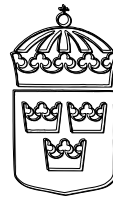


Regeringens proposition

2013/14:178



Förstärkt skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer

Prop.
2013/14:178

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 6 mars 2014

Jan Björklund

Beatrice Ask
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag som syftar till att ytterligare förstärka skyddet för personer som på olika sätt riskerar att utsättas eller har utsatts för våld, hot eller förföljelse.

Regeringen föreslår att polismyndigheten och socialnämnden på Skatteverkets begäran ska lämna biträde vid utredning av frågor om kvarskrivning och sekretessmarkering i folkbokföringen. Förslaget syftar till att öka samarbetet och samverkan mellan myndigheterna. Därigenom skapas också förutsättningar för ett bättre och mer gediget beslutsunderlag. Vidare införs en förstärkt sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i ärenden om kvarskrivning.

Regeringen anser dessutom att det bör skapas en mer sammanhållen och konsekvent reglering som skyddar hotade och förföljda personers personuppgifter. Regeringen kommer därför i ett annat sammanhang att göra en övergripande översyn av dessa frågor.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	4
2.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	5
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Ett starkare skydd för hotade och förföljda	6
4.1	Nuvarande skydd och behovet av en mer övergripande reform	6
4.2	Bättre underlag vid beslut om kvarskrivning och sekretessmarkering	10
4.3	Förstärkt sekretess för uppgifter i ärenden om kvarskrivning	16
4.4	Uppgift om beteckning för fastighet eller tomträtt	21
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	24
6	Kostnader och andra konsekvenser	24
7	Författningskommentar	25
7.1	Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	25
7.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	26
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer (Ds 2013:47)	28
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	30
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	34
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	35
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	37
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 2014	39

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2013/14:178

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481),
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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.

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

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

17 a §

*Polismyndigheten och social-
nämnden ska på Skatteverkets be-
gäran lämna biträde vid utredning
av frågor om kvarskrivning eller
sekretessmarkering i folkbok-
föringen.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

¹ Senaste lydelse 2003:657.

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

Prop. 2013/14:178

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att 22 kap. 2 § samt rubriken närmast före 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

Fingerade personuppgifter

Kvarskrivning och fingerade
personuppgifter

2 §

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

3 Ärendet och dess beredning

Chefen för Justitiedepartementet beslutade den 23 juni 2011 (Ju2011/4981/P) att uppdra åt en utredare att biträda departementet med att lämna förslag i fråga om skyddade personuppgifter i syfte att bl.a. höja skyddsnivån för personer som riskerar att utsättas för brott. Uppdraget skulle genomföras bl.a. 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). I uppdraget ingick också 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.

Uppdraget redovisades i maj 2013 genom departementspromemorian Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer (Ds 2013:47). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och promemorians författningsförslag i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2013/4729/L5).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 13 februari 2014 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Lagrådet har haft vissa synpunkter av såväl saklig som lagteknisk karaktär. Regeringen återkommer till dem i avsnitt 4.2, 4.3 och författningskommentaren.

4 Ett starkare skydd för hotade och förföljda

4.1 Nuvarande skydd och behovet av en mer övergripande reform

Varje år utsätts ett stort antal personer för våld, hot och trakasserier i sin vardag. En del av detta är våld i nära relationer och främst handlar det då om kvinnor som riskerar att utsättas för våld och andra kränkningar av en man som de har eller har haft ett förhållande med. Den fysiska och psykiska ohälsa, det mänskliga lidande och inskränkningar i de drabbades frihet som det leder till kan många gånger vara både betydande och bestående. Det är en angelägen uppgift för samhället att öka tryggheten samt ge skydd till de personer som lever i rädsla på grund av att de riskerar att utsättas för brott. Regeringens målsättning är att alla människor ska kunna leva i trygghet och säkerhet.

Den som är utsatt för eller riskerar att bli utsatt för personförföljelse ska kunna räkna med att samhället ställer effektiva skyddsåtgärder till förfogande. Regeringen och riksdagen har under lång tid arbetat för att förbättra skyddet för personer som har utsatts för brott. En rad olika åtgärder har också vidtagits för att öka stödet generellt till alla som har utsatts för brott, liksom särskilt för att förbättra situationen för kvinnor och barn som har utsatts för våld i nära relationer. Som ett led i regeringens strävanden att förbättra situationen för de personer som på olika sätt riskerar att utsättas eller har utsatts för våld, hot eller trakasserier har bl.a. ändringar genomförts i lagen om kontaktförbud. Ändringarna syftar till att stärka kontaktförbudets brottsförebyggande funktion och förbättra det skydd som förbudet avser att ge. Vidare har en nationell samordnare fått i uppdrag att driva arbetet mot våld i nära relationer framåt på ett samlat, samordnat och effektivt sätt (dir. 2012:38). Under föregående och innevarande mandatperiod har regeringen även avsatt betydande resurser till olika åtgärder för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

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

De uppgifter som registreras i folkbokföringen är som huvudregel offentliga. Det finns dock vissa möjligheter att skydda personuppgifter i folkbokföringsdatabasen genom s.k. sekretessmarkering eller kvarskrivning.

Folkbokföringssekretessen regleras i 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för uppgift om en enskilts personliga förhållanden i folkbokföringen, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Om det kan antas att utlämnande av uppgifter rörande en viss person innebär men för personen, kan en sekretessmarkering läggas in i registret. En sekretessmarkering fungerar som en varningssignal om att sekretess kan antas hindra utlämning vid en begäran om utlämnande av uppgifter. Om en sekretessmarkering inte är en tillräcklig åtgärd finns möjlighet för Skatteverket att besluta om kvarskrivning. Kvarskrivning innebär att en person, i samband med att han eller hon byter bostadsort, fortfarande är folkbokförd på den tidigare orten. Den verkliga bostadsorten hålls därmed hemlig. Skyddsformerna beskrivs något närmare i avsnitt 4.2.

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

personuppgifter av detta slag har ökat kraftigt under de senaste tjugo åren (år 1993 hade ca 4 700 personer skydd för sina personuppgifter).

Vid särskilt allvarliga hot kan tillstånd att använda s.k. fingerade personuppgifter lämnas. Varje år medges fingerade personuppgifter i 4–5 ärenden. Ett ärende kan avse en eller flera personer. I dag lever drygt 140 personer med fingerade personuppgifter.

Sekreessen enligt 22 kap. 1 § OSL gäller även i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen, om regeringen meddelat föreskrifter om det. Sådana föreskrifter finns i 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), av vilken framgår att sådan sekretess gäller även i bl.a. Lantmäteriets fastighetsregister och kommunala fastighetsregister.

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

Behovet av ett förstärkt skydd för personuppgifter

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 på området, exempelvis genom att det generella sekretesskyddet för en förföljd persons adressuppgifter och jämförbara uppgifter förts in i 21 kap. 3 § OSL. I promemorian har utredaren pekat på att de skyddsåtgärder som finns i dag är förenade med olika svårigheter och brister vilka också varit föremål för utredningar. Enligt utredarens uppfattning har systemet med skyddade personuppgifter dock stegvis förbättrats, men det finns alltså vissa brister och utrymme för förbättringar.

Staltningsutredningen föreslog bl.a. att tillämpningsområdet för att medge en person fingerade personuppgifter skulle utvidgas genom att vid bedömningen även beakta bl.a. hotets förväntade tidslängd samt den hotade personens behov och personliga förhållanden i övrigt. Vidare ansåg utredningen att Skatteverkets beslut att avslå en ansökan om sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen borde vara överklagbart (SOU 2008:81). Folkbokföringsutredningen ansåg däremot att det i stället borde kunna registreras en särskild uppgift om skyddsbehov i databasen och att beslut om avslag skulle kunna överklagas (SOU 2009:75).

Utredaren har för sin del i promemorian gjort bedömningen att användningen av sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen i huvudsak inte bör bli föremål för en närmare reglering i lag eller förordning. Vidare har han ansett att en möjlighet till registrering av uppgift om skyddsbehov inte heller bör genomföras. Skälet är huvudsakligen att ingen av dessa ändringar i praktiken skulle medföra ett förbättrat skydd eftersom ingen av åtgärderna skulle vara bindande vid en prövning av utlämnande av uppgifterna. Utredaren har vidare gjort bedömningen att Stalkningsutredningens förslag att vidga tillämpningsområdet för fingerade personuppgifter inte bör genomföras bl.a. eftersom konsekvenserna av den allmänna lämplighetsbedömning som utredningen föreslagit inte kan överblickas och att ytterligare överväganden därför är nödvändiga.

Utredaren har i stället förespråkat att hot- och riskbedömningen utvecklas och att det sker en större samordning av de olika skyddsåtgärderna. Ingen myndighet har i dag ett övergripande ansvar eller möjlighet att göra en helhetsbedömning i fråga om de skyddsåtgärder som kan behövas. Även om det förekommer formaliserade eller informella kontakter mellan myndigheterna så är ansvaret för bedömningen och beslutsfattandet uppdelat. Enligt bedömningen i promemorian är bristen särskilt påtaglig när en förutsättning för en viss åtgärd är att andra åtgärder, som någon annan myndighet ansvarar för, måste konstateras vara otillräckliga. Exempelvis får Rikspolisstyrelsen inte medge användande av fingerade personuppgifter om den enskilde kan beredas tillräckligt skydd genom kvarskrivning som beslutas av Skatteverket. Kvarskrivning i sin tur får endast medges om den enskildes behov av skydd inte kan tillgodoses genom t.ex. kontaktförbud som beslutas av åklagare. Detta innebär en risk för skiftande och emellanåt oförenliga bedömningar av frågor om skyddsbehov och skyddsåtgärder beträffande samma person och samma hot. Förutom att detta kan hämma skyddsåtgärdernas effektivitet, kan de skiftande bedömningarna vara svårbegripliga för den enskilde. I promemorian föreslås därför att beslutsstrukturen för skyddade personuppgifter bör ses över i syfte att skapa en sammanhållen ordning för hot- och riskbedömningar samt för olika skyddsåtgärder.

En annan brist som utredaren har lyft fram är vikten av en konsekvent reglering från ett skyddsperspektiv. Exempelvis kan det förekomma att samtidigt som åtgärder vidtas för att skydda uppgifter beträffande en förföljd eller hotad person, kan det finnas andra regler som i praktiken innebär att personens vistelseort avslöjas. Som exempel anges undantaget från sekretess enligt 21 kap. 3 § OSL såvitt gäller fastighets- och tomt-rättsbeteckningar.

Mot denna bakgrund har utredaren föreslagit att en övergripande översyn av skyddet för personuppgifter bör göras. I promemorian har även redovisats vissa konkreta synpunkter på inriktningen av en reformerad ordning.

Skyddet för personer som lever under hot om våld eller förföljelse är en angelägen fråga för regeringen. Att för dessa personer skapa ett gott skydd för personuppgifter är en viktig, men samtidigt komplex uppgift. Den redovisning som finns i promemorian tydliggör flera av de problem och brister som finns med det nuvarande systemet. Regeringen delar utredarens bedömning att det finns skäl att överväga hur dessa brister bör åtgärdas för att skapa ett bättre skydd för hotade och förföljda personer.

Vidare anser regeringen, i likhet med promemorian och samtliga remissinstanser, att målet bör vara att skapa en sammanhållen och konsekvent reglering på området. Regeringen har för avsikt att i ett annat sammanhang samlat överväga dessa frågor. Då bör också frågor om användningen av fingerande personuppgifter och frågor om vilka personkategorier som närmare bör kunna ges skydd kunna behandlas. Därefter avser regeringen att återkomma med förslag om hur skyddet för hotade och förföljda personer ytterligare kan förstärkas. Oaktat detta finns skäl att redan nu överväga vissa lag- och förordningsändringar som bl.a. syftar till att stärka samarbetet och samordningen mellan myndigheter. Dessa förslag redovisas i det följande.

4.2 Bättre underlag vid beslut om kvarskrivning och sekretessmarkering

Regeringens förslag: Polismyndigheten och socialnämnden ska på Skatteverkets begäran lämna biträde vid utredning av frågor om kvarskrivning och sekretessmarkering i folkbokföringen.

Regeringens bedömning: En skyldighet för Skatteverket att underrätta socialnämnden om ett barn medges kvarskrivning bör inte genomföras. En skyldighet för Skatteverket att underrätta socialnämnd om att en sekretessmarkering för ett barn har förts in i folkbokföringsdatabasen bör genomföras.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. I promemorian har dock föreslagits att Skatteverket även ska underrätta socialnämnden på barnets faktiska vistelseort om att barnet beviljats kvarskrivning.

Remissinstanserna: I princip samtliga remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot promemorians förslag om att Skatteverket ges rätt att begära biträde av polismyndighet och socialnämnd, däribland *Riksdagens ombudsmän, Göta hovrätt, Malmö tingsrätt, Östersunds tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Uppsala, Förvaltningsrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Datainspektionen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Barnombudsmannen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Statens tjänstepensionsverk, Skatteverket, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Ungdomsstyrelsen, Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet, Lunds universitet, Patent- och registreringsverket, Bolagsverket, Arbetsförmedlingen, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges advokatsamfund, Brottsofferjourernas Riksförbund, Kvinnors nätverk, Rädda barnen, Stiftelsen Allmänna Barnhuset, Sveriges Kvinno- och tjejjourers Riksförbund och Svenska journalistförbundet.*

Några remissinstanser har särskilt kommenterat förslagen. *Socialstyrelsen* och *Sveriges Kommuner och Landsting* har ifrågasatt om socialnämnden, med beaktande av gällande regler om tystnadsplikt och sekre-

tess, har möjlighet att lämna ut känsliga uppgifter till Skatteverket. Vidare har Socialstyrelsen anført att det är ottydligt vad socialnämndens roll konkret skulle innebära. *Kriminalvården* har ansett att även den bör ingå bland de myndigheter från vilka Skatteverket kan begära biträde. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* har anført att den sökande själv bör ges rätt att bestämma vilka kontakter Skatteverket ska ta och vem som ska biträda Skatteverket vid en utredning om skyddsbehov. *Barnombudsmannen* har efterfrågat nationella riktlinjer för hur riskbedömningen ska göras inför ett beslut om skyddade personuppgifter.

Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslagen att Skatteverket ska underrätta socialnämnden om att ett barn getts en sekretessmarkering eller beviljats kvarskrivning. Några remissinstanser, bl.a. *Socialstyrelsen*, *Statens skolverk* och *Brottsofferjourernas Riksförbund*, har emellertid utifrån den föreslagna underrättelseskyldigheten ifrågasatt hur socialnämnden hanterar frågor om sekretess. *Barnombudsmannen* har förordat att socialnämnden även bör underrättas när ett barn med skyddade personuppgifter flyttar från en kommun till en annan samt att socialtjänsten bör vara skyldig att utse en säkerhetssamordnare för barnet.

Skatteverket har föreslagit att uppgiften om kvarskrivning förs in i 2 kap. 3 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet så att myndigheten kan avisera uppgifterna till mottagare av folkbokföringsuppgifter som har behov av dessa i sin verksamhet. Utan en sådan lagändring kommer den föreslagna underrättelsen till socialnämnden att behöva ske manuellt.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Bättre underlag vid utredning om kvarskrivning

En person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier kan i samband med en flytt medges att vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten, s.k. kvarskrivning (16 § folkbokföringslagen [1991:481]). Skyddet vid kvarskrivning är inriktat på att hemlighålla personens bostadsort och verkliga adress då skydd med stöd av sekretessreglerna bedöms otillräckligt. En kvarskriven person får som regel även en sekretessmarkering som skyddar andra uppgifter som kan ge ledning om var personen uppehåller sig, exempelvis uppgifter om nytt namn eller familjeförhållanden.

Frågan om kvarskrivning prövas av Skatteverket. Som utredaren funnit finns det inte anledning att nu ändra detta. Däremot bör övervägas hur samarbetet och samordningen mellan Skatteverket och andra myndigheter kan stärkas.

En grundläggande förutsättning för kvarskrivning är att det rör sig om en konkret risk för brott, förföljelse eller trakasserier. Kvarskrivning får inte medges om personens behov av skydd kan tillgodoses genom kontaktförbud eller på annat sätt, såsom när sekretessmarkering är en tillräcklig åtgärd. En ansökan om kvarskrivning bör vara åtföljd av någon form av utredning som styrker de åberopade omständigheterna. Det kan t.ex. vara ett intyg från polis, socialtjänst, en kvinnojour eller brottsofferjour, ett beslut om kontaktförbud eller en dom. Ett beslut om kvarskrivning bör också, om det inte anses obehövligt, föregås av en utredning av

polisen om tillförlitligheten av uppgifterna och om allvaret i hotet (prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m., s. 116 f.). Skatteverket har därför en uttrycklig möjlighet att anlita biträde av polismyndighet i frågor om kvarskrivning (17 § folkbokföringslagen).

Utredningen i dessa ärenden bygger således i första hand på de uppgifter som den enskilde väljer att lämna. Skatteverket har dock, som alla förvaltningsmyndigheter, ett visst eget utredningsansvar (jfr bl.a. 7 § förvaltningslagen [1986:223]). Varje myndighet är också enligt 6 § samma lag skyldig att lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. En precisering av denna samverkan mellan myndigheter finns i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, av vilken följer att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över. Bestämmelsen omfattar således inte bara uppgifter ur allmänna handlingar utan alla uppgifter som myndigheten innehar. Informationsskyldigheten enligt bestämmelsen är dock inte undantagslös, utan begränsas bl.a. av om uppgiften är sekretessbelagd.

I syfte att stärka samarbetet och samverkan mellan myndigheterna när det gäller ärenden om kvarskrivning har det i promemorian föreslagits att Skatteverket i dessa ärenden ska ges rätt att vid behov begära biträde – inte bara av polismyndighet – utan även av socialnämnd. I princip samtliga remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. *Lagrådet* har däremot framfört att det, mot bakgrund av den kommande översynen, starkt kan ifrågasättas om det är motiverat att nu genomföra en lagändring som endast upplyser att även socialnämnden liksom i dag ska lämna biträde om Skatteverket begär det. Vidare har *Lagrådet* framhållit att en sådan ändring kan ge upphov till frågor om varför inte andra myndigheters skyldighet att biträda Skatteverket också anges.

Den prövning som ska göras av Skatteverket i ärenden om kvarskrivning är komplex och åtgärden kan komma att få stor inverkan på den enskilde och hans eller hennes livsföring. Det är viktigt att den utredning på vilken Skatteverket fattar sitt beslut är grundlig. Ett gott myndighetssamarbete är därför betydelsefullt. Även om det redan med dagens lagstiftning finns goda förutsättningar för Skatteverket att få biträde från andra myndigheter anser regeringen att det finns skäl att ytterligare betona verkets möjlighet att vid behov få hjälp av socialnämnden. Det behov av biträde som kan behövas omfattas visserligen redan av 6 § förvaltningslagen. Att uttryckligen ange även socialnämnden direkt i folkbokföringslagen innebär dock att möjligheten att begära och erhålla biträde i de aktuella frågorna tydligare lyfts fram. Detta bör därför kunna leda till ett ökat samarbete och samverkan mellan myndigheterna och därmed också skapa förutsättningar för ett bättre och mer gediget beslutsunderlag. Med hänsyn till att remissinstanserna i allmänhet varit positiva till att genomföra ändringen nu finns det inte heller anledning att, som *Lagrådet* har förespråkade, invänta den kommande översynen. Mot den bakgrunden anser regeringen att Skatteverket bör ges en uttrycklig möjlighet att vid behov begära biträde av socialnämnd i ärenden om kvarskrivning. Detta innebär, liksom redan för polismyndigheten, en skyldighet för socialnämnden att lämna biträde om Skatteverket efterfrågar det. Det finns dock inget som hindrar att Skatteverket även tillfrågar andra myndigheter

om bistånd när det finns behov av det. Skatteverket måste i varje enskilt fall ta ställning till om biträde behövs och i så fall vilken myndighet som bör tillfrågas.

Vad biträdet konkret kan komma att innebära för socialnämnden måste avgöras i varje enskilt fall med beaktande av de omständigheter som åberopats i ärendet. Biträde av socialnämnd kan exempelvis bli aktuellt i de fall då den skyddsbehövande inte har gjort någon polisanmälan eller haft någon annan kontakt med polisen rörande sin utsatthet, men där socialtjänsten har kännedom om fallet. Även i ärenden om kvarskrivning för barn kan det vara särskilt värdefullt att få biträde av socialnämnden för att tillföra utredningen såväl ett barnrättsperspektiv som kunskap om eventuella konsekvenser för det enskilda barnet. Sådant biträde innebär dock inte någon skyldighet för socialnämnden att i egen ordning utreda eller bedöma de enskilda fallen. Den föreslagna regleringen innebär inte heller i övrigt någon mer långtgående skyldighet än att lämna sådana uppgifter som socialnämnden förfogar över. Såsom är fallet avseende bistånd enligt 6 § förvaltningslagen ankommer det på socialnämnden att bedöma förutsättningarna för att kunna lämna biträde inom ramen för sin verksamhet (prop. 1985/86:80 om ny förvaltningslag, s. 23).

Biträdet kan exempelvis bestå av ett yttrande, särskilda upplysningar eller mer informella kontakter mellan myndigheterna. För socialnämndens biträde gäller dock de allmänna bestämmelserna om sekretess i myndighetens verksamhet. På samma sätt som vid den allmänna informationsskyldigheten enligt 6 kap. 5 § OSL måste därför socialnämnden innan en uppgift lämnas ut avgöra om detta kan ske utan hinder av sekretess (se t.ex. 26 kap. 1 § OSL). Uppgifter som Skatteverket erhåller i ärenden om kvarskrivning kan komma att omfattas av folkbokföringssekretessen i 22 kap. 1 § OSL. För uppgifter i ärenden om kvarskrivning föreslås vidare en förstärkt sekretess vilket kommer att öka förutsättningarna för socialnämnden att lämna det biträde som efterfrågas, se nedan under avsnitt 4.3.

Regeringen föreslår därför att även socialnämnden, på Skatteverkets begäran, ska lämna biträde vid utredning av frågor om kvarskrivning.

Bättre underlag vid utredning om sekretessmarkering

Uppgifter i allmänna handlingar är offentliga, om inte annat följer av en bestämmelse om sekretess. Den myndighet hos vilken uppgiften finns ska självant beakta om sekretess hindrar ett utlämnande av uppgiften. För att tydliggöra att en uppgift kan omfattas av sekretess har det under lång tid förekommit att handlingar sekretessmarkerats. 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, och tillämplig sekretessbestämmelse ska anges. I 5 kap. 5 § OSL finns kompletterande föreskrifter. Om det kan antas att en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut på grund av en bestämmelse om sekretess, får myndigheten markera detta genom en särskild anteckning, sekretessmarkering. En sekretessmarkering görs på handlingen eller, om handlingen är elektronisk, förs in i handlingen eller i det datasystem där den elektroniska handlingen hanteras. Utöver dessa bestämmelser är förfarandet med sekretessmarkeringar en oreglerad handläggningsåtgärd.

Att förutsättningen för sekretessmarkering är uppfylld innebär dock inte någon skyldighet för myndigheten att förse handlingen med en sådan markering. Detta gäller även vid sekretessmarkeringar i folkbokföringen.

En enskild som anser att dennes personuppgifter bör omfattas av sekretess kan ansöka om att Skatteverket ska införa en sekretessmarkering för dessa uppgifter i folkbokföringen. Skatteverket har utarbetat särskilda rutiner för hanteringen av ärenden om sekretessmarkeringar.

Den ordning med sekretessmarkeringar i folkbokföringen som tillämpas i dag är väl etablerad och fyller ett stort praktiskt behov. Sekretessmarkeringarna har en stor spridning i samhället eftersom de aviseras till andra myndigheter tillsammans med övriga uppgifter om personen. En sekretessmarkering utgör dock ingen slutlig prövning av sekretessfrågan utan är endast en varningssignal om att en noggrann sekretessprövning ska göras om de markerade uppgifterna begärs ut. Sekretessmarkeringen är således inte avsedd att ha någon verkan vid en efterföljande sekretessprövning, vilket är en uppgift för respektive myndighet att utföra självständigt. Skulle fråga om utlämnande av markerade uppgifter uppkomma hos en myndighet kan dock Skatteverket kontaktas för att ge upplysningar om skälen till att sekretessmarkeringen förts in i folkbokföringsdatabasen.

Normalt ska de skäl som ligger till grund för införandet av en sekretessmarkering vara tillräckliga för att våga lämna ut uppgifter med stöd av folkbokföringssekretessen i 22 kap. 1 § OSL. Av detta följer att det bör vara fråga om ett konkret hot som riktas mot den enskilde. En begäran om sekretessmarkering bör därför vara åtföljd av någon form av utredning som styrker de åberopade uppgifterna (prop. 1997/98:9, Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m., s. 34 f.). Däremot behöver inte beslutsunderlaget vara lika utförligt som vid ett ärende om kvarskrivning.

Liksom vid kvarskrivning bygger således utredningen i första hand på uppgifter som den enskilde själv lämnar, samtidigt som Skatteverket har ett självständigt utredningsansvar. Också vid sekretessmarkering har det i promemorian föreslagits att Skatteverket ska ges rätt att vid behov begära biträde av polismyndighet och socialnämnd. Även här har i princip samtliga remissinstanser tillstyrkt eller inte invänt mot förslaget.

För den enskilde kan en sekretessmarkering ha stor praktisk betydelse eftersom den uppmärksammar myndigheter på att det kan vara fråga om känsliga uppgifter. Det finns därför anledning att, liksom vid kvarskrivning, betona Skatteverkets möjlighet att vid behov få hjälp av polismyndighet och socialnämnd. Detta torde också leda till mer korrekta bedömningar såväl vid beslut om sekretessmarkering som vid förlängning av ett sådant beslut. Liksom vid kvarskrivning finns det dock inget som hindrar att Skatteverket även tillfrågar andra myndigheter när det finns behov av det.

Vad biträdet konkret kan komma att innebära för respektive myndighet måste avgöras i varje enskilt fall med beaktande av de omständigheter som åberopats i ärendet. De skäl som regeringen anfört för att införa en motsvarande möjlighet när det gäller ärenden om kvarskrivning gör sig också gällande när det gäller ärenden om sekretessmarkering. Också här kan biträdet bestå av exempelvis ett yttrande, särskilda upplysningar eller mer informella kontakter mellan myndigheterna. För polismyndighetens

och socialnämndens biträde gäller dock de allmänna bestämmelserna om sekretess i myndighetens verksamhet. På samma sätt som vid informationsskyldigheten enligt 6 kap. 5 § OSL måste därför både polismyndighet och socialnämnd innan de lämnar ut en uppgift avgöra om detta kan ske utan hinder av sekretess. Det kan särskilt beaktas att de uppgifter som Skatteverket erhåller i ärenden om sekretessmarkering kan komma att omfattas av folkbokföringssekretessen i 22 kap. 1 § OSL. Det torde därför finnas möjlighet för polismyndighet och socialnämnd att lämna det biträde som efterfrågas utan att nuvarande bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt ändras.

Regeringen föreslår därför att polismyndigheten och socialnämnden, på Skatteverkets begäran, ska lämna biträde vid utredning av frågor om sekretessmarkering i folkbokföringen.

Det är dock inte möjligt att därutöver införa en sådan rätt att överklaga avslag på en begäran om sekretessmarkering som några remissinstanser efterfrågat, eftersom den inte innefattar något bindande ställningstagande till sekretessfrågan och eftersom det inte heller finns någon skyldighet för en myndighet att sekretessmarkera en uppgift. Frågan om vilka uppgifter som lämpligen bör föras in i folkbokföringsregistret och i så fall på vilket underlag måste i stället bedömas vid övervägandena om en sammanhållen och konsekvent reglering på området.

Underrättelse till socialnämnden

I promemorian har också föreslagits att Skatteverket ska underrätta socialnämnden i den kommun där barnet faktiskt är bosatt om barnet medges kvarskrivning. Vidare har föreslagits att socialnämnden ska underrättas om att en sekretessmarkering avseende ett barn har förts in i folkbokföringsdatabasen. En sådan underrättelseskyldighet skulle regleras i förordningen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (2001:589) och inte kräva någon lagändring. Syftet skulle vara att säkerställa att socialnämnden ges kännedom om barn som lever med en hotbild.

Anledningen till att ett barn har skydd för sina personuppgifter kan bero på exempelvis att barnets förälder har behov av ett sådant skydd eller på att barnet själv är utsatt för hot, våld eller förföljelse. Oavsett vilket lever barnet i många fall under pressande förhållanden och kan ha varit med om traumatiska händelser. Det kan därför vara av vikt att socialnämnden får kännedom om förhållandena för att vid behov kunna bistå barnet och hans eller hennes närstående.

I princip samtliga remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. Några remissinstanser, bl.a. *Socialstyrelsen*, *Statens skolverk* och *Brottsofferjourernas Riksförbund*, har emellertid utifrån den föreslagna underrättelseskyldigheten ifrågasatt hur socialnämnden hanterar frågor om sekretess.

Socialtjänsten har genom socialtjänstlagen (2001:453) det yttersta ansvaret för att se till att barn får det stöd, den hjälp och det skydd som de är i behov av. I många fall där ett barn har beviljats kvarskrivning har socialnämnden redan kännedom om barnet och dess förhållanden. Ett beslut om kvarskrivning behöver inte heller innebära att det finns ett konkret behov av hjälp och stöd från socialnämnden. En skyldighet för Skatte-

verket att underrätta socialnämnden skulle dock kunna säkerställa att inga barn förbises. På motsvarande sätt kan en underrättelse om sekretessmarkering bidra till att barnets behov av stöd ytterligare kan uppmärksammas.

Mot detta måste emellertid ställas att den föreslagna skyldigheten när det gäller barn som beviljats kvarskrivning skulle innebära att vissa av de uppgifter som annars endast är kända för Skatteverket om den enskildes faktiska vistelseort ska lämnas till socialtjänsten där. Enligt regeringen måste hanteringen av sådana uppgifter vara begränsad till vad som är absolut nödvändigt för att minimera riskerna för att uppgifterna kommer ut. Även med ett förhållandevis starkt sekretessskydd innebär varje ytterligare led i hanteringen av en uppgift en risk för att den kan utlämnas av misstag. När det gäller uppgifter om den faktiska vistelseorten vid kvarskrivning skulle konsekvenserna kunna bli betydande om de skulle bli offentliga, även om själva adressen fortfarande hölls hemlig. För att genomföra utredarens förslag måste därför krävas att det finns ett reellt behov. Visserligen har remissinstanserna i allmänhet ställt sig bakom förslaget och även regeringen anser att det i viss mån skulle bidra till att ytterligare uppmärksamma barn som är i behov av insatser. Å andra sidan framgår varken av promemorian eller av remissvaren att socialtjänsten i dag i någon beaktansvärd utsträckning saknar uppgifter om barn med skyddad identitet i kommunen som också har behov av insatser. Regeringen är därför inte beredd att på nuvarande underlag föreslå en sådan underrättelseskyldighet när det gäller kvarskrivning. Frågan om i vilken utsträckning sådana uppgifter kan och bör lämnas till socialtjänsten får i stället övervägas i den samlade översynen. I det sammanhanget kan också de frågor som några remissinstanser väckt i anslutning till förslaget övervägas.

När det gäller den föreslagna underrättelseskyldigheten om att en sekretessmarkering avseende ett barn har förts in i folkbokföringsdatabasen, innebär den inte mer än att den varningssignal som markeringen utgör vidarebefordras till socialtjänsten. Det handlar alltså inte om att vidarebefordra känsliga uppgifter. Regeringen har därför för avsikt att genomföra det förslaget genom förordningsändringar.

4.3 Förstärkt sekretess för uppgifter i ärenden om kvarskrivning

Regeringens förslag: Sekretess ska gälla i ärende om kvarskrivning för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Får en myndighet en uppgift som är sekretessreglerad på detta sätt från en myndighet som handlägger ärenden om kvarskrivning, ska sekretessen bli tillämplig på uppgifterna även hos den mottagande myndigheten.

I fråga om uppgifter i allmänna handlingar ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

Den tystnadsplikt som följer av den föreslagna regleringen ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag, dock att det i promemorian föreslagits att det uttryckligen anges att sekretessen ska gälla hos Skatteverket.

Remissinstanserna: I princip alla remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot promemorians förslag, däribland *Riksdagens ombudsmän, Göta hovrätt, Malmö tingsrätt, Östersunds tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Uppsala, Förvaltningsrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Datainspektionen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Barnombudsmannen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Statens tjänstepensionsverk, Lantmäteriet, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Ungdomsstyrelsen, Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet, Lunds universitet, Patent- och registreringsverket, Bolagsverket, Arbetsförmedlingen, Sveriges Kommuner och Landsting, Lantmäterimyndigheten Malmö stad, Sveriges advokatsamfund, Mäklarsamfundet, Kvinnors nätverk, Rädda barnen, Stiftelsen Allmänna barnhuset, Sveriges Kvinno- och tjejjourers Riksförbund och Svenska journalistförbundet.*

Försäkringskassan har ansett att sekretessbestämmelsen bör utformas som en primär sekretessbestämmelse och att sekretessen ska gälla oavsett hos vilken myndighet uppgiften förekommer.

Några remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm* och *Kvinnors nätverk*, har föreslagit att motsvarande förstärkta sekretesskydd även bör införas för uppgifter i ärende om sekretessmarkering.

Skälen för regeringens förslag

Sekretesskyddet stärks vid kvarskrivning

Många uppgifter som utgör underlag i Skatteverkets ärenden om kvarskrivning är av känslig natur. Det kan vara fråga om dels uppgifter i handlingar som den enskilde själv ger in, dels uppgifter som Skatteverket hämtar in från andra myndigheter, såsom polismyndighet eller socialnämnd. Uppgifterna kan vara känsliga för den enskilde med anledning av det uppgivna skyddsbehovet, men kan också vara det av andra skäl, som uppgifter om missbruk eller sjukdom. Uppgifterna som sådana förs inte in i folkbokföringsdatabasen, men får ändå anses förekomma i verksamhet som avser folkbokföringen. De omfattas således av folkbokföringssekretessen enligt 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Denna sekretess gäller med ett kvalificerat rakt skaderekvisit, dvs. en stark presumtion för att uppgifterna är offentliga, och kräver att det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

För vissa uppgifter som hämtas in från en annan myndighet gäller sekretessen för uppgift som härrör från den andra verksamheten. Sekretessen följer i dessa fall med uppgiften när den lämnas vidare till en annan myndighet och gäller således även hos Skatteverket. Det gäller t.ex. förundersökningssekretess enligt 18 kap. 1 § OSL och sekretess för underrättelseverksamhet enligt 18 kap. 2 § OSL. Beträffande andra uppgifter exemp-

elvis från socialtjänsten följer inte sekretessen automatiskt med uppgiften när den lämnas över till Skatteverket. Frågan om sekretess måste då i stället prövas mot de sekretessbestämmelser som gäller folkbokföringen.

I likhet med Folkbokföringsutredningen (SOU 2009:75) har utredaren i promemorian ansett att folkbokföringssekretessen inte ger ett tillräckligt skydd för de uppgifter som finns i ärenden om kvarskrivning. Utredaren har därför föreslagit att det för uppgifter i ärenden om kvarskrivning i stället ska gälla sekretess med ett omvänt skaderekvisit, på så sätt att sekretess skulle gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Därmed skulle det gälla en presumtion för att den uppgift som faller under sekretessbestämmelsen ska omfattas av sekretess. Endast i de fall det står klart att den enskilde inte lider men av att uppgiften lämnas ut får ett utlämnande ske. Remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget.

Sekretessen hos olika myndigheter kan ibland försvåra en utredning i ett ärende om kvarskrivning. För att styrka behovet av kvarskrivning kan uppgifter från exempelvis socialnämnden eller hälso- och sjukvården behöva hämtas in av Skatteverket. Dessa myndigheter torde dock inte lämna ut uppgifter om dessa endast kommer att omfattas av sekretess med ett rakt skaderekvisit. Det kan enligt regeringen inte anses tillfredsställande att uppgifter som skulle kunna styrka den enskildes behov av kvarskrivning inte kan tillföras ärendet på grund av bestämmelser om sekretess. En starkare sekretess för uppgifter i ärenden om kvarskrivning skulle således underlätta för bl.a. socialnämnden och hälso- och sjukvården att lämna ut känsliga uppgifter till Skatteverket. Även den enskildes skydd skulle stärkas. Regeringen anser därför, i likhet med promemorian, att sekretess ska gälla 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 till denne lider men.

Några remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm* och *Kvinnors nätverk*, har föreslagit att motsvarande förstärkta sekretesskydd även bör införas för uppgifter i ärenden om sekretessmarkering. Regeringen har i och för sig förståelse för denna synpunkt eftersom även uppgifter i sådana ärenden kan vara av känslig natur. Frågan måste dock analyseras i ett vidare sammanhang, bl.a. eftersom det inte har framkommit att Skatteverket i dessa ärenden hindras från att få den information som verket behöver för att kunna bedöma frågan om sekretessmarkering. Utredaren har inte heller lämnat något sådant förslag. Mot denna bakgrund finns inte tillräckliga förutsättningar för att nu föreslå en sådan reglering.

Nästa fråga är om och i så fall på vilket sätt sekretessen bör gälla även i andra myndigheters verksamhet. Ett beslut om kvarskrivning kombineras i de allra flesta fall med en sekretessmarkering till skydd för uppgifter som kan ge ledning om var personen uppehåller sig. Vid en begäran om utlämnande av en sådan uppgift är det väsentligt att det vid prövningen finns ett tillräckligt underlag för att bedöma om hinder mot ett utlämnande föreligger. Den beslutande myndigheten kan därför behöva få tillgång till hela eller delar av det underlag som Skatteverket har i ärendet. Om prövningsmyndigheten får del av detta underlag är det nödvändigt att uppgiften kan skyddas också där. Uppgifter om en enskilds personliga

förhållanden i ärenden om kvarskrivning får anses särskilt känsliga eftersom Skatteverket har ansett att det föreligger en konkret risk för att personen kan komma att utsättas för hot eller annan förföljelse. Den enskildes intresse av sekretess i dessa fall måste därför anses väga mycket tungt. Mot denna bakgrund anser regeringen, i likhet med promemorian, att sekretessen enligt den föreslagna regleringen ska överföras till andra myndigheter som får tillgång till uppgifterna. Detta innebär att om en sekretessbelagd uppgift i ett ärende om kvarskrivning lämnas vidare till en annan myndighet gäller den förstärkta sekretessen också där.

Utredaren har föreslagit att bestämmelsen ska utformas så att sekretessen ska gälla hos Skatteverket i ärende om kvarskrivning för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. I en särskild bestämmelse skulle anges att om en annan myndighet får en sådan uppgift från Skatteverket ska sekretessen bli tillämplig även hos den mottagande myndigheten. Detta överensstämmer huvudsakligen med vad som redan gäller för ärenden om fingerade personuppgifter (se 22 kap. 2 och 3 §§ OSL). *Försäkringskassan* har däremot ansett att själva sekretessbestämmelsen bör utformas på ett sätt som närmare överensstämmer med exempelvis 18 kap. 1 och 2 §§ OSL, och att sekretessen således skulle gälla för uppgift som hänför sig till ett ärende om kvarskrivning. Därmed skulle sekretessen gälla primärt för uppgiften och någon särskild bestämmelse om överföring av sekretess skulle inte behövas. Regeringen anser dock att det är lämpligt att utforma regleringen i överensstämmelse med vad som gäller vid ärenden om fingerade personuppgifter. Det finns inte heller anledning att – som utredaren har föreslagit – uttryckligen peka ut Skatteverket i sekretessbestämmelsen.

Regeringen föreslår därför följande. Sekretess ska gälla i ärende om kvarskrivning för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Får en myndighet en uppgift som är sekretessreglerad på detta sätt från den myndighet som handlägger ärenden om kvarskrivning, blir sekretessen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten.

Sekretesstiden

Sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden brukar i de flesta fall gälla i högst sjuttio år. Skälet till detta är att sekretessen för känsliga uppgifter av aktuellt slag normalt bör gälla under större delen av den enskildes livstid. Eftersom den föreslagna sekretessregleringen framförallt kommer att omfatta integritetskänsliga uppgifter anser regeringen, i likhet med utredaren, att sekretessen bör gälla i högst sjuttio år.

Sekretessen ska ha företräde framför meddelarfriheten

Den s.k. meddelarfriheten, dvs. rätten enligt 1 kap. 3 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) att lämna uppgift i vilket ämne som helst för publicering i de medier som de båda grundlagarna omfattar, har vissa begränsningar. Viss tystnadsplikt som har företräde framför meddelarfriheten anges i TF och

YGL. I övrigt räknas de tystnadsplikter som har företräde framför meddelarfriheten upp i OSL.

Den föreslagna sekretessregleringen avser uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i ärenden om kvarskrivning. Syftet med regleringen är att skapa ett starkare sekretesskydd för dessa uppgifter och sekretessen är därför försedd med ett omvänt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för sekretess. Detta är en omständighet som i någon mån talar för att inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. För detta talar även den omständigheten att de aktuella uppgifterna redan i dag omfattas av folkbokföringssekretessen enligt 22 kap. 1 § OSL. För denna sekretess, som gäller med ett kvalificerat rakt skaderekvisit, finns en inskränkning av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (22 kap. 6 § OSL). Det är därför rimligt att den tystnadsplikt som följer av den nu föreslagna regleringen också ska ha företräde framför meddelarfriheten. Dessutom måste hänsyn tas till uppgifternas karaktär och att den enskildes intresse av sekretess i dessa fall får anses väga mycket tungt. Det bör inte med stöd av meddelarfriheten vara möjligt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter som kan riskera den personliga säkerheten. Ingen remissinstans har heller invänt mot att sekretessen i detta fall ska ha företräde framför meddelarfriheten. Regeringen föreslår därför att den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessregleringen ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den lagtekniska utformningen

I lagrådsremissen föreslog regeringen att det skulle införas en ny sekretessbestämmelse om sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i ärenden om kvarskrivning (22 kap. 2 a § OSL) och att hänvisningar till den nya paragrafen skulle göras i 3 § om överföring av sekretess och i 6 § om inskränkning i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Eftersom utformningen av den föreslagna sekretessbestämmelsen har stora likheter med den befintliga bestämmelsen om sekretess för uppgifter i ärenden om fingerade personuppgifter (2 §) har *Lagrådet* förordat att den föreslagna regeln lämpligen bör föras in i denna bestämmelse. Regeringen delar Lagrådets bedömning när det gäller utformningen av regleringen.

Regeringen anser därför att den nuvarande bestämmelsen om sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i ärenden om fingerade personuppgifter i 22 kap. 2 § OSL bör utvidgas till att omfatta även sekretess för sådana uppgifter i ärenden om kvarskrivning. Därmed kommer uppgift om enskilds personliga förhållanden i ärenden om kvarskrivning också att omfattas av bestämmelserna om överföring av sekretess i 3 § och om inskränkning i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i 6 §. Någon ändring i de bestämmelserna behövs alltså inte.

Regeringens bedömning: Undantaget för beteckningar för fastighet eller tomträtt i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen bör inte tas bort.

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. I promemorian har föreslagits att beteckningar på fastighet och tomträtt ska omfattas av bestämmelsen i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, om generellt sekretesskydd för adressuppgifter m.m. vid risk för våld, hot eller förföljelse.

Remissinstanserna: De allra flesta remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot promemorians förslag. Vidare har *Brottsofferjourernas riksförbund* anført att det också kan finnas skäl att ta bort undantaget i 21 kap. 3 § OSL som avser aktiebolagsregistret och handelsregistret eftersom detta kan skapa en möjlighet till en inkomst på en ny boendeort.

Några remissinstanser, bl.a. *Malmö tingsrätt*, *Förvaltningsrätten i Uppsala* och *Lantmäteriet*, har emellertid ansett att förslagens konsekvenser är svåröverskådliga och att det därför krävs en djupare analys. Lantmäteriet har dessutom bl.a. lämnat följande synpunkter. Inom Lantmäteriet sker dagliga uppdateringar av uppgifter om fysiska personer mot uppgifterna i folkbokföringsregistret. En sekretessmarkering i Skatteverkets folkbokföringsregister överförs då till fastighetsregistret där markeringen fungerar som en varningssignal vid behandling av uppgifter. Den föreslagna ändringen kommer därför inte att påverka sekretesskyddet för uppgifter som finns i fastighetsregistret och därmed omfattas av folkbokföringssekretessen i 22 kap. 1 § OSL. Uppgifter om fastighets- och tomträttsbeteckningar förekommer också utanför verksamhet som avser fastighetsregistret, vilket innebär att sekretessen i 21 kap. 3 § OSL blir tillämplig i dessa fall. Alla system och register inom Lantmäteriet är dock inte kopplade till personnummer eller sökbara gentemot folkbokföringsregistret. I de fall den enskilde inte har meddelat myndigheten att dennes personuppgifter är skyddade eller då personnummer inte är sökbara i de IT-system som används för uppgiften, kan Lantmäteriet inte upprätthålla det åsyftade sekretesskyddet utan att dessförinnan vidta kostsamma systemförändringar eller nödvändiga manuella rutiner. Det finns därför risk att förslaget inte får den skyddseffekt som eftersträvas. Vidare kan ett genomförande av promemorians förslag innebära att fler uppgifter än i dag kommer att omfattas av sekretess inom fastighetsbildningsverksamheten. Detta medför i sin tur ett behov av fler manuella kontroller vilket ökar risken för att misstag kommer att ske. Fastighets- och tomträttsbeteckningar förekommer även i Lantmäteriets ärendehanteringssystem. Där registreras inte heller personnummer varför det inte är möjligt att upprätthålla ett automatiserat system med sekretessmarkeringar från folkbokföringen. Eftersom det oftast inte finns särskild anledning att anta att en person eller närstående till denne är förföljd är risken stor att uppgift om en viss persons fastighet eller tomträtt felaktigt lämnas ut om någon begär sådan information. Att införa sekretess för uppgift om

beteckning på fastighet eller tomträtt innebär således knappast ett motsvarande ökat skydd i realiteten.

Kronofogdemyndigheten (KFM), som i och för sig har tillstyrkt förslaget, har när det gäller den egna verksamheten ifrågasatt om det är möjligt att införa heltäckande sekretessregler för fastighets- och tomträttsbeteckningar. KFM har bl.a. anfört följande. I de mål i den summariska processen, där det fastställs att betalning ska utgå ur fast egendom har KFM behov av att i föreläggandet, när svaranden ges tillfälle att yttra sig över ansökan om betalningsföreläggande, och i utslaget ange såväl svarandens personnummer som fastighetsbeteckningen. I ett utslag kan, liksom när det gäller domslutet i en dom eller annat domstolsbeslut, fastighetsbeteckningen inte hemlighållas. I de fall utmätning, betalningssäkring eller kvarstad ska verkställas uppkommer också frågan om vad som ska gälla i sekretesshänseende för uppgift om den dom eller det beslut som ligger till grund för verkställigheten om det har fastställts att betalningen ska utgå med förmånsrätt ur fast egendom. Motsvarande gäller också för exekutionstiteln vid verkställighet avseende t.ex. bättre rätt till fast egendom. Dessutom måste KFM vid exekutiv försäljning av fast egendom låta värdera fastigheten innan auktionen kungörs och visa den för spekulanter. KFM har vidare en omfattande expedieringsskyldighet i förhållande till panthavare och andra sakägare, t.ex. den som har nyttjanderätt till en fastighet, för att dessa ska kunna ta till vara sin rätt i samband med försäljningen. När fastigheten sålts och köpeskilling betalats ska köpebrev, i vilket fastighetsbeteckningen måste anges, upprättas. Det är därför nödvändigt att föreskriva vissa undantag från sekretessen för fastighetsbeteckningar vid bl.a. betalningsfastställelse i fast egendom och exekutiv fastighetsförsäljning.

Skälen för regeringens bedömning: Till skydd för förföljda personer finns en generell sekretessbestämmelse i 21 kap. 3 § OSL. Bestämmelsen gäller inom hela den offentliga förvaltningen för uppgifter om enskilds bostadsadress, telefonnummer och andra liknande uppgifter som kan lämna upplysning om var den enskilde bor eller som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne kan komma att utsättas för hot, våld eller annat allvarligt men om uppgifterna röjs. Sekretessen omfattar dock inte uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt. Inte heller omfattar sekretessen uppgift i aktiebolagsregistret eller handelsregistret. Den omfattar inte heller andra liknande register i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, vilket regeringen har gjort i förhållande till ett antal register som förs av företrädesvis Bolagsverket och Patent- och registreringsverket.

Frågan om det generella sekretesskyddet även skulle gälla för fastighets- och tomträttsbeteckningar var föremål för överväganden i samband med införandet av den aktuella bestämmelsen (prop. 2005/06:161, Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m., s. 51 f.). Eftersom en uppgift om fastighetsbeteckning kan avslöja var den enskilde bor uttalade den dåvarande regeringen att fastighets- och tomträttsbeteckningar i princip är att jämföras med en adressuppgift. Regeringen ansåg dock att det kan finnas många fall då en sådan uppgift är offentlig enligt gällande reglering och där den bör vara det även fortsättningsvis, t.ex. i mål om bättre rätt till fastighet. Vidare bedömde regeringen att det inte gick att avgöra i

vilka fall det kan finnas skäl att låta en beteckning på fastighet eller tomt-rätt omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. För att undvika att sekretessbestämmelsen skulle få ett alltför vitt tillämpningsområde gjordes därför ett undantag för beteckningar för fastighet och tomtträtt.

Mot denna bakgrund fick Stalkningsutredningen i uppdrag bl.a. att på nytt överväga om det generella sekretesskyddet för bostadsadresser m.m. bör omfatta beteckningar på fastigheter och tomtträtter. Utredningen gjorde bedömningen att undantaget för fastighets- och tomtträttsbeteckningar 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 föreslog därför att undantaget bör tas bort (SOU 2008:81 s. 249 f.).

Utredaren har i promemorian gjort samma bedömning som Stalkningsutredningen och ansett att undantaget för dessa beteckningar inte är nödvändigt för att tillgodose berättigade intressen av att beträffande en viss fastighet få fram uppgifter om ägaren eller tomtträttsinnehavaren. Utredaren har också ansett att de konsekvenser som en ändring kan förväntas få för Lantmäteriet och andra myndigheter får anses godtagbara. Följaktligen har utredaren föreslagit att undantaget för fastighets- och tomtträttsbeteckningar i 21 kap. 3 § OSL ska slopas.

Liksom remissinstanserna anser regeringen att undantaget för fastighets- och tomtträttsbeteckningar inte borde vara mer långtgående än nödvändigt. Ett antal remissinstanser har emellertid ifrågasatt om konsekvenserna av förslaget att helt slopa undantaget är tillräckligt analyserade och även framfört flera invändningar mot förslaget. Som *KFM* påpekat torde det krävas att uppgifter om fastighets- och tomtträttsbeteckningar även i framtiden är offentliga i olika avseenden i myndigheternas verksamhet. Ett genomförande av förslaget skulle också kräva ställningstaganden till i vilken utsträckning befintliga bestämmelser skulle innebära att uppgifterna kommer att vara offentliga, även om undantaget skulle slopas i den aktuella bestämmelsen. Också i Lantmäteriets verksamhet torde det vara nödvändigt att betydligt mer ingående än vad som gjorts i promemorian ta ställning till hur långt sekretesskyddet kan sträcka sig. Det kan dessutom ifrågasättas om sekretesskyddet för fastighets- och tomtträttsbeteckningar verkligen kan upprätthållas ens efter noggranna kontroller om undantaget tas bort. Det kan inte uteslutas att motsvarande frågeställningar kan uppkomma i förhållande till andra myndigheters verksamhet. Behovet av att även i fortsättningen låta uppgifterna vara offentliga i olika sammanhang innebär vidare att det kan ifrågasättas i vilken utsträckning ändringen skulle medföra något egentligt ökat skydd.

Vad som nu anförts innebär att utredarens förslag väcker frågor om i vilken omfattning fastighets- och tomtträttsbeteckningar kan sekretessskyddas, men också om ändringen skulle medföra en reell förstärkning av skyddet för den enskilde. På det befintliga underlaget är det inte möjligt att ta ställning till hur en mera begränsad ändring skulle kunna göras och i så fall vilka konsekvenser detta skulle medföra. Frågan om en förändring av sekretesskyddet enligt 21 kap. 3 § OSL måste därför behandlas i ett vidare sammanhang, med beaktande av de invändningar som riktats mot utredarens förslag. Regeringen har som tidigare nämnts för avsikt att i ett annat sammanhang samlat överväga frågor om sekretess-

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2014.

Regeringens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Promemorians förslag och bedömning: Promemorian föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2014. Det krävs enligt promemorian inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna har inte haft några synpunkter på promemorians förslag och bedömning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår att detta sker den 1 juli 2014. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

6 Kostnader och andra konsekvenser

Konsekvenser för statliga myndigheter

De föreslagna ändringarna om skydd för personuppgifter syftar till att öka samarbetet och samverkan mellan vissa myndigheter samt till att förstärka sekretessskyddet för uppgifter i ärenden om kvarskrivning. Förslagen kan, i likhet med vad *Rikspolisstyrelsen* anført under remissbehandlingen, antas leda till en ökning av antalet ärenden i vilka Skatteverket begär biträde och därmed även till vissa kostnadskonsekvenser för polismyndigheterna. Det finns dock redan i dag en lagstadgad skyldighet för polismyndighet att biträda Skatteverket i ärenden om kvarskrivning. Även i övrigt finns möjlighet för Skatteverket att vid behov begära sådan hjälp i ärenden om sekretessmarkering. Mot denna bakgrund är det regeringens bedömning att förslagen inte kommer att leda till annat än marginellt ökade kostnader för polismyndigheterna och att dessa bör kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Skatteverket har bedömt att utredarens förslag föranleder en engångskostnad om knappt 800 000 kr. Den avser dock väsentligen förslag som regeringen inte genomför nu. Den eventuella kostnad som förslagen i övrigt kan medföra för Skatteverket bör rymmas inom befintliga anslag.

Konsekvenser för kommuner

Införandet av den nya regleringen för socialnämnden att biträda Skatteverket får ses som ett nytt åliggande för kommunen och därmed ett in-

grepp i den kommunala självstyrelsen. Socialnämnderna lämnar emellertid redan i dag Skatteverket biträde i ärenden om kvarskrivning och sekretessmarkering i enlighet med 6 § förvaltningslagen (1986:223) och 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Den nya bestämmelsens inverkan på den kommunala självstyrelsen är med beaktande av detta och det faktum att socialnämnden själv har att bedöma förutsättningarna för att lämna biträde, enligt regeringens mening att betrakta som marginell. Med hänsyn till vikten av skydd för personer som riskerar att utsättas för våld, hot eller förföljelse anser regeringen därför att regleringen är proportionerlig ur ett kommunalt självstyrelseperspektiv.

Såsom konstaterats ovan går det inte att utesluta att den nya regleringen kan innebära kostnader för socialnämnderna. Mot bakgrund av vad som angetts ovan under avsnitt 4.1 om det totala antalet personer som för närvarande har skyddade personuppgifter gör emellertid regeringen bedömningen att varje enskild kommun kommer att lämna biträde i ett relativt litet antal ärenden. Till detta kommer att socialnämnden endast förutsätts biträda med yttranden m.m. över uppgifter som redan är tillgängliga. Regeringen bedömer därför att den ekonomiska konsekvensen för kommunerna av förslagen är försumbara och att det därmed inte behövs någon ekonomisk kompensation i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor

En stor del av de som riskerar att utsättas för våld, hot eller förföljelse är kvinnor, och de som utsätter dem för brotten är ofta män som de har eller har haft ett förhållande med. Ett starkt samarbete mellan myndigheterna bör därmed kunna bidra till att motverka mäns våld mot kvinnor och bidra till en positiv inverkan på jämställdheten mellan män och kvinnor. Ändringarna bör också kunna leda till att barn i ökad utsträckning skyddas från hot och våld, vilket stärker barnets rätt till en trygg hemmiljö.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

17 § Kvarskrivning får medges för högst tre år i taget.

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

Paragrafen reglerar den tid för vilken kvarskrivning får medges och när den annars ska upphöra. Ändringen i paragrafen innebär att tredje stycket upphävs och innehållet flyttats till den nya 17 a §. Dessutom har en språklig justering gjorts i paragrafen.

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

Prop. 2013/14:178 Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär en rätt för Skatteverket att få biträde av polismyndighet eller socialnämnd för utredning av frågor om kvarskrivning respektive sekretessmarkering i folkbokföringen. Bestämmelsen ersätter den tidigare bestämmelsen i 17 § tredje stycket enligt vilken Skatteverket gavs möjlighet att anlita biträde av polismyndighet för utredning av frågor om kvarskrivning. Syftet med bestämmelsen är att stärka samarbetet och samverkan mellan myndigheterna. Övervägandena finns i avsnitt 4.2 där också *Lagrådets* synpunkter behandlas.

Skatteverket har enligt bestämmelsen en möjlighet, men inte någon skyldighet, att vid behov begära biträde av polismyndighet eller socialnämnd för utredning av de aktuella ärendena. Om t.ex. det underlag som sökanden själv gett in är tillräckligt för att Skatteverket ska tillgodose begäran torde inte biträde behövas. Så är ofta fallet vid begäran om att en sekretessmarkering ska införas. En ansökan om kvarskrivning däremot bör normalt utredas av polismyndighet om det inte är obehövligt. Så kan exempelvis vara fallet då en förföljare tidigare dömts för allvarlig brottslighet som riktat sig mot sökanden (prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m., s. 137). Det finns inget hinder för Skatteverket att även tillfråga andra myndigheter om biträde.

Hjälpen som polismyndighet eller socialnämnd ska lämna Skatteverket kan vara av olika slag. Det kan t.ex. vara upplysningar, utredningar och yttranden eller andra uppgifter som myndigheten förfogar över. På vilket sätt en begäran om biträde ska besvaras av myndigheterna får avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, bl.a. på vilket sätt begäran har gjorts samt den tillfrågade myndighetens egen bedömning av förutsättningarna för att biträdet kan lämnas inom ramen för sin verksamhet. För polismyndighetens och socialnämndens biträde gäller de allmänna bestämmelserna om sekretess i myndigheternas verksamhet.

För ärenden om kvarskrivning föreslås ett förstärkt sekretesskydd, vilket kommenteras i avsnitt 7.2.

7.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

22 kap. Sekretess till skydd för enskild vid folkbokföring, delgivning m.m.

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

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

Paragrafen, som sedan tidigare innehåller bestämmelser om sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i ärenden om fingerade personuppgifter, har utvidgats till att även avse sådana uppgifter i ärenden om kvarskrivning enligt folkbokföringslagen. Övervägandena finns i avsnitt 4.3 där också *Lagrådets* synpunkter behandlas. Paragrafen har utformats efter förslag av Lagrådet.

Sekretessen för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i ärenden om kvarskrivning kan t.ex. avse uppgifter om personliga förhållanden beträffande sökanden, dennes närstående eller den person som utgör hotet. Även sekretessen för dessa uppgifter gäller med ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att sekretess ska gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det innebär att det föreligger en presumtion för sekretess.

Genom utvidgningen har även tillämpningsområdet för 3 och 6 §§ utvidgats till att avse ärenden om kvarskrivning. Detta innebär att en myndighet som får en uppgift om enskilds personliga förhållanden som är sekretessreglerade i ett ärende om kvarskrivning från en myndighet som handlägger ärenden om kvarskrivning, blir sekretessen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten (3 §). Det kan exempelvis vara fråga om en myndighet som behöver få tillgång till det underlag som finns hos Skatteverket för att kunna göra en sekretessprövning. Vidare innebär ändringen att inskränkningen av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt 6 § även kommer att omfatta uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i ärenden om kvarskrivning.

Sammanfattning av promemorian Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer (Ds 2013:47)

Promemorian tar upp de förslag och bedömningar i fråga om skyddade personuppgifter som förts fram av Stalkningsutredningen i betänkandet Stalkning – 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 befinnas 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 sam-

tidigt 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.

Prop. 2013/14:178
Bilaga 1

Promemorians lagförslag

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 utredningen av en fråga om sekretessmarkering eller kvarskrivning i folkbokföringen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

¹ Senaste lydelse 2003:657.

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

Prop. 2013/14:178
Bilaga 2

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

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 och 2–2 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.

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

Prop. 2013/14:178
Bilaga 2

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

3. ett barn saknar registrerad vårdnadshavare. 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 där barnet har fötts.

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.

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.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över promemorian lämnats av Riksdagens ombudsmän, Göta hovrätt, Malmö tingsrätt, Östersunds tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Uppsala, Förvaltningsrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Datainspektionen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Barnombudsmannen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Statens tjänstepensionsverk, Lantmäteriet, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Ungdomsstyrelsen, Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet, Lunds universitet, Patent- och registreringsverket, Bolagsverket, Arbetsförmedlingen, Sveriges Kommuner och Landsting, Lantmäterimyndigheten i Malmö stad, Sveriges advokatsamfund, Mäklarsamfundet, Friskolornas riksförbund, Brottsofferjourernas riksförbund, Kvinnors Nätverk, Rädda Barnen, Stiftelsen Allmänna Barnhuset, Sveriges Kvinno- och tjejjourers Riksförbund och Svenska journalistförbundet.

Fastighetsägarna Sverige och Villaägarnas Riksförbund har avstått från att yttra sig.

Svar har inte inkommit från Lantmäteriet i Stockholms kommun, Sveriges Fristående Förskolor, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige samt TV4-Gruppen.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

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

17 a §

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

¹ Senaste lydelse 2003:657.

1.2 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 §§ 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

22 kap.

Kvarskrivning

2 a §

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

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

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 och 2 *och* 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.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-02-20

Närvarande: F.d. justitieråden Dag Victor och Per Virdesten samt justitierådet Olle Stenman.

Förstärkt skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer

Enligt en lagrådsremiss den 13 februari 2014 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481),
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Maria Hölcke.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Lagen om ändring i folkbokföringslagen

17 a §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att polismyndigheten och socialnämnden på Skatteverkets begäran ska lämna biträde vid utredning av frågor om kvarskrivning eller sekretessmarkering i folkbokföringen. Syftet med ändringen anges vara att öka samarbetet och samverkan mellan myndigheterna och att skapa förutsättningar för ett bättre och mer gediget beslutsunderlag. Som också framhålls i remissen omfattas emellertid det behov av biträde som Skatteverket kan behöva redan i dag av 6 § förvaltningslagen. Förslaget innebär alltså inte någon förändring av Skatteverkets möjlighet att erhålla biträde från andra myndigheter utan får närmast uppfattas som en upplysning om att denna möjlighet finns.

Av lagrådsremissen framgår att regeringen har för avsikt att göra en övergripande översyn av skyddet för personuppgifter med målet att skapa en sammanhållen och konsekvent reglering på detta område.

Det kan mot den bakgrunden starkt ifrågasättas om det är motiverat att nu genomföra en lagändring som endast upplyser att även socialnämnden liksom i dag ska lämna biträde om Skatteverket begär det. Det finns dessutom en risk för att en sådan ändring kan ge upphov till frågor om varför inte andra myndigheters skyldighet att biträda Skatteverket också anges.

Lagen om ändring i offentlighets- och sekretesslagen

22 kap. 2 a §, 3 § och 6 §

I remissen föreslås att det i 22 kap. införs en ny paragraf, 2 a §, om sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i ärenden om kvarskrivning. Eftersom den föreslagna regeln har stora likheter med den befintliga 2 § bör den lämpligen införas i 2 §. Därmed behöver ingen ändring göras i 3 och 6 §§. Däremot ska då rubriken före 2 § kompletteras så att det framgår att 2 § även handlar om kvarskrivning.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 2014

Närvarande: Statsrådet Björklund, ordförande, och statsråden Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Arnholm, Svantesson

Föredragande: statsrådet Ask

Regeringen beslutar proposition 2013/14:178 Förstärkt skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer