpning i dessa fall på grund av att de personliga omständigheterna kan vara så olika (SOU 1998:40 s. 328 f.). Utredningen framförde också invändningar mot överklagbara beslut om sekretessmarkering. Stalkningsutredningen kom däremot till motsatt slutsats och fann, från ett brottsofferperspektiv, att starka skäl talar för en lagreglering av formerna för sekretessmarkering i folkbokföringen (SOU 2008:81 s. 238 ff.). Med hänsyn till Folkbokföringsutredningens arbete lämnades dock inga förslag.

Såsom redovisats ovan framgår förutsättningarna för sekretessmarkeringen i offentlighets- och sekretesslagen och vidare lämpar sig inte beslut om denna åtgärd för överklaganden. Ett skäl för att överväga en annan skyddsåtgärd i folkbokföringen än sekretessmarkering är att därmed också skapa utrymme för en överklagandemöjlighet.

Skatteverket har upparbetat väl etablerade rutiner, vilka beskrivs i avsnitt 6.2, och har också tagit fram en intern handbok. Information finns på Skatteverkets webbplats. Såsom även Justitieombudsmannen har konstaterat måste en myndighet allmänt sett anses ha en betydande frihet att, med tillämpning av aktuella sekretessbestämmelser och inom ramen för allmänna regler, fastställa rutiner för hur sekretessmarkering ska ske samt tillämpa dem i enskilda fall (Justitieombudsmannens beslut den 30 november 2009 i ärende 3620-2008). Detta talar emot en närmare reglering av tillämpningen av sekretessmarkering i folkbokföringen i lag eller förordning. Däremot kan en myndighet själv välja att skapa tydligare regler och främja en enhetlig tillämpning genom myndighetsföreskrifter, vilket i fråga om sekretessmarkering i folkbokföringen framstår som en lämplig åtgärd. Skatteverkets nuvarande handläggning av frågan om sekretessmarkering får anses vara ändamålsenlig och skulle kunna ligga till grund för sådana föreskrifter. Något särskilt bemyndigande behövs inte.

Oaktat den bedömning som nu gjorts finns det anledning att överväga några lag- eller förordningsregler i syfte att stärka samarbetet och samordningen mellan myndigheter i aktuella ärenden. Såväl Folkbokföringsutredningen som flera remissinstanser har tagit upp Skatteverkets kontakter med polis och socialtjänst. Vikten av sådana kontakter har betonats och det har också framkommit att sådana kontakter regelmässigt sker i praktiken, se vidare avsnitt 6.8. Ett gott myndighetssamarbete är betydelsefullt på detta område, vilket vi också återkommer till i avsnitt 10.1. Skatteverket bör därför ha möjlighet att begära biträde av polis och socialnämnd i dessa ärenden. För att en bestämmelse av detta slag ska få avsedd effekt bör den framgå av lag. En sådan föreskrift lämpar sig mindre väl i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) vars bestämmelser huvudsakligen är av mer generell natur. Den bör i stället tas in i folkbokföringslagen (1991:481) där det i dag finns en liknande bestämmelse i fråga om biträde i ärenden om kvarskrivning.

En obligatorisk föreskrift om att söka biträde från polis och socialtjänst skulle bidra till att stärka samordningen mellan myndigheterna i dessa fall. Med hänsyn till prövningens begränsade innehåll kan dock inte inhämtande av uppgifter från socialnämnden anses vara nödvändig i alla situationer. Vidare kan det underlag som sökanden lämnar in vara tillräckligt. Bestämmelsen bör därför vara fakultativ. Polisen och socialnämnden torde ha möjlighet att lämna det biträde som kan behövas utan att nuvarande bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt ändras.

Minst lika viktigt är dock att socialnämnden där den berörda personen är bosatt får kännedom om att sekretessmarkering har beviljats för att därefter vid behov kunna bistå den enskilde och hans eller hennes närstående. Folkbokföringsutredningen har, i förhållande till registrering av uppgift om skyddsbehov, föreslagit en sådan föreskrift genom ett tillägg till befintliga bestämmelser om underrättelse till socialnämnd i 7 § förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Enligt förslaget ska en sådan underrättelse lämnas när uppgiften avser barn och utredningen har betonat vikten av att socialnämnden har kännedom om barnets förhållanden (SOU 2009:75 s. 427). Resonemanget är också tillämpligt i förhållande till dagens sekretessmarkeringar i folkbokföringen och en underrättelseskyldighet när markeringen avser ett barn bör därför införas.

9.1.2 Registrering av uppgift om skyddsbehov

Bedömning: Folkbokföringsutredningens förslag om registrering av uppgift om skyddsbehov i folkbokföringen bör inte genomföras.

Skälen för bedömningen: Folkbokföringsutredningens förslag att, vid sidan av sekretessmarkeringar, införa en registrering av en ny uppgift i folkbokföringsdatabasen – uppgift om skydds-

behov – löser två brister med den nuvarande sekretessmarkeringen. För det första innebär åtgärden att myndigheter som aviseras får besked om att det är fråga om en person som bedöms vara hotad eller förföljd. För det andra skapas det en uppgift i folkbokföringsdatabasen som, likt andra uppgifter som ska registreras där, är föremål för handlägningsregler och en möjlighet till överprövning i förvaltningsdomstol. En ytterligare fördel med en reglering är att säkerställa en tillräckligt rigorös bedömning av att det finns ett skyddsbehov. Utredningens förslag och remissynpunkter har redovisats i avsnitt 6.8. Författningsförslagen finns i bilaga 2. De har tagits emot positivt av många remissinstanser.

Svårigheten med den föreslagna åtgärden är dock att skyddet ytterst består av den sekretess som gäller för folkbokföringen respektive hos aviserade myndigheter. Förhållandet mellan en registrerad uppgift om skyddsbehov och sekretess är alltså avgörande för att skapa ett skydd för personuppgifterna. Enligt förslaget ska rekvisitet för en uppgift om skyddsbehov vara det samma som förutsättningen för sekretess enligt 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och en uttalad avsikt är att en myndighet som ska pröva sekretess enligt den bestämmelsen ska kunna sluta sig till att skaderekvisitet är uppfyllt (SOU 2009:75 s. 543).

Om uppgiften om skyddsbehov vore bindande för en senare sekretessprövning skulle detta strida mot grundläggande principer om offentlighet och sekretess. Det är dock inte avsikten och den föreslagna uppgiften om skyddsbehov skulle därmed närmast fylla samma funktion som en sekretessmarkering, om än i en annan och mer formaliserad tappning. Den föreslagna åtgärden kan inte anses ha någon annan uppgift än att påkalla prövning av det skydd för personuppgifter som sekretess ger. Med hänsyn till att den efterföljande sekretessprövningen är en uppgift som varje myndighet självständigt ska göra, även om registreringen fastställts av en domstol, kan det som Statens pensionsverk har anfört ifrågasättas om förslaget ger något ökat skydd för den enskilde. Oaktat detta finns det en risk att en-

skilda uppfattar den registrerade uppgiften om skyddsbehov som bindande. Såsom Förvaltningsrätten i Göteborg och Domstolsverket har påpekat kommer det te sig svårförklarligt för den enskilde att en domstol beslutar att ett skyddsbehov föreligger men att uppgifterna ändå kan lämnas ut.

Trots detta finns det en avsevärd risk att den registrerade uppgiften om skyddsbehov i praktiken skulle komma att leda till en närmast absolut sekretess, särskilt om registreringen har fastställts av en domstol. Justitieombudsmannen har pekat på detta förhållande och konstaterat att det skulle strida mot den offentlighets- och sekretessrättsliga grundprincipen att sekretessprövningar ska göras från fall till fall av den som har att ta ställning till en begäran om utlämnande av uppgiften.

Även om den åtgärd som Folkbokföringsutredningen har föreslagit löser vissa problem med den nuvarande ordningen där sekretessmarkering förs in i folkbokföringen så får nackdelarna med förslaget anses överväga fördelarna. Förslaget bör därför inte genomföras såsom det nu är utformat. Hur en ny ordning för skydd av personuppgifter i folkbokföringen skulle kunna utformas redovisas i avsnitt 10.2.

9.1.3 Uppgift om grunden för en sekretessmarkering

Bedömning: Det saknas anledning att nu föreslå någon ändring för att tydliggöra när grunden för en sekretessmarkering i folkbokföringen är risken för våld, hot eller förföljelse.

Skälen för bedömningen: Av 5 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att det av en sekretessmarkering bl.a. ska framgå tillämplig sekretessbestämmelse. Med hänsyn till att skadebedömningen vid folkbokföringssekretess enligt 22 kap. 1 § samma lag inte bara omfattar risken för våld, hot eller förföljelse utan också risken för andra men, kan andra myndigheter som aviseras sekretessmarkeringen inte se vilket slags men som

avses. Detta innebär en svaghet i skyddet eftersom aviserade myndigheter därmed inte kan avgöra om markeringen hänför sig till en sådan situation som kan föranleda sekretess enligt den mottagande myndighetens regler, främst 21 kap. 3 § samma lag, eller inte. Vid den bedömning som gjorts i avsnitt 9.1.2 i fråga om Folkbokföringsutredningens förslag om registrering av uppgift om skyddsbehov, vilket skulle avhjälpa denna brist, kvarstår svårigheten för den aviserade myndigheten.

Den nu nämnda bristens betydelse bör dock inte överdrivas. Sekretessmarkeringen är inte avsedd att ha någon verkan vid en efterföljande sekretessprövning, vilket är en uppgift för respektive myndighet att utföra självständigt. Markeringen upplyser om behovet av en sekretessprövning och om uppgifter begärs ut åligger det myndigheten i fråga att göra den utredning som behövs för prövningen. Även om det skulle framgå av sekretessmarkeringen att den har sin grund i förföljelse eller hot så saknar den aviserade myndigheten de närmare uppgifter som ligger till grund för markeringen. Myndigheten behöver därför under alla förhållanden vända sig till den enskilde eller till Skatteverket för att få den information som behövs för sekretessprövningen.

Något akut behov av att lösa denna fråga kan därmed inte anses vara för handen. För närvarande bör ingen författningsändring göras. Inom ramen för en mer övergripande översyn skulle dock denna brist kunna avhjälpas, se vidare avsnitt 10.2.3.

9.2 Kvarskrivning i folkbokföringen

Förslag: Skatteverket ges rätt att begära biträde av socialnämnd för utredningen i ett ärende om kvarskrivning. Om ett barn medges kvarskrivning ska Skatteverket underrätta socialnämnden i den kommun där barnet är bosatt.

Skälen för förslagen: När det gäller kvarskrivning har varken Stalkningsutredningen eller Folkbokföringsutredningen före-

slagit några materiella förändringar. Det konstateras att åtgärden fyller sin skyddsfunktion, även om den ofta innebär stora påfrestningar för den enskilde. Stalkningsutredningen har därför föreslagit att utrymmet för att i stället tillämpa fingerade personuppgifter ska utvidgas något. Det förslaget behandlas närmare i avsnitt 9.3. Med utgångspunkt i det underlag som nu föreligger finns det alltså inte anledning att föreslå någon mer genomgripande förändring av kvarskrivning som skyddsåtgärd.

En frågeställning som dock bör tas upp till bedömning gäller Skatteverkets utredningar i ärenden om kvarskrivning, närmare bestämt frågan om verkets kontakter med socialnämnd. Ingen av utredningarna har lämnat något förslag i detta avseende, även om Folkbokföringsutredningen har behandlat frågan i förhållande till dess förslag om registrering av uppgift om skyddsbehov.

Enligt nuvarande regler i 17 § folkbokföringslagen (1991:481) får Skatteverket anlita biträde av polismyndighet för utredning av kvarskrivning. I enlighet med den bedömning som gjorts beträffande en sekretessmarkering i folkbokföringen, se avsnitt 9.1.1, finns det i många fall skäl för Skatteverket att ha kontakter med socialnämnden. Skälen för sådana kontakter är ännu starkare i fråga om kvarskrivning med hänsyn till att den prövning som ska göras är mer komplex och att åtgärden har än större inverkan på den enskilde och hans eller hennes livsföring. Skatteverket bör därför uttryckligen ges möjlighet att begära biträde av socialnämnd även i ett ärende om kvarskrivning. Också i detta fall bör det vara fråga om en fakultativ bestämmelse som utformas på samma sätt som i fråga om sekretessmarkering.

Vidare bör Skatteverket också när det gäller kvarskrivning underrätta socialnämnden om åtgärden och en bestämmelse om detta tas in i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Även i detta fall bör underrättelseskyldigheten begränsas till att avse barn som omfattas av skyddsåtgärden. Till skillnad från vad som gäller enligt 7 § andra stycket i förordningen är det socialnämnden i den kommun där den kvarskrivna personen faktiskt är bosatt som bör underrättas.

9.3 Fingerade personuppgifter

Bedömning: Den lösning som Stalkningsutredningen har föreslagit för att utvidga utrymmet för att medge fingerade personuppgifter bör inte väljas.

Skälen för bedömningen: Bestämmelser om att den som riskerar att utsättas för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa eller frihet kan ges rätt att använda fingerade personuppgifter finns i lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter. Stalkningsutredningen har konstaterat dels att skydd i form av kvarskrivning medför stora påfrestningar för den enskilde, dels att förutsättningarna för den åtgärden och för fingerade personuppgifter till stora delar sammanfaller (SOU 2008:81 s. 241 ff.).

Såsom redovisats i avsnitt 8.3 har utredningen därför föreslagit att utrymmet för att besluta om fingerade personuppgifter ska utvidgas något. Förslaget har utformats så att bedömningen att kvarskrivning eller andra åtgärder ger ett tillräckligt skydd inte längre ska utgöra ett absolut hinder mot att medge fingerade personuppgifter. Utöver detta ska en lämplighetsprövning göras och fingerade personuppgifter ska kunna medges om detta med hänsyn till den hotade personens personliga förhållanden i övrigt framstår som lämpligare än någon annan åtgärd. Utredningen redovisade även vissa omständigheter som bör anses tala för respektive mot att fingerade personuppgifter medges.

Någon ändring av den hotbild som ska krävas, dvs. risken för att bli utsatt för allvarlig brottslighet, är inte avsedd. Även förutsättningen att fingerade personuppgifter bara ska medges den som är beredd att i framtiden inte ha mer än ytterst begränsad kontakt med familj och vänner, vilket krävs för att åtgärden ska ha någon effekt, är tänkt att bestå (SOU 2008:81 s. 248).

Remissinstanserna har godtagit utredningens grundläggande bedömning att fingerade personuppgifter bör ersätta kvarskrivning i vissa fall och att utrymmet för att medge fingerade person-

uppgifter bör utvidgas något. De har också tillstyrkt eller inte haft några invändningar mot det författningsförslag som lämnats. Några remissinstanser har dock invänt mot vissa bedömningar som utredningen gjort i fråga om omständigheter som bör anses hindra att fingerade personuppgifter medges.

Tillräckligt skydd genom andra skyddsåtgärder

Enligt förslaget ska det absoluta hinder mot att medge fingerade personuppgifter som i dag ställs upp i 1 § andra stycket lagen om fingerade personuppgifter ersättas med en bestämmelse som enbart anvisar att frågan om tillräckligt skydd genom andra åtgärder ska övervägas. Vid prövningen av om ett tillräckligt skydd kan beredas genom kvarskrivning eller på annat sätt ska det, enligt förslaget, särskilt beaktas under hur lång tid som personen kan förväntas behöva skydd. Skyddsbehov under lång tid ska vara en omständighet som talar för fingerade personuppgifter och inte kvarskrivning eller någon annan skyddsåtgärd. Härtill ska en lämplighetsprövning göras, vilket redovisas närmare nedan.

Förslaget att slopa kravet på att andra skyddsåtgärder måste bedömas vara otillräckliga och att skyddsbehovets utsträckning i tiden uttryckligen ska beaktas har godtagits av remissinstanserna. Fingerade personuppgifter ska alltså, under vissa förhållanden, kunna medges även när kvarskrivning eller andra skyddsåtgärder i och för sig uppfyller personens skyddsbehov. Det gäller om det skydd som andra åtgärder ger visserligen är tillräckligt, men det är fråga om ett långvarigt skyddsbehov eller om fingerade personuppgifter anses vara lämpligare än någon annan skyddsåtgärd.

Det framstår som rimligt att skyddsbehovets längd beaktas vid prövningen och att ett långvarigt skyddsbehov är en omständighet som talar för fingerade personuppgifter som skyddsåtgärd. Det kan dock ifrågasättas om detta bör ingå i prövningen av om andra åtgärder ger tillräckligt skydd eller om det snarare

bör omfattas av den lämplighetsprövning som föreslås. Vidare torde ett hänsynstagande till skyddsbehovets längd ingå i den prövning som redan görs och det är därför tveksamt om föreskriften skulle medföra att fingerade personuppgifter väljs framför kvarskrivning i fler fall än i dag.

Lämplighetsprövning

En mer betydelsefull beståndsdel för att utvidga möjligheterna att välja fingerade personuppgifter som skyddsåtgärd, i stället för kvarskrivning, är den lämplighetsavvägning som föreslagits. Att införa en bestämmelse av detta slag har inte heller mötts av några invändningar från remissinstansernas sida, men det har däremot visat sig vara svårt att närmare slå fast vilka omständigheter som bör anses tala för respektive emot att fingerade personuppgifter väljs som skyddsåtgärd.

Författningsförslaget innehåller endast en allmänt hållen hänvisning till att fingerade personuppgifter ”med hänsyn till den hotade personens personliga förhållanden i övrigt framstår som lämpligare än någon annan åtgärd”. Detta ger ingen ledning för att avgöra vilka personliga förhållanden som är relevanta eller när fingerade personuppgiften bör anses vara lämpligare än andra åtgärder. Utredningen utvecklar dock sin syn på denna prövning i motiven.

Enligt utredningen innebär prövningen bland annat att omständigheter som kan ha betydelse för brottsoffrets förutsättningar att så snabbt som möjligt återhämta sig från brott och etablera sig på den nya orten ska beaktas. Det är således fråga om vad som kan anses vara lämpligast för att främja den berörda personens livssituation, var i skyddsaspekten endast utgör en komponent.

Som utredningen också har påpekat påverkar såväl kvarskrivning som fingerade personuppgifter den enskildes, och hans eller hennes familjemedlemmars, livssituation på ett ingripande sätt. Det är dock svårt att slå fast vilken åtgärd som är mer eller

mindre ingripande, eller vad som är lämpligast i det enskilda fallet. Objektiva utgångspunkter för en sådan prövning, som i sin tur bygger på vissa antaganden om åtgärdernas relativa för- och nackdelar, har visat sig vara problematiska att ställa upp.

Utredningen anför t.ex. att svårigheter att få ett nytt arbete på grund av bristande dokumentation om arbetslivserfarenhet eller utbildning kan anses tala för fingerade personuppgifter framför kvarskrivning som skyddsåtgärd. Å andra sidan torde den som medges fingerade personuppgifter regelmässigt ha problem av detta slag på grund av att den dokumentation som finns avser den verkliga och inte den fingerade identiteten. Inte heller i övrigt torde den som har fingerade personuppgifter ha bättre förutsättningar att snabbt få ett arbete på den ort dit han eller hon flyttar än den som har kvarskrivning i folkbokföringen. Det är också svårt att se något som talar för att den som har svårigheter att finna arbete skulle ha en bättre livssituation med fingerade personuppgifter än med kvarskrivning och därmed att den förra åtgärden bör anses vara lämpligare än den senare.

Utredningens exempel att brottet drabbat brottsoffret särskilt hårt eller att brottet skett i en nära relation avser objektivt konstaterbara omständigheter. Att beakta dessa förhållanden som skäl för fingerade personuppgifter bygger rimligen på antagandet att den åtgärden upplevs som ett säkrare skydd och därmed att brottsoffrets återhämtning främjas. Men om en allmän utgångspunkt vore att det är lättare att etablera ett nytt liv som känns säkert med fingerade personuppgifter än med kvarskrivning, skulle den lämplighetsprövning som förslaget anvisar leda till en avsevärd ökning av den förstnämnda åtgärden. Detta synes inte vara avsikten, men är samtidigt en fullt tänkbar följd. Med hänsyn till att fingerade personuppgifter är resurskrävande för polisen, inte minst efter det att skyddet har medgivits, bör det krävas starka skäl för en sådan förändring. En bedömning av vad som krävs för att uppfylla det aktuella skyddsbehovet ingår dock redan i dagens prövning. Det kan därmed inte anses vara motiverat att ge den omständigheten ännu större genomslags-

kraft genom att bli en beståndsdel i en allmän lämplighetsprövning.

Den föreslagna bestämmelsen om lämplighetsprövning skulle också fånga upp den prövning som sker i dag i form av en bedömning av om personen i fråga har förmåga att permanent leva med fingerade personuppgifter. Om personen bedöms sakna sådan förmåga kan fingerade personuppgifter inte anses vara lämpligare än andra åtgärder. Den prövningen avser dock en bedömning av åtgärdens förväntade effektivitet och är därmed, till skillnad från avsikten med förslaget, snarast begränsande till sin natur. Även om denna, på personliga förhållanden grundade bedömning skulle bli tydligare reglerad genom den föreslagna bestämmelsen, så är detta knappast nödvändigt och i detta avseende skulle bestämmelsen inte tjäna sitt syfte att utvidga användningen av fingerade personuppgifter.

Vad som mötts av starkast kritik är emellertid de omständigheter som oaktat de nya reglerna om en lämplighetsprövning ska anses hindra ett medgivande till fingerade personuppgifter. Det gäller bl.a. utredningens slutsats att gemensamma barn och umgängesrätt ska hindra denna skyddsform, vilket överensstämmer med nuvarande praxis. Mot detta har vissa remissinstanser anfört att umgängesfrågan bör kunna lösas på annat sätt utan att de fingerade personuppgifterna riskerar att avslöjas. Frågan om förhållandet mellan skyddade personuppgifter samt vårdnad om och umgänge med barn är emellertid av mer grundläggande natur och dess betydelse i förhållande till den föreslagna lämplighetsprövningen kan ifrågasättas. I rättspraxis finns det exempel på att umgänge med barn har vägrats med hänvisning bl.a. till risken för att bostadsorten avslöjas, vilket skett såväl vid medgivande att använda fingerade personuppgifter som vid kvarskrivning. Det finns dock andra avgöranden där skyddsåtgärden inte ansetts påverka umgängesfrågan, vilka också har avsett båda skyddsformerna. Umgängesfrågan kan därmed inte ha någon utslagsgivande betydelse för valet mellan skyddsåtgärderna och därmed för den föreslagna lämplighetsprövningen.

Den större frågan om förhållandet mellan skyddade personuppgifter respektive vårdnad och umgänge är emellertid viktig och den förtjänar, såsom bl.a. Socialstyrelsen anfört i sitt remissvar, ytterligare utredningsinsatser.

Kritik har också riktats mot utredningens bedömning att fingerade personuppgifter inte ska medges den som efter anmälan om brott har återvänt för att leva tillsammans med gärningsmannen. Inte heller detta är egentligen en del av den lämplighetsprövning som föreslagits, utan är i stället en omständighet som kan beaktas vid de bedömningar av skyddsbehovet och åtgärdens förväntade skyddseffekt som görs i fråga om såväl kvarskrivning som fingerade personuppgifter. Vidare bör inte denna omständighet, till skillnad från vad utredningen anfört, anses utgöra ett absolut hinder mot att medge fingerade personuppgifter eller mot någon annan skyddsåtgärd. Bedömningen måste ske utifrån förhållandena i det enskilda fallet och det finns helt klart situationer av nu aktuellt slag där ett skyddsbehov föreligger och en skyddsåtgärd kan förväntas vara effektiv. Å andra sidan kan det finnas sådana situationer som utesluter en skyddsåtgärd, t.ex. om den som söker skydd och den person som utgör hotet fortsätter att bo tillsammans.

Sammanfattande bedömning

Det finns skäl att överväga en utvidgning av utrymmet för att medge fingerade personuppgifter så att åtgärden kan användas inte bara när andra skyddsåtgärder är otillräckliga utan också när detta främjar livssituationen för den hotade personen och hans eller hennes familj.

Kärnan i Stalkningsutredningens förslag är att införa en lämplighetsprövning som ett alternativ till en ren skyddsbehovsbaserad bedömning. Även om lämplighetskriteriet kan förtydligas, t.ex. för att främja den berörda personens livssituation, eller främja möjligheterna till ett självständigt liv under trygga förhållanden, har det visat sig vara svårt att ställa upp objektiva

utgångspunkter för en sådan prövning och konkreta exempel när fingerade personuppgifter bör anses vara lämpligare än andra åtgärder. Den förändring för att utvidga tillämpningsområdet för fingerade personuppgifter som utredningen har föreslagit bör därför inte väljas. Även den lagtekniska lösning som utredningen valt kan utvecklas vidare. Således bör en annan lösning sökas, vilket kräver ytterligare utredningsinsatser som inte ryms inom detta uppdrag. Några utgångspunkter för fortsatta överväganden i denna fråga redovisas i avsnitt 10.4.

9.4 Beslutsstrukturen beträffande skyddade personuppgifter

Bedömning: Beslutsstrukturen för olika skyddsåtgärder bör för närvarande inte ändras.
--

Skälen för bedömningarna: Ansvaret för olika skyddsåtgärder ligger hos olika myndigheter. Sekretessmarkering och kvarskrivning prövas av Skatteverket, samtidigt som hot- och riskbedömningar naturligen är uppgifter för polisen.

Redan när kvarskrivningsinstitutet infördes för drygt tjugo år sedan konstaterades att de bedömningar av hotsituationer m.m. som måste ske i viss mån är artfrämmande för Skatteverket (prop. 1990/91:153 s. 117). Dessa bedömningar ansågs dock ha avsevärda likheter med den avvägning som måste göras vid en prövning av sekretess vid utlämnande av exempelvis adressuppgifter. Härtill infördes bestämmelsen om polisens biträde i utredningen inför ett beslut angående kvarskrivning. Regeringen har gjort bedömningen att det är frågor om varför sekretess inte är en tillräcklig skyddsåtgärd och konsekvenserna av kvarskrivning, snarare än hotbedömningen, som innebär störst svårigheter (prop. 1997/98:9 s. 51). Regeringen konstaterade att prövningen av dessa frågor inte kan sägas ligga närmare till hands för någon

annan myndighet än skattemyndigheten och fann inte skäl att flytta ansvaret för beslutsfattandet.

Det saknas alltså en sammanhållen ordning för hot- och riskbedömningar och för olika skyddsåtgärder. Beslutsstrukturen är splittrad. För att komma till rätta med denna brist kan olika förändringar övervägas. Detta kräver emellertid en bredare översyn och ytterligare överväganden, något som inte kan ske inom det nu aktuella uppdraget. I stället bör en sådan översyn lämpligen genomföras under medverkan av experter från bl.a. de myndigheter som närmast berörs. Vi återkommer till dessa frågor i avsnitt 10.1.

Det bör dock samtidigt understrykas att dagens ordning för sekretessmarkeringar och kvarskrivning i folkbokföringen har varit på plats under lång tid och att de brister som har uppmärksamrats inte primärt hänger samman med beslutsstrukturen. Det finns därför inte skäl att omedelbart förändra beslutsordningen för dessa åtgärder. Det bör dock påpekas att de ändringar som föreslagits i avsnitt 9.1.1 och 9.2 bl.a. syftar till att stärka samarbetet och samordningen mellan Skatteverket, polisen och socialtjänsten.

9.5 Sekretessbestämmelser

9.5.1 Sekretess för fastighets- och tomträttsbeteckningar

Förslag: Beteckningar på fastighet och tomträtt ska omfattas av bestämmelserna i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen om generellt sekretesskydd för adressuppgifter m.m. vid risk för våld, hot eller förföljelse.

Skälen för förslaget: En fastighets- eller tomträttsbeteckning är i princip att jämställa med en adressuppgift (prop. 2005/06:161 s. 51). Såsom redovisats i avsnitt 5.2.1 är en uppgift om fastighets-

eller tomträttsbeteckning undantagen från sekretess enligt 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Anledningen till detta undantag har uttryckts så att det kan finnas många fall då en sådan uppgift bör vara offentlig, t.ex. i mål om bättre rätt till fastighet (a. prop. s. 51).

Stalkningsutredningen har gjort bedömningen att undantaget i 21 kap. 3 § medför att det är relativt enkelt att via offentliga register söka reda på en person som försöker gömma sig, även om personen har skyddade personuppgifter (SOU 2008:81 s. 253). Samtidigt konstaterar utredningen att undantaget inte behövs eftersom den som har ett berättigat intresse av att få veta vem som äger en viss, känd fastighet även utan bestämmelsen har möjlighet att få den informationen. Utredningen har därför föreslagit att undantaget ska tas bort. Alla remissinstanser utom en, Lantmäteriet, har tillstyrkt förslaget eller inte haft någon invändning mot det.

Stalkningsutredningens bedömningar

Fastighets- och tomträttsbeteckningar används i många sammanhang. Det kan t.ex. vara fråga om kartverksamhet eller kommunens handläggning av stadsplanläggning, varvid kontakt med fastighets- eller tomträttsinnehavaren kan behövas. Det kan handla om en kontakt med fastighets- eller tomträttsinnehavaren för att rikta ett anspråk mot denne, t.ex. en talan om bättre rätt till fastighet, anspråk på en rätt som tillkommer någon med stöd av ett servitut, ett ärende enligt plan- och bygglagen (1987:10) eller en fråga om att ta enskild väg för att kunna avverka skog. Det kan även handla om rättshandlingar som fastighets- eller tomträttsinnehavaren tar initiativ till, såsom pantsättning av fastigheten för ett lån.

Stalkningsutredningen konstaterar att fastighetsbeteckningen i dessa fall bör vara bekant för den som behöver få kontakt med fastighetsägaren eller tomträttsinnehavaren och därmed att undantaget från sekretess för fastighets- och tomträttsbeteckningar

i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen saknar betydelse (SOU 2008:81 s. 251 f.). Sekretessen omfattar inte namn och personnummer. Om fastighets- eller tomträttsbeteckningen är känd kan dessa uppgifter, men inte adressuppgifter, lämnas ut utan hinder av den sekretessbestämmelsen. Vidare innebär forumreglerna i fastighetsmål att talan mot en fastighetsägare ska föras där fastigheten finns och därför att det är tillräckligt att veta var fastigheten finns, fastighets- eller tomträttsbeteckningen samt ägarens namn och personnummer. Sammanfattningsvis ansåg utredningen att sekretessundantaget inte har någon betydelse för den som vill veta vem ägaren till en given fastighet är.

Samtidigt konstaterar Stalkningsutredningen att ett slopande av undantaget i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen innebär att vissa möjligheter som finns i dag att via namn och personnummer spåra en fastighets- eller tomträttsbeteckning, och därmed en adress, täpps till. Det gäller uppgifter om sådana beteckningar i register eller handlingar för vilka frågan om sekretess ska prövas enligt 21 kap. 3 § och utredningen ger vissa exempel. Utredningens slutsats är att en person som försöker gömma sig relativt enkelt kan sökas reda på, även om personen har skyddade personuppgifter, och att den som vill skydda sig mot detta alltså inte har möjlighet att fritt välja hur han eller hon vill bo.

Förhållandet mellan den föreslagna ändringen och uppgifter i fastighetsregistret samt möjligheterna att få fram ägaruppgifter

Den ändring som Stalkningsutredningen har föreslagit påverkar inte sekretesskyddet för uppgifter som finns i fastighetsregistret eftersom dessa uppgifter, enligt 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), omfattas av sekretessreglerna i 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Lantmäteriet, som ansvarar för fastighetsregistret, aviseras regelbundet uppgifter från folkbokföringen via Skatteverkets system Navet och får därmed också automatiskt uppgifter om sekretessmarkering och kvar-

skrivning. Inom Lantmäteriet finns särskilda rutiner för att hantera skyddade personuppgifter.

Enligt 7 § lagen (2000:224) om fastighetsregister får direktåtkomst till personuppgifter i fastighetsregistret endast ske för vissa angivna ändamål. Direktåtkomst får normalt medges för sökningar endast på en fastighet, tomträtt, samfällighet eller byggnad i taget, men får inte medges så att det är möjligt att använda namn, personnummer eller del av personnummer som sökbegrepp. Det är således möjligt att med en fastighets- eller tomrättsbeteckning söka uppgifter om ägaren, men inte att med hjälp av namn och personnummer söka en fastighets- eller tomrättsbeteckning. Några undantag från dessa begränsningar gäller, bl.a. för Lantmäteriets egen verksamhet. Vidare får, enligt 7 a § samma lag, den som senast har beviljats lagfart på en fastighet ha direktåtkomst till uppgifter om den fastigheten och motsvarande gäller för tomträtsinnehavare.

En ändring i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen har alltså ingen betydelse för det sekretesskydd som gäller för fastighetsregistret. Stalkningsutredningens resonemang och förslag bygger emellertid på att den som har ett berättigat intresse av att spåra en fastighets- eller tomträtsinnehavare kan göra det även utan det nu aktuella sekretessundantaget i 21 kap. 3 §. Den naturliga källan till sådan information för den som känner till fastighets- eller tomträtsbeteckningen är fastighetsregistret. Den avisering av sekretessmarkeringar och kvarskrivningar i folkbokföringsdatabasen samt de särskilda rutiner som gäller för Lantmäteriets hantering av personuppgifter i dessa fall kan dock hindra att personuppgifter lämnas ut från fastighetsregistret. Detta gäller emellertid redan i dag. I sådant fall är den som söker uppgifter om fastighetsägaren hänvisad att söka ägaruppgifterna från någon annan källa. Även om sekretessreglerna i 21 kap. 3 § är tillämpliga för uppgifterna kan, som Stalkningsutredningen slagit fast, namn och personnummer lämnas ut utan hinder av sekretess och oavsett det sekretessundantag som nu är aktuellt. Undantaget får alltså anses vara onödigt för att tillgodose behovet av att kunna få fram ägaruppgifter när det finns ett berättigat

intresse att kunna göra det. För den slutsatsen talar även det faktum att ingen remissinstans har invänt mot utredningens bedömning i denna del.

Konsekvenser för Lantmäteriets verksamhet

Lantmäteriet ansvarar för bl.a. för fastighetsindelningen i Sverige och försörjer samhället med information om geografi och fastigheter. I verksamheten ingår att föra ett antal offentliga register. Lantmäteriet avstyrkte Stalkningsutredningens förslag att slopa sekretessundantaget för fastighets- och tomträttsbeteckningar i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen med hänvisning till att effekten av förändringen var svår att bedöma för myndighetens verksamhet.

Det för verksamheten centrala registret är fastighetsregistret. I enlighet med förordning (2000:308) om fastighetsregister innehåller registret olika delar: den allmänna delen, inskrivningsdelen, adressdelen, byggnadsdelen, taxeringsuppgiftsdelen och tilläggsinformation. Även uppgifter från myndighetens fastighetsbildnings- och inskrivningsverksamhet förs in i fastighetsregistret. Registret är inte sökbart på namn eller personnummer utan enbart på adress eller fastighetsbeteckning.

I det pantbrevsregister som Lantmäteriet för med stöd av lagen (1994:448) om pantbrevsregister finns uppgifter om inteckningar i fast egendom eller tomträtt (för vilka det inte utfärdats något skriftligt pantbrev) och om pantbrevsinnehavare. Särskilda regler gäller för direktåtkomst till registret. Vidare gäller särskilda sekretessbestämmelser enligt 31 kap. 6-7 §§ offentlighets- och sekretesslagen. Sekretess gäller här med ett omvänt skaderekvisit.

Lantmäteriet ansvarar också för lägenhetsregistret som är ett nationellt register över alla bostadslägenheter. Föreskrifter om detta finns i lagen (2006:378) om lägenhetsregister och förordningen (2007:108) om lägenhetsregister. Registret innehåller uppgifter om fastighets- och tomträttsbeteckningar men där-

emot inte uppgift om namn på fastighetsägaren eller på boende i en lägenhet. Enligt 19 § lagen om lägenhetsregister får Lantmäteriet och den som får ha direktåtkomst till registret, dvs. kommuner och Skatteverket, samköra uppgifter i lägenhetsregistret med uppgifter om namn och personnummer endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det.

Härtill finns ärendehanteringssystem för bl.a. inskrivnings- och fastighetsbildningsärenden.

Särskilda regler gäller för Lantmäteriets behandling av personuppgifter i den databas för arkiverade handlingar som bl.a. omfattar statliga och kommunala förrättningsarkiv. Enligt 9 § förordningen (2011:58) om behandling av personuppgifter i Lantmäteriets databas för arkiverade handlingar får namn, personnummer, samordningsnummer eller en del av sådana nummer inte användas som sökbegrepp i databasen. Även om direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling får ske för vissa ändamål så har Lantmäteriet ett ansvar att se till att det inte uppkommer otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet eller risker från säkerhetssynpunkt och myndigheten har rätt att ställa upp särskilda villkor och begränsa direktåtkomst till en viss del av databasen (11 § samma förordning).

I remissyttrandet över Stalkningsutredningens förslag anförde Lantmäteriet att uppgifter under upprättandet av lägenhetsregistret övergångsvis hämtades från folkbokföringsdatabasen och att uppgifter om fastighetsbeteckningar i detta sammanhang inte kunde sekretessbeläggas med stöd av de regler som numera finns i 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Registret lades upp stegvis och detta arbete avslutades, enligt en bilaga förordningen, den 1 november 2010. Vidare har ett beslut fattats om gallring av äldre uppgifter. De svårigheter som Lantmäteriet tidigare anført i förhållande till lägenhetsregistret får därmed anses ha upphört.

När det gäller myndighetens mer generella invändning mot förslaget kan det konstateras att fastighets- och tomträtsbeteckningar förekommer i olika delar av Lantmäteriets verk-

samhet och att de fungerar, som myndigheten anförde i remissyttrandet, som ”nycklar” vid sammanställning av information från olika källor. I vissa situationer kan uppgifter om namn och personnummer samt en tomträtts- eller fastighetsbeteckning kopplas samman på ett sådant sätt att en utomstående skulle kunna spåra var personen bor. Det gäller uppgifter för vilka sekretess enligt 21 kap. 3 § gäller, men däremot inte för uppgifter i fastighetsregistret eller pantbrevsregistret som omfattas av andra sekretessbestämmelser.

Såsom Lantmäteriet också bekräftat i remissvaret finns det ett behov av att kunna sekretessbelägga uppgifter om fastighets- och tomträttsbeteckningar. En bedömning av vilka konsekvenser som förslaget att slopa sekretessundantaget för sådana beteckningar i 21 kap. 3 § skulle få för Lantmäteriets verksamhet och automatiserade rutiner är en komplex uppgift som endast myndigheten själv kan utföra. Förslaget påverkar dock endast uppgifter som omfattas av sekretess enligt den bestämmelsen. Med hänsyn till skaderekvisitet för sekretessen torde ändringen främst kräva överväganden beträffande register och andra system där det är möjligt att via namn eller personnummer få fram fastighets- eller tomträttsbeteckningen. Om villkoren för sekretess är uppfyllda måste beteckningen, efter en ändring, vara föremål för motsvarande skydd som t.ex. en uppgift om bostadsadress enligt den nuvarande bestämmelsen. Det bör också påpekas att navet i verksamheten är det fastighetsregister där även en uppgift om fastighets- eller tomträttsbeteckning omfattas av sekretess när villkoren i 22 kap. 1 § är uppfyllda. Redan i dag måste alltså Lantmäteriets system och rutiner förhålla sig till den sekretessmöjligheten i förhållande till uppgifter i fastighetsregistret.

Även om den föreslagna ändringen medför ett behov av en mer detaljerad konsekvensanalys och eventuellt vissa förändringar av Lantmäteriets system och rutiner så knyter detta an till det skydd för förföljda personers personuppgifter som följer av befintliga regler om sekretess. De insatser som kan krävas inom Lantmäteriet, och hos andra myndigheter, för att uppfylla förändringen i sekretessbestämmelsen, får anses vara en godtagbar

konsekvens för att täppa till de möjligheter att söka reda på en förföljd eller hotad person via en fastighets- eller tomträttsbeteckning som nu finns.

Sammanfattande bedömning

Det nuvarande undantaget för fastighets- och tomträttsbeteckningar från sekretess enligt 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen är inte nödvändigt för att tillgodose berättigade intressen av att beträffande en viss fastighet få fram uppgifter om ägaren eller tomträttsinnehavaren. Däremot innebär undantaget att en förföljd person i vissa fall kan spåras trots att uppgifter om hans eller hennes vistelseort m.m. är skyddade i övrigt. Såsom Stalkningsutredningen har föreslagit, och nästan alla remissinstanser har godtagit, bör det nuvarande undantaget i 21 kap. 3 § för fastighets- och tomträttsbeteckningar tas bort. De konsekvenser som denna ändring kan förväntas få för Lantmäteriet och andra myndigheter får anses godtagbara.

9.5.2 Sekretess för uppgifter i ärenden om kvarskrivning

Förslag: Sekretess ska gälla hos Skatteverket i ärenden om kvarskrivning för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående 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 sekretessbestämmelsen ska ha företräde framför meddelarfriheten.

Skälen för förslagen: Såsom redovisats i avsnitt 5.6 har Folkbokföringsutredningen föreslagit att en sekretessbestämmelse införs för uppgifter i Skatteverkets ärenden om den föreslagna skyddsformen registrering av uppgift om skyddsbehov och ärenden om kvarskrivning (SOU 2009:75 s. 422 ff.). Enligt förslaget bör det vara fråga om en stark sekretess med ett omvänt skaderekvisit, dvs. en presumtion för sekretess, som överförs till andra myndigheter som får tillgång till uppgifterna. Vidare ska sekretessen ha företräde framför meddelarfriheten.

Många av de uppgifter som utgör underlag i Skatteverkets ärenden om sekretessmarkeringar och kvarskrivning är av känslig natur. Vid kvarskrivning gäller detta bl.a. den berörda personens verkliga adressuppgifter. Många uppgifter ges in av den som ansöker om åtgärden. Andra uppgifter hämtas in av Skatteverket från någon annan myndighet, t.ex. från polisen, socialnämnd eller hälso- och sjukvården. Uppgifterna som sådana förs inte in i folkbokföringsdatabasen, men måste ändå anses vara uppgifter som förekommer i verksamhet som avser folkbokföringen. De omfattas därmed av folkbokföringssekretess enligt 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). För vissa uppgifter som hämtas in kan sekretess hos den myndighet som uppgiften härrör från gälla också hos Skatteverket. Det gäller t.ex. förundersökningssekretess enligt 18 kap. 1 § och sekretess för uppgifter hos Säkerhetspolisen enligt 18 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen.

Enligt Folkbokföringsutredningen ger inte den sekretess som gäller i dag, särskilt inte folkbokföringssekretessen, ett tillräckligt skydd för de uppgifter som finns i ärenden om uppgift om skyddsbehov eller kvarskrivning. Utredningen pekar bl.a. på att myndigheter som tillämpar en starkare sekretess, t.ex. socialnämnd och hälso- och sjukvården, men som inte överförs, inte torde lämna ut känsliga uppgifter till en myndighet där sekretesskyddet är lägre. Vidare har utredningen uppmärksammat rättspraxis där uppgifter av detta slag inte ansetts uppfylla kravet att det fanns särskild anledning att anta att den enskilde eller

någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och därmed att folkbokföringssekretessen inte varit tillämplig.

Med hänsyn till att andra myndigheter kan behöva få del av det material som Skatteverket har tillgång till för kunna t.ex. göra en sekretessprövning, bör sekretessen överföras till andra myndigheter. Sekretessen avser uppgifter om en enskilds personliga förhållanden och den enskildes intresse av sekretess får anses väga mycket tungt i dessa fall. Uppgifter som omfattas av denna sekretess bör därför inte kunna lämnas ut med stöd av meddelarfriheten.

Flertalet remissinstanser har tillstyrkt utredningens förslag eller inte haft några invändningar mot det. Den enda remissinstans som kommenterat detta förslag särskilt, Patent- och registreringsverket, har betonat att förslaget skulle stärka myndighetens möjligheter att upprätthålla sekretessen för känsliga uppgifter i namnären. Det får därmed finnas ett behov av att göra den ändring i sekretesskyddet som Folkbokföringsutredningen har föreslagit. Med hänsyn till den bedömning som gjorts beträffande utredningens förslag om registrering av uppgift om skyddsbehov i folkbokföringen, se avsnitt 9.1.2, finns det inte anledning att nu införa sekretess i sådana ärenden.

Det skulle däremot kunna övervägas om ett förstärkt sekretesskydd av detta slag borde införas för uppgifter i ett ärende om sekretessmarkering. Detta skulle såsom Patent- och registreringsverket framhållit även stärka sekretessen hos andra myndigheter till vilka sekretessen överförs. Av det underlag som nu finns går det dock inte att sluta sig till att Skatteverket i dag verkligen hindras från att få den information som myndigheten behöver för att kunna bedöma frågan om sekretessmarkering. Det är även oklart i vilken utsträckning underlaget i dessa ärenden innehåller uppgifter som också förs in i folkbokföringsdatabasen, och därmed även fortsättningsvis skulle omfattas av folkbokföringssekretessen, eller som omfattas av sekretess som överförts från en annan myndighet eller som finns i offentliga handlingar, t.ex. domar eller beslut om kontaktförbud. Frågan kräver ytterligare utredningsarbete. Därmed bör den nya sekre-

tessbestämmelse som nu föreslås, i enlighet med Folkbokföringsutredningens förslag, begränsas till att omfatta uppgifter i ärende om kvarskrivning.

10 Utgångspunkter för en mer övergripande reform

10.1 En sammanhållen, konsekvent och effektiv ordning för skyddade personuppgifter

10.1.1 Allmänt om skyddet för personuppgifter

Sekretessmarkering och kvarskrivning i folkbokföringen används t.ex. för kvinnor som misshandlats av sina före detta män, personer som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld, invandrare som är politiskt förföljda, poliser, väktare och andra personer som hotas på grund av sitt arbete, personer som är eller har varit med i kriminella nätverk och personer som hörts som vittnen i en brottmålsrättegång. Åtgärderna kan också tillämpas för familjemedlemmar som är bosatta på samma adress i syfte att hindra att adressen kan sökas via uppgifter om dem.

Offentlighetsprincipen är en grundpelare i det svenska samhället. Samtidigt finns det ett uppenbart behov av att kunna skydda personuppgifter för den som riskerar hot, förföljelse eller allvarliga trakasserier. Detta behov tydliggörs av det faktum att drygt 12 100 personer idag har sekretessmarkering, kvarskrivning eller en kombination av dessa åtgärder i folkbokföringsdatabasen. De olika skyddsformerna är dock förenade med olika svårigheter och brister. Såsom framgår av redogörelsen i avsnitt 3 har dessa frågor varit föremål för ett flertal utredningar under

drygt tjugo års tid. Systemet har stegvis förbättrats men det finns alltså vissa brister och utrymme för förbättringar.

Att leva under hot under en längre tid medför i sig stora påfrestningar för den enskilde och åtgärder för att skydda hans eller hennes personuppgifter kan bara delvis motverka detta. Dessutom medför skyddet i sig olika svårigheter för dem som berörs och åtgärderna ställer bl.a. krav på olika förändringar i personens livsföring. Härtill kommer att det är svårt att gömma sig i ett relativt litet land som Sverige, oavsett om man har skydd för sina personuppgifter eller inte. Det är alltså viktigt att hålla i minne att skyddsåtgärder av detta slag ställer stora krav på den enskilde samtidigt som skyddet inte kan bli helt vattentätt.

En utgångspunkt för dagens ordning, som också bör gälla fortsättningsvis, är att de olika åtgärder som kan vidtas för att skydda hotade eller förföljda personers personuppgifter följer en viss hierarki och att grundprincipen är att den minst ingripande åtgärd som bedöms ge tillräckligt skydd bör väljas. De åtgärder som innebär att ofullständiga eller fiktiva uppgifter förs in i folkbokföringen, dvs. kvarskrivning och fingerade personuppgifter, bör därmed vara förbehållna för allvarigare fall. För det stora flertalet bör ett skydd som bygger på sekretess för personuppgifter vara tillfyllest. Överväganden beträffande hur de olika skyddsåtgärderna bör vara utformade lämnas i kommande avsnitt. I det följande redovisas vissa övergripande utgångspunkter.

10.1.2 En sammanhållen ordning för bedömningar och skyddsåtgärder

Nu aktuella sekretessmarkeringar, liksom kvarskrivning och fingerade personuppgifter, bygger på en hot- och riskbedömning samt vissa andra överväganden. För sekretessmarkeringar sker en bedömning av om åtgärden kan förväntas ha en skyddseffekt och för kvarskrivning krävs att sekretess och andra skyddsåtgärder, t.ex. kontaktförbud, inte anses vara tillräckliga. Insatserna är alltså avsedda att följa en skala från mindre till mer ingripande

åtgärder. I praktiken kombineras dock olika åtgärder. Framförallt förenas kvarskrivning ofta med en sekretessmarkering.

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 för hotade eller förföljda personer. Det gäller för det personsäkerhetsarbete som polisen ansvarar för, kontaktförbud som beslutas av åklagare samt skyddat boende och andra åtgärder som faller inom socialtjänstens verksamhet. De olika åtgärderna initieras regelmässigt av en ansökan från den person som berörs och många olika åtgärder kan vara föremål för prövning samtidigt. Även om det förekommer formaliserade eller informella kontakter mellan myndigheterna så är ansvaret för bedömningen och beslutsfattandet uppdelat.

Ingen myndighet har i dag ett övergripande ansvar eller möjlighet att göra en helhetsbedömning i fråga om de skyddsåtgärder som kan behövas. Detta är en följd av den generella ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter, men måste ändå anses vara en brist i systemet. 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. Det innebär också en risk för skiftande och emellanåt t.o.m. oförenliga bedömningar av frågor om skyddsbehov och skyddsåtgärder beträffande samma person och samma hot. Förutom att en fragmenterad ordning kan hämma dess effektivitet kan de skiftande bedömningarna vara svårbegripliga för den enskilde.

Beslutsstrukturen för skyddade personuppgifter bör således ses över. Ansatsen bör vara att skapa en ordning som är så sammanhållen och samordnad som möjligt när det gäller hot- och riskbedömningar samt tillämpningen av olika skyddsåtgärder. Liksom idag bör olika trösklar gälla för åtgärderna och olika skyddsformer bör kunna kombineras.

Utgångspunkten bör vara den enskildes ansökan, vilken såsom i dag kan avse en viss skyddsåtgärd. Det är dock möjligt

att i stället inrätta en ordning där den enskilde ansöker om skydd av personuppgifter och den prövande myndigheten sedan tar ställning till alla de alternativ som står till buds. Handläggningen skulle kunna samlas hos en myndighet, vilket skulle kunna medföra en mer rationell hantering och leda till snabbare beslut. Sådana skäl anfördes t.ex. till stöd för att flytta handläggningen av ärenden om fingerade personuppgifter till Rikspolisstyrelsen (prop. 2010/11:119 s. 69).

Härtill kan olika modeller övervägas för att i vart fall samordna den riskbedömning som sedan ligger till grund för olika åtgärder som olika myndigheter ansvarar för. Frågor om sekretess, och därmed om sekretessmarkeringar, prövas naturligen av den myndighet som har uppgiften, medan kvarskrivning skulle kunna beslutas av t.ex. polisen och sedan vara föremål för registrering i folkbokföringen i likhet med vad som gäller för fingerade personuppgifter. En sådan ordning skulle också vara möjlig för en skyddsåtgärd som består av en särskild registrering i folkbokföringen, t.ex. den av Folkbokföringsutredningen föreslagna möjligheten att registrera en uppgift om skyddsbehov eller i fråga om skyddad folkbokföring av det slag som Personsäkerhetsutredningen tidigare föreslagit.

10.1.3 En konsekvent reglering

För den enskilde och för ett effektivt skydd är det naturligtvis viktigt med en konsekvent reglering. Så är dock inte alltid fallet. Samtidigt som olika åtgärder kan vidtas för att skydda personuppgifter beträffande en förföljd eller hotad person finns det andra regler som i praktiken kan innebära att personens vistelseort avslöjas.

Förutom den brist på sammanhållna åtgärder och bedömningar som tagits upp ovan finns det andra exempel där den rådande ordningen inte framstår som konsekvent från ett skyddsperspektiv. Ett exempel som Stalkningsutredningen tagit upp och som är föremål för förslag i detta ärende, se avsnitt 9.5.1,

gäller undantaget från sekretess enligt 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) såvitt gäller fastighets- och tomt-rättsbeteckningar.

Ett annat exempel är den skillnad som gäller i fråga om skaderekvisitet för sekretess enligt 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen jämfört med folkbokföringssekretessen enligt 22 kap. 1 § samma lag. Även om det senare skaderekvisitet också omfattar andra situationer än hot och förföljelse så riskerar diskrepansen att skapa osäkerhet. Trots att avsikten varit att det ska ställas lika höga krav för sekretess enligt 21 kap. 3 § som hos folkbokföringen för att adressuppgifter och liknande uppgifter ska kunna hemlighållas (se prop. 2005/06:161 s. 55) så uppfattas emellanåt kravet för sekretess i 21 kap. 3 § som ett högre krav (t.ex. SOU 2009:75 s. 415).

Ett tredje exempel är kravet att båda vårdnadshavarna måste ansöka eller samtycka till en flyttningsanmälan för barn under 18 år enligt folkbokföringslagen (1991:481). Barn som fyllt 16 år får dock även själv göra en sådan anmälan. Såsom redovisats i avsnitt 6.8 har Folkbokföringsutredningen funnit att detta bör gälla också när barnet har fått en uppgift om skyddsbehov registrerad som är avsedd att skydda mot den vårdnadshavare som därmed måste samtycka till en flyttning (SOU 2009:75 s. 428 f.), något som föranlett viss remisskritik. Med hänsyn till att skyddsåtgärderna i praktiken ofta förutsätter en flytt för att bedömas ge eftersträvd skyddseffekt, rimmar reglerna om flyttningsanmälan illa med intresset av en konsekvent ordning för skydd av hotade och förföljda personer. Detta hänger emellertid samman med familjerättsliga regler om vårdnad och umgänge, vilket gör att en avvägning måste göras mellan olika intressen och att reglerna om flyttningsanmälan inte med lätthet kan förändras. Tidigare förslag i detta avseende har inte lett till en förändring (se SOU 2007:52 och prop. 2009/10:192) och regeringen har inte heller funnit anledning att nu göra en annan bedömning i folkbokföringshänseende än vad Folkbokföringsutredningen har gjort (prop. 2012/13:120 s. 99). Vi återkommer till frågan i avsnitt 10.2.3.

Ytterligare ett exempel är den diskrepans som finns mellan processrättsliga forumregler, där svarandens hemvist styr domstolens behörighet, och intresset av att skydda hotade och förföljda, vilken bl.a. tagits upp av Östersunds tingsrätt med anledning av Stalkningsutredningens betänkande, se avsnitt 4.6. Frågan har också uppmärksamats av andra utredningar som lämnat vissa förslag, men dessa har ännu inte lett till någon lagändring. I anslutning härtill kan också nämnas de brister i skyddet som Justitiekanslern fört fram när det gäller uppgifter som redovisats av misstag i en förundersökning, se avsnitt 5.4.

I detta sammanhang kan också framhållas de skillnader som den rådande ordningen uppvisar i fråga om överklagandemöjligheter. Flertalet beslut om skyddsåtgärder, som avser en och samma hotsituation, får överklagas, men inte alla. Även om det finns skäl för undantagen så framstår detta som inkonsekvent.

10.1.4 Fortsatt utredningsarbete

I enlighet med vad som redovisats i avsnitten 10.1.1–10.1.3 bör frågan om en mer sammanhållen och konsekvent ordning för hot- och riskbedömningar och för skyddsåtgärder övervägas vidare. Avsnitt 10.1.2 innehåller vissa modeller för en reformerad beslutsstruktur som därvid bör bedömas. En skiss för hur en ny ordning för skyddad folkbokföring skulle kunna utformas finns i avsnitt 10.2.

De exempel som redovisats i avsnitt 10.1.3 påvisar behovet av en mer övergripande översyn av möjligheterna att skydda hotade eller förföljda personers personuppgifter, vilken går utöver skyddsåtgärder i folkbokföringen och fingerade personuppgifter. Att skapa ett skydd för så grundläggande uppgifter som adresser och andra kontaktuppgifter är dock komplicerat. Det är särskilt svårt i ett samhälle som bygger på öppenhet och insyn. Frågorna kräver ingående analyser och överväganden, vilka lämpligen bör ske inom ramen för ett fortsatt utredningsarbete.

10.2 En ny ordning för skyddad folkbokföring

Såsom redovisats i avsnitt 9.1.2 bör Folkbokföringsutredningen förslå om en ny skyddsform – registrering av skyddsuppgift i folkbokföringen – för att bota vissa brister i dagens ordning med sekretessmarkeringar (SOU 2009:75 s. 413 ff.) inte genomföras. Även om många remissinstanser har ställt sig positiva till förslaget har också vissa brister uppmärksammats. Det finns således anledning att fundera på hur en ny ordning för skyddet i folkbokföringen för uppgifter om hotade och förföljda personer i stället skulle kunna utformas.

I enlighet med vad Justitieombudsmannen har framfört i sitt remissvar måste en ordning för sekretesskydd vara förankrad i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och vara förenlig med de grundläggande principerna för offentlighet och sekretess. Vad som eftersträvas är en möjlighet att belägga skyddsbehövande personers personuppgifter med en absolut eller i vart fall mycket sträng sekretess. Justitieombudsmannen, som inte har någon invändning mot en sådan ordning, har anfört att detta lättast förverkligas genom att en särskild sekretessregel införs för uppgifter avseende den som efter ansökan har fått ett skyddsbehov fastställt. Såsom Justitieombudsmannen påpekat har Person säkerhetsutredningen tidigare lämnat ett förslag med den inriktningen (SOU 2002:71). Förslaget och remissynpunkter har redovisats i avsnitt 6.5.

En ordning av nu anfört slag skulle ha två komponenter. För det första behövs det ett förfarande för att fastställa att en viss person har ett skyddsbehov. För det andra behövs det en sekretessreglering.

10.2.1 Fastställande av skyddsbehov

Förutsättningarna för att fastställa ett skyddsbehov och det förfarande som ska tillämpas, vilket rimligen bör vara ansökningsbaserat, bör författningsregleras. Person säkerhetsutredningens

förslag var att särskilda regler om s.k. skyddad folkbokföring skulle införas i folkbokföringslagen (1991:481). Därmed avsågs folkbokföring i särskild ordning, dvs. på ett särskilt sätt i folkbokföringsdatabasen. Åtgärden, som skulle beslutas av Skatteverket, avsågs kunna förenas med kvarskrivning. Lagens generella bestämmelser om överklaganden skulle gälla. Sekretessmarkering ansågs kunna användas som en första åtgärd eller vara ett komplement till skyddad folkbokföring, men reglerades inte särskilt (SOU 2002:71 s. 102 ff.).

Folkbokföringsutredningens förslag om registrering av uppgift om skyddsbehov ger i stället en åtgärd som är på samma nivå som en sekretessmarkering, där registreringen i sig har den signalverkan som markeringen har i dag. Åtgärderna behöver därför inte kombineras, även om utredningen ser ett behov av att även fortsättningsvis kunna använda sekretessmarkering i vissa fall som inte ger upphov till en registrering. Kvarskrivning är däremot en helt separat åtgärd, reglerad på samma sätt som i dag.

Utredningarnas förslag har också olika utgångspunkter i fråga om sekretess. Medan Personsäkerhetsutredningens förslag är anpassat till ett starkare sekretesskydd för uppgifter i folkbokföringen, med ett omvänt skaderekvisit och överföring av sekretess till annan myndighet, tar Folkbokföringsutredningens förslag sikte på den nuvarande folkbokföringssekretessen, med ett rakt skaderekvisit (se vidare nedan). Frågan om vilken sekretess som bör gälla påverkar alltså utformningen av de olika skyddsåtgärderna och det inbördes förhållandet dem emellan.

Av remissvaren beträffande de två utredningarnas förslag framgår vidare att just förhållandet mellan den föreslagna ordningen för att fastställa skyddsbehovet för hotade och förföljda personer och sekretessmarkeringar respektive kvarskrivning har föranlett frågor och behov av klargöranden. Åtgärderna är naturligen sammanlänkade. Till exempel är de bedömningar som krävs för att fastställa ett skyddsbehov till stora delar desamma för samtliga åtgärder. Det kan vidare konstateras att kvarskrivning i dag praktiskt taget alltid förenas med sekretessmarkering för att skydda andra uppgifter än adressuppgifter i folkbokföringen. Ett

tredje exempel är att den skyddade folkbokföring som Person-säkerhetsutredningen föreslog, som en förhöjd skyddsnivå, också innefattar registrering på särskilt sätt i folkbokföringsdatabasen, något som i praktiken motsvaras av de handläggningsrutiner som Skatteverket även tillämpar för skyddet på grundnivån i form av sekretessmarkering.

Inget av de nu liggande förslagen kan utan ytterligare överväganden läggas till grund för den ordning som krävs för att fastställa skyddsbehovet. Det är särskilt frågor om förhållandet mellan olika skyddsåtgärder som måste utvecklas vidare. Olika modeller kan övervägas för att så långt möjligt skapa ett sammanhållet system för riskbedömningar och för de olika skyddsåtgärderna, se vidare avsnitt 10.1.2. I enlighet med vad som påtalats i avsnitt 9.4 innefattar detta även att beslutsordningen för olika skyddsåtgärder ses över. Nu anförda frågor och de sekretessregler som ska gälla bör bedömas och avgöras i ett sammanhang.

10.2.2 Sekretess

Den andra komponenten är en särskild sekretessbestämmelse för de aktuella personuppgifterna sedan skyddsbehovet slagits fast. Person-säkerhetsutredningens förslag var en förstärkt sekretess, med ett omvänt skaderekvisit, i ärenden om skyddad folkbokföring. Eftersom ärendet om skyddad folkbokföring också skulle omfatta en särskild registrering av personuppgifterna i folkbokföringsdatabasen (se SOU 2001:71 s. 118) avsåg den starkare sekretessen även dessa uppgifter. Den nya sekretessbestämelsen kopplades till den sekretess som gäller i ett ärende om fingerade personuppgifter och innebar att sekretessen även skulle överföras till en myndighet dit uppgiften lämnas (jfr nuvarande 22 kap. 2-3 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)).

Folkbokföringsutredningen har däremot i fråga om uppgifter i folkbokföringsdatabasen utgått från det sekretesskydd som

gäller i dag. Det förslag om stärkt sekretess som Folkbokföringsutredningen lämnat, vilket har behandlats i avsnitt 9.5.2, tar nämligen endast sikte på uppgifter i ärendet om skyddsåtgärden, inte för uppgifterna i folkbokföringen. I fråga om personuppgifter i folkbokföringen för den som har ett fastställt skyddsbehov lämnades däremot inte något förslag om skärpt sekretess. Utredningen gjorde därmed, i likhet med Stalkningsutredningen (SOU 2008:81 s. 243 f.), bedömningen att den nuvarande sekretessnivån är tillräcklig. Stalkningsutredningen fann vidare att en skärpning av sekretessen visserligen skulle höja skyddet för personuppgifterna och med stor sannolikhet eliminera risken för oavsiktliga utlämnanden, men att en sådan förändring inte vore lämplig med hänsyn till stora negativa effekter på de berörda personernas möjligheter att fungera i samhället. Enligt Stalkningsutredningen skulle det dessutom behövas en sekretessbrytande bestämmelse för att undvika att personen har möjlighet att i skydd av sina skyddade uppgifter undkomma avtal eller begå brott, vilken sannolikt skulle behöva vara så vidsträckt att huvudregeln i princip skulle förlora sin funktion.

Den inskränkning av offentligheten som en skärpt sekretess innebär måste övervägas noggrant. Visserligen kan detta väl motiveras av intresset av att förföljda, hotade och våldsutsatta personer inte riskerar att råka illa ut på grund av brister i sekretessskyddet, men det måste vägas bl.a. mot det faktum att det här är fråga om uppgifter som används dagligen i hela samhället. Konsekvenserna såväl för den enskilde som för myndigheter, näringsliv och samhället i övrigt måste belysas närmare. Härtill måste en bedömning göras beträffande hur behovet av att motverka missbruk av skyddet ska tillgodoses.

För att skyddet ska vara effektivt måste sekretessen gälla inte bara för folkbokföringen utan också hos andra myndigheter och även för uppgifter som den enskilde själv lämnar till en myndighet. Därmed måste även dagens sekretess enligt 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen, som tillkommit efter Person säkerhetsutredningens förslag, och andra bestämmelser i den lagen vägas in i bedömningen. Sekretessskyddets utformning och

villkoren för att fastställa det underliggande skyddsbehovet måste också korrespondera. Dessa frågor kan inte avgöras på det nu föreliggande underlaget och måste därför utredas vidare.

För det fall det bedöms vara olämpligt med en skärpt sekretess för uppgifter om den vars skyddsbehov har fastställts bör sekretesskyddet kopplas till detta beslut. Frågor om överföring av sekretess till andra myndigheter och förhållandet till bestämmelserna i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen måste då övervägas. Såsom redan nämnts påverkar detta även bedömningen av förhållandet mellan olika skyddsåtgärder, varvid den nya sekretessbestämmelse som föreslås i avsnitt 9.5.2 måste beaktas.

10.2.3 Andra frågor som bör tas upp i det fortsatta utredningsarbetet

I samband med det fortsatta utredningsarbete som nu förordas bör även den brist avhjälpas som består i att aviserade myndigheter i dag inte kan se att en sekretessmarkering avser en risk för våld, hot eller förföljelse, se avsnitt 9.1.3. Det kan t.ex. ske genom en ny sekretess som också överförs till andra myndigheter eller bättre korrespondens mellan de sekretessregler som olika myndigheter tillämpar till skydd för uppgifter om hotade och förföljda personer. Ett annat alternativ kan vara en förändring av bestämmelsen om folkbokföringssekretess så att risken för våld, hot eller förföljelse särskiljs från andra former av men.

I enlighet med vad som sagts i avsnitt 10.1.3 bör vidare frågan om förhållandet mellan ett fastställt skyddsbehov och reglerna om flyttningsanmälan beträffande barn övervägas ytterligare från ett skyddsperspektiv och i avsikt att skapa en ordning för skyddsåtgärder som är så konsekvent som möjligt. Ytterst är detta en fråga om det inbördes förhållandet mellan skyddsåtgärder respektive vårdnad och umgänge beträffande barn, vilket behöver klargöras. Denna fråga berörs också i anslutning till fingerade personuppgifter i avsnitt 10.4.

Såsom några remissinstanser påpekade i anslutning till Person säkerhetsutredningens förslag måste även förslagens tekniska och ekonomiska konsekvenser bedömas.

10.3 Kvarskrivning

Stalkningsutredningen har konstaterat att kvarskrivning formellt sett innebär ett gott skydd mot förföljelse, men att många upplever det som mycket påfrestande att leva på det sätt som krävs för att åtgärden ska fungera (SOU 2008:81 s. 242). Häremot har Landstinget i Östergötland invänt att åtgärden inte fungerar och att många kvarskrivna upplever att deras skydd inte är tillräckligt.

Såsom framhållits i avsnitt 10.2 kräver den reformerade ordning för skydd av personuppgifter som förordas också överväganden i fråga om kvarskrivning och dess förhållande till övriga skyddsåtgärder. Ett förbättrat skydd i form av sekretess skulle kunna minska behovet av att tillgripa kvarskrivning, som är en mer ingripande och påfrestande åtgärd för den enskilde, i vissa fall. Vidare bör frågan om att utvidga utrymmet för att medge fingerade personuppgifter övervägas vidare, se vidare i avsnitt 10.4. Kvarskrivning som skyddsåtgärd kommer alltså att vara föremål för ytterligare bedömningar vid ett fortsatt utredningsarbete. En särskild fråga som bör uppmärksammas, vilket flera remissinstanser också har berört, är barnens situation vid kvarskrivning.

10.4 Fingerade personuppgifter

Stalkningsutredningens bedömning att det ska 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, har fått stöd av remissinstanserna. De krav som gäller i fråga om risken

för allvarlig brottslighet och, om än inte uttryckligen angivet, åtgärdens förväntade effektivitet ska fortsätta att gälla. Det får anses finnas ett behov av att göra en förändring i denna riktning. Utgångspunkten bör dock även fortsättningsvis vara att fingerade personuppgifter ska tillämpas restriktivt.

Utredningens förslag går i huvudsak ut på att införa en lämplighetsprövning som alternativ till en ren skyddsbehovsbaserad bedömning. I enlighet med den bedömning som gjorts i avsnitt 9.3 har dock förslaget visat sig ha vissa brister som innebär att det inte bör genomföras i den form som utredningen har föreslagit. En annan lösning för att vidga utrymmet för fingerade personuppgifter bör därför övervägas.

En möjlighet som bör övervägas är att utforma bestämmelserna med inriktning på att närmare ange villkoren för när fingerade personuppgifter får medges, i stället för att som i dag ha en fakultativ bestämmelse med ett villkor som måste vara uppfyllt (risk för allvarlig brottslighet) och en omständighet som hindrar åtgärden (tillräckligt skydd genom andra åtgärder). Utöver kravet i fråga om risken för allvarlig brottslighet kan därmed alternativa grunder för att medge fingerade personuppgifter föreskrivas.

Vidare bör bestämmelsen återspegla de villkor som gäller i dag om att åtgärden måste bedömas kunna fungera i praktiken och att den i övrigt är lämplig, t.ex. med hänsyn till personens ekonomiska förhållanden. Dessa villkor bör gälla för båda alternativen. Frågan om skyddsbehovets utsträckning i tiden kan däremot lämpligen beaktas inom ramen för de två alternativen utan att det anges särskilt.

Svårigheten är dock inte att utforma en bestämmelse av detta slag utan i stället att finna en lämplig avvägning i fråga om de personrelaterade skäl som bör kunna leda till fingerade personuppgifter trots av andra åtgärder uppfyller skyddsbehovet. Detta kräver en närmare studie av bl.a. vilka förhållanden som medför att fingerade personuppgifter fungerar bra i praktiken. För att detta alternativ ska fylla sin funktion bör prövningen omfatta inte bara den hotade personen utan även de familjemedlemmar

som också skulle omfattas av åtgärden. Det innebär bl.a. att inte bara fingerade personuppgifter utan också de andra skyddsformer som ställs mot denna åtgärd vid bedömningen, främst kvarskrivning, bör utvärderas utifrån ett barnperspektiv. En viktig fråga som bör få ett svar är hur förhållandet bör vara mellan skyddsåtgärderna respektive rätt till vårdnad och umgänge. Detta kräver i sin tur en närmare utredning av möjligheterna att kombinera skyddsåtgärderna med vårdnads- och umgängesrätt. Om de inte kan förenas krävs ett ställningstagande beträffande vad som bör ges företräde.

Härtill måste en noggrann konsekvensanalys göras. Det gäller inte minst effekterna för polisen eftersom fingerade personuppgifter i praktiken är en permanent åtgärd som kräver fortlöpande insatser av olika slag.

De överväganden som nu tagits upp kräver ytterligare utredningsinsatser. Detta bör ske inom ramen för den övergripande översyn av systemet för skydd av personuppgifter som förordats i avsnitt 10.1.

10.5 Ansökningar om skyddsåtgärder beträffande barn

Sekretessmarkering i folkbokföringen, kvarskrivning och medgivande till fingerade personuppgifter bygger alla på ett ansökningsförfarande. Av praktiska skäl är detta nödvändigt. För samtliga dessa åtgärder uppstår därmed frågan vem som bör vara behörig att göra en ansökan. För kvarskrivning och fingerade personuppgifter finns uttryckliga regler, medan föreskrifter saknas i fråga sekretessmarkering.

De aktuella skyddsåtgärderna kan omfatta både sökanden och familjemedlemmar som bor tillsammans med honom eller henne. Familjemedlemmarna är ofta barn eller ungdomar under 18 år. Såväl utredningarna som vissa remissinstanser har tagit upp frågan vem som bör kunna ansöka om en skyddsåtgärd beträffande barn och ungdomar under 18 år. I dag får en vårdnadshavare

ansöka om kvarskrivning eller fingerade personuppgifter för en underårig och åtgärden avser skydd mot den andre vårdnadshavaren. Motsvarande gäller enligt Skatteverkets handläggningsrutiner för sekretessmarkeringar och det föreslogs också gälla enligt Folkbokföringsutredningens förslag om registrering av uppgift om skyddsbehov i folkbokföringen. Det är alltså den vedertagna ordningen i dessa sammanhang.

Frågan om vem som får göra en flyttningsanmälan för barn samt Folkbokföringsutredningens bedömning i detta avseende och den remisskritik som riktats mot den bedömningen har behandlats i avsnitten 6.8, 10.1.3 och 10.2.3. Såsom redan uttalats finns det ett behov av att se över denna fråga.

En annan näraliggande fråga som påtalats i förhållande till kvarskrivning och fingerade personuppgifter, men som inte har berörts av utredningarna, gäller ansökningar om skyddsåtgärder för barn vars vårdnadshavare inte vill eller kan göra detta trots att det finns ett skyddsbehov. Frågan har främst hållits fram i förhållande till s.k. hedersrelaterad brottslighet.

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. 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 torde kvarskrivning eller fingerade personuppgifter i de fall som nu är aktuella förutsätta att den underårige vistas någon annan stans 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, t.ex. socialnämnden, under vissa förhållanden bör ges en uttrycklig rätt att ansöka om kvarskrivning och fingerade personuppgifter för någon som är under 18 år. Härvid måste en avvägning göras i förhållande till vårdnadshavarens ansvar, enligt 6 kap. 1-2 §§ föräldrabalken, för barnets personliga förhållanden och för att se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran blir tillgodosedda. I enlighet med de bedömningar som ligger till grund för lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn och de nyligen införda bestämmelserna i 6 kap. 13 a § föräldrabalken (prop. 2011/12:53, bet. 2011/12:CU12, rskr. 2011/12:150, SFS 2012:131) finns det emellertid situationer när barn kan ha behov av att någon annan än vårdnadshavaren företräder barnets intressen.

Frågan om någon annan än en vårdnadshavare ska kunna ansöka om skyddsåtgärder för ett barn kräver ytterligare överväganden som inte ryms inom ramen för detta uppdrag. Detta bör i stället lämpligen ingå i den övergripande översyn som förordats och bör då avse såväl kvarskrivning och medgivande till fingerade personuppgifter som den nya ordning för skyddad folkbokföring som bör omfattas av samma uppdrag. Därvid är den översyn av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, m.m. som för närvarande pågår, och som ska redovisas den 3 mars 2014, av särskilt intresse (Dir. 2012:79).

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

De författningsförslag som lämnas här är av begränsad omfattning. Ändringarna bör kunna träda i kraft den 1 juli 2014. Det krävs inte några övergångsbestämmelser.

12 Ekonomiska och andra konsekvenser

De förslag som nu lämnas innebär bl.a. att polis och socialnämnd ska lämna biträde till Skatteverket i dess utredningar av frågor om sekretessmarkering och kvarskrivning i folkbokföringen. Detta avser dock ett samarbete som sker redan i dag och det eventuella merarbete som en författningsreglering kan innebära får anses rymmas inom ramen för befintliga anslag. Detsamma gäller för den underrättelseskyldighet som åläggs Skatteverket och, i enlighet med bedömningen i avsnitt 9.5.1, de konsekvenser som den förändringen i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) kan förväntas få för Lantmäteriets verksamhet.

Av den statistik som redovisas i avsnitt 3.2 framgår att kvinnor har skydd av personuppgifter i större utsträckning än män: ca 60 procent av de berörda personerna är kvinnor och ca 40 procent män. Detta förhållande har varit ungefär detsamma under senare år. Avsikten med skyddet är att skapa möjligheter för de berörda personerna att slippa utsättas för våld, hot eller förföljelse. De förslag som lämnas för att stärka detta skydd får därmed anses främja jämställdhet i samhället.

De föreskrifter om samarbete mellan Skatteverket och socialnämnd som föreslås är framförallt avsedda att förbättra situationen för barn och ungdomar genom att skapa förutsättningar för ett gott beslutsunderlag och efterföljande sociala stödinsatser.

De förslag som nu lämnas har dock begränsad omfattning. Den mer övergripande översyn och därav följande förslag som

förordas i avsnitt 10 skulle däremot ge betydligt större effekter för ett förbättrat skydd, vilket i sin tur vore brottsförebyggande och skulle i än högre grad främja jämställdhet samt de berörda barnens och ungdomarnas livssituation. Inom ramen för en sådan översyn måste även ekonomiska, organisatoriska, administrativa och andra konsekvenser av olika alternativ tas upp.

13 Författningskommentar

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

17 och 17 a §§

Genom den nya 17 a § åläggs en polismyndighet eller socialnämnd att på Skatteverkets begäran lämna biträde vid verkets utredning av en fråga om sekretessmarkering eller kvarskrivning i folkbokföringen. Bestämmelsen, som utformats med 2 kap. 4 § andra stycket föräldrabalken som förebild, ersätter 17 § tredje stycket. Motiven för ändringarna har redovisats i avsnitt 9.1.1 och 9.2.

Bestämmelsen avser biträde i Skatteverkets utredning av såväl frågor om sekretessmarkering som frågor om kvarskrivning. Till skillnad från vad som i dag gäller enligt 17 § tredje stycket, som endast avser kvarskrivning, omfattas också biträde av socialnämnd. Utredningen i dessa ärenden bygger i första hand på uppgifter som den enskilde lämnar, men Skatteverket har också ett eget utredningsansvar (se avsnitt 6.2.1 och 7.1.2). För att göra de bedömningar som krävs för de olika skyddsformerna bör utredningen i allmänhet innehålla polisens och, i vart fall såvitt åtgärden avser barn, socialnämndens bedömningar. Dessa uppgifter kan dock finnas redan i det material som sökanden ger in eller annars framstå som onödiga, t.ex. om det finns en nyligen meddelad dom eller ett domstolsbeslut som kan läggas till grund

för riskbedömningen eller det är uppenbart att ansökan inte bör föranleda skyddsåtgärden i fråga. Skatteverket har därför rätt, men inte någon skyldighet, att söka biträde.

Den nya bestämmelsen avser endast polismyndighetens eller socialnämndens skyldighet att biträda Skatteverket i dessa frågor och hindrar inte Skatteverket från att under utredningen också söka information från andra myndigheter. För polisens och socialnämndens uppgiftslämnande enligt bestämmelsen gäller ordinarie bestämmelser om sekretess i myndighetens verksamhet. Nya sekretessbestämmelser föreslås gälla för Skatteverkets ärenden om kvarskrivning, vilka kommenteras i avsnitt 13.2.

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

21 kap.

3 §

Paragrafens andra stycke har ändrats på så sätt att undantaget från sekretess för uppgift om beteckning på fastighet eller tomt rätt har tagits bort. Därmed omfattar sekretessen även uppgifter av detta slag när övriga förutsättningar är uppfyllda. Skälen för ändringen redovisas i avsnitt 9.5.1.

22 kap.

2 a §

Paragrafen, som är ny, har behandlats i avsnitt 9.5.2. Sekretess ska gälla hos Skatteverket i ärenden om kvarskrivning för uppgift om enskilds personliga förhållanden. Bestämmelsen innehåller ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess, och motsvarar den sekretessbestämmelse i 22 kap. 2 § som gäller i ärenden enligt lagen (1991:483) om fingerade personupp-

gifter. Sekretessen kan avse uppgifter om personliga förhållanden beträffande sökanden, dennes närstående eller den person som utgör hotet.

I likhet med t.ex. folkbokföringssekretess enligt 1 § och sekretess i ärende om fingerade personuppgifter enligt 2 §, gäller sekretessen i högst sjuttio år för uppgift i en allmän handling.

3 §

Paragrafen avser överföring av sekretess till en annan myndighet och den omfattar sekretess, enligt 22 kap. 2 §, i ärende enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter. Bestämmelsen om överföring av sekretess har utsträckts till att också gälla sekretess i ärende om kvarskrivning enligt nya 2 a §. Det kan t.ex. vara fråga om en annan myndighet som behöver få tillgång till det underlag som finns hos Skatteverket. Ändringen har tagits upp i avsnitt 9.5.2.

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter som omfattas av sekretess enligt 22 kap. 1 § första stycket och 2 §. Den ändring som föreslås innebär att även sekretess för uppgift i ärenden om kvarskrivning enligt nya 2 a § går före meddelarfriheten. Frågan har behandlats i avsnitt 9.5.2.

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

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om underrättelser som Skatteverket inom ramen för sin folkbokföringsverksamhet ska lämna till socialnämnd. Ändringarna, som har behandlats i avsnitt 9.1.1 och 9.2, innebär att Skatteverket också ska lämna underrättelser om sekretessmarkering eller kvarskrivning beträffande ett barn. I fråga om kvarskrivning ska underrättelsen lämnas till socialnämnd där barnet faktiskt är bosatt, inte till socialnämnden på den ort där barnet är kvarskriven.

Bilaga 1 Stalkningsutredningens lagförslag såvitt avser skydd för personuppgifter (SOU 2008:81)

Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100) att 7 kap. 1 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

1 a §¹

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

Sekretessen gäller inte för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt. Sekretessen gäller inte heller för uppgift i Sekretessen gäller inte för uppgift i aktiebolagsregistret eller handelsregistret eller, i den utsträckning regeringen

¹ Senaste lydelse SFS 2006:854

aktiebolagsregistret eller handelsregistret eller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annat liknande register.

Sekretessen enligt första stycket tillämpas inte, om någon annan sekretessbestämmelse som ger ett starkare skydd för uppgiften är tillämplig hos myndigheten.

Utan hinder av sekretessen får uppgift om en enskild lämnas till förvaltaren i den enskildes konkurs.

I fråga om uppgift i allmän handling, gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

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

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

Vid ett beslut om att medge en person att använda fingerade personuppgifter ska övervägas om tillräckligt skydd kan beredas genom kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) eller på annat sätt. Vid ett sådant beslut ska beaktas den tid personen kan förväntas behöva skydd.

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

Fingerade personuppgifter får även medges om detta med hänsyn till den hotade personens personliga förhållanden i övrigt framstår som lämpligare än någon annan åtgärd.

Ett medgivande att använda fingerade personuppgifter får även ges åt en familjemedlem till en person som avses i första

² Senaste lydelse SFS 1997:988

stycket, om personerna varaktigt bor tillsammans.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

Bilaga 2 Folkbokföringsutredningens författningsförslag såvitt avser skydd för personuppgifter (SOU 2009:75)

I bilagan redovisas de författningsförslag som lämnades betänkandet Folkbokföringen (SOU 2009:75) beträffande registrering av uppgift om skyddsbehov i folkbokföringen. I betänkandet finns också andra förslag till ändringar i nedanstående författningar, vilka inte redovisas här. Övriga förslag till lagändringar har tagits om hand i prop. 2012/13:120.

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 och 8 §§ 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 § införas en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***2 kap.****3 §¹**

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

1. person- eller samordningsnummer,
2. namn,
3. födelseid,
4. födelsehemort,
5. födelseort,
6. adress,
7. folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort 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),
14. anmälan enligt 5 kap. 2 § vallagen (2005:837), *och*
14. anmälan enligt 5 kap. 2 § vallagen (2005:837),
15. gravsättning.
15. gravsättning,
16. *uppgift om skyddsbehov.*

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 grun-

¹ Senaste lydelse 2009:274. Förslag till ändringar i paragrafen finns också i prop. 2012/13:120.

den 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 §²

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 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.

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

² Senaste lydelse 2006:380. Förslag till ändringar i paragrafen finns också i prop. 2012/13:120.

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 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 §³

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.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Skatteverkets beslut om rättelse och om information som skall 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.

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 Senaste lydelse 2003:671.

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. 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.

2 a §

Sekretess gäller i ärende 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 uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i 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.

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

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.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Socialnämnden skall 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.

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

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.

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