

Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen

Betänkande av Utredningen om Skatteverkets postförmedling

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:90

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1343-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-1344-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Elisabeth Svantesson

Regeringen beslutade den 7 december 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda om, och i så fall hur, Skatteverkets förmedling av post till personer med s.k. skyddade personuppgifter bör regleras. Syftet är att åstadkomma ett väl fungerande förfarande för en trygg och säker postförmedling. Uppdraget innebär även en kartläggning av hur Skatteverkets nuvarande postförmedling fungerar och utnyttjas samt att analysera hur den förhåller sig till regelverket för postverksamhet. I uppdraget ingår dessutom bl.a. att utreda behovet av kompletterande reglering i fråga om sekretess och dataskydd och att göra en integritetsanalys av den behandling av personuppgifter som postförmedlingen kan ge upphov till. Utredaren ska lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Chefsrådmannen Gabriella Loman förordnades att vara särskild utredare från och med den 7 december 2023. Kammarrättsassessorn Ola Norbäck förordnades att vara sekreterare i utredningen från och med den 1 mars 2024.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 1 mars 2024 kanslirådet Roger Ghiselli, ämnesrådet Cecilia Eriksson, enhetschefen Mikael Thörn, den rättsliga experten Helena Fjellman, avdelningsjuristen Sarah Bodlander, juristen Alexander Viksten och verksamhetsutvecklaren Anna Balogh.

Uppdraget skulle redovisas senast den 27 juni 2025, men regeringen beslutade att förlänga utredningstiden till den 27 augusti 2025.

Utredningen, som antagit namnet Utredningen om Skatteverkets postförmedling (Fi 2023:12), överlämnar härmed sitt betänkande Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen (SOU 2025:90). Samtliga experter står bakom utredningens överväganden och förslag. Uppdraget är i och med detta slutfört.

Stockholm i augusti 2025

Gabriella Loman

Ola Norbäck

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	23
1 Författningsförslag.....	29
1.1 Förslag till lag (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser	29
1.2 Förslag till förordning (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser.....	33
1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	34
1.4 Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045)	37
2 Bakgrund.....	39
3 Utredningens uppdrag och arbete	43
3.1 Uppdraget.....	43
3.1.1 En översyn av Skatteverkets förmedling av postförsändelser	43
3.1.2 Avgränsning av personkretsen.....	43
3.1.3 Avgränsning avseende vilken myndighet som ska få i uppgift att hantera förmedlingen	44
3.1.4 Grundläggande frågor	44
3.1.5 Frågor om sekretess och arkivering	45
3.1.6 Frågor om kompletterande dataskyddsreglering	46
3.1.7 Konsekvensbeskrivning	46

3.2	Utredningens arbete	47
4	Allmänt om sekretessmarkering och skyddad folkbokföring	49
4.1	Sekretessmarkering i folkbokföringen	49
4.2	Skyddad folkbokföring	52
4.3	Beskrivning av personerna som har skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen	54
4.4	Personer med skyddad folkbokföring är en särskilt utsatt grupp	55
5	Skyddade adressuppgifter i andra länder	57
5.1	Något om tillgången till personuppgifter i Sverige	57
5.2	Norge	58
5.3	Finland	59
5.4	Danmark	60
5.5	Nederländerna	60
5.6	Polen och Österrike	60
5.7	Övriga länder	61
6	Grundläggande regler	63
6.1	Yttrande- och informationsfrihet	63
6.1.1	Regeringsformen	63
6.1.2	Europakonventionen	65
6.1.3	EU:s rättighetsstadga	66
6.2	Rätten att ta del av allmänna handlingar	66
6.3	Skyddet för personuppgifter	70

7	Regler på postområdet	79
7.1	Världspostfördragen	79
7.2	Postlagen	79
7.3	EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster	82
7.4	Tullbefogenhetslagen.....	83
7.5	Beslag och kvarhållande enligt rättegångsbalken	85
7.6	Brottsbalken	87
8	Kartläggning	89
8.1	Beskrivning av de risker som den nuvarande förmedlingen medför för utsatta personer.....	89
8.1.1	Risken för att den enskildes personuppgifter röjs	89
8.1.2	Risken för att försändelserna inte kommer fram i tid.....	91
8.1.3	Risken för att försändelserna orsakar skada på person eller egendom.....	91
8.1.4	Problem med bristande förutsägbarhet.....	92
8.2	En generell beskrivning av enskildas behov av att kunna ta emot postförsändelser	93
8.2.1	Brev och paket	93
8.2.2	Behovet av att ta emot brev har minskat under en längre tid.....	94
8.2.3	Brev med skriftliga meddelanden	94
8.2.4	Behovet av att ta emot paketförsändelser	96
8.2.5	Analys.....	97
8.3	Intervjuer med intresseorganisationer.....	98
8.3.1	Intervju med ROKS och Unizon	98
8.3.2	Intervju med Brottsofferjouren.....	98
8.3.3	Analys.....	99
8.4	Kartläggning av hanteringen av förmedlingspost	99
8.4.1	PostNords hantering.....	99
8.4.2	Eftersändning genom Svensk Adressändring	100

8.4.3	Skatteverkets hantering	101
8.5	Analys.....	102
9	Utgångspunkter för en framtida förmedling av postförsändelser	105
9.1	Förmedlingen bör författningsregleras	105
9.2	Förhållandet till grundläggande fri- och rättigheter.....	106
9.3	Regler om postförmedling faller i huvudsak in under regeringens restkompetens	113
9.4	Förmedlingen av postförsändelser bör utgå från de skyddsåtgärder som finns i dag	115
9.5	Förmedlingen bör regleras utifrån enkelt konstaterbara kriterier.....	117
9.6	Förmedling av postförsändelser utgör ingen postverksamhet eller posttjänst.....	119
9.7	Det bör inte införas några regler om förmedling av postförsändelser till kommunala myndigheter	120
10	En ny lag och förordning om förmedling av vissa postförsändelser	127
10.1	Det ska införas en ny lag om förmedling av vissa postförsändelser	127
10.2	Förmedlingen av postförsändelser utgör ingen ärendehandläggning.....	131
10.3	Skatteverket ska ges i uppgift att hantera förmedlingen av postförsändelser	135
10.4	Postförmedlingen ska omfatta såväl personer med skyddad folkbokföring som personer med sekretessmarkering	137
10.5	Förmedlingen av postförsändelser ska i första hand omfatta brev	140
10.6	Säkerhetskrav	146

10.7	Förmedlingsmyndighetens kontrollbefogenheter	150
10.8	Kontroll av postförsändelser	154
10.9	Allmänna krav på försändelsen	158
10.10	Massutskick av olika trycksaker.....	160
10.11	Hanteringen av postförsändelser som inte kan förmedlas	161
10.12	Överklagandeförbud.....	173
10.13	Förmedlingsmyndighetens ansvar för hanteringen av postförsändelserna.....	174
10.14	Enskilda kan ofta ersätta brev med andra kommunikationsmedel.....	178
10.15	Myndigheter kan skicka brev direkt även till personer med sekretessmarkering	181
10.16	Skatteverket bör ta fram information som riktar sig särskilt till myndigheter och utsatta personer	183
11	Allmänna handlingar och sekretess	187
11.1	Postförsändelserna och tillhörande handlingar är i normala fall inte allmänna handlingar.....	187
11.2	Förslag till en sekretessreglering av förmedlingen av postförsändelser	194
11.3	Förslag till sekretessreglering avseende uppgifter om förmedlingsmyndighetens kontroller av postförsändelser.....	203
11.4	Förslag till sekretessbrytande bestämmelser inom folkbokföringsverksamheten	207
11.5	Det behövs inga nya sekretessbrytande bestämmelser i förhållande till folkbokföringsverksamheten	209
11.6	Det behövs inga särskilda sekretessbestämmelser vid bistånd med kontroll av postförsändelser	213

11.7	Bedömning avseende behovet av sekretessbrytande bestämmelser för Polismyndigheten och Post- och telestyrelsen	216
11.8	Frågan om behovet av en sekretessbrytande bestämmelse för uppgiften om den enskildes boendekommun	217
11.9	Sekretessregleringen inom förmedlingsverksamheten ska inskränka meddelarfriheten	219
12	Behandlingen av personuppgifter	221
12.1	Regleringen av förmedlingsverksamheten syftar till att skydda den enskildes personliga integritet	221
12.2	Kartläggning av personuppgiftsbehandlingen	222
12.3	Sammanfattning av kartläggningen	228
12.4	Analys av personuppgiftsansvaret	229
12.5	Analys av vilka typer av personuppgifter som kan komma att behandlas	230
12.6	Analys av omfattningen av behandlingen av personuppgifter	233
12.7	Analys av ändamålen med personuppgiftsbehandlingen och den enskildes möjlighet att påverka den	234
12.8	Bedömning av stödet för personuppgiftsbehandlingen	236
13	Bevarande, gallring och avhändande av allmänna handlingar	247
13.1	Reglerna om myndigheters arkiv	247
13.2	Postförsändelserna utgör i normala fall inte några allmänna handlingar som ska bevaras	248
13.3	Bestämmelserna om hanteringen av postförsändelser utgör bestämmelser om avhändande i arkivlagens mening	250

13.4	Hanteringen av andra allmänna handlingar inom förmedlingsverksamheten.....	252
14	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	255
15	Konsekvensanalys.....	257
15.1	Problembeskrivning och målsättning	257
15.1.1	Inledande lägesbild	257
15.1.2	Bristande effektivitet	258
15.1.3	Bristande säkerhet	259
15.1.4	Problemen med frånvaron av en författningsreglering	260
15.2	Vad händer om förmedlingen inte regleras?	260
15.3	Alternativa lösningar.....	262
15.4	Utredningens förslag	264
15.4.1	Den föreslagna lagen och förordningen om förmedling av vissa postförsändelser	264
15.4.2	Förslaget till ändring i postlagen	265
15.4.3	Förslaget till ändring i offentlighets- och sekretesslagen	266
15.5	Konsekvenser för enskilda	266
15.5.1	Säkerheten och förutsägbarheten för de slutliga mottagarna ökar	266
15.5.2	På sikt bedöms förslagen kunna minska negativa konsekvenser för de slutliga mottagarna på grund av långsam postgång	267
15.5.3	Den enskildes möjligheter att ta emot tyngre försändelser och massutskick begränsas	268
15.5.4	Särskilt om förslagets påverkan på utsatta kvinnor och barn.....	269
15.5.5	Särskilt om förslagets påverkan på skyddet mot repressalier från kriminella grupperingar	270
15.5.6	Särskilt om förslagets påverkan på enskildas personliga integritet.....	270
15.6	Konsekvenser för Skatteverket	271

15.6.1	Förutsättningarna för en långsiktig uppföljning förväntas öka effektiviteten på sikt.....	271
15.6.2	Minskningen av paket och massutskick leder till kostnadsbesparingar för Skatteverket	271
15.6.3	Skatteverkets ökade kontrollbefogenheter leder till ökade kostnader.....	274
15.7	Finansiering av kostnaderna för Skatteverket	275
15.8	Konsekvenser för Post- och telestyrelsen.....	277
15.9	Konsekvenser för Polismyndigheten	277
15.10	Övriga konsekvenser för det allmänna.....	278
15.11	Konsekvenser för postbefordringsföretagen	278
15.12	Konsekvenser för andra företag och organisationer.....	279
15.13	Sammanfattning av de samhällsekonomiska konsekvenserna.....	280
15.14	Påverkan på den enskildes grundläggande fri- och rättigheter.....	281
15.15	Barnkonventionen	282
15.16	Istanbulkonventionen	283
15.17	Konsekvenser för jämställdheten	284
15.18	Påverkan på Sveriges förhållande till EU	285
15.19	Tidpunkt för ikraftträdande, informationsinsatser och kostnadsbegränsande åtgärder	286
15.20	Framtida utvärderingar och förändringar	287
16	Författningskommentar	288
16.1	Förslaget till lag (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser.....	288
16.2	Förslaget till lag (2026:000) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	306

16.3 Förslaget till lag (2026:000) om ändring i postlagen (2010:1045)	311
--	-----

Referenser	313
-------------------------	------------

Bilaga

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2023:167	319
--	-----

Sammanfattning

Skatteverket har sedan 1990-talet tillhandahållit en förmedling av postförsändelser till utsatta personer. I dagsläget förmedlar myndigheten över 1,1 miljon försändelser per år till personer med skyddad folkbokföring och sekretessmarkering i folkbokföringen. Det handlar om en verksamhet som har vuxit kraftigt under de senaste åren och som numera tar 48 årsarbetskrafter i anspråk hos myndigheten.

Förmedlingen av postförsändelser är en nödvändig del i samhällets skydd av personer som t.ex. har brutit upp från destruktiva relationer, har vittnat mot kriminella grupperingar eller som arbetar med att utreda och lagföra brott. Genom förmedlingen säkerställs att dessa personer kan ta emot räkningar, kallelser till sjukvården och röstkort utan att riskera att utsättas för hot, våld och allvarliga trakasserier.

Trots att det är fråga om en förhållandevis stor verksamhet som utgör en nödvändig del i samhällets skydd av utsatta personer, så saknar Skatteverkets hantering författningsstöd. Dessutom har Skatteverket inte tilldelats uppgiften genom regleringsbrev, sin myndighetsinstruktion eller med stöd av någon annan författning. I flera sammanhang har det dessutom framkommit brister såvitt avser säkerheten och effektiviteten i förmedlingen av postförsändelser.

I detta betänkande föreslås en ny lag och förordning om förmedling av vissa postförsändelser. Dessutom föreslås vissa anpassningar av reglerna om obeställbara brev i postlagen (2010:1045) och nya sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som ska gälla inom Skatteverkets förmedlingsverksamhet.

Den nya lagen och förordningen om förmedling av vissa postförsändelser samt ändringarna i postlagen och OSL föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Betänkandet innehåller även bedömningar av Skatteverkets skadeståndsansvar vid förmedlingen av postförsändelser och om den personuppgiftsbehandling som förmedlingen ger upphov till.

En ny lag och förordning om förmedling av vissa postförsändelser

Utredningen föreslår att förmedlingen även fortsättningsvis ska omfatta personer med skyddad folkbokföring och sekretessmarkering i folkbokföringen. Förmedlingen ska dock begränsas till att omfatta brev som befordras genom postverksamhet. Samtidigt ska regeringen kunna utvidga förmedlingen till att även avse andra postförsändelser än brev som befordras genom postverksamhet om det behövs i framtiden.

Med brev avses samma sak som i 1 kap. 2 § postlagen (2010:1045), dvs. en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser.

Kravet på postverksamhet innebär att de postbefordringsföretag som används för att förmedla postförsändelser måste inneha tillstånd att bedriva postverksamhet enligt 2 kap. 1 § postlagen. Dessutom måste befordran ske med en viss regelbundenhet för att det ska vara fråga om en postverksamhet. Befordran måste alltså vara tidtabellsbunden eller följa av ett fastlagt utdelningsschema oberoende av hur många försändelser det råkar finnas vid varje särskilt tillfälle.¹ Genom detta krav säkerställs att postbefordringsföretaget tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls.

Utredningen föreslår att regeringen ska utse Skatteverket att tillhandahålla en säker och effektiv förmedling enligt den nya lagen. Lagen ska innehålla de allmänna krav som måste vara uppfyllda för att en postförsändelse ska kunna förmedlas. Postförsändelsen ska innehålla nödvändiga uppgifter om den ursprungliga avsändaren och den slutliga mottagaren. Dessutom ska uppgifterna döljas för obehöriga och försändelsens innehåll ska skyddas från insyn. Detta gäller i förhållande till varje försändelse för sig. Det är alltså inte tillåtet att förpacka försändelser som ska till olika slutliga mottag-

¹ Prop. 2009/10:216 s. 87.

are i ett gemensamt emballage. Om det är fråga om mindre avvikelser som inte påverkar säkerheten kan en postförsändelse förmedlas trots att den inte uppfyller de allmänna kraven. Det gäller dock endast i undantagsfall. Regeringen föreslås få möjlighet att delegera till Skatteverket att meddela närmare föreskrifter om de allmänna kraven.

Postförsändelser ska inte förmedlas om det finns misstanke om att de kan avslöja var den slutliga mottagaren befinner sig, kan orsaka skada på person eller egendom, eller på annat sätt misstänks utgöra ett led i en brottslig gärning. Skatteverket ska få befogenheter att genomföra de kontroller som behövs för att upptäcka sådana försändelser, men ska inte få öppna försändelserna eller vidta andra åtgärder som innebär att myndigheten får del av skriftliga meddelanden. Skatteverket får inte heller vidta riktade kontroller som innebär övervakning eller kartläggning av en slutlig mottagares personliga förhållanden, om denne inte har lämnat samtycke till det.

När det framkommer att en postförsändelse misstänks kunna orsaka skada på person eller egendom, eller på annat sätt misstänks utgöra ett led i en brottslig gärning, ska Polismyndigheten underlättas. Skatteverket ska sedan hålla kvar försändelsen i upp till 14 dagar i avvaktan på Polismyndighetens hantering. Under denna tid kan postförsändelsen bli föremål för beslut om beslag eller andra tvångsåtgärder.

Försändelser som av olika skäl inte kan förmedlas till den slutliga mottagaren ska som utgångspunkt returneras till den ursprungliga avsändaren efter att eventuella uppgifter om den slutliga mottagaren har tagits bort eller gjorts oläsliga. Försändelser som inte kan returneras till den ursprungliga avsändaren ska skickas till Post- och telestyrelsen, PTS, och hanteras enligt reglerna om obeställbara brev.

Ändring av reglerna om obeställbara brev i postlagen

Utredningen föreslår att postlagen ska ändras så att reglerna om obeställbara brev ska omfatta även andra postförsändelser än brev som befordras genom postverksamhet, om regeringen utvidgar förmedlingen till att gälla även sådana försändelser.

Förslagen innebär att PTS kan använda sina nuvarande befogenheter att öppna och genomöka postförsändelser för att leta efter uppgifter som möjliggör att postförsändelserna kan skickas tillbaka

till den ursprungliga avsändaren. Försändelser som trots denna undersökning förblir obeställbara får förstöras, säljas eller skänkas bort av PTS.

Det föreslås även ändringar i postlagen som innebär att det som sägs om avsändare i stället ska avse den person som ursprungligen har lämnat in en försändelse i syfte att den skulle förmedlas. Därigenom anpassas reglerna i postlagen till förmedlingen av postförsändelser.

Nya sekretessregler inom förmedlingsverksamheten

Utredningen föreslår att det ska gälla absolut sekretess för uppgifter om en särskild postförsändelse. Det omfattar uppgifter om den ursprungliga avsändaren, den slutliga mottagaren och uppgifter som utgör en del av försändelsens innehåll. Dessa uppgifter får inte lämnas ut, förutom till den slutliga mottagaren eller den ursprungliga avsändaren. Uppgiften om den slutliga mottagarens adress får dock inte lämnas ut till den ursprungliga avsändaren.

När det gäller andra uppgifter om den enskildes personliga förhållanden, ska de endast kunna lämnas ut om det står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.

För att förmedlingen ska kunna fungera behöver förmedlingsverksamheten tillgång till vissa uppgifter om den slutliga mottagaren. Det föreslås därför att det införs sekretessbrytande bestämmelser som innebär att sådana uppgifter ska kunna lämnas över från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet till Skatteverkets förmedlingsverksamhet.

Det föreslås även att uppgifter om myndighetens kontroller ska kunna beläggas med sekretess. Det gäller uppgifter om förberedelser, urval och metoder. Sådana uppgifter ska inte lämnas ut om det kan antas att syftet med kontrollerna motverkas av att uppgifterna röjs.

Förmedlingsmyndighetens skadeståndsansvar vid förmedlingen av postförsändelser

Av skadeståndslagen (1972:207) följer att förmedlingsmyndigheten är skyldig att ersätta person- eller sakskador som myndighetens personal vållar genom fel eller försummelse i tjänsten. I och med att det inte blir fråga om någon myndighetsutövning, är myndigheten skyldig att ersätta rena förmögenhetsskador endast om de har vållats genom brott.

Personuppgiftsbehandlingen bedöms vara förenlig med gällande regler

Den personuppgiftsbehandling hos Skatteverket och PTS som för-
anleds av förslagen i detta betänkande bedöms vara förenlig med EU:s
dataskyddsförordning². Personuppgiftsbehandlingen hos Polismyn-
digheten bedöms vara förenlig med brottsdatalagen (2018:1177).

Personuppgifterna kan behandlas med stöd av befintliga regler.
Det behöver därmed inte föreslås några kompletterande regler om
behandlingen av personuppgifterna.

Skatteverket bedöms kunna minska behovet av förmedling av postförsändelser genom informationsinsatser

Det har framkommit att myndigheter använder Skatteverkets för-
medling för att skicka brev till personer med sekretessmarkering
trots att de har tillgång till relevanta adressuppgifter. Det innebär
att det tar onödigt lång tid innan brevet når den enskilde. Hanter-
ingen innebär dessutom ökade kostnader för det allmänna. Dessutom
innebär förmedlingen att försändelsen hanteras av ytterligare en myn-
dighet och att den skickas flera gånger med ett postbefordringsföre-
tag. I dessa situationer bedöms det i normala fall inte vara motiverat
ur säkerhetssynpunkt att använda Skatteverkets förmedling.

Enskilda bedöms också kunna minska sitt behov av förmedling
av postförsändelser genom att ansluta sig till en s.k. digital brevlåda,

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

hantera fler ärenden genom internet och ansluta sig till tjänster som autogiro och e-faktura. Många gånger kan kommunikationen också ske genom telefonsamtal eller fysiska möten.

Genom att Skatteverket tar fram information som riktar sig till myndigheter, enskilda och företag bedöms behovet av att använda förmedlingen av postförsändelser kunna minska. Det kan leda till att enskilda får sin post snabbare och att kostnaderna för det allmänna minskar samtidigt som säkerheten för den enskilde bibehålls.

Konsekvenser av förslagen i betänkandet

Förslagen i detta betänkande förväntas leda till en ökad säkerhet för personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen. Det beror framför allt på de ökade kontrollbefogenheterna och att de föreslagna sekretessreglerna minskar risken för att uppgifter om de slutliga mottagarna röjs.

I och med att förmedlingen blir säkrare kommer risken för att de slutliga mottagarna utsätts för hot, våld och allvarliga trakasserier att minska. Förslagen förväntas också bidra till färre flyttar för dessa personer. Upprepade flyttar innebär en social och ekonomisk belastning som riskerar att drabba barn särskilt hårt.

Förslagen innebär dessutom bättre förutsättningar för en långsiktig uppföljning av förmedlingsverksamheten och att Skatteverket får författningsstöd för sin hantering. På sikt förväntas det innebära en effektivare förmedlingsverksamhet.

Den nya regleringen innebär en ökad förutsägbarhet för myndigheter, företag, organisationer och enskilda som använder förmedlingen av postförsändelser. Ändringarna i postlagen innebär dessutom tydligare krav på postbefordringsföretagens hantering av förmedlingspost.

Förslagen förväntas bidra till en bättre uppfyllelse av målsättningsstadgandena i 1 kap. 2 § första och andra stycket regeringsformen samt Sveriges uppfyllelse av Europakonventionen³, EU:s rättighets-

³ Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

stadga⁴, Barnkonventionen⁵ och Istanbulkonventionen⁶. Förslagen innebär dessutom positiva effekter för jämställdheten och skyddet för enskildas personliga integritet.

⁴ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EUT C 326, 26.10.2012, s. 391–407.

⁵ FN:s konvention om barnets rättigheter.

⁶ Europarådets konvention från den 11 maj 2011 om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet.

Summary

The Swedish Tax Agency has provided intermediation of postal items to vulnerable people since the 1990s. The agency currently delivers over 1.1 million postal items per year to people with protected population registrations and confidentiality markings in the population registrations. This is an activity that has grown significantly in recent years and now it occupies 48 full-time employees at the agency.

The delivery of postal items is a necessary part of society's protection of people who, for example, have ended destructive relationships, testified against criminal groups or who work with investigation or prosecution of crimes. The delivery ensures that these people can receive bills, summonses to healthcare and voting cards without the risk of being subjected to threats, violence and serious harassment.

Despite the fact that this activity occupies many employees and is a necessary part of society's protection of vulnerable persons, the Swedish Tax Agency's handling lacks statutory support. Furthermore, the Swedish Tax Agency has not officially been assigned the task to intermediate postal items to vulnerable people. Problems regarding security and efficiency has also been identified.

This report proposes a new regulation of the intermediation of certain postal items. In addition, certain adjustments are proposed to the rules on undeliverable letters in the Postal Act (SFS 2010:1045) and new confidentiality provisions in the Public Access to Information and Secrecy Act (SFS 2009:400), which will apply to the Swedish Tax Agency's intermediation operations.

The new regulation on the Intermediation of Certain Postal Items, as well as the amendments to the Postal Act and Public Access to Information and Secrecy Act, are proposed to enter into force on 1 January 2027.

The report also contains assessments of the Swedish Tax Agency's liability for damages of postal items and the processing of personal data that the mediation gives rise to.

A new regulation on the intermediation of certain postal items

The inquiry proposes that the intermediation should continue to cover persons with protected population registration and confidentiality markings in the population registration. However, the mediation should be limited to letters and must be transmitted by a company with a permit to conduct postal services in accordance with Chapter 2, Section 1 of the Postal Act. In addition, the service must be carried out with a certain regularity. The service must therefore be scheduled or follow a fixed delivery schedule regardless of how many items there is to deliver on any particular occasion.¹

Letter refers to the same thing as in Chapter 1, Section 2 of the Postal Act, i.e. an addressed item that is enclosed by an envelope or another covering and weighs no more than 2 kg, as well as postcards, letter cards and similar items.

These requirements ensure that the postal service company meets reasonable requirements for reliability and the protection of the personal integrity of senders and recipients.

The inquiry proposes that the government should appoint the Swedish Tax Agency to provide a secure and efficient intermediation of certain postal items under the new law. The law should contain the general requirements that must be met in order for a postal item to be forwarded. The postal item should contain the necessary information about the original sender and the final recipient. In addition, that information should be hidden from unauthorized persons and the content should be protected. This applies in relation to each item separately. It is not allowed to package items with different final recipients in a common package. Minor deviations from the general requirements can be tolerated if they do not affect the security of the intermediation.

If there are minor deviations, a postal item can be forwarded even though it does not meet the general requirements. However,

¹ Prop. 2009/10:216 s. 87.

these are exceptional cases. It is also proposed that the government should be able to delegate the power to issue more detailed regulations about these requirements to the Swedish Tax Agency.

Postal items shall not be forwarded if there is a suspicion that they may reveal the location of the final recipient, may cause damage to persons or property, or are otherwise suspected of being part of a criminal act. The Swedish Tax Agency shall be empowered to carry out checks necessary to detect such items but shall not be allowed to open the items or take other measures that makes it possible to read written messages contained in the postal item. The Swedish Tax Agency may not carry out targeted checks if they imply surveillance or mapping of a final recipient, unless the recipient has given consent to this.

When a postal item is suspected of causing harm to persons or property or is otherwise suspected of being part of a criminal act, the Police Authority must be notified. The Swedish Tax Agency shall hold the item for up to 14 days pending the Police Authority's handling. During this time, the postal item may be subjected to a seize or other coercive measures.

Items that cannot be delivered to the final recipient for various reasons should be returned to the original sender. Any information about the final recipient must be removed. Items that cannot be returned to the original sender should be sent to the Swedish Post and Telecom Authority and handled in accordance with the rules on undeliverable letters.

Amendment to the rules on undeliverable letters in the Postal Act

The inquiry proposes that the Postal Act shall be amended to adapt the postal rules to the new regulation on intermediation of certain postal items, and that the Swedish Post and Telecom Authority should be able to use its powers to open undeliverable postal items in relation to all postal items that is intermediated.

Accordingly, the rules on undeliverable letters are proposed to cover postal items other than letters delivered by a postal service company, if the government extends the intermediation to apply to such items.

It is also proposed that what is said about the sender should instead refer to the person who originally sent the postal item to the Swedish Tax Agency.

New confidentiality rules that cover the intermediation

The inquiry proposes that absolute confidentiality should apply to information about a specific postal item. This includes information about the original sender, the final recipient and information about the content of the item. This information may not be disclosed, except to the final recipient or the original sender. However, the information about the final recipient's address may not be disclosed to the original sender.

When it comes to other information about personal circumstances, it should only be disclosed if it is clear that it can be done without harm to the individual or any close relatives.

The part of the Swedish Tax Agency that will handle the intermediation needs access to certain information about the final recipient. It is therefore proposed that such information can be transferred from the population registration even if it is classified.

It is also proposed that information about the authority's inspections should be able to be classified. This applies to information about preparations, selection and methods. Such information should not be disclosed if it can be assumed that the purpose of the inspections would be conflicted by disclosing the information.

The liability for damages due to the intermediation of postal items

The Tort Liability Act (SFS 1972:207) states that the intermediary authority is liable to compensate for personal or property damage caused by the authority's personnel through error or negligence in their duties. However, since this is not an exercise of authority, the authority is liable to compensate for pure financial damage only if it has been caused by a crime.

The processing of personal data is deemed to be compatible with applicable regulations

The processing of personal data by the Swedish Tax Agency and the Swedish Post and Telecom Authority due to the proposals in this report is deemed to be compatible with the EU's General Data Protection Regulation². The processing of personal data by the Police Authority is deemed to be compatible with the Criminal Data Protection Act (SFS 2018:1177).

The personal data can be processed under existing rules. There is no need to propose any supplementary rules on the processing of personal data.

The Swedish Tax Agency is expected to be able to reduce the need for postal deliveries through information activities

It has emerged that authorities use the Swedish Tax Agency's intermediary to send letters to individuals with confidentiality markings, even though they have access to their addresses. This causes a delay for the recipient and increases the costs for the public sector. In addition, the intermediary means that the item will be handled by another authority and that it will be sent several times with a postal delivery company. In these situations, it is normally not considered a more secure way of handling the postal item.

Individuals are expected to be able to reduce their need for postal deliveries by connecting to a digital mailbox, handling more errands via the internet and connecting to services such as direct debit and e-invoice. In many cases telephone calls or physical meetings can replace the need for intermediation of postal items.

The Swedish Tax Agency can reduce the need to use the intermediation by addressing authorities, individuals and companies with information about other ways to communicate. This could lead to individuals receiving their messages faster and reducing the public costs, while maintaining a high security level.

² Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC.

Consequences of the proposals in the report

The proposals in this report are expected to lead to increased security for persons with protected population registration or a confidentiality marking in the population registration. This is mainly due to the increased control powers and the confidentiality rules.

As the mediation process becomes more secure, the risk of the final recipients being exposed to threats, violence and serious harassment will decrease. The proposals are also expected to contribute to less people being forced to move to uphold their security level. It decreases the social and economic burden for these people. Repeated moves are usually very hard for children.

The proposals also mean better conditions for long-term follow-up of the intermediation activities. They also give the Swedish Tax Agency statutory support for its management. This is expected to increase the efficiency in the long run.

The new regulation means increased predictability for authorities, companies, organizations and individuals who use the intermediation. The amendments to the Postal Act also mean clearer requirements for postal companies that delivers postal items that is subjected to intermediation.

The proposals are expected to contribute to better fulfilment of the objectives stated in Chapter 1, Section 2, first and second paragraphs of the Swedish Constitution. They are also expected to contribute to better fulfilment of the European Convention on Human Rights³, the Charter of Fundamental Rights of the European Union⁴, the Convention on the Rights of the Child and the Istanbul Convention⁵. The proposals also have positive effects on gender equality and the protection of individuals' personal integrity.

³ The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

⁴ EUT C 326, 26.10.2012, p. 391–407.

⁵ The Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om det allmännas förmedling av postförsändelser till personer som är folkbokförda i Sverige och har

1. skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481), eller

2. sekretessmarkering i folkbokföringen enligt 5 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 § Förmedlingen av postförsändelser ska omfatta brev som befordras genom postverksamhet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att även andra postförsändelser ska förmedlas enligt denna lag.

Definitioner

3 § I denna lag betyder

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

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

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

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

Ansvarig myndighet

4 § Den eller de myndigheter som regeringen bestämmer ska tillhandahålla en säker och effektiv förmedling av postförsändelser enligt denna lag.

Allmänna krav på postförsändelsen

5 § Postförsändelsen ska vara ställd till förmedlingsmyndigheten och innehålla nödvändiga uppgifter om den ursprungliga avsändaren och den slutliga mottagaren. Uppgifterna ska döljas för obehöriga och innehållet skyddas från insyn.

En postförsändelse som inte uppfyller kraven i första stycket ska inte förmedlas. Om det är fråga om mindre avvikelser som inte påverkar säkerheten får förmedlingsmyndigheten ändå förmedla försändelsen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om kraven i första stycket.

Säkerhetskrav

6 § En postförsändelse ska inte förmedlas om det finns misstanke om att den

1. kan avslöja var den slutliga mottagaren befinner sig,
2. kan orsaka skada på person eller egendom, eller
3. på annat sätt utgör ett led i en brottslig gärning.

Vid en sådan misstanke som avses i första stycket 2 eller 3 ska Polismyndigheten underrättas så snart som möjligt. Underrättelsen ska innehålla de uppgifter som förmedlingsmyndigheten lägger till grund för sin misstanke och uppgifter om vem som är försändelsens ursprungliga avsändare och slutliga mottagare.

7 § En förmedlingsmyndighet får genomföra de kontroller som behövs för att förhindra att sådana försändelser som avses i 6 § förmedlas.

Kontrollerna får inte innebära att myndigheten tar del av innehållet i en postförsändelse genom att öppna den eller genom att bereda sig tillgång till förtroliga meddelanden som finns i den.

Kontrollerna får inte innebära övervakning eller kartläggning av en slutlig mottagares personliga förhållanden, om inte denne samtycker till sådana kontroller.

8 § Om en postförsändelse inte förmedlas enligt 6 § ska den slutliga mottagaren underrättas om vilken försändelse som har stoppats och grunden för det, om inte särskilda skäl talar emot att en sådan underrättelse lämnas.

Hanteringen av postförsändelser som inte förmedlas

9 § Postförsändelser som inte ska förmedlas enligt denna lag, eller som inte kan delas ut till den slutliga mottagaren, ska skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren.

Postförsändelser som omfattas av en sådan underrättelse som avses i 6 § andra stycket ska dock hållas kvar av förmedlingsmyndigheten i avvaktan på Polismyndighetens hantering.

Postförsändelser får hållas kvar enligt andra stycket i högst 14 dagar räknat från dagen då försändelsen ankom till förmedlingsmyndigheten.

10 § Postförsändelser som inte kan skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren enligt 9 § första stycket ska skickas till den myndighet som är tillståndsmyndighet enligt 2 kap. 2 § postlagen (2010:1045).

11 § Innan en postförsändelse hanteras enligt 9 § första stycket eller 10 § ska eventuella uppgifter om den slutliga mottagaren på försändelsen tas bort eller göras oläsliga.

Överklagande

12 § Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.2 Förslag till förordning (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser

Härigenom föreskrivs följande.

Förordningens tillämpningsområde

1 § I denna förordning finns kompletterande bestämmelser till lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser.

Definitioner

2 § Ord och uttryck som används i denna förordning har samma betydelse som i lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser.

Ansvarig myndighet

3 § Skatteverket ska tillhandahålla förmedling av postförsändelser enligt 4 § lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser.

Rätt att meddela föreskrifter

4 § Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om kraven i 5 § första stycket lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

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

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

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

dels att det ska införas två nya paragrafer, 17 kap. 1 c § och 22 kap. 5 a §, och närmast före 17 kap. 1 c § och 22 kap. 5 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap.

Kontroll vid förmedling
av postförsändelser

1 c §

Sekretess gäller för uppgift om förberedelser, urval och metoder vid sådana kontroller som avses i 7 § lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser, om det kan antas att syftet med kontrollerna motverkas om uppgiften röjs.

22 kap.

3 a §¹

Sekretessen enligt 1 § första stycket 2 hindrar inte att uppgift lämnas till en enskild enligt vad som föreskrivs i 23 a § 2–5 mönstringslagen (1983:929).

Sekretessen enligt 1 § andra stycket hindrar inte att uppgift i form av fotografisk bild av den enskilde lämnas till ett auktoriserat delgivningsföretag.

Sekretessen enligt 1 § första stycket 1 eller 2 §, när det är fråga om skyddad folkbokföring, hindrar inte att uppgift lämnas till den myn-

¹ Senaste lydelse 2014:361.

dighet som tillhandahåller förmedling av postförsändelser enligt lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser.

Förmedling av vissa postförsändelser

5 a §

Sekretess gäller i verksamhet som bedrivs enligt lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser för

1. uppgift om en särskild postförsändelse, och

2. annan 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.

Om sekretess inte följer av någon annan bestämmelse, får sådan uppgift som avses i första stycket 1 lämnas till den som är försändelsens ursprungliga avsändare eller slutliga mottagare. Uppgift om den slutliga mottagarens adress får dock inte lämnas till den ursprungliga avsändaren.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen enligt första stycket 2 i högst sjuttio år.

6 §²

Den tystnadsplikt som följer av 1 § första stycket, 1 a, 1 b och 2 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen

Den tystnadsplikt som följer av 1 § första stycket, 1 a, 1 b, 2 och 5 a §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsför-

² Senaste lydelse 2024:243.

och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

ordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.4 Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045)

Härigenom föreskrivs i fråga om postlagen (2010:1045)

dels att 2 kap. 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 14 §, och närmast före 2 kap. 14 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

11 §

Ett obeställbart brev som öppnats får inte undersökas närmare än som behövs för att det ska kunna skickas tillbaka till avsändaren. Om mottagaren, men inte avsändaren, framgår av brevet innehåll, får brevet sändas till mottagaren.

Vad som sägs i första stycket om att brev får sändas till mottagaren gäller inte brev som omfattas av lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser.

Obeställbara postförsändelser som omfattas av förmedling

14 §¹

Vad som sägs i 9–13 §§ ska även gälla andra postförsändelser än brev som omfattas av lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser.

När bestämmelserna i 10 och 11 §§ tillämpas på postförsändelser som omfattas av lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser ska det som sägs om avsändare i stället avse den fysiska eller juri-

¹ Tidigare 14 § upphävd genom 2022:1493.

*diska person som ursprungligen
skickade postförsändelsen med syftet
att den skulle förmedlas.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2 Bakgrund

I Sverige utsattes omkring sju procent av befolkningen för hot under 2023. Under samma år var det ungefär tre procent som utsattes för misshandel.¹ En del av dessa personer kan vara i behov av skydd för att leva ett så normalt liv som möjligt. Hoten och våldet drabbar enskilda hårt, men riskerar också att få stora konsekvenser för samhället i stort. Om inte staten kan skydda enskilda som vittnar mot gärningsmän finns en överhängande risk för att brott förblir ouppklarade. På sikt riskerar det att leda till en ökad brottslighet och till att allmänhetens förtroende för rättsväsendet undergrävs.² I detta sammanhang kan också nämnas att Sverige har ratificerat den s.k. Istanbulkonventionen som innebär att vi har åtagit oss att skydda kvinnor och flickor mot alla former av våld, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck.³

Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna är centrala aktörer när det gäller att utreda och lagföra brott. Det arbete som bedrivs av dessa myndigheter är grundläggande för att skydda medborgarna från att utsättas för brott. Skyddet består dock av många delar. För barn och unga som riskerar att utsättas för brott är kommunernas socialtjänster av stor betydelse. Brottsoffermyndigheten bedriver också ett betydelsefullt arbete när det gäller att främja brottsoffers rättigheter, uppmärksamma deras behov och bevaka deras intressen. Det finns dessutom många idéburna organisationer som bedriver ett viktigt arbete med att skydda utsatta kvinnor och barn.

Genom samhällets befogenheter att ingripa mot gärningsmän skapas ett skydd för personer som riskerar att utsättas för brott. För många utsatta personer skapas ett tillräckligt skydd genom att den

¹ Se Brottsförebyggande rådets *Nationella trygghetsundersökning 2024*, s. 20 och 24.

² Se Riksrevisionens rapport från den februari 2024 *Statens skydd av hotade personer – brister i omfattning och effektivitet*, s. 7.

³ Se Europarådets konvention från den 11 maj 2011 om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet.

som har utsatt dem för brott lagförs och straffas. Samtidigt finns det personer som riskerar att återigen utsättas för hot, våld och allvarliga trakasserier.

I ett rättssamhälle är det avgörande att brott upptäcks och lagförs, liksom att gärningsmän straffas. Ofta kan det vara tillräckligt för att en gärningsman ska avhålla sig från att utsätta brottsoffret på nytt. Men ibland behöver utsatta personer ett mer långvarigt skydd. Dessa personer kan själva behöva vidta olika åtgärder för att skydda sig. Det kan t.ex. handla om att flytta, byta arbete och begränsa användningen av sociala medier m.m. För att skyddet ska bli verkningfullt kan även staten behöva vidta olika åtgärder för att skydda den enskilde. Ofta handlar dessa åtgärder om att försvåra för potentiella gärningsmän att hitta den enskilde.

Genom en sekretessmarkering eller en markering för skyddad folkbokföring kan Skatteverket begränsa spridningen av den enskildes adressuppgifter. Därigenom kan dessa personers verkliga vistelseort hemlighållas. Samtidigt behöver de kunna ta emot myndighetspost, räkningar, kallelser till sjukvården m.m. utan att deras vistelseort riskerar att avslöjas. Det är mot denna bakgrund som Skatteverket tillhandahåller en förmedling av post till personer med skyddade personuppgifter.

Skatteverkets förmedling av postförsändelser används av myndigheter, företag och privatpersoner som behöver skicka postförsändelser till personer med skyddade personuppgifter. Många gånger kan avsändarna sakna tillgång till mottagarnas kontaktuppgifter och i sådana fall är förmedlingen en förutsättning för att det ska vara möjligt att nå fram till dessa mottagare. Myndigheter som är en del av rättsväsendet använder förmedlingen av postförsändelser i särskilt stor utsträckning, men förmedlingen är av betydelse även för andra myndigheter. Lantmäteriet erbjuder t.ex. en tjänst för avsändare som vill komma i kontakt med ägare av fastigheter som har skyddade personuppgifter. Ofta är uppgiften om vem som äger en fastighet känslig eftersom den kan användas av en potentiell förövare för att ta reda på var en viss person befinner sig. Lantmäteriet har i vissa fall bedömt att uppgiften om vem som äger en viss fastighet kan vara belagd med sekretess. Lantmäteriet är därför behjälpligt med att förse postförsändelser med uppgift om fastighetsägaren och skickar därefter för-

sändelsen genom Skatteverkets förmedling av postförsändelser till fastighetsägaren.⁴

Skatteverket har hanterat förmedlingen av post till enskilda med skyddade personuppgifter sedan myndigheten tog över ansvaret för folkbokföringen 1991. I förarbetena till folkbokföringslagen (1991:481) framgår följande om hantering av post till personer med kvarskrivning (numera skyddad folkbokföring). ”I de fall då kvarskrivning beviljats bör ingen bostadsadress anges i folkbokföringen. Postadressen bör vara skattemyndighetens adress. Post till personen kan då vidareändas av skattemyndigheten. Bestämmelser om detta bör utfärdas av riksskatteverket.”⁵ Riksskatteverket, numera Skatteverket, har tagit fram interna rutiner för hanteringen, men har inte utfärdat några föreskrifter på området. Det finns inte heller någon annan författningsreglering av förmedlingen av post till enskilda med skyddade personuppgifter.

Även om ovanstående förarbetsuttalanden avsåg den skyddsåtgärd som numera har ersatts av skyddad folkbokföring så begränsar sig inte Skatteverkets förmedling av post till personer med den skyddsåtgärden. Postförmedling sker även till personer med sekretessmarkering i folkbokföringen. Dessutom har förmedlingsverksamheten vuxit kraftigt med åren. Riksrevisionen har granskat verksamheten och konstaterat att den tar förhållandevis stora resurser i anspråk. Totalt arbetade nästan 30 årsarbetskrafter vid Skatteverket med att förmedla post under 2022. Samma år förmedlade Skatteverket i genomsnitt 18 000 försändelser i veckan och närmare en miljon försändelser totalt under året. Ungefär åtta procent av utskicken bestod av reklamutskick, försändelser från matkedjor eller medlemstidningar från fackförbund. I många fall gick försändelserna att komma åt digitalt.⁶ Numera har verksamheten vuxit till att omfatta 48 årsarbetskrafter och över 1,1 miljon försändelser, se avsnitt 8.4.3.

Trots att Skatteverket har allokerat förhållandevis stora resurser till förmedlingsverksamheten har myndigheten haft svårt att hantera den stora mängden försändelser. Det har lett till att det kan ta lång

⁴ Informationen om Lantmäteriets förmedling är hämtad från hemsidan <https://www.lantmateriet.se/sv/om-lantmateriet/diariet-och-informationsredovisning/Kontakta-Lantmateriets-registrator/skicka-brev-till-en-person-som-ager-en-fastighet-och-har-skyddade-personuppgifter/> 2025-01-09.

⁵ Prop. 1990/91:153, s. 117.

⁶ Riksrevisionens rapport RiR 2024:1 från den februari 2024 *Statens skydd av hotade personer – brister i omfattning och effektivitet*, s. 57. Rapporten behandlas även i regeringens skrivelse 2023/24:157 till riksdagen daterad den 5 juni 2024.

tid för försändelserna att nå mottagarna. Det förekommer också att försändelserna är skadade eller öppnade när de når mottagarna. Ibland kommer försändelserna inte fram över huvud taget. Det har dessutom förekommit att postförmedlingen används för att skicka spårsändare och därigenom avslöja var mottagaren befinner sig.⁷

Riksrevisionen har bedömt att Skatteverkets arbete med att förmedla post till personer som lever med skyddade personuppgifter kan bli mer effektivt och säkert. Skatteverket förmedlar reklamutskick och andra försändelser som går att komma åt digitalt. Det bidrar till att postgången tar längre tid för de försändelser som behöver komma fram snabbt, såsom kallelser till vårdn eller räkningar. Riksrevisionen ansåg också att det fanns säkerhetsrisker som berodde på att Skatteverket saknar befogenhet att kontrollera posten.⁸ Skatteverket har också lyft problemen med bristande effektivitet och säkerhet i postförmedlingen till regeringen. Regeringen tillsatte mot denna bakgrund denna utredning i december 2023.⁹

⁷ Dessa problem beskrivs mer utförligt i avsnitt 8.1.

⁸ Riksrevisionens rapport RiR 2024:1 från den februari 2024 *Statens skydd av hotade personer – brister i omfattning och effektivitet*, s. 68.

⁹ Se utredningens kommittédirektiv, dir. 2023:167.

3 Utredningens uppdrag och arbete

3.1 Uppdraget

3.1.1 En översyn av Skatteverkets förmedling av postförsändelser

Utredningen har fått i uppdrag att se över Skatteverkets förmedling av post till personer med s.k. skyddade personuppgifter för att åstadkomma ett väl fungerande förfarande för en trygg och säker postförmedling.¹ I uppdraget ingår att analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, Skatteverkets postförmedling bör regleras. Uppdraget omfattar även frågor om sekretess och personuppgiftsbehandling. I uppdraget ingår även att lämna nödvändiga författningsförslag. Utredaren är dessutom oförhindrad att behandla frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas, under förutsättning att uppdraget kan redovisas i tid.

3.1.2 Avgränsning av personkretsen

Med skyddade personuppgifter avses vanligen följande skyddsåtgärder:

- Skyddad folkbokföring
- Sekretessmarkering i folkbokföringen
- Fingerade personuppgifter.

¹ Se utredningens kommittédirektiv, dir. 2023:167.

Fingerade personuppgifter beslutas av Polismyndigheten enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter. Personer med fingerade personuppgifter blir registrerade i folkbokföringen med andra personuppgifter än de verkliga. Det är sedan dessa personuppgifter som används för att t.ex. ta emot postförsändelser. Dessa personer saknar alltså behov av att använda förmedling av postförsändelser och förmedling av post till dem kommer därför inte att behandlas i detta betänkande.

Som framgår nedan ska utredningen behandla grundläggande frågor om förmedlingen. Utredningen tolkar det som att det ingår i uppdraget att ta ställning till om förmedlingen även fortsättningsvis ska omfatta både personer med skyddad folkbokföring och personer med sekretessmarkering i folkbokföringen, eller om personkretsen som kan använda förmedlingen ska begränsas.

3.1.3 Avgränsning avseende vilken myndighet som ska få i uppgift att hantera förmedlingen

Utredningens uppdrag omfattar den förmedling som tillhandhålls av Skatteverket. Av kommittédirektiven har inte framkommit att utredningen ska överväga om någon annan myndighet bör få i uppgift att hantera denna förmedling. Utredningen bedömer därmed att det inte ligger inom uppdraget att överväga om någon annan myndighet bör få i uppdrag att hantera postförmedlingen. Samtidigt bör de förslag som lämnas i detta betänkande kunna stå sig över tid. Det är inte otänkbart att det i framtiden kan bli aktuellt att låta någon annan myndighet ta hand om hela eller delar av förmedlingen. I den mån det är möjligt har därför utredningen ambitionen att förslagen bör utformas på ett sådant sätt att de inte i onödan låser fast postförmedlingen till Skatteverket.

3.1.4 Grundläggande frågor

I uppdraget ingår att utreda grundläggande frågor om förutsättningarna för förmedlingen. Det handlar bl.a. om vilka försändelser som ska förmedlas. Det har t.ex. förekommit att matkassar, möbler och skrymmande paket har kommit in till förmedlingen. Det har

också förekommit att s.k. spårsändare har förmedlats till den slutliga mottagaren.

Dessutom förekommer det att brev och paket är skadade vid ankomsten. Det innebär att det har uppstått frågor kring Skatteverkets ansvar vid förseningar och förluster till följd av förmedlingen.

I uppdraget ingår därför att

- kartlägga hur Skatteverkets postförmedling fungerar och utnyttjas,
- analysera hur postförmedlingen förhåller sig till regelverket för postverksamhet,
- analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, Skatteverkets postförmedling bör regleras,
- analysera och bedöma eventuella ytterligare åtgärder för att utveckla Skatteverkets postförmedling, och
- analysera vilket rättsligt ansvar Skatteverket har för de försändelser som förmedlas.

3.1.5 Frågor om sekretess och arkivering

Förmedlingen av postförsändelser kan ge upphov till allmänna handlingar. Rätten att ta del av allmänna handlingar får endast begränsad när vissa förutsättningar är uppfyllda. Dessa begränsningar måste nog anges i bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Dessutom behöver det beaktas om reglerna i arkivlagen (1990:782) om bl.a. bevarande och arkivering blir tillämpliga.

Det ingår därför i uppdraget att

- analysera och bedöma om, och i så fall när, handlingar inom Skatteverkets postförmedling förmedlar utgör allmänna handlingar,
- analysera och ta ställning till behovet av ändring i sekretesslagstiftningen, och
- beakta i vilken mån reglerna i arkivlagen blir tillämpliga.

3.1.6 Frågor om kompletterande dataskyddsreglering

Skatteverkets förmedling innebär personuppgiftsbehandlingar som måste vara förenliga med tillämplig dataskyddsreglering. Dessutom är enskilda skyddade mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden, se 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

Utredningen ska därför:

- analysera och ta ställning till vilken behandling av personuppgifter som kan aktualiseras vid Skatteverkets förmedling av post och i samband med det göra en integritetsanalys, och
- lämna nödvändiga förslag om en kompletterande dataskyddsreglering om det bedöms vara nödvändigt.

3.1.7 Konsekvensbeskrivning

I uppdraget ingår att ange kostnadsberäkningar och andra kostnadsbeskrivningar enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredningen ska även:

- analysera och beskriva de samhällsekonomiska effekterna av förslagen,
- beräkna de offentligrättsliga effekterna och föreslå hur eventuella kostnader ska finansieras,
- belysa konsekvenserna för barn särskilt, och
- analysera och bedöma konsekvenserna för grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen, EU-rätten och andra internationella åtaganden som Sverige har ingått.

Förslagen måste vara förenliga med svensk grundlag, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och Sveriges folkrättsliga förpliktelser i övrigt.

3.2 Utredningens arbete

Utredaren har biträtt av experter från Regeringskansliet, Skatteverket, Post- och telestyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten, Integritetsskyddsmyndigheten och Polismyndigheten.

Arbetet har bedrivits i samråd med experterna som fortlöpande har beretts tillfälle att lämna synpunkter och upplysningar både muntligt och skriftligt. Under utredningstiden har sammanlagt tio expertgruppsmöten hållits. Inom ramen för dessa möten har utredningen hållit sig informerad om relevant arbete inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU. Det har inte framkommit att det pågår något arbete på EU-nivå av betydelse för de frågor som utredningen hanterar.

Utredningen har därutöver deltagit i möten med Skatteverket och varit på studiebesök på myndighetens kontor i Stockholm och Göteborg för att ta del av hur förmedlingsverksamheten fungerar i praktiken. Vid dessa möten har utredningen hämtat in synpunkter och upplysningar från relevanta verksamheter inom Skatteverket. Därutöver har utredningen varit på studiebesök hos PostNord och deltagit i ett möte med Svensk Adressändring.

På utredningens initiativ har möten med de idéburna organisationerna Brottsofferjouren, ROKS och Unizon hållits. Vid dessa möten har utredningen inhämtat synpunkter och upplysningar om situationen för utsatta personer och hur den nuvarande förmedlingen fungerar.

Utredningen har även inhämtat upplysningar från Kriminalvården, Tullverket och Sveriges Kommuner och Regioner. Dessutom har utredningen varit i kontakt med företaget Finansiell ID-Teknik BID AB för att stämma av frågor om förutsättningar för att ansluta sig till BankID. Utredningen har därefter kontaktat de banker som utfärdar BankID samt Bankföreningen.

4 Allmänt om sekretessmarkering och skyddad folkbokföring

4.1 Sekretessmarkering i folkbokföringen

Rätten att ta del av allmänna handlingar och sekretess

Av 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, TF, framgår att var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar.¹ Det gäller även i fråga om andra människors personuppgifter som förekommer i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Rätten att ta del av allmänna handlingar får dock begränsas, bl.a. om det behövs för att förebygga brott och för att skydda enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningarna ska i så fall göras i en särskild lag, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, eller i en annan lag som OSL hänvisar till (2 kap. 2 § andra stycket TF). Om en allmän handling omfattas av sådana begränsningar får anteckning om hinder att lämna ut den göras på handlingen med hänvisning till tillämplig bestämmelse, 2 kap. 20 § TF.

OSL innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud mot att lämna ut allmänna handlingar. Dessa sekretessbestämmelser innebär förbud mot att röja uppgift, oavsett om det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (1 kap. 1 § andra stycket och 3 kap. 1 § OSL). Genom OSL:s bestämmelser om sekretess begränsas allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Sekretess gäller också i förhållande till andra myndigheter (jfr 6 kap. 5 § OSL).

OSL innehåller även en bestämmelse som ansluter till bestämmelsen i 2 kap. 20 § TF om anteckning på handlingen. Den finns i 5 kap. 5 § OSL och innebär att om det kan antas att en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut på grund av en bestämmelse om

¹ För en närmare beskrivning av vad som är en allmän handling, se avsnitt 6.2.

sekretess, får myndigheten markera detta genom att en särskild anteckning görs på handlingen. Om handlingen är elektronisk får markeringen göras i det datasystem där den elektroniska handlingen hanteras. Anteckningen ska ange tillämplig sekretessbestämmelse, datum då anteckningen gjordes, och den myndighet som har gjort anteckningen. Denna markering kallas sekretessmarkering. Bestämmelsen är allmän och kan tillämpas av alla myndigheter.

Den centrala bestämmelsen om sekretess för verksamhet som avser folkbokföring finns i 22 kap. 1 § OSL. För att uppgifter som behandlas i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska omfattas av sekretess krävs att det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Det är fråga om ett s.k. rakt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är att uppgifterna är offentliga.

Sekretessmarkering begränsar spridningen av personuppgifter

Skatteverkets beslut om sekretessmarkering av uppgifter i folkbokföringen är en administrativ åtgärd som i sig saknar rättsverkningar. Högsta förvaltningsdomstolen har därför bedömt att myndighetens beslut inte är överklagbara (se RÅ 2005 ref. 12 och RÅ 2006 ref. 61). Samtidigt innebär sekretessmarkeringen att Skatteverket, och andra myndigheter som hämtar uppgifter från folkbokföringsverksamheten, får en signal om att det kan finnas bestämmelser om sekretess som behöver tillämpas. Samtidigt bör det understrykas att sekretessmarkeringen inte innebär något ställningstagande till frågan om sekretess gäller. En prövning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet behöver därmed alltid göras innan en handling eller en uppgift lämnas ut.

I Skatteverkets folkbokföringsverksamhet är det framför allt folkbokföringssekretess enligt 22 kap. 1 § OSL som kan aktualiseras vid en sekretessmarkering. Genom bestämmelsen sekretessbeläggs uppgifter om enskilds personliga förhållanden i folkbokföringsverksamheten om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

För andra myndigheter kan den mer generella 21 kap. 3 § OSL bli aktuell. Den omfattar uppgift om enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefon-

nummer, e-postadress eller annan jämförbar kontaktuppgift. Sekretessen gäller om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Skaderekvisitet i 21 kap. 3 § och 22 kap. 1 § OSL är kvalificerat och rakt. Det innebär en stark presumtion för offentlighet. Det kan även finnas andra bestämmelser i OSL som behöver iakttas beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

Skatteverket är den myndighet som ansvarar för behandlingen av personuppgifter i folkbokföringsverksamheten. Uppgifterna om folkbokföring hämtas sedan in av andra myndigheter som behöver uppgifterna i sin verksamhet. Skatteverkets system för distribution av uppgifter från folkbokföringsverksamheten till andra myndigheter kallas Navet. Det är ett s.k. aviseringsregister som ingår som ett delsystem i folkbokföringsdatabasen och som syftar till att lämna ut personuppgifter i elektronisk form. Så länge den mottagande myndigheten har rätt att få del av uppgifterna avgör denna myndighet själv vilka uppgifter som ska hämtas och på vilket sätt. I Navet kan alla offentliga aktörer hämta aktuella folkbokföringsuppgifter digitalt.² Den mottagande myndigheten får även en signal från Navet när en person har sekretessmarkering och uppmärksammas därmed på att de uppgifter som hämtas in kan vara sekretessbelagda. Det är sedan upp till den mottagande myndigheten att göra en noggrann sekretessprövning i det enskilda fallet om det blir aktuellt.

Det finns också ett intresse hos allmänheten att få tillgång till uppgifter från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Uppgifterna är dessutom offentliga så länge ingen sekretessregel har aktualiserats. Distributionen av uppgifter till allmänheten sker genom Statens personadressregister, SPAR. Registret får användas både av myndigheter och enskilda. SPAR hämtar uppgifterna från Navet, men endast om det saknas sekretessmarkering eller markering om skyddad folkbokföring. Tillgången till uppgifter i SPAR är dessutom betydligt mer begränsad jämfört med tillgången i Navet.³

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att Skatteverkets markeringar i folkbokföringsdatabasen förebygger spridningen av sekretessbelagda uppgifter på flera olika sätt. Dels innebär sekretessmarkeringarna att spridningen av uppgifter genom SPAR begränsas. Dels innebär sekre-

² Se SOU 2023:100, s. 1325.

³ Ibid.

tessmarkeringarna att andra myndigheter får en signal om att de uppgifter som hämtas in genom Navet kan vara belagda med sekretess och att de inte kan lämnas ut utan en noggrann sekretessprövning.

Förutsättningarna för att beviljas sekretessmarkering

Skatteverkets beslut om sekretessmarkering i folkbokföringen grundar sig på de generella reglerna om sekretessmarkering i 2 kap. 20 § TF och 5 kap. 5 § OSL. För att skapa en förutsägbarhet har myndigheten tagit fram en ordning för hantering sekretessmarkeringar. Den innebär att en anmälan om sekretessmarkering som regel ska vara skriftlig. Om den avser barn ska i normala fall båda vårdnadshavarna göra en anmälan. Den enskilde ska dessutom redogöra för anledningen till att personuppgifterna ska sekretessmarkeras. Därtill bör läggas någon form av utredning som styrker påståendet om hot eller förföljelse.⁴

Skatteverkets beslut om att registrera en sekretessmarkering grundar sig i normala fall på reglerna om folkbokföringssekretess i 22 kap. 1 § OSL. Sekretessmarkering görs därmed om det av särskild anledning kan antas att ett utlämnande av uppgifter om den enskildes personliga förhållanden leder till att denne eller någon närstående lider men.

När en enskild vill att Skatteverket ska föra in en sekretessmarkering i folkbokföringen behöver det framgå vilka behov som föranleder detta. Skatteverket har även möjlighet att begära biträde av Polismyndigheten och socialnämnden vid utredning av frågor om sekretessmarkering i folkbokföringen (se 17 a § andra stycket folkbokföringslagen [1991:481]).

4.2 Skyddad folkbokföring

För skyddad folkbokföring finns en särskild reglering i folkbokföringslagen (1991:481). Av 6 § första stycket framgår att en person som huvudregel ska folkbokföras där han eller hon är att anse som bosatt. Skyddad folkbokföring enligt 16 § innebär ett undantag från denna huvudregel som gör att en person får vara folkbokförd på en

⁴ Se Prop. 2017/18:145, s. 77.

annan folkbokföringsort än där denne är bosatt. För att beviljas skyddad folkbokföring krävs att den enskilde av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier. Det krävs dessutom att åtgärden, med hänsyn till den enskildes förmåga och övriga förutsättningar, kan antas tillgodose den enskildes behov av skydd.

Skyddad folkbokföring ersatte den tidigare skyddsåtgärden kvarskrivning och innebär vanligtvis att en person är fortsatt folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten efter en flytt. Om det bedöms ge ett bättre skydd kan skyddad folkbokföring även ske på en annan ort. Om det kan antas ge tillräckligt skydd kan åtgärden dessutom beviljas utan någon föregående flytt (16 § andra stycket folkbokföringslagen). Även familjemedlemmar till den som behöver skydd kan beviljas skyddad folkbokföring (16 § tredje stycket nyss nämnda lag).

Av förarbetsuttalanden framgår att skyddad folkbokföring inte ska beviljas om den person som omfattas inte är beredd, eller saknar förmåga, att anpassa sig till vad som krävs för att skyddad folkbokföring ska få avsedd effekt. Dessutom behöver även förutsättningarna för familjemedlemmar och andra i den enskildes närhet att respektera de inskränkningar som skyddet innebär beaktas. Även barns inställning till åtgärden och deras förmåga att leva med denna ska alltså tas med i beaktande, men då ska även barnets ålder och mognad vägas in. Skyddad folkbokföring ska inte beviljas om den förföljde har en sådan koppling till förföljaren att skyddad folkbokföring inte kan bli verkningsfull.⁵

I 22 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns bestämmelser om sekretess som kompletterar reglerna i folkbokföringslagen. De innebär att uppgifter om den enskildes förhållanden som förekommer i ärenden om skyddad folkbokföring inte får lämnas ut, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Det är fråga om ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är att uppgifterna inte får lämnas ut. Sekretessen överförs dessutom till andra myndigheter som får del av uppgifterna (22 kap. 3 § OSL).

Av folkbokföringslagen framgår att det är Skatteverket som beslutar om skyddad folkbokföring. Skatteverket ska begära biträde av Polismyndigheten vid utredning av frågor om skyddad folkbokföring om det inte är obehövligt. Dessutom får Skatteverket begära

⁵ Prop. 2017/18:145, s. 129.

bistånd av socialnämnd vid utredning av frågor om skyddad folkbokföring (17 a § folkbokföringslagen).

Skatteverkets beslut i ärenden om skyddad folkbokföring får som huvudregel överklagas till förvaltningsrätt (se 38–41 §§ folkbokföringslagen).

4.3 Beskrivning av personerna som har skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen

Av dem som lever med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen ser fördelningen ut på följande sätt: 40 procent är barn, 40 procent är kvinnor och 20 procent är män.⁶ Det är alltså främst kvinnor och barn som lever med skyddade personuppgifter.

Orsaken till att personer behöver skyddade personuppgifter varierar, men vissa skyddsskäl är vanligare än andra. Tidigare har det saknats uppgifter om vilka skyddsskäl som är vanligast, men 2023 publicerade Skatteverket en enkätstudie som omfattar sekretessmarkeringar och skyddad folkbokföring⁷. I den tillfrågades personerna om anledningen till att de har skyddade personuppgifter.

I Skatteverkets studie uppgav nästan hälften att de som svarade att de hade beviljats skyddade personuppgifter på grund av hot och våld i en tidigare nära relation. Därefter svarade flest personer att de hade skydd på grund av hot från kriminella miljöer (20 procent) och arbetsrelaterat hot och våld (19 procent). 10 procent svarade att de hade skydd på grund av hedersrelaterat hot och våld. Ungefär fyra procent uppgav att skyddet berodde på hot och våld på grund av sexualitet, könsuttryck, religion eller etnicitet.⁸

När det gäller skyddad folkbokföring var den i särklass vanligaste skyddsgrunden hot och våld i nära relation (58 procent). För dessa personer var det endast fem procent som hade fått skydd på grund av arbetsrelaterat hot och våld. För de som beviljats sekretessmarkering var det 33 procent som fått skydd på grund av arbetsrelaterat hot och våld och 32 procent som beviljats skydd på grund av hot och

⁶ Riksrevisionens rapport från den februari 2024 *Statens skydd av hotade personer – brister i omfattning och effektivitet*, s. 21.

⁷ Skatteverkets enkätstudie från december 2023 *Att leva med skyddade personuppgifter*.

⁸ Ibid, s. 9 ff.

våld i nära relation. Andelen som hade skydd på grund av hedersrelaterat hot och våld var högre för de som hade beviljats skyddad folkbokföring (15 procent jämfört med sex procent för de som levde med sekretessmarkering).⁹

Sammanfattningsvis framgår att de flesta får sekretessmarkering eller skyddad folkbokföring på grund av hot och våld i nära relationer, men även på grund av hot och våld i arbetet. Skyddsgrunden hot och våld i nära relation är särskilt vanlig bland de som lever med skyddad folkbokföring. För de som lever med sekretessmarkering är det ungefär lika vanligt att skyddet behövs i förhållande till närstående som att det behövs på grund av arbete.

4.4 Personer med skyddad folkbokföring är en särskilt utsatt grupp

Av Skatteverkets enkätstudie från 2023 framgår följande socioekonomiska faktorer i fråga om de som lever med sekretessmarkering respektive skyddad folkbokföring.

För de personer som lever med skyddad folkbokföring svarade 70 procent att de var ensamstående eller ensamstående med barn. Endast 23 procent svarade att de levde med partner eller partner med barn. För de som levde med sekretessmarkering var det betydligt fler personer som levde med en partner eller med en partner med barn (52 procent).¹⁰

Nästan var tredje person med skyddad folkbokföring angav att de var arbetssökande, sjukskrivna eller saknade sysselsättning. För de som levde med sekretessmarkering var motsvarande siffra 13 procent. Sysselsättningsgraden för personer med skyddad folkbokföring och sekretessmarkering var också lägre än för befolkningen i stort (47 respektive 71 procent jämfört med 82 procent för personer i åldern 20–64 år i Sverige).¹¹

I Skatteverkets studie ingick även en självskattning av upplevd fysisk och psykisk hälsa. Av de som lever med skyddad folkbokföring var det 20 procent som uppgav att de upplevde att de hade dålig eller mycket dålig fysisk hälsa. Motsvarande siffra för de som lever med sekretessmarkering var 12 procent. Det är betydligt högre

⁹ Ibid, s. 10 f.

¹⁰ Ibid, s. 14.

¹¹ Ibid.

andel jämfört med befolkningen i stort (där siffran ligger på sex procent). När det gällde den psykiska hälsan svarade 31 procent av personerna med skyddad folkbokföring att de upplevde en dålig eller mycket dålig psykisk hälsa. Motsvarande siffra för de som levde med sekretessmarkering var 20 procent. Det är också förhållandevis höga siffror.¹²

Av de fritextsvar som Skatteverket fick in framgår också att många individer med skyddad folkbokföring upplevde stress och utanförskap. Många nämnde bestående psykiska, men även fysiska men, från misshandel av den som de sökt skydd ifrån. En del uttrycker även oro för barnens situation och anger t.ex. att de inte kan hämta ut mediciner till sina barn och att barn med diagnoser riskerar att falla mellan stolarna.¹³ I en rapport som Jämställdhetsmyndigheten publicerade 2022 framkommer en liknande bild. Av de intervjuer som myndigheten hade gjort framgick att det våld som personerna hade utsatts för hade fått omfattande och allvarliga konsekvenser. Personerna uppgav att de hade varit utsatta för fysiskt-, psykiskt-, ekonomiskt-, sexualiserat- och materiellt våld i olika omfattning. Konsekvenserna av våldet var att två tredjedelar av de intervjuade kvinnorna hade diagnosticerats med posttraumatiskt stressyndrom. Det gällde även flera av barnen. Konsekvenserna av det ekonomiska våldet var särskilt omfattande och pågick ofta under lång tid efter uppbrottet.¹⁴

Sammanfattningsvis är de som lever med skyddade personuppgifter en utsatt grupp, särskilt de som lever med skyddad folkbokföring.

¹² Ibid, s. 15 ff.

¹³ Ibid, s. 18.

¹⁴ Jämställdhetsmyndighetens rapport från mars 2022 *Skyddade personuppgifter – oskyddade personer*, s. 28.

5 Skyddade adressuppgifter i andra länder

5.1 Något om tillgången till personuppgifter i Sverige

För att kunna göra en rättvisande jämförelse mellan skyddet för utsatta personer i Sverige och andra länder behöver man först beakta hur tillgängliga personuppgifter, och däribland adressuppgifter, är i de olika länderna. I länder där personuppgifter är offentliga kan behovet av skyddsåtgärder för utsatta förutsättas vara större jämfört med i länder där personuppgifter inte finns allmänt tillgängliga.

I Sverige är utgångspunkten att uppgifter i myndigheternas register är offentliga och att de kan begäras ut av enskilda. Det gäller även adressuppgifter. Det är endast om det av särskild anledning kan antas att ett utlämnande skulle kunna leda till skada eller men som en uppgift kan hemlighållas.¹ Som utgångspunkt kan alltså var och en begära, och få ut, adressuppgifter från Skatteverket. Det är en följd av att Sverige har en långtgående offentlighetsprincip.

Vid sidan av att uppgifter hos svenska myndigheter som huvudregel är offentliga finns många personuppgifter om enskilda publicerade på olika söktjänster på internet. Bakgrunden till det är att Sverige har en lång tradition med en detaljerad grundlagsreglering av tryckfriheten. Den syftar till att ge ett starkt skydd åt yttrandefriheten när den utövas med hjälp av det tryckta ordet. Tryckfriheten regleras genom tryckfrihetsförordningen, TF, som är en grundlag. Genom införandet av yttrandefrihetsgrundlagen, YGL, 1992 gjordes den tryckfrihetsrättsliga ordningen tillämplig på ett antal andra medieformer.² Det skydd som följer av TF och YGL är starkt och får inte begränsas annat än genom dessa grundlagar.³ Yttranden som

¹ Jfr 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

² Se SOU 2012:55, s. 157.

³ Se 2 kap. 1 § andra stycket regeringsformen.

inte omfattas av dessa grundlagar får däremot begränsas genom lag under vissa angivna förhållanden.⁴

Publiceringar på internet faller som huvudregel utanför tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden och omfattas i stället av det svagare skyddet i regeringsformen. Genom den s.k. databasregeln i 1 kap. 4 § YGL kan dock skyddet som ges genom YGL utsträckas till att även omfatta information som tillhandahålls från webbplatser på begäran (dvs. söktjänster). För det krävs dock bl.a. att det finns ett utgivningsbevis för verksamheten.

Möjligheten att erhålla grundlagsskydd för webbplatser genom att ansöka om utgivningsbevis är inte oproblematisk ur ett integritetsskyddsperspektiv. Under lagstiftningsprocessen påpekade Konstitutionsutskottet särskilt att grundlagsskyddet i värsta fall skulle kunna komma att omfatta webbsidor som är rena personregister.⁵ Denna problematik har lett till att regeringen har tillsatt en utredning som har i uppdrag att analysera och ta ställning till om det finns behov av att inskränka grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör uppgifter om bl.a. enskildas adresser. I betänkandet Personuppgifter och mediegrundlagarna (SOU 2024:75) redovisas utredningens förslag.

Sammanfattningsvis är tillgången till personuppgifter i form av bl.a. adressuppgifter mycket stor i Sverige. De kan som huvudregel begäras ut från Skatteverket och förekommer på olika söktjänster som exempelvis Eniro och Hitta.se. Det svenska grundlagsskyddet för söktjänster med utgivningsbevis är troligen unikt ur ett internationellt perspektiv. Mot denna bakgrund är det troligt att behovet av att skydda adressuppgifter för utsatta personer är starkare i Sverige jämfört med i andra länder.

5.2 Norge

I Norge är det Politiet (polisen) eller Barnevernet (motsvarigheten till kommunens socialtjänst) som beslutar om skyddad adress. Skatteetaten (landets skattemyndighet) registrerar att personen har fått skyddad adress och vidtar åtgärder för att de uppgifter som myndig-

⁴ Se 2 kap. 20, 21 och 23 §§ regeringsformen.

⁵ Bet. 2001/02:KU21, s. 32.

heten delar med andra myndigheter skyddas även hos dem. Skyddet begränsar vem som får tillgång till personens adress, men omfattar även andra geolokaliserande uppgifter.

När det gäller själva postförmedlingen så är det Politiet som sköter den när det är den myndigheten som har beslutat om åtgärden. När det gäller skyddad adress som beslutas av Barnevernet så är det Skatte-etaten som sköter förmedlingen. Det beror på att det har bedömts lämpligt att en statlig myndighet sköter förmedlingen.

I Norge lever ungefär 750 personer med skyddad adress. Kraven för att få skydd är betydligt högre jämfört med i Sverige. Dessutom används digital kommunikation med myndigheter i hög utsträckning. Antalet försändelser är därmed betydligt färre.⁶

5.3 Finland

Finland har ingen motsvarighet till Sveriges förmedling av post. Däremot hanterar Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (MDB) en åtgärd som kallas spärrmarkering.

Ett antal myndigheter i Finland har direkt tillgång till de spärrmarkerade adressuppgifterna i befolkningsdatasystemet och kan därför skicka post direkt till den enskildes adress. Vilka myndigheter som får tillgång till spärrmarkerade adressuppgifter, eller andra geolokaliserande uppgifter, bedöms utifrån vad som ingår i myndighetens uppdrag och om det är absolut nödvändigt för dem att få tillgång till uppgifterna. Det är MDB som gör den bedömningen. Dessutom begränsas tillgången till spärrmarkerade uppgifter så att endast viss personal får tillgång till uppgifter som är spärrmarkerade. I de fall en myndighet inte har tillgång till spärrmarkerade uppgifter kan myndigheten i enskilda fall kontakta MDB för att få tillgång till adressuppgiften.

Personer som har spärrmarkering kan anmäla en kontaktadress som registreras i befolkningsdatasystemet. Då är kontaktuppgiften offentlig och kan lämnas ut till den som ber om adressuppgifter för ett godtagbart ändamål. Uppgifter om boende bör inte framgå av kontaktadressen. I praktiken har kontaktadresserna fått en liten betydelse eftersom det finns så få sådana registrerade.⁷

⁶ E-post den 22 april 2024 från Skatteetaten.

⁷ E-post den 29 april 2024 från Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

5.4 Danmark

I Danmark finns ingen motsvarighet till förmedlingen av post. Där-
emot finns det en möjlighet att skydda namn- och adressuppgifter
i det centrala personregistret. Skyddet hindrar privata aktörer från
att få tillgång till den skyddades namn och adressuppgifter. Privata
aktörer kan dock få tillgång till uppgifterna om de har ett rättsligt
krav eller ett annat rättsligt intresse av att få del av dem. För att upp-
gifterna ska lämnas ut krävs att den som vill få del av uppgifterna
har ett intresse som överstiger den registrerade personens behov av
skydd. Skyddet gäller i ett år, men kan förlängas.⁸

5.5 Nederländerna

I Nederländerna är det kommunerna som ansvarar för att registrera
invånarnas adresser. När det finns särskilda skäl kan personer tillåtas
att registrera andra adresser än deras faktiska bostadsadress. Personer
som är utsatta för hedersrelaterat våld, förföljelse, hot etc. har denna
möjlighet. Den används även för personer som saknar fast adress,
är intagna i fängelse eller på en psykiatrisk klinik eller som bor på
härbärge.

Skyddsbehövande kan låta registrera en adress till en annan person
eller organisation som agerar mellanhand. Ansökan görs till kom-
munen där mellanhanden är registrerad. Det är sedan denna mellan-
hand som ansvarar för att vidarebefordra post till den utsatte.⁹

5.6 Polen och Österrike

I Polen finns flera möjligheter för personer med skyddad adress att
ta emot postförsändelser.

Privatpersoner har alltid möjlighet att hyra en postbox på ett post-
kontor och hämta posten där. Personerna har också möjlighet att ge
fullmakt åt någon annan att hämta posten.

I nödsituationer kan personer som samarbetar med åklagare eller
polis använda myndighetens adress för att ta emot post. I dessa fall

⁸ Beskyttelser i CPR <https://www.cpr.dk/borgere/beskyttelser-i-cpr> hämtad 2024-06-20.

⁹ E-post den 24 maj 2024 från Dutch National Office for Identity Data.

sker en överenskommelse om hur posten ska lämnas över till mottagaren.

Om den skyddade deltar i ett kronvittnesprogram är det den polisman som är ansvarig för kronvitnesskyddet som tar emot posten från befordringsföretaget och som lämnar över den till den skyddade personen.¹⁰

I Österrike används också lösningen med postboxar på postkontor, men det är också möjligt att ta emot post genom särskilt registrerade adresser. I Österrike kan alla som kan visa att de har ett skyddsbehov få sina uppgifter blockerade.¹¹

5.7 Övriga länder

Som framgått ovan förekommer att förmedlingen av postförsändelser sker som en del av skyddet för brottsoffer och vittnen. Ungern är ett sådant exempel. Där kan vittnen använda en postadress som tillhandahålls genom vittnesskyddet. De som arbetar med detta skydd ser sedan till att mottagaren får sin post.¹²

Det finns också länder som saknar en motsvarighet till Sveriges förmedling av postförsändelser. Däribland kan nämnas Malta¹³ och Luxemburg.¹⁴

¹⁰ E-post den 13 juni 2024 från Liaison Bureau Poland, Europol.

¹¹ E-post den 27 maj 2024 från Bundesministerium Inneres.

¹² E-post den 10 juni 2024 från Liaison Bureau Hungary, Europol.

¹³ E-post den 1 juni 2024 från Liaison Bureau Malta, Europol.

¹⁴ E-post den 30 maj 2024 från Liaison Bureau Luxembourg, Europol.

6 Grundläggande regler

6.1 Yttrande- och informationsfrihet

6.1.1 Regeringsformen

Regeringsformen, RF, är en av Sveriges viktigaste grundlagar. I 2 kap. RF finns ett skydd för medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Skyddet omfattar bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Yttrandefriheten innebär en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfriheten innebär en frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Skyddet gäller i förhållande till det allmänna (se 2 kap. 1 § 1 och 2).

Av 2 kap. 20 och 21 §§ RF framgår att en begränsning i yttrande- och informationsfriheten måste göras genom lag. Begränsningar får endast göras om de behövs för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och inte sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Det är inte tillåtet att införa begränsningar enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Yttrande- och informationsfriheten får begränsas för vissa särskilt angivna ändamål, bl.a. rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Utöver dessa ändamål får yttrande- och informationsfriheten endast begränsas om särskilt viktiga skäl föranleder det (2 kap. 23 §). Sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är exempel på regler som begränsar yttrande- och informationsfriheten.

Regeringsformen innehåller ett särskilt skydd för enskilda mot att utsättas för undersökning av brev eller annan förtrolig försänd-

else. Detta skydd gäller i förhållande till det allmänna (2 kap. 6 § första stycket). Dessa försändelser får alltså inte undersökas genom t.ex. genomlysning. Däremot omfattas inte vykort eller reklamblad, vilket beror på att de varken utgör brev eller förtroliga försändelser. Skyddet mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse gäller endast när försändelsen är under befordran. När försändelsen når mottagaren kan dock andra skyddsregler aktualiseras.¹

Begränsningar av skyddet mot att utsättas för undersökning av brev eller förtrolig försändelse måste, på samma sätt som vid begränsningar av yttrande- och informationsfriheten, ske genom lag och för ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (se 2 kap. 20 och 21 §§). Exempel på begränsningar finns i 27 kap. rättegångsbalken som innehåller bestämmelser som ger brottsbekämpande myndigheter rätt att hålla kvar och beslagta försändelser.

RF innehåller även ett mer allmänt skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket). Även detta skydd får inskränkas genom lag om inskränkningarna sker för ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (se 2 kap. 20 § 2 och 21 §).

Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är inte dess huvudsakliga syfte, utan vilken effekt som åtgärden har. Vad som avses med övervakning respektive kartläggning får bedömas med utgångspunkt från vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp. Vid bedömningen av vilka åtgärder som kan anses utgöra ”betydande intrång” ska både åtgärdens omfattning och arten av det intrång som åtgärden innebär beaktas. Även åtgärdens ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse vid bedömningen. Skyddet aktualiseras endast vid sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär.²

¹ Prop. 1975/76:209 s. 147 f. och s. 287.

² Prop. 2009/10:80, s. 250.

6.1.2 Europakonventionen

En annan grundläggande rättighetsstadga är den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, även kallad Europakonventionen. Konventionen är inkorporerad i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av 2 kap. 19 § RF följer att lag eller andra föreskrifter inte får meddelas i strid mot Sveriges åtaganden som följer av denna konvention.

I detta sammanhang är framför allt artikel 8 av intresse. Den ger var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentliga myndigheter får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Artikel 8 ger inte enbart upphov till en negativ förpliktelse för det allmänna, utan innebär också att det allmänna måste se till att enskilda tillförsäkras en rätt till skydd för privat- och familjeliv. Ett sådant skydd kan tillförsäkras genom bl.a. kriminalisering av olika handlingar som innebär intrång i den personliga integriteten.³

Artikel 10 i Europakonventionen ger var och en rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Europakonventionen medger dock inskränkningar av denna rättighet. Sådana begränsningar måste vara föreskrivna i lag och vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bl.a. den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott, skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter eller för att förhindra att förtroliga uppgifter sprids.

³ Se t.ex. SOU 2015:31 s. 52 f. och SOU 2017:75 s. 60 f.

6.1.3 EU:s rättighetsstadga

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, även kallad EU:s rättighetsstadga⁴, innehåller bestämmelser om respekt för enskildas privatliv, familjeliv och kommunikationer (artikel 7) samt om skydd för yttrande- och informationsfriheten (artikel 11). Skyddet för yttrande- och informationsfriheten innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.

EU:s rättighetsstadga ska, i den mån den innehåller rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen, ha samma innebörd och räckvidd som denna konvention. EU:s rättighetsstadga får dock gå längre än konventionen (artikel 52.3).

Fri- och rättigheterna i EU:s rättighetsstadga får endast begränsas genom lag. Begränsningarna måste dessutom vara förenliga med det väsentliga innehållet i dessa fri- och rättigheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (artikel 52.1).

EU:s rättighetsstadga är bindande genom det s.k. Lissabonfördraget⁵ och har inom sitt tillämpningsområde företräde framför svensk rätt.

6.2 Rätten att ta del av allmänna handlingar

Rätten att del av allmänna handlingar och offentlighetsprincipen

I Sverige finns en långtgående offentlighetsprincip som bl.a. ger enskilda rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rättighet kan sägas vara en förutsättning för yttrande- och informationsfriheten, men kan också hamna i konflikt med rätten till förtroliga försändelser. Reglerna om allmänna handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF.

⁴ EUT C 326, 26.10.2012, s. 391–407.

⁵ Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen, EUT C 306, 17.12.2007, s. 1–271.

Utgångspunkten är att var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 §). Denna rätt får dock begränsas, bl.a. om det behövs för att förebygga brott eller för att skydda enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningarna ska i så fall göras i en särskild lag, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, eller i en annan lag som OSL hänvisar till (se 2 kap. 2 § TF). I avsnitt 4.2 finns en redogörelse för sekretessregler som kan aktualiseras för personer med skyddad folkbokföring. De begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar.

Rätten att ta del av allmänna handlingar förutsätter två led. Det som begärs ut måste för det första utgöra en handling och för det andra måste handlingen vara allmän.

Vad är en handling och när är den förvarad hos myndigheten?

Med handling avses i TF en framställning i skrift eller bild samt upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt genom tekniska hjälpmedel (2 kap. 3 §).

Av förarbetena framgår att handlingsbegreppet ska förstås brett. Med upptagningar i skrift eller bild avses s.k. traditionella handlingar, men framställningarna kan ha gjorts på annat än papper så länge det huvudsakliga är själva framställningen och inte materialet. Som exempel på material som kan vara bärare av framställningar nämns väv, trä eller metall. Dessa framställningar utgör traditionella handlingar så länge de kan uppfattas med ögat utan tekniska hjälpmedel. Till tekniska upptagningar räknas däremot sådana framställningar som normalt sett kräver tekniska hjälpmedel för att kunna uppfattas, däribland datorprogram som är maskinellt lagrade.⁶

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett rättsfall från 1970-talet uttryckt att till handling närmast är att hänföra skriftliga meddelanden, i vilken form de än framträder och hur skriften än har åstadkommits. Vidare uttryckte domstolen att den vanliga skriftliga formen för att uttrycka tankeinnehåll på grund av den tekniska utvecklingen i hög utsträckning hade ersatts av upptagningar av skilda slag.⁷ I dag är utan tvekan de tekniska upptagningarna det dominerade handlingslaget.

⁶ Se prop. 1975/76:160, s. 120.

⁷ Se rättsfallet RÅ 1971 ref. 15.

Som exempel på tekniska upptagningar kan nämnas e-post, information på USB-stickor eller andra minneskort. Myndigheter behandlar dessutom många uppgifter i olika datasystem genom s.k. upptagningar för automatiserad behandling. När det är fråga om sammanställningar av uppgifter som är tillgängliga för myndigheten genom tekniska hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar, eller som kan göras tillgängliga genom rutinbetonade åtgärder som myndigheten får använda, så blir det också fråga om handlingar i TF:s mening (se 2 kap. 6 och 7 §§). För att en handling ska vara allmän krävs dels att den förvaras hos myndigheten, dels att den är att anse som inkommen eller upprättad hos myndigheten (2 kap. 4 §).

En upptagning anses förvarad hos myndigheten, om den är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling kan dessutom anses vara förvarad hos en myndighet även om den inte har fått sin slutliga form. En förutsättning för att en sådan handling ska anses vara förvarad hos myndigheten är att den kan göras tillgänglig med rutinbetonade åtgärder (jfr 2 kap. 6 §). I 2 kap. 8 § finns undantag för brev eller andra meddelanden som är ställda personligen till den som innehar befattning vid en myndighet.

När är en handling inkommen eller upprättad?

Som framgått ovan är en handling allmän antingen om den är inkommen eller upprättad hos myndigheten (2 kap. 4 §).

En handling anses inkommen när den har anlänt till myndigheten eller har kommit behörig befattningshavare till handa. För upptagningar gäller att de anses ha kommit in till myndigheten när någon annan har gjort dem tillgängliga för myndigheten med ett sådant tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar (2 kap. 9 § första stycket). Åtgärder som vidtas endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring av en handling som en myndighet har tillhandahållit, ska inte anses leda till att handlingen har kommit in till den myndigheten (2 kap. 9 § tredje stycket).

En handling anses som huvudregel upprättad hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats

hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt (2 kap. 10 § första stycket).

Undantag från huvudregeln om att handlingar blir allmänna när de har expedierats

2 kap. 10 § andra stycket innehåller vissa undantag från huvudregeln om att handlingar upprättas när de expedieras. Diarier, journaler och sådana register eller förteckningar som förs löpande anses upprättade när de har färdigställts (1). Domar och beslut samt därtill hörande protokoll och andra handlingar anses ha upprättats när domarna eller besluten har avkunnats eller expedierats (2). Andra protokoll och anteckningar från en myndighet anses ha upprättats när de har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt (3).

Särskilda regler gäller också för minnesanteckningar, utkast och koncept. Minnesanteckningar som en myndighet har gjort anses inte som allmänna handlingar så länge de inte har expedierats eller tagits om hand för arkivering. Med minnesanteckningar avses promemorior och andra uppteckningar eller upptagningar som har kommit till endast för föredragning eller beredning av ett ärende, förutom till den del de har tillfört ärendet någon sakuppgift (2 kap. 12 § första stycket). Utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelse och andra därmed jämställda handlingar, som inte har expedierats eller tagits om hand för arkivering, anses inte heller som allmänna handlingar (2 kap. 12 § andra stycket).

2 kap. 14 § första stycket innehåller ytterligare några undantag från regeln om att handlingar blir allmänna när de expedieras. I detta sammanhang är det framför allt undantaget för brev, telegram och andra sådana handlingar som kan vara av intresse. Så länge de har lämnats in till eller har upprättats hos en myndighet endast för befordran av meddelande anses de inte utgöra allmänna handlingar. I rättsfallet HFD 2019 ref. 29 konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att undantaget inte var tillämpligt på en försändelse till en intagen som Kriminalvården höll kvar och granskade. Domstolen slog fast att bestämmelsens ordalydelse innebär att bestämmelsen endast kan tillämpas när myndighetens befattning med brevet är

begränsat till att vidarebefordra det till någon, vilket också framgår av motiven till bestämmelsen.⁸

Handlingar som överlämnas mellan organ inom en myndighet anses också vara upprättade respektive inkomna om organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra (2 kap. 11 §).

6.3 Skyddet för personuppgifter

Den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG, även kallad EU:s dataskyddsförordning. Förordningen syftar till att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter. Förordningen syftar också till att säkerställa ett fritt flöde av personuppgifter inom EU (se artikel 1). I Sverige finns även lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, även kallad dataskyddslagen.

Tillämpningsområdet för EU:s dataskyddsförordning

Det materiella tillämpningsområdet omfattar sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Vad som avses med personuppgifter framgår av artikel 4.1. I korthet kan sägas att personuppgifter är varje uppgift som enskilt eller tillsammans med andra uppgifter kan knytas till en levande fysisk person. Av artikeln framgår också att personuppgifter kan knytas till personen antingen direkt eller indirekt. Namn och personnummer är exempel på vad som brukar kategoriseras som direkta personuppgifter. Telefonnummer, registreringsnummer på fordon och diarienummer är exempel på uppgifter som kan identifiera personer indirekt.

Vissa undantag från tillämpningsområdet finns dock. EU:s dataskyddsförordning gäller egentligen endast behandling av personupp-

⁸ Se prop. 1975/76:160 s. 171 ff.

gifter som utgör ett led i en verksamhet som omfattas av unionsrätten (artikel 2.2 a), men Sverige har valt att utvidga tillämpningsområdet även till andra verksamheter som inte omfattas av unionsrätten. Behandling av personuppgifter vid Försvarmakten, Försvarets radioanstalt, Säkerhetspolisen eller personuppgiftsincidenter som ska rapporteras enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) faller dock utanför EU:s dataskyddsförordning (se 1 kap. 2 och 3 §§ dataskyddslagen).

EU:s dataskyddsförordning gäller inte heller sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande rådets rambeslut 2008/977/RIF (dataskyddsdirektivet) (se artikel 2.2 d). Direktivet är infört i svensk rätt genom brottsdatalagen (2018:1177).

Personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden

Av artikel 4.7 i EU:s dataskyddsförordning framgår att med personuppgiftsansvarig avses fysiska eller juridiska personer, offentliga myndigheter, institutioner eller andra organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandling av personuppgifter. I vissa fall kan personuppgiftsansvariga pekas ut genom unionsrätt eller genom medlemsstaternas nationella rätt.

Med personuppgiftsbiträde avses enligt artikel 4.8 fysiska eller juridiska personer, offentliga myndigheter, institutioner eller andra organ som behandlar personuppgifter för en personuppgiftsansvarigs räkning. Det är den personuppgiftsansvarige som ska se till att personuppgifter behandlas enligt de grundläggande principerna i EU:s dataskyddsförordning (se artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning).

Rättslig grund för behandling av personuppgifter

Av artikel 6 i EU:s dataskyddsförordning framgår det grundläggande kravet att det ska finnas en giltig rättslig grund för varje behandling av personuppgifter. Det är den personuppgiftsansvarige som är ansvarig för att detta krav är uppfyllt. Den rättsliga grunden kan bl.a.

vara att den registrerade har lämnat samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål (artikel 6.1 a), att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c), att behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person (artikel 6 d) eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e).

Personuppgiftsbehandling som är nödvändig på grund av rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c) och för att utföra uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 e) måste fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt (se artikel 6.3 första stycket). Det innebär inte att den rättsliga grunden nödvändigtvis måste fastställas i eller i enlighet med en av riksdagen beslutad lag. Däremot måste grunden vara fastställd i laga ordning på ett konstitutionellt korrekt sätt. Grunden måste också vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsägbar för personer som omfattas av den (se skäl 41 till dataskyddsförordningen och prop. 2017/18:105, s. 51). 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen innehåller bestämmelser om rättslig grund för behandling av personuppgifter.

Lagstiftaren har även möjlighet att införa särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen, bl.a. de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas, vilka registrerade som berörs, de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål, ändamålsbegränsningar, lagringstid samt typer av behandling och förfaranden för behandling, inbegripet åtgärder för att tillförsäkra en laglig och rättvis behandling. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska dessutom uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3).

Den rättsliga grunden att personuppgiftsbehandlingen är nödvändig för att skydda intressena av grundläggande betydelse för den registrerade eller annan fysisk person är avsedd att användas endast om behandlingen inte uppenbart kan ha en annan rättslig grund. Den är främst aktuell om behandlingen är nödvändig för att skydda liv

eller av humanitära skäl vid epidemier eller katastrofer (se skäl 46 till EU:s dataskyddsförordning).

Allmänna krav i EU:s dataskyddsförordning

I artikel 5 ställs ett antal allmänna principer upp som måste uppfyllas vid personuppgiftsbehandling enligt EU:s dataskyddsförordning. Däribland kan nämnas att uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (principen om laglighet, korrekthet och öppenhet). Uppgifterna ska dessutom vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (principen om uppgiftsminimering).

Uppgifterna måste också vara riktiga, och om nödvändigt, uppdaterade. Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål (principen om riktighet). Dessutom måste personuppgifterna samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (principen om ändamålsbegränsning och finalitetsprincipen). Undantag görs för bl.a. ytterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller vissa statistiska ändamål.

Personuppgifter får inte heller förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (principen om lagringsminimering). Personuppgifterna får dock lagras under längre perioder i den mån som personuppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller vissa statistiska ändamål, under vissa närmare angivna förutsättningar. Personuppgifterna måste vidare behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet (principen om integritet och konfidentialitet). Av artikel 5.2 framgår att det är den personuppgiftsansvarige som ska se till att dessa krav uppfylls.

För vissa särskilt angivna kategorier av känsliga personuppgifter gäller särskilt höga krav.⁹ För dessa personuppgifter gäller att behand-

⁹ Det handlar om personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometrisk uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning (se artikel 9.1).

ling som utgångspunkt är förbjuden, förutom vid vissa angivna undantagssituationer (se artikel 9). Behandling av uppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser är också behäftade med höga krav, men även för dessa personuppgifter finns undantag (se artikel 10).

Artikel 5, 6, 9 och 10 innehåller kumulativa krav. Det innebär att personuppgifter endast får behandlas om det finns en rättslig grund, de allmänna kraven är uppfyllda och det inte rör sig om känsliga personuppgifter eller uppgifter om lagöverträdelser (bortsett från undantagssituationerna).

Andra bestämmelser som är relevanta för den personuppgiftsansvarige är kravet på inbyggt dataskydd och dataskydd som standard (se artikel 25). Det finns även krav på att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå (se artikel 32).

Den registrerades rättigheter och sanktionsavgifter

EU:s dataskyddsförordning innehåller också ett antal bestämmelser om den registrerades rättigheter. Däribland kan nämnas rätten till information, tillgång, rättelse och radering (se artiklarna 13–17). Den registrerade har också rätt att göra invändningar mot behandlingen och att inte bli föremål för visst automatiserat beslutsfattande (se artiklarna 21 och 22). Dessa rättigheter kan under vissa angivna förutsättningar begränsas (se artikel 23).

Behandling i strid mot EU:s dataskyddsförordning kan bl.a. leda till sanktionsavgifter (se artikel 58.2).

Medlemsstaternas utrymme för reglering

Även om dataskyddsförordningen är direkt tillämplig så förutsätter den nationella bestämmelser som kompletterar den i vissa delar. Av artikel 6.2 framgår att medlemsstaterna får behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning när det gäller behandling enligt 6.1 c (rättslig förpliktelse) eller 6.1 e (uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning). Det får ske genom att medlemsstaterna närmare fastställer specifika krav för uppgiftsbehandlingen och andra

åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling. Av skäl 10 framgår att detta även gäller känsliga personuppgifter.

Vissa av rättigheterna och skyldigheterna i EU:s dataskyddsförordning får vidare begränsas i nationell rätt. Det förutsätter att en sådan begränsning sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle i syfte att säkerställa vissa angivna ändamål, däribland den allmänna säkerheten och skyddet av den registrerade eller andras rättigheter eller friheter (se artikel 23.1).

EU:s dataskyddsförordning kan också föreskriva att medlemsstaterna inför förtydliganden eller begränsningar av dess bestämmelser genom medlemsstaternas nationella rätt. Medlemsstaterna kan i så fall, i den utsträckning det är nödvändigt för samstämmigheten och för att göra de nationella bestämmelserna begripliga för de personer som de tillämpas på, införliva delar av denna förordning i nationell rätt (se skäl 8). Sverige har infört sådana regler genom dataskyddslagen som kompletterar EU:s dataskyddsförordning på ett generellt plan i svensk rätt. Dataskyddslagen kompletterar EU-förordningens bestämmelser om rättslig grund för behandling av personuppgifter och om känsliga personuppgifter. Dessutom innehåller den bestämmelser om tillsynsmyndighetens handläggning och beslut samt om skadestånd och över klagande. Dataskyddslagen är dessutom subsidiär till annan lagstiftning. Det innebär att det är möjligt att ha avvikande bestämmelser i sektorsspecifika registerförfattningar.

Behandling av personuppgifter i folkbokföringsverksamheten

Sverige har antagit ett antal sektorsspecifika registerförfattningar. En sådan är lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, även kallad folkbokföringsdatabaslagen. Den reglerar Skatteverkets behandling av personuppgifter i folkbokföringsverksamheten och passmyndigheternas verksamhet som rör identitetskontroller (1 kap. 1 §). Genom lagen pekas Skatteverket och passmyndigheterna ut som personuppgiftsansvariga (1 kap. 5 §). Folkbokföringsdatabaslagen är en sådan lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning och den svenska dataskyddslagen (se 1 kap. 2 och 3 §§).

Folkbokföringsdatabaslagen innehåller en uppräkningslista av vilka ändamål som personuppgifter får behandlas för (1 kap. 4 §). Däribland kan nämnas behandling som behövs för samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter (1), handläggning av folkbokföringsärenden (2) och framställning av personbevis och andra registeruttag (4). I 1 kap. 4 a § finns dessutom en bestämmelse som ger Skatteverket rätt att behandla personuppgifter för att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter i folkbokföringsverksamheten.

När det gäller känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden får personuppgifter behandlas endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Sådana uppgifter får också behandlas om det är särskilt föreskrivet i 2 kap. som reglerar personuppgiftsbehandling i folkbokföringsdatabasen (1 kap. 6 §).

Av 2 kap. 1 § framgår att det ska finnas en folkbokföringsdatabas som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i folkbokföringsverksamheten för de ändamål som anges i 1 kap. 4 §. I folkbokföringsdatabasen får uppgifter behandlas om personer som har tilldelats personnummer eller samordningsnummer. Uppgifter om andra personer får också behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende (2 kap. 2 §).

2 kap. 3–5 §§ innehåller uppräkningslistor av vilka uppgifter som får behandlas. Här kan nämnas person- eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer och folkbokföringsort.

Folkbokföringsdatabaslagen innehåller även bestämmelser om utlämnande av uppgifter till enskilda på medium för automatiserad behandling (2 kap. 6 §), direktåtkomst (2 kap. 8 och 9 §§) och sökbegrepp (2 kap. 10 och 11 §§). Dessutom finns bestämmelser om avgifter (2 kap. 12 §) och enskildas rätt att göra invändningar (3 kap. 1 §).

I betänkandet Framtidens dataskydd vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden (SOU 2023:100) föreslås att folkbokföringsdatabaslagen upphävs och ersätts med en ny folkbokföringsdatalag. Innehållet i den nya lagen motsvarar i vissa delar innehållet i den nuvarande folkbokföringsdatabaslagen, men har i högre utsträckning anpassats

till EU:s dataskyddsförordning.¹⁰ I samma betänkande föreslås även att det ska framgå direkt av folkbokföringslagen (1991:481) vilka uppgifter som får registreras om en person när han eller hon folkbokförs.¹¹

Förslagen i betänkandet är inte beslutade. Men oavsett om dessa förändringar genomförs kommer det finnas att ett behov av att sekretessmarkera uppgifter inom folkbokföringen. Förslagen i detta betänkande bedöms därmed inte påverkas i någon större utsträckning av de föreslagna förändringarna.

¹⁰ Se SOU 2023:100, s. 1431.

¹¹ Ibid, s. 623.

7 Regler på postområdet

7.1 Världspostfördragen

Världspostföreningen eller Universal Post Union, UPU, är ett fackorgan inom Förenta nationerna, FN, som har till huvudsakligt syfte att det ska finnas en fungerande internationell postutväxling. Sverige har som medlemsland i föreningen ingått de fördrag som är knutna till föreningen, de s.k. världspostfördragen. Den materiella världspoststrätten finns i världspostkonventionen med tillhörande tillämpningsföreskrifter.¹ Av 4 kap. 7 § postlagen (2010:1045) framgår att postbefordringsföretag får delta i det internationella postsamarbetet inom ramen för världspostfördragen endast om det har godkänts av regeringen och uppfyller vissa krav avseende verksamhet och organisation samt tillämpar fördragens bestämmelser. För Sveriges räkning är det PostNord Group AB, nedan kallad PostNord, som har utsetts att delta i det internationella postsamarbetet.

7.2 Postlagen

Postlagen genomför postdirektivet i svensk rätt

Inom EU regleras posttjänster genom Europaparlamentets och rådets direktiv (97/67/EG) av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, även kallat postdirektivet. Postdirektivet genomförs genom postlagen (2010:1045) och postförordningen (2010:1049) som reglerar hur postverksamhet och samhällsomfattande posttjänst får bedrivas i Sverige (se 1 kap. 1 § postlagen).

¹ Se prop. 2020/21:49, s. 19.

Postverksamhet och brev versus posttjänst och postförsändelser

För att få bedriva postverksamhet krävs tillstånd (2 kap. 1 § postlagen). Frågor om tillstånd prövas av Post- och telestyrelsen (2 kap. 2 § postlagen och 2 § postförordningen). Post- och telestyrelsen får förena tillstånd med vissa villkor (se 2 kap. 4 § postlagen). För att få bedriva posttjänster krävs däremot inte något tillstånd.

Med postverksamhet avses regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning. Med brev avses i postlagen adresserade försändelser som är inneslutna i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser (se 1 kap. 2 § postlagen).

Med posttjänst avses insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser mot betalning. Postförsändelser definieras som adresserade försändelser som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster. Med samhällsomfattande posttjänst avses en posttjänst som ska finnas i hela landet, som är av god kvalitet och som innebär att alla användare kan ta emot postförsändelser och till rimliga priser för befordran kan avlämna sådana försändelser (se 1 kap. 2 § postlagen).

Allmänna krav på postverksamhet

För postverksamhet gäller vissa allmänna krav. Verksamheten ska bedrivas så att den tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls (2 kap. 6 § postlagen). För samhällsomfattande posttjänst finns ytterligare krav (se 3 kap. 1 § postlagen). För den samhällsomfattande posttjänsten finns dessutom särskilda regler för prissättning och redovisning (se 3 kap. 2 och 3 §§ postlagen).

Den som innehar tillstånd för postverksamhet ska fastställa förfaranden för handläggningen av användarnas klagomål. Förfarandena ska vara öppna för insyn och ägnade att skapa rättvisa samt vara snabba och medföra rimliga handläggningskostnader (4 kap. 10 § postlagen). Den som har utsetts att tillhandahålla hela eller delar av den samhällsomfattande posttjänsten ska årligen offentliggöra uppgifter om antalet klagomål och hur klagomålen har behandlats (4 kap. 11 § postlagen).

Det finns vidare särskilda regler för obeställbara brev. Obeställbara brev är brev som inte kan delas ut till mottagaren, är ofrånkerade eller otillräckligt frånkerade eller som har återsänts från utlandet till det postbefordringsföretag som befordrade brevet från Sverige (se 1 kap. 2 § postlagen). Obeställbara brev ska om möjligt skickas tillbaka till avsändaren. Om avsändarens adress inte är känd ska brevet sändas till Post- och telestyrelsen. Obeställbara brev som är inneslutna i kuvert eller annat omslag får endast öppnas av nyss nämnda myndighet och endast om omslaget saknar sådana uppgifter om avsändaren som möjliggör att brevet kan skickas tillbaka till denne. Obeställbara brev som har öppnats får inte undersökas närmare än vad som behövs för att de ska kunna skickas tillbaka till avsändaren. Om mottagaren, men inte avsändaren, framgår av brevets innehåll får brevet i stället sändas till mottagaren (2 kap. 9–11 §§ postlagen).

Tystnadsplikten inom postverksamhet och skyldigheten att bistå Tullverket och rättsvårdande myndigheter

Postlagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i postverksamhet. Tystnadsplikten innebär förbud mot att obehörigen röja eller utnyttja uppgift som handlar om ett särskilt brev som befordras inom verksamheten eller en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev. Tystnadsplikten gäller inte i förhållande till avsändaren eller mottagaren av brevet. För uppgift om en enskild persons adress gäller tystnadsplikten endast om det kan antas att ett röjande av adressen skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men (5 kap. 1 § postlagen).

Tystnadsplikt gäller också när uppgifterna avser användandet av vissa tvångsmedel. Det gäller t.ex. när en postförsändelse hålls kvar av Tullverket eller när en postförsändelse är föremål för vissa åtgärder av rättsvårdande myndigheter (se 5 kap. 2 och 3 §§ postlagen).

Postlagen innehåller också bestämmelser som inskränker tystnadsplikten och i stället innebär en skyldighet att, under vissa angivna förutsättningar, lämna ut uppgifter. Det handlar bl.a. om delgivning samt utlämnande av uppgifter till Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Försäkringskassan och vissa rättsvårdande myndigheter (se 5 kap. 4 § postlagen). Uppgiftsutlämnande får också ske av den som bedriver postverksamhet till vissa rättsvårdande myndigheter när

det gäller misstanke om brott för vilket det är föreskrivet fängelse (se 5 kap. 5 § postlagen).

Den som bedriver postverksamhet är också skyldig att bistå Tullverket vid kontroll av en postförsändelse enligt tullbefogenhetslagen (2024:710). Skyldigheten att bistå gäller bl.a. när det är fråga om narkotika, skjutvapen eller ammunition, vissa andra vapen som jämsätts med skjutvapen eller explosiva varor (5 kap. 6 § postlagen).

Att bryta mot tystnadsplikt är kriminaliserat genom 20 kap. 3 § brottsbalken (se 5 kap. 8 § postlagen).

I det allmänna verksamheten gäller reglerna i offentlighets- och sekretesslagen i stället för reglerna om tystnadsplikt i postlagen (se 5 kap. 7 § postlagen). I 29 kap. 1 § OSL finns en sekretessbestämmelse som gäller hos Post- och telestyrelsens verksamhet, samt hos myndighet som bedriver postverksamhet. Den innebär absolut sekretess för uppgift om en särskild postförsändelse. Sekretessen gäller dock inte i förhållande till försändelsens avsändare eller mottagare.

7.3 EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster

Inom EU gäller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/644 av den 18 april 2018 om gränsöverskridande paketleveranstjänster, även kallad EU:s paketförordning. Förordningen syftar bl.a. till att motverka höga priser för gränsöverskridande paketförsändelser. Med paket avses enligt artikel 2 i EU-förordningen annan postförsändelse än ett skriftligt meddelande som innehåller varor med eller utan kommersiellt värde och som väger högst 31,5 kg. Förordningen ålägger alla företag som på något sätt deltar i distributionen av paket (med undantag för rena transporttjänster) en skyldighet att anmäla sin verksamhet och att årligen rapportera ett antal uppgifter om verksamheten till den nationella tillsynsmyndigheten.²

Av 3 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen framgår att den myndigheten är nationell tillsynsmyndighet enligt EU:s paketförordning.

Sverige har även infört lagen (2019:181) med kompletterande bestämmelser till EU:s paketförordning.

² Se prop. 2020/21:49, s. 20.

7.4 Tullbefogenhetslagen

Tullverkets befogenheter att undersöka försändelser

Tullverkets befogenheter vid kontrollverksamhet och brottsbekämpning framgår av tullbefogenhetslagen (2024:710). Den reglerar bl.a. Tullverkets kontroll av in- och utförsel av varor över den svenska gränsen och myndighetens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet i samband med sådan in- eller utförsel (1 kap. 1 § och 2 kap. 1 §).

Av 6 kap. 5 § tullbefogenhetslagen framgår att tulltjänstemän får undersöka paket, brev och liknande försändelser bl.a. för att kontrollera att deklarations- och uppgiftsskyldighet enligt tullagstiftningen har fullgjorts eller att förbud, villkor eller anmälningsskyldighet enligt 3 § inregränslagen (1996:701) har iakttagits. Kontrollerna får även syfta till att undersöka om försändelsen innehåller alkohol- eller tobaksvaror för vilka punktskatteplikt eller särskilda villkor gäller.

Av förarbetena framgår att befogenheterna omfattar alla försändelser som passerar gränsen, oavsett vilken typ av företag som förmedlar dem eller hur de slutligen når mottagaren. Det kan alltså vara ett brev, ett paket eller någon annan försändelse som kan innehålla en vara. Även försändelser som saknar inneslutning får kontrolleras. 6 kap. 5 § tullbefogenhetslagen utesluter inte heller att försändelser kan undersökas vid gränsen enligt de allmänna bestämmelserna om Tullverkets kontrollverksamhet (prop. 2023/24:132, s. 469).

Försändelser genomgår normalt en inledande selektering. Den sker ofta med hjälp av sökhund eller röntgenutrustning, men kan också vara en följd av t.ex. underrättelseinformation. Försändelserna som tas ut för undersökning kontrolleras sedan närmare. Först därfter kan det bli aktuellt att öppna en försändelse (prop. 2023/24:132, s. 468 f.). I detta sammanhang bör även förbudet mot slumpmässiga kontroller i 6 kap. 1 § tullbefogenhetslagen uppmärksammas. Det gäller kontroller som avser in- eller utförsel av varor till eller från en annan medlemsstat inom EU. Däremot gäller det inte kontroller i förhållande till tredjeland.

Tullverkets befogenhet att öppna försändelser

Tulltjänstemäns befogenhet att öppna postförsändelser framgår av 6 kap. 7 § tullbefogenhetslagen (2024:710). Den förutsätter att försändelsen finns hos Tullverket eller ännu inte har lämnat befordringsföretagets sorteringsställe och det finns anledning att anta att försändelsen innehåller en vara för vilken deklarations- eller uppgiftsskyldighet enligt tullagstiftningen inte har fullgjorts. Det kan också handla om att det finns anledning att anta att försändelsen har ett sådant innehåll som avses i 2 § inregränslagen (1996:701) och det finns anledning att anta att den kan tas i beslag. Bland sådana varor kan nämnas narkotika, dopningsmedel, skjutvapen och ammunition samt explosiva varor. Slutligen så gäller befogenheterna att öppna försändelser situationen då det finns anledning att anta att försändelsen innehåller alkohol- eller tobaksvaror för vilken punktskatteplikt eller särskilda villkor gäller.

Befogenheten att öppna försändelser innehåller vissa begränsningar. Om en försändelse har öppnats ska protokoll föras över undersökningen. Av protokollet ska syftet med undersökningen framgå och vad som har kommit fram vid den. Den som beslutade om öppning av försändelsen ansvarar för att protokoll upprättas. Om en försändelse har öppnats ska adressaten och, om det är möjligt, avsändaren underrättas så snart som möjligt, om inte särskilda skäl talar emot det (6 kap. 9 § tullbefogenhetslagen).

Det finns särskilda begränsningar som tar sikte på förtroliga meddelanden. Beslut om att öppna försändelser som kan antas innehålla sådana meddelanden får fattas endast av en tulltjänsteman som har förordnats särskilt för uppgiften. Om en försändelse visar sig innehålla ett förtroligt meddelande ska den omedelbart tillslutas och skickas vidare till mottagaren, om inte särskilda skäl talar emot det (6 kap. 8 och 10 §§ tullbefogenhetslagen).

Tullbefogenhetslagen ger även tulltjänstemän rätt att begära att befordringsföretag ska hålla kvar en viss försändelse som behöver undersökas. Denna befogenhet gäller försändelser som inom kort ankommer, nyss har ankommit eller inom kort avgår till eller från Sverige. Uppmaning att hålla kvar en försändelse får endast ges av en tulltjänsteman som har förordnats särskilt för uppgiften. Den får dessutom användas endast om det finns särskilda skäl. Skyldigheten

att hålla kvar försändelsen är dessutom begränsad till sex timmar (6 kap. 6 § tullbefogenhetslagen).

Postspärr – kvarhållande av försändelser

Ytterligare ett verktyg som Tullverket har är reglerna om s.k. postspärrar. De innebär att myndigheten får besluta att en försändelse ska hållas kvar av befodringsföretaget. Det får ske under högst en månad. För att postspärr ska få användas krävs antingen att det är fråga om vissa typer av varor som kan komma att tas i beslag eller att det annars är nödvändigt för att beslag ska kunna ske. De varor som omfattas är narkotika, skjutvapen eller ammunition, föremål som jämföras med vapen och explosiva varor (7 kap. 8 § tullbefogenhetslagen).

Om en försändelse har hållits kvar med stöd av reglerna om postspärr är befodringsföretaget skyldigt att omedelbart underrätta Tullverket och överlämna försändelsen (7 kap. 9 § tullbefogenhetslagen).

Befodringsföretagens skyldighet att bistå Tullverket

5 kap. 6 § postlagen innehåller bestämmelser om undantag från tystnadsplikt och skyldighet att bistå Tullverket vid kontroll av postförsändelser, se avsnitt 7.2.

I detta sammanhang kan också nämnas att vid såväl yttre som vid inre gräns är befodringsföretag skyldiga att anmäla till Tullverket om det uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller narkotika, skjutvapen eller ammunition, föremål som jämföras med vapen eller explosiva varor. En förutsättning är dessutom att varorna kan tas i beslag enligt 8 kap. 10 § tullbefogenhetslagen (3 kap. 10 § första stycket tullagen och 4 § första stycket inregränslagen).

7.5 Beslag och kvarhållande enligt rättegångsbalken

Av 27 kap. 1 § rättegångsbalken, RB, framgår att ett föremål får tas i beslag om det skäligen kan antas att föremålet har betydelse för utredning om brott, någon har blivit av med föremålet genom brott, föremålet kan bli förverkat, föremålet kan användas för att utföra

en genomsökning på distans, eller föremålet har betydelse för utredning om förverkande.

Genom 27 kap. 3 § RB regleras möjligheten att ta brev, telegram eller annan försändelse i beslag när de finns hos ett post- eller telebefordringsföretag.³ För dessa beslag finns en begränsning som innebär att det måste vara fråga om ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i minst ett år. Dessutom krävs att försändelsen skulle ha kunnat tas i beslag hos mottagaren. (För elektronisk kommunikation finns särskilda regler, se 27 kap. 18–19 b §§ RB.)

Brev, telegram och andra försändelser har en särställning i 27 kap. RB. De får t.ex. som huvudregel tas i beslag efter beslut av undersökningsledare eller åklagare, men inte efter beslut av polis (jfr 27 kap. 4 § andra stycket RB). Som utgångspunkt är det dessutom endast rätten, undersökningsledaren eller åklagaren som får granska en försändelse, men i vissa fall kan granskning ske av en sakkunnig. Det är endast dessa som har rätt att öppna försändelser (27 kap. 12 § första stycket RB).

Om den som får något beslagtaget inte är närvarande vid beslaget, ska denne underrättas om beslaget så snart det kan ske utan men för utredningen. Om det är fråga om ett beslag av en försändelse hos ett befordringsföretag ska mottagaren, och om avsändaren är känd även denne, underrättas så snart det kan ske utan men för utredningen (27 kap. 11 § RB).

I 27 kap. 9 § RB finns regler om ett hemligt tvångsmedel som kallas postkontroll. Förordnande om postkontroll innebär beslut om att en försändelse som förväntas komma in till ett befordringsföretag ska hållas kvar hos företaget till dess att frågan om beslag har avgjorts. Detta tvångsmedel beslutas av rätten efter yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. Ett förordnande om postkontroll får gälla för högst en månad. I förordnandet ska det anges vilka försändelser som förordnandet omfattar och att det inte får lämnas meddelande om åtgärden till avsändaren, mottagaren eller någon annan. Meddelande kan dock lämnas efter medgivande av undersökningsledaren eller åklagaren. Den som bryter mot detta kan dömas till böter med stöd av 9 kap. 6 § RB. För att reglerna om postkontroll ska kunna användas krävs att förutsättningarna i 27 kap. 3 §

³ Med post- och telebefordringsföretag avses företag som på affärsmässiga grunder huvudsakligen förmedlar information – meddelanden i form av postförsändelser och olika former av telemeddelanden – som andra lämnar för distribution (se prop. 1992/93:200, s. 161 f.)

RB är uppfyllda. Det innebär att det måste vara fråga om ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i minst ett år.

I 27 kap. 9 a § RB finns även regler om interimistisk postkontroll som kan fattas av åklagare när det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta rättens förordnande.

Av 5 kap. 3 § 1 postlagen framgår att uppgifter om att hålla kvar eller beslagta försändelser enligt 27 kap. RB omfattas av tystnadsplikt.

Ytterligare regler om postkontroll och undersökning av försändelser finns i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Det finns även särskilda regler om postkontroll i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar.

7.6 Brottsbalken

Genom 4 kap. 8 § brottsbalken, BrB är brytande av post- eller telehemlighet kriminaliserat. Bestämmelsen omfattar gärningen att olovligen bereda sig tillgång till ett meddelande som ett post- eller telebefordringsföretag förmedlar som postförsändelse eller i ett elektroniskt kommunikationsnät. Den som bryter mot denna bestämmelse riskerar att dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Gärningen att bryta brev eller telegram är också kriminaliserad. Den som gör sig skyldig till detta brott kan dömas för intrång i förvar till böter eller fängelse i högst två år. Detta brott är subsidiärt till brottet brytande av post- eller telehemlighet (se 4 kap. 9 § BrB).

I avsnitt 7.2 behandlas postlagens bestämmelser om tystnadsplikt i postverksamhet. I det allmänna verksamheten finns bestämmelser om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen. Till dessa regler ansluter 20 kap. 3 § BrB som innebär att det är kriminaliserat att röja eller utnyttja uppgifter som man är skyldig att hemlighålla enligt bestämmelser om tystnadsplikt och sekretess. Brottet kallas brott mot tystnadsplikt och för brott av normalgraden kan utdömas böter eller fängelse i högst två år. Grovt brott kan leda till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Även den som begår gärningen av oaktsamhet kan dömas till brott mot tystnadsplikt, förutom om gärningen bedöms vara ringa. Bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt är subsidiär i förhållande till andra straffbestämmelser.

8 Kartläggning

8.1 Beskrivning av de risker som den nuvarande förmedlingen medför för utsatta personer

8.1.1 Risken för att den enskildes personuppgifter röjs

Skatteverket genomförde under våren 2022 en enkätundersökning som omfattade ett urval av personer som lever med sekretessmarkeringar och skyddad folkbokföring.¹ I den svarade fler än var tredje person att dennes uppgifter någon gång hade blivit röjda.² Den vanligaste konsekvensen av ett röjande var att den enskilde behövde flytta. För personer med skyddad folkbokföring var det 53 procent som uppgav att de behövde flytta på grund av att uppgifterna hade blivit röjda jämfört med 26 procent för personer med sekretessmarkering. 29 procent av de tillfrågade i Skatteverkets enkätstudie uppgav att röjandet innebar att de hade blivit hittade av hotaktören och/eller hade utsatts för hot och våld. Denna andel var högre för personer med skyddad folkbokföring (38 procent) jämfört med personer med sekretessmarkering (18 procent). En förhållandevis stor andel (42 procent) av personerna med sekretessmarkering uppgav att röjandet inte hade lett till några konsekvenser. För personer med skyddad folkbokföring var det däremot inte så vanligt att röjandet inte ledde till några konsekvenser (endast 21 procent uppgav detta).³

Orsaken till att personuppgifter röjs varierar, men ofta är det inom vården, kommunen, domstolar och övriga rättsväsendet som hanteringen brister. Det är också vanligt att privata aktörer röjer personuppgifter.⁴ Men det har även förekommit att uppgifter röjs

¹ Skatteverkets enkätstudie från december 2023 *Att leva med skyddade personuppgifter*.

² Ibid, s. 30. Här kan noteras att det inte finns någon entydig definition av vad ett röjande innebär, men att Skatteverket klassificerar röjningar som personuppgifter som rapporteras internt eller till Integritetsskyddsmyndigheten.

³ Skatteverkets enkätstudie från december 2023 *Att leva med skyddade personuppgifter*, s. 30 ff.

⁴ Ibid, s. 34.

på grund av hanteringen inom Skatteverkets förmedlingsverksamhet.⁵ Dessutom har s.k. spårsändare som kan avslöja var mottagaren befinner sig skickats genom förmedlingen.⁶ Vid en intervjustudie från 2022 som genomfördes av Jämställdhetsmyndigheten framkom också att flertalet kvinnor uppgav att de hade fått sina personuppgifter röjda på grund av posthanteringen.⁷

Risken för att uppgifter röjs kan bidra till en ytterligare belastning för personer som redan befinner sig i en utsatt situation. Personer med sekretessmarkering i folkbokföringen eller skyddad folkbokföring är ofta utsatta för stress, utanförskap och de konsekvenser av hot och våld som de har utsatts för. Många kvinnor uttrycker en oro för barnens situation.⁸ Dessutom innebär röjda personuppgifter ofta en ekonomisk belastning i form av ökade kostnader med anledning av dubbla boenden, flyttstädning samt kostnader för säkerhetsdörr och personlarm.⁹

För att få en bild av omfattningen av problemet med röjda personuppgifter kan det finnas anledning att se på antalet anmälda personuppgiftsincidenter till Integritetsskyddsmyndigheten, IMY. Med personuppgiftsincident avses i EU:s dataskyddsförordning¹⁰ en säkerhetsincident som leder till oavsiktlig eller olaglig förstöring, förlust eller ändring av personuppgifter. Det kan också vara fråga om ett obehörigt röjande eller en obehörig åtkomst till personuppgifter (se artikel 4.12). Sådana incidenter rapporteras till IMY om det inte bedöms osannolikt att incidenten medför risk för personers rättigheter eller friheter.

Under en period från januari 2024 till januari 2025 hade totalt 415 personuppgiftsincidenter avseende personer med skyddade personuppgifter rapporterats. Av dessa kom 249 från kommuner och regioner samt 110 från statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar. Övriga 56 incidenter kom i huvudsak från privata företag

⁵ Se Riksdagens ombudsmäns (JO:s) beslut från 2019 om allvarig kritik mot Skatteverket för att myndighetens postförmedling röjt den enskildes adress för hotaktören, dnr 5420-2018.

⁶ Programmet Kaliber i Sveriges radio *Farlig post – skyddade adresser avslöjas med gps-sändare* <https://sverigesradio.se/artikel/har-kan-du-lasa-programmet--17> hämtad 2024-03-22.

⁷ Vid Jämställdhetsmyndighetens intervjustudie var det sju kvinnor som uppgav att de fått sina personuppgifter röjda på grund av posthanteringen, se Jämställdhetsmyndighetens rapport från mars 2022 *Skyddade personuppgifter – oskyddade personer* (2022:10), s. 31.

⁸ Se avsnitt 4.4.

⁹ Se Jämställdhetsmyndighetens rapport från mars 2022 *Skyddade personuppgifter – oskyddade personer* (2022:10), s. 30.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

och andra aktörer. När det gäller antalet incidenter är det alltså över dubbelt så många som har rapporterats från kommuner och regioner jämfört med hur många som har rapporterats från statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar.¹¹

8.1.2 Risken för att försändelserna inte kommer fram i tid

I Jämställdhetsmyndighetens studie från 2022 framkommer att de intervjuade kvinnorna upplevde stora negativa konsekvenser till följd av att försändelserna var försenade eller inte kom fram över huvud taget. De negativa konsekvenserna bestod av risk för att drabbas av betalningsanmärkningar och uteblivna läkarbesök. Förseningarna påverkade även kvinnornas möjligheter att rösta i allmänna val. Minst var fjärde person i studien fick inte sina röstkort och flera avstod från att rösta på grund av praktiska problem. Personerna beskrev också att de inte kunde rösta i kommunalval i den kommun som de faktiskt bodde i.¹²

8.1.3 Risken för att försändelserna orsakar skada på person eller egendom

Försändelser med farligt gods är ett välkänt problem inom posthantering i stort. I ett betänkande om ökade möjligheter att förhindra illegal handel med post framhålls att teoretiskt sett kan nästan vad som helst skickas genom postförsändelser. I postflödet förekommer, vid sidan av narkotika och liknande, även illegala vapen, explosiva varor och förfälskade id-handlingar.¹³ Tullverkets beslagsstatistik för 2023 ger också visst stöd för denna problembild. Av den framkommer att det under året hade omhändertagits 41 skjutvapen, 1 054 farliga föremål och andra vapen, 42 912 explosiva varor och 2 086 föremål som klassades som ammunition.¹⁴

Personer med sekretessmarkering i folkbokföringen eller skyddad folkbokföring kan vara utsatta för mer eller mindre konkreta hot.

¹¹ Statistik avseende personuppgiftsincidenter som har anmälts till IMY avseende personer med skyddade personuppgifter för perioden 2024-01-18–2024-09-09, inhämtade från IMY den 24 januari 2025.

¹² Ibid, s. 31 f.

¹³ SOU 2021:29, s. 63.

¹⁴ Se Tullverkets beslagsstatistik för 2023. Tullens beslag avser inte specifikt postförsändelser, men kan ändå ge en fingervisning om problematiken.

Även om det saknas uppgifter om i vilken utsträckning Skatteverkets postförmedling används för att skicka farliga föremål så måste förmedlingen av postförsändelser innebära att det kan finnas en risk för skada på person eller egendom. Denna risk gäller i förhållande till den slutliga mottagaren av försändelsen, men också i förhållande till förmedlingsmyndighetens och postbefordringsföretagens personal. Det finns också risk för att exempelvis explosivt innehåll orsakar skada på andra personer eller annan egendom som finns i närheten.

8.1.4 Problem med bristande förutsägbarhet

Skatteverkets hantering av förmedling av postförsändelser till utsatta personer har vuxit fram av praktiska hänsyn. Den har styrts av Skatteverkets interna rutiner som har utarbetats efter hand. Rutinerna innebär att Skatteverket hanterar vykort, vanliga brev, rekommenderade brev och paket utan mottagningsbevis. När det gäller paket får vikten vara max 20 kg, längden max en meter och summan av längden och omkretsen max 2,5 meter.¹⁵

Skatteverket förmedlar inte rekommenderade brev med tilläggs-tjänsten ”mottagningsbevis” eftersom de kan avslöja var personen finns.¹⁶ Däremot har Skatteverket valt att förmedla post till personer som driver egna företag, även om uppgifter om sådana personer i hög utsträckning är offentliga.¹⁷

Skatteverkets interna rutiner har skapat en viss förutsägbarhet för den enskilde. Samtidigt saknas övergripande ställningstaganden om var gränserna för förmedlingen bör gå. Dessutom saknas tydliga motiveringar till de begränsningar som rutinerna innebär. Det innebär en osäkerhet för personer som är beroende av att kunna använda förmedlingen.

¹⁵ Skatteverkets *Riksgemensamma rutin för postförmedling 1.1*, s. 15.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Se Skatteverkets rapport från oktober 2019 *Säker och effektiv postförmedling*, s. 24 f.

8.2 En generell beskrivning av enskildas behov av att kunna ta emot postförsändelser

I betänkandet Posttjänst för hela slanten (SOU 2023:4) utreddes olika finansieringsmodeller för den samhällsomfattande posttjänsten. Bakgrunden till utredningen var bl.a. att brevvolymer hade minskat kraftigt under en längre tid och kunde förutses fortsätta att sjunka. I betänkandet görs en kartläggning av hur behoven av posttjänster ser ut bland olika grupper, däribland privatpersoner.¹⁸ Denna kartläggning kan, tillsammans med material från Post- och telestyrelsen, PTS, ge en bild av behovet av förmedling av postförsändelser till personer med sekretessmarkering i folkbokföringen och skyddad folkbokföring. Men först behöver några centrala begrepp klargöras.

8.2.1 Brev och paket

Postlagen (2010:1045) och EU:s paketförordning¹⁹ är de centrala regelverken på postområdet.

Postlagen innehåller bl.a. bestämmelser om postverksamhet som innebär regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning. Sådan verksamhet är enligt postlagen tillståndspliktig. Postlagen skiljer på brev och andra postförsändelser. Med brev avses en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser. Däremot finns inget krav på att försändelserna måste vara avsedda för skriftliga meddelanden. Det innebär att brev också kan användas för att transportera lättare varor eller andra föremål. Sådana försändelser kallas ibland för paketbrev när de distribueras inom ramen för postverksamhet.²⁰

I fråga om paket är definitionen i artikel 2 i EU:s paketförordning en lämplig utgångspunkt. Med paket avses i EU-förordningen en annan postförsändelse än ett skriftligt meddelande som innehåller varor med eller utan kommersiellt värde och som väger högst 31,5 kg.

¹⁸ SOU 2023:4, s. 91 ff.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/644 av den 18 april 2018 om gränsöverskridande paketleveranstjänster.

²⁰ Se Post- och telestyrelsens rapport från den 19 april 2024 *Svensk postmarknad 2024*, s. 8.

Nedanstående redogörelse utgår från postlagens definition av brev och definitionen av paket i EU:s pakETFörordning om inget annat anges.

8.2.2 Behovet av att ta emot brev har minskat under en längre tid

Av statistik från Post- och telestyrelsen, PTS, framgår att 2024 delade postoperatörerna ut cirka 1,05 miljarder brev på den svenska postmarknaden, varav 983 miljoner bestod av brev med skriftliga meddelanden och cirka 66 miljoner var paketbrev.²¹ Det framstår som en förhållandevis omfattande hantering, men siffrorna inkluderar många försändelser med mottagare som inte är privatpersoner. För att få en bättre förståelse för enskildas behov av att ta emot brev är det mer rättvisande att se till hur ofta privatpersoner tar emot sådana försändelser. I en undersökning som PTS har genomfört uppgav 82 procent att de får mellan ett och fem brev per vecka. Åtta procent uppgav att de får mellan sex och tio brev under samma tid. Sju procent uppgav att de inte fick något brev alls och resterande två procent får mellan 11 och 20 brev. Det klart vanligaste är alltså att privatpersoner tar emot mellan ett och fem brev under en vecka.²²

För ett par decennier sedan hade siffrorna varit betydligt högre. Det har skett en stadig minskning av det totala antalet brev-försändelser som delas ut. Sedan slutet av 1990-talet har brev-försändelserna minskat med 70 procent sett till det totala antalet som delades ut.²³

8.2.3 Brev med skriftliga meddelanden

Den minskade användningen av brev hänger ihop med ett minskat behov av att använda brev för att skicka skriftliga meddelanden. PTS beskriver att digitaliseringen av samhället har omformat postmarknaden radikalt. Under 2000-talet har i princip två av tre fysiska brev ersatts av digital kommunikation i Sverige. Användarna har i hög utsträckning övergått från skriftlig till digital kommunikation. Denna

²¹ Post- och telestyrelsens rapport från den 17 april 2025 *Svenske postmarknad 2025*, s. 8.

²² Post- och telestyrelsens rapport från den 29 februari 2024 *Befolkningens användning av posttjänster 2023*, s. 22.

²³ Post- och telestyrelsens rapport från den 17 april 2025 *Svenske postmarknad 2025*, s. 19.

utveckling kommer troligen att fortsätta, särskilt om myndigheterna övergår till att skicka information med hjälp av digitala brevlådor.²⁴

Samtidigt har PTS betonat att det är långt kvar innan dagens meddelandeflöden har digitaliserats helt och hållet. Även om många myndigheter och företag har kommit långt i sin digitalisering, har de fortsatt behov av brev som ett sätt att skicka och ta emot skriftliga meddelanden. Med utgångspunkt i en undersökning som genomfördes med anledning av betänkandet Posttjänst för hela slanten (SOU 2023:4) konstateras att fysiska brev även fortsättningsvis kommer att vara ett alternativ till digital kommunikation för att förmedla skriftliga meddelanden.²⁵ Detta alternativ kommer att vara särskilt viktigt för vissa försändelser och för vissa mottagare. Inom offentlig sektor har t.ex. behovet av att kommunicera genom traditionella brev bedömts vara större jämfört med när det är fråga om kommunikation mellan enskilda och större företag.²⁶

Behovet av att använda brev inom offentlig sektor kommer dock sannolikt att minska på sikt. I juni 2024 lämnade Utredningen om digital post över betänkandet Digital myndighetspost (SOU 2024:47) med förslag om att alla förvaltningsmyndigheter ska skicka myndighetspost på elektronisk väg till personer som har anslutit sig till digitala brevlådor. Enligt nyss nämnda utredning har cirka 75 procent av Sveriges befolkning redan i dag möjlighet att ta emot myndighetspost digitalt. Om utredningens förslag genomförs kommer sannolikt behovet av att använda förmedling av postförsändelser för myndighetspost att minska.

Men det finns vissa mottagare som har svårt att använda den digitala tekniken. Internetstiftelsen gör regelbundet undersökningar av internetanvändningen i Sverige. I undersökningen som gjordes 2023 belystes vilka faktorer som kan innebära hinder mot att använda internet. Ålder är en viktig faktor. Bland personer över 75 år var det tre av tio som inte använde internet. Personer med olika funktionsnedsättningar uppger också bl.a. att de har svårt att fylla i e-blanketter och att de drabbas av beroendeframkallande algoritmer. Utlandsfödda är en annan grupp som kan ha svårt att använda internet. För denna grupp handlar svårigheterna om språkbarriärer, otrygghet och svårigheter att lära sig och förstå uppbyggnaden av

²⁴ Ibid, s. 3.

²⁵ Nedan kallas brev som används för att skicka skriftliga meddelanden även för traditionella brev.

²⁶ SOU 2023:4, s. 95 f.

det svenska digitala samhället. I detta sammanhang bör dock påpekas att 96 procent av befolkningen använde internet 2023. Det är alltså en mycket liten del av befolkningen som lever i ett digitalt utanförskap. Samtidigt är dessa beroende av att det finns andra informationsvägar för att t.ex. kunna kommunicera med myndigheter eller få del av samhällsinformation.²⁷

Äldre personer har uppgett att de har ett större behov av tät utdelningsfrekvens av brev jämfört med andra. Personer i åldern 18–34 år uppger sig ha behov av utdelning 2 dagar/vecka, medan personer i åldern 75 år och uppåt uppger sig ha ett behov av utdelning 2,8 dagar/vecka.²⁸

8.2.4 Behovet av att ta emot paketförsändelser

Som framgått ovan har behovet av att skicka och ta emot brev minskat om man ser till den totala mängden brev som delas ut till privatpersoner, men om man enbart ser till de brev som används för att skicka varor och föremål, de s.k. paketbreven, går utvecklingen i stället i motsatt riktning. 2024 ökade exempelvis paketbreven med fem procent samtidigt som breven med skriftliga meddelanden minskade med 13 procent.²⁹ Sett till antalet är paketbreven dock fortfarande en förhållandevis liten andel av breven. 2024 delades cirka 66 miljoner paketbrev ut, vilket kan jämföras med de cirka 983 miljoner brev med skriftliga meddelanden som delades ut samma år.³⁰

PTS publicerar även sammanställningar av paketmarknaden, men rapporten avseende 2024 har inte hunnit publiceras än. Under 2023 delades det ut ungefär 295 miljoner paketförsändelser i Sverige. Av dessa var det 74 procent som delades ut till konsumenter. Paketmarknaden växte med ungefär tre procent under 2023 sett till antal paket utdelade i Sverige. Däremot minskade de gränsöverskridande paketleveranserna.³¹

²⁷ Internetstiftelsen i Sveriges rapport *Svenskarna och internet 2023*, s. 8 f.

²⁸ SOU 2023:4, s. 97.

²⁹ Post- och telestyrelsens rapport 17 april 2025 *Svensk postmarknad 2025*, s. 20. Post- och telestyrelsen delar upp brevmarknaden i traditionella brev och paketbrev. Traditionella brev är de brev som används för att skicka skriftliga meddelanden, medan paketbrev används för att skicka varor och andra föremål.

³⁰ Ibid, s. 8. Med paketbrev avses varuförsändelser som väger högst 2 kg och som hanteras och delas ut inom brevflödet.

³¹ Post- och telestyrelsens rapport från den 11 september 2024 *Den svenska paketmarknaden 2023*, s. 10.

En förklaring till ökningen av paketförsändelser är den ökade e-handeln som har skett under de senaste åren. PostNord tar löpande fram rapporter om utvecklingen på detta område, den s.k. e-handelsindikatorn. Sedan mätningarna påbörjades 2006 var 2022 det första året då e-handels omsättning minskade. De föregående tio åren hade e-handels omsättning ökat från ungefär 30 miljarder kronor 2011 till 146 miljarder kronor 2021. Omsättningen för 2022 minskade till 136 miljarder kronor.³² Omsättningen minskade även 2023, men endast med 3 miljarder kronor. Den totala omsättningen 2023 var 133 miljarder kronor.³³ 2024 ökade omsättningen igen. Den totala omsättningen för 2024 hamnade på 140 miljarder kronor.³⁴

Minskningen under 2022 och 2023 har med största sannolikhet inte berott på att konsumenter väljer att handla i butik i större omfattning, utan på att konsumtionen har gått ner på ett generellt plan. Näringslivsorganisationen Svensk Handel har t.ex. beskrivit en utveckling där andelen som e-handlar är stabil, men att det belopp som det handlas för har minskat, vilket har lett till en minskning av den totala omsättningen.³⁵ Denna slutsats ligger också i linje med att marknaden för paketförsändelser ökade trots den minskade totala omsättningen inom e-handeln. 2024 ökade omsättningen återigen.

8.2.5 Analys

Det har sedan lång tid tillbaka pågått en utveckling där brev med skriftliga meddelanden har ersatts av elektroniska meddelanden, medan antalet paketförsändelser har ökat. Det mesta talar dessutom för att användningen av paketförsändelser kommer att fortsätta att öka framöver. Om e-handeln fortsätter att utvecklas i en mer positiv riktning kommer denna ökning antagligen att bli ännu kraftigare.

Även om behovet av brev för att skicka skriftliga meddelanden kommer att minska är detta fortfarande ett viktigt kommunikationsmedel, särskilt för äldre, funktionsnedsatta och personer med språksvårigheter. Utan detta alternativ riskerar dessa personer att hamna i ett utanförskap. Det är inte heller troligt att digitaliseringen av samhället kommer att bli total, i vart fall inte inom en överskådlig

³² PostNord och HUI Research, *E-barometern – Årsrapport 2022*, s. 4.

³³ PostNord och HUI Research, *E-barometern – Årsrapport 2023*, s. 7.

³⁴ PostNord och HUI Research, *E-barometern – Årsrapport 2024*, s. 5.

³⁵ Svensk Handel, *E-handelsindikatorn – Årsrapport 2023*, s. 2.

framtid. För de personer som av olika skäl inte kan använda den digitala tekniken är brev alltjämt viktiga för att kommunicera med myndigheter, betala räkningar och få tillgång till vård.

8.3 Intervjuer med intresseorganisationer

8.3.1 Intervju med ROKS och Unizon

Utredningen har genomfört en intervju med kvinnorrättsorganisationerna ROKS och Unizon för att få en tydligare bild av problemen med dagens förmedling av postförsändelser till utsatta personer. Av den framgår att ett av de största problemen är att det tar för lång tid innan postförsändelserna når mottagarna. Det kan ta två till tre veckor innan posten når mottagarna. Det förekommer också att post försvinner eller hamnar hos fel person. Det finns även en risk för att posten skickas till den tidigare folkbokföringsadressen där hotaktören kan vara bosatt.

Företrädarna för ROKS och Unizon lyfter fram att det finns ett stort behov av information, både hos enskilda och hos myndigheter. Personal på kvinnojourer behöver ofta komplettera med information där myndigheterna brister. I dagsläget ställs höga krav på individens förmåga att ta reda på vad som gäller.

Digitaliseringen upplevs både vara en tillgång och en risk. Möjligheten att använda digitala brevlådor gör det lättare för utsatta personer att sköta kommunikationen med myndigheter, samtidigt som användandet av sociala medier medför risker för att uppgifter om den utsatte röjs.

8.3.2 Intervju med Brottsofferjouren

Utredningen har även genomfört en intervju med Brottsofferjouren, BOJ, för att ytterligare fördjupa analysen av problemen med dagens förmedling. Inom sitt arbete har BOJ kontakt med många personer som har varit utsatta för brott och en del av dem har skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen. BOJ har uppgett att det finns en oro bland enskilda som beror på att det har framkommit att myndigheter inom rättsväsendet röjer sekretessbelagda uppgifter som rör dessa personer. Dessutom upplevs processen hos

Skatteverket som ansträngande. Det handlar om personer som redan befinner sig i en utsatt position. Därtill är det en grupp av personer som kan ha svårare att ta till sig information jämfört med andra.

8.3.3 Analys

Personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen kan i högre utsträckning än andra vara beroende av att kunna använda traditionella brev för att kunna kommunicera med t.ex. myndigheter och vårdinrättningar.³⁶ Intervjun med BOJ bekräftar t.ex. att det är fråga om en grupp av personer som kan ha svårare att ta till sig information jämfört med andra. Mot denna bakgrund kan problemet med bristerna i postgången som påtalas av ROKS och Unizon, och som framgår av avsnitt 8.1.2, drabba den enskilde hårt. Utsatta personer behöver ha tillgång till en säker förmedling av postförsändelser som omfattar åtminstone traditionella brev och som innebär att försändelserna når mottagarna inom rimlig tid. I annat fall riskerar dessa personer att få en sämre tillgång till olika delar av välfärdssamhället jämfört med andra.

8.4 Kartläggning av hanteringen av förmedlingspost

8.4.1 PostNords hantering

PostNord Group AB, nedan kallad PostNord, är den postoperatör som har utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i postlagen.³⁷ Det är PostNord som Skatteverket använder för att leverera postförsändelser till personer med sekretessmarkering eller skyddad folkbokföring. Det är dessutom vanligt att avsändaren använder PostNord för att skicka in försändelsen till Skatteverkets förmedling. Mot denna bakgrund har utredningen varit på studiebesök hos PostNord för att få en tydligare bild av hur posthanteringen går till i praktiken.

Vid studiebesöket diskuterades olika alternativ för personer med sekretessmarkering i folkbokföringen och skyddad folkbokföring. Det framkom att PostNord är behjälplig med att hantera ansökningar

³⁶ Se avsnitt 8.2.3.

³⁷ Se beslut från Post- och telestyrelsen den 9 december 2024, dnr 24-13676.

om eftersändning av post för dessa personer. Eftersändningen tillhandahålls av Svensk Adressändring AB och innebär att post som är ställd till den tidigare adressen i stället skickas genom Skatteverkets förmedling av postförsändelser. Post till personer som har sådan eftersändning ska sorteras ut tidigt och skickas direkt till myndigheten. Ibland fungerar dock inte denna automatiska utsortering, vilket leder till vissa fördröjningar.

När det gäller leverans av post till utsatta personer används ibland postboxar, men möjligheten att använda detta alternativ är begränsad för privatpersoner. Samtidigt pågår en diskussion om att underlätta för privatpersoner som vill använda detta alternativ och koppla på någon form av identifiering med hjälp av BankID. Det finns också en möjlighet att använda sig av en tjänst som kallas poste restante. Den innebär att postförsändelsen lämnas ut till mottagaren på ett postkontor efter identifiering. PostNord arbetar också med in-scanning av post som möjligen skulle kunna vara av intresse i detta sammanhang.

8.4.2 Eftersändning genom Svensk Adressändring

Som framgått ovan kan personer med sekretessmarkering eller skyddad folkbokföring använda tjänsten eftersändning som tillhandahålls av företaget Svensk Adressändring³⁸. Utredningen har haft ett möte med företaget om hur eftersändningen fungerar för personer med skyddade uppgifter.

Svensk Adressändring uppger att eftersändningen innebär att postoperatörerna skickar posten för de utsatta personerna till den nya adressen i stället för till den gamla. Det är cirka 20 operatörer som har tillstånd av Post- och telestyrelsen att bedriva postverksamhet. Samtliga av dessa operatörer kan hantera eftersändning av post till utsatta personer. Uppgifterna om dessa personer hanteras separat hos Svensk Adressändring enligt särskilda säkerhetsrutiner.

Svensk Adressändring hanterar eftersändning för cirka ett 100-tal personer med sekretessmarkering eller skyddad folkbokföring. Det tyder på att de flesta ser till att posten kommer till rätt adress på annat sätt.

³⁸ Svensk Adressändring ägs av PostNord och CityMail AB gemensamt, se <https://www.adressandring.se/om-adressandring>, sidan hämtad 2024-11-14.

8.4.3 Skatteverkets hantering

Under de senaste 10 åren har antalet personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen fördubblats.³⁹ Förmedlingen av postförsändelser har därför blivit förhållandevis omfattande. Under 2024 förmedlades över en miljon brev och omkring 80 000 tidningar från t.ex. fackförbund och livsmedelskedjor. Det förmedlades dessutom över 18 000 rekommenderade brev och ungefär 1 000 paket.⁴⁰

Förmedlingen omfattade närmare 35 000 personer den 1 maj 2025. Av dessa personer uppskattas att ungefär en tredjedel har den högre skyddsnivån skyddad folkbokföring.⁴¹ Prognosen är att det totala antalet personer som har skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen kommer att öka till 37 000 under året. Det skulle innebära att förmedlingen för 2025 kommer att överstiga 1,2 miljon brev och tidningar, över 20 000 rekommenderade brev och 1 200 paket.⁴²

Det har också framkommit att Skatteverket är behjälplig med att förmedla postförsändelser till kommunala myndigheter när avsändaren inte känner till i vilken kommun personen som försändelsen avser är folkbokförd. Avsändaren är i dessa fall ofta en annan kommunal myndighet.

Utredningen har besökt Skatteverkets förmedlingsverksamheter i Göteborg och Sundbyberg för att få en bild av hur förmedlingen går till i praktiken. Nedan följer en redogörelse för utredningens iakttagelser vid dessa besök.

Det är fråga om en omfattande hantering som sker helt manuellt. Kuverten sorteras efter mottagare, ytterkuverten öppnas och försändelsen förses med en ny omslutning med adressuppgifter till den slutliga mottagaren. Uppgifterna om personer med skyddad folkbokföring hämtas in från register som upprätthålls i pappersform.

Skatteverket har uppmärksammat att det förekommer att brev-bärarna hos PostNord utgår från olika listor vid distributionen av postförsändelser. Det leder ibland till missförstånd som innebär att postförsändelser kommer i retur trots att det finns en mottagare på den angivna adressen. Skatteverkets personal behöver i dessa fall

³⁹ Enligt uppgift från Skatteverket den 20 maj 2024.

⁴⁰ Uppgifterna har lämnats in av Skatteverket per mail den 6 september 2024 och den 13 maj 2025.

⁴¹ Se Skatteverkets enkätstudie från december 2023 *Att leva med skyddade personuppgifter*, s. 5.

⁴² Uppgifterna har lämnats in av Skatteverket per mail den 13 maj 2025.

kontakta PostNord för att reda ut missförstånden, vilket leder till en onödig tidsåtgång.

Hanteringen av rekommenderade brev och paket tar mycket tid i anspråk. På kontoret i Göteborg arbetar dagligen två personer en till två timmar enbart med de rekommenderade breven och paketen. Försändelserna kan i vissa fall vara skrymmande och det finns därför ett särskilt rum avsatt enbart för denna hantering.

Medlemstidningar kommer in på stora lastpallar med jämna mellanrum. Varje tidning behöver hanteras separat och förses med en inneslutning. Det är fråga om ett omfattande arbete och inte sällan är tidningarna redan inaktuella när de når mottagarna.

Det är inte ovanligt att myndigheter använder förmedlingen av postförsändelser för att skicka brev till personer med sekretessmarkering i folkbokföringen, trots att myndigheterna har tillgång till adressuppgifter till dessa personer. Skatteverkets uppfattning är att detta leder till försenad postgång och en onödig resursåtgång utan att hanteringen blir mer säker. Det förekommer också att myndigheter inte följer Skatteverkets rutiner, vilket leder till onödiga retur.

Det finns dessutom en oro för att hanteringen av postförsändelserna innebär en förhöjd säkerhetsrisk för myndighetens personal. Myndigheten behöver kunna vidta nödvändiga åtgärder för att kontrollera försändelserna.⁴³

8.5 Analys

Som framkommer ovan⁴⁴ är ett av de största problemen att postförsändelserna når mottagaren för sent. En förklaring till detta kan vara den manuella hantering av uppgifter som sker hos Skatteverket. Det är fråga om en hantering av över 1,1 miljon försändelser per år som delvis sker manuellt genom register som förs i pappersform. Dessutom ska registren hållas uppdaterade med aktuella adressuppgifter. Det är fråga om ett omfattande arbete som tar stora resurser i anspråk.

En annan faktor som belastar förmedlingsverksamheten är att myndigheter använder Skatteverkets förmedling för att skicka post till personer med sekretessmarkering trots att myndigheterna har

⁴³ Se Skatteverkets mail från den 15 oktober 2024.

⁴⁴ Se avsnitt 8.1.2 och avsnitt 8.3.

tillgång till dessa personers adressuppgifter. Det kan ifrågasättas om förmedlingen bör användas till att skicka sådana postförsändelser.

Det finns dessutom vissa försändelser som tar förhållandevis stora resurser i anspråk sett till dess antal. Det gäller framför allt paket och massutskick av bl.a. medlemstidningar.

Den förhöjda säkerhetsrisken som hanteringen av postförsändelser innebär för myndighetens personal behöver också beaktas vid övervägandena om det behöver införas nya kontrollmöjligheter för förmedlingsmyndigheten.

9 Utgångspunkter för en framtida förmedling av postförsändelser

9.1 Förmedlingen bör författningsregleras

Bedömning: En eller flera myndigheter bör få i uppgift att hantera förmedlingen av postförsändelser. Förmedlingsverksamheten bör regleras genom författning.

Skäl för utredningens bedömning: Förmedlingen av postförsändelser har hanterats av Skatteverket sedan 1990-talet utan att myndigheten har fått uttryckligt ansvar att sköta denna genom regeringsbeslut, regleringsbrev, förordning med myndighetens instruktion eller genom annan författning. Det är fråga om en verksamhet som har vuxit med åren. Numera omfattar den cirka 48 årsarbetskrafter.¹ Det är alltså fråga om en förhållandevis stor verksamhet som myndigheten hanterar utan att ha tilldelats uppgiften på det sätt som är brukligt. Det är problematiskt av flera olika skäl. Det skapar bl.a. svårigheter med att följa upp hur skattemedel används och innebär att regeringen saknar möjlighet att följa upp att verksamheten sköts på ett effektivt sätt utifrån krav och avgränsningar som ställs på verksamheten. Det är dessutom en verksamhet som kan vara av stor betydelse för personer som är i en utsatt position. Dessa personer behöver kunna lita på att det finns en myndighet som kan säkerställa att de kan ta emot postförsändelser när det behövs.

Det har funnits ett behov av förmedling av postförsändelser under en lång tid. Det handlar om en verksamhet som ökar i omfattning och det finns inget som talar för att behovet av förmedling kommer att minska inom överskådlig tid. Regleringsbrev används främst för att tilldela myndigheter uppgifter som är av mer tillfällig

¹ Uppgifter inlämnade från Skatteverket per mail den 13 maj 2025.

karaktär. Utredningen anser därmed att det framstår som olämpligt att tilldela en myndighet ansvaret för förmedlingen av postförsändelser genom regleringsbrev.²

I dagsläget styrs Skatteverkets förmedling av försändelser endast genom myndighetens interna styrdokument. Dessa styrdokument har tagits fram och justerats av Skatteverket när myndigheten har ansett att det har behövts. Samtidigt har det saknats tydliga externa krav på förmedlingsverksamheten. Utredningen bedömer att frånvaron av ett tydligt regelverk och avsaknaden av övergripande krav på förmedlingsverksamheten är en starkt bidragande orsak till problemet med ineffektivitet i postförmedlingen. Dessutom har det lett till osäkerhet kring förutsättningarna för att använda postförmedlingen. Det är olyckligt eftersom de personer som är i behov av förmedling ofta befinner sig i en utsatt position och behöver tydlighet kring vad som gäller. Det finns därmed ett behov av en långsiktig och mer ändamålsenlig styrning av förmedlingsverksamheten. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att förmedlingen av postförsändelser bör författningsregleras och att en eller flera myndigheter bör få i uppgift att hantera förmedlingen.

9.2 Förhållandet till grundläggande fri- och rättigheter

Bedömning: Begränsningar av vilka försändelser som ska förmedlas utgör inte i sig någon inskränkning av enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Det är i stället som utgångspunkt fråga om i huvudsak gynnande föreskrifter som faller in under regeringens restkompetens. Eventuella befogenheter att öppna postförsändelser innebär dock en inskränkning i den enskildes grundlagsskyddade rätt till förtroliga försändelser.

² Se t.ex. skrivningarna i 2009 års budgetproposition om att regleringsbreven skulle få en mindre framträdande roll och att öka långsiktigheten och skapa en mer ändamålsenlig styrning, prop. 2008/09:1, s. 292 f.

Skälen för utredningens bedömning

Förmedlingen av postförsändelser påverkar enskildas grundläggande fri- och rättigheter

2 kap. regeringsformen, RF, innehåller en uppräkningslista av de grundläggande fri- och rättigheter som enskilda har i Sverige. En del av dessa är absoluta, t.ex. rätten till en rättvis rättegång i 2 kap. 11 § RF. Det framgår genom att det inte finns några bestämmelser som medger begränsningar av denna rättighet.

För de fri- och rättigheter som får begränsas gäller att begränsningen måste uppfylla vissa krav som framgår av 2 kap. 20 och 21 §§ RF. I 2 kap. 23 och 24 §§ uppställs ytterligare krav avseende de olika fri- och rättigheterna.

Frågan om hur regler om förmedling av postförsändelser förhåller sig till de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna påverkar alltså både frågan om bestämmelserna behöver meddelas genom lag och vilka krav som behöver vara uppfyllda för att eventuella begränsningar ska kunna godtas. Påverkan på enskildas grundläggande fri- och rättigheter är intressant också för frågan om vilka försändelser som lämpligen bör omfattas av förmedling av postförsändelser.

Av 2 kap. 1 § RF framgår de s.k. positiva opinionsfriheterna. De består av yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten. Yttrandefriheten är en av de viktigaste av de medborgerliga fri- och rättigheterna. Grundlagsberedningen som föregick den nuvarande RF definierade yttrandefriheten som en frihet att i tal, skrift, bild eller på annat sätt meddela uppgifter och framföra åsikter.³ Tryckfriheten, som är en del av yttrandefriheten, innebär frihet för var och en att i tryckt skrift uttrycka tankar, åsikter och känslor samt att offentliggöra allmänna handlingar och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst (jfr 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen). Informationsfriheten kan ses som en spegelbild av yttrandefriheten och innebär en rätt att ta del av allmänna handlingar samt andra uppgifter, upplysningar och meningsyttringar (jfr prop. 1975/76:209 s. 110). Regeringsformen innehåller även en bestämmelse om enskildas rätt till förtroliga försändelser. Genom denna rätt skyddas

³ SOU 1972:15, s. 155.

enskilda mot undersökning av brev eller andra förtroliga försändelser från det allmännas sida (2 kap. 6 § första stycket RF).

Förmedlingen av postförsändelser har utan tvekan en påverkan på enskildas möjligheter att utöva sina grundläggande fri- och rättigheter. Massutskick av exempelvis tidskrifter kan ses som en del av utövandet av tryckfriheten. Beroende på tidskrifternas innehåll kan de även utgöra en del i utövandet av andra grundläggande fri- och rättigheter. Medlemstidningar i fackförbund kan utgöra en del i utövandet av föreningsfriheten. Tidskrifter från olika trossamfund kan på motsvarande sätt kopplas till religionsfriheten. Över huvud taget kan användningen av postförmedlingen ses som en del i utövandet av framför allt yttrandefriheten och informationsfriheten, men också av andra rättigheter i ett bredare perspektiv.

Föreskrifter om förmedling av försändelser kan i huvudsak meddelas av regeringen genom förordning

Mot bakgrund av ovanstående återstår att ta ställning till på vilken nivå föreskrifter om förmedling av försändelser behöver meddelas.

Regleringen om förmedling av postförsändelser kommer i första hand att påverka förhållandet mellan å ena sidan avsändaren av försändelsen och myndigheten och å andra sidan myndigheten och mottagaren av försändelsen. Det är alltså inte primärt fråga om en civilrättslig reglering (jfr 8 kap. 2 § första stycket 1 RF).

Frågan blir då om det är fråga om betungande föreskrifter (jfr 8 kap. 2 § första stycket 2 RF). Här kan konstateras att syftet med förmedlingen är att skapa ett säkert alternativ för mottagande av postförsändelser för personer som riskerar att utsättas för hot och våld m.m. Det är alltså fråga om en gynnande, och inte betungande, reglering. Den faller därmed inte in under 8 kap. 2 § första stycket 2 RF. Resterande punkter i paragrafen är inte heller tillämpliga. Då återstår att pröva om regleringen faller in under regeringens primära normgivningsområde som framgår av 8 kap. 7 § RF.

Den nya regleringen utgör inte föreskrifter om verkställighet av lag (jfr 8 kap. 7 § första stycket 1 RF). Då återstår att avgöra om den faller in under regeringens restkompetens i 8 kap. 7 § första stycket 2 RF. Som framgått ovan är det främst föreskrifter som inte gäller förhållandet mellan enskilda och det allmänna som faller in under regeringens restkompetens. Men även sådana föreskrifter

som angår förhållandet mellan enskilda och det allmänna kan hänföras till restkompetensen om de ur den enskildes synpunkt inte är betungande, utan gynnande eller neutrala.⁴

En ny reglering om förmedling av försändelser syftar till att ge utsatta personer en möjlighet att ta emot postförsändelser utan att deras adressuppgifter avslöjas för potentiella förövare. Det är alltså fråga om skyddsregler som i huvudsak är av gynnande karaktär. De får därmed i huvudsak anses falla in under regeringens restkompetens. Som framgår ovan kan det dock finnas behov av att minska postflödet genom begränsande regler. Frågan blir därmed hur sådana regler ska kategoriseras.

Det är inte enbart regleringar som innehåller uteslutande positiva regler för enskilda som betraktas som gynnande. Föreskrifter om en verksamhet, som på det stora hela är gynnande för de enskilda, får innehålla moment som ur den enskildes synpunkt framstår som ofördelaktiga utan att regleringen som sådan blir betungande. Det kan t.ex. vara fråga om villkor för åtnjutande av en viss förmån eller särskilda begränsningar av rätten till en förmån. Sådana ofördelaktiga föreskrifter anses inte utgöra betungande föreskrifter, utan bör betraktas som ett led i en reglering som i stort sett är gynnande för enskilda. Samtidigt har regeringen inte alltid fria händer att föreskriva sådana villkor eller begränsningar. Om ämnet är reglerat i en lag som tillförsäkrar enskilda bestämda förmåner, måste möjlighet för regeringen att införa begränsningar ha stöd i lagen.⁵

Vissa typer av föreskrifter som faller in under regeringens restkompetens avser att reglera verksamhet som förutsätter anslagsbeslut av riksdagen. Detta gäller t.ex. föreskrifter om myndighetsorganisationen och om statsbidrag, sociala förmåner och liknande. Vid utformningen av sådana föreskrifter kan regeringen vara bunden av villkor som riksdagen har satt upp i samband med beviljande av anslag. I så fall är föreskrifterna endast till formen beslutade av regeringen ensam.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att föreskrifter om förmedling av försändelser i huvudsak får anses utgöra gynnande föreskrifter som faller in under regeringens restkompetens. Det gäller även bestämmelser som begränsar förmedlingsverksamheten. Den nya regleringen kan därför i huvudsak meddelas på förordningsnivå.

⁴ Håkan Strömberg, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform* (3:e uppl.), s. 153.

⁵ Ibid, s. 160 f.

Regeringen har dessutom möjlighet att delegera rätten att meddela föreskrifter ner till myndighetsnivå med stöd av 8 kap. 11 § RF.

När utgör en regel en inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter?

Även om förmedlingsverksamheten har en påverkan på grundlagsskyddade fri- och rättigheter, så är det inte säkert att begränsningar av förmedlingen av postförsändelser innebär en inskränkning av dessa. Det är alltså inte varje begränsning som leder till att kraven i 2 kap. 20, 21, 23 och 24 §§ RF aktualiseras.

I förarbetena till RF framgår följande. En föreskrift som inte avser det område som skyddas av RF:s rättighetsreglering kan aldrig anses utgöra en rättighetsbegränsning. Det gäller även om föreskriften har betydelse för möjligheterna att faktiskt utnyttja någon av de grundlagsfästa fri- och rättigheterna. I förarbetena nämns yttranden som består av bedrägeri eller olaga hot som exempel på när begränsningar inte utgör några inskränkningar i yttrandefriheten. Det beror på att sådana begränsningar inte träffar det skyddade området.

I förarbetena uttrycks vidare en princip som innebär att det är fråga om en inskränkning endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som en naturlig del i regleringen.⁶

Bland de exempel som tas upp i förarbetena som inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter kan nämnas föreskrifter i den dåvarande lagen om allmänna sammankomster, de s.k. yttrandefrihetsbrotten och reglerna om utmätning av lös egendom som innebär en begränsning av bl.a. skyddet mot intrång i bostad.⁷

Synen på vad som utgör en inskränkning av grundlagsskyddade fri- och rättigheter har på senare tid vidgats något. Som exempel kan nämnas det resonemang som fördes vid införandet av reglerna i lagen (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall. I förarbetena uppmärksammas att det har funnits en kritik mot ett alltför snävt synsätt i fråga om vad som innebär en rättighetsbegränsning. Regeringen ansåg därför att man inte enbart kunde se till syftet med regleringen rörande maskeringsförbudet, utan att även effekterna av förbudet måste beaktas. I och med att det bedömdes ofrånkomligt att förbudet

⁶ Prop. 1975/76:209, s. 153 f.

⁷ Ibid.

skulle få en begränsande effekt på demonstrationsfriheten bedömdes lagförslagen som en inskränkning av demonstrationsfriheten.⁸

Det har även i andra lagstiftningssammanhang förts resonemang om vad som kan anses utgöra begränsningar av grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Begränsningar i skattelagstiftningen eller allmänna bestämmelser om bokförings- och redovisningsskyldighet innebär t.ex. inte en begränsning av föreningsfriheten även om föreningar måste uppfylla sådana krav. Inte heller bestämmelser om straff eller sanktioner för överträdelse av sådana regler innebär någon inskränkning av denna frihet.⁹

Innebär en ny reglering av förmedlingen av postförsändelser inskränkningar i grundlagsskyddade fri- och rättigheter?

I förmedlingsverksamheten hanteras brev och andra förtroliga försändelser. Det har förekommit att förmedlingen har använts för att skicka utrustning som kan avslöja var mottagarna befinner sig. Av säkerhetsskäl kan det finnas anledning att överväga om förmedlingsmyndigheten ska ges befogenhet att kontrollera, och i vissa fall öppna, sådana försändelser. Även om syftet inte är att förmedlingsmyndigheten ska ta del av förtroliga meddelanden, så innebär befogenheter att öppna förtroliga försändelser oundvikligen att så kan ske i vissa fall. Utredningen bedömer därför att bestämmelser om att öppna försändelser utgör en inskränkning av rätten till förtroliga försändelser i 2 kap. 6 § första stycket RF. Om sådana befogenheter blir aktuella behöver de regleras genom lag och uppfylla kraven i 2 kap. 20, 21, 23 och 24 §§ RF.

För att skapa förutsättningar för en ökad effektivitet kan det också behöva införas begränsningar av vilka postförsändelser som ska omfattas av förmedlingen. Sådana regler kan sägas påverka avsändarnas möjligheter att yttra sig genom skriftliga meddelanden och mottagarnas möjlighet att inhämta sådana yttranden. Sådana regler får därför i första hand bedömas i förhållande till kraven som följer av yttrande- och informationsfriheten.¹⁰ Syftet med reglerna är dock inte att begränsa dessa friheter, utan att skapa förutsättningar för en säker och effektiv förmedling. Frågan blir då om en sådan

⁸ Prop. 2005/06:11, s. 29 f.

⁹ Prop. 2013/14:70, s. 98.

¹⁰ Se prop. 1975/76:209, 122 f.

inskränkning ändå får anses vara underförstådd eller om denna effekt får ses som en naturlig del av regleringen.

I detta sammanhang bör för det första betonas att förmedlingen av postförsändelser är frivillig. Personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen har alltid möjlighet att ta emot postförsändelser utan att använda förmedlingen, även om det kan innebära vissa risker. Dessutom utgör förmedlingen av postförsändelser endast ett av flera alternativ som enskilda har för att skicka och ta emot skriftliga meddelanden. I och med digitaliseringen av samhället har användningen av postförsändelser för att förmedla skriftliga meddelanden i stor utsträckning ersatts av digitala kommunikationsmedel. Sedan 2000 har i princip två av tre fysiska brev ersatts av digital kommunikation i Sverige.¹¹ Samtidigt finns det grupper av personer som har svårt att använda internet. Det är främst äldre, personer med funktionsnedsättningar och personer som p.g.a. språkbarriärer har svårt att förstå uppbyggnaden av den digitala infrastrukturen.¹² Även dessa grupper torde ha förhållandevis goda möjligheter att använda e-post eller skicka meddelanden i form av sms m.m.

Sammantaget konstaterar utredningen att förmedlingen av postförsändelser endast är ett av flera alternativ som enskilda har tillgång till för att skicka och ta emot skriftliga meddelanden. Behovet av att använda postförsändelser för att uttrycka tankar, åsikter och känslor har därmed minskat till förmån för digitala alternativ. Införandet av begränsningar av användningen av förmedlingen av postförsändelser medför därför enligt utredningens mening inte sådana effekter att de kan utgöra inskränkningar av yttrande- eller informationsfriheten. Däremot behöver begränsningarna utformas så att de inte leder till att äldre, personer med funktionsnedsättningar eller utlandsfödda drabbas av ett utanförskap till följd av dessa.

När det gäller andra fri- och rättigheter som kan beröras indirekt av begränsningar av förmedlingen av postförsändelser, t.ex. föreningsfriheten eller religionsfriheten, gör utredningen samma bedömning som när det gäller yttrande- och informationsfriheten. Det finns inget syfte att begränsa dessa fri- och rättigheter och begränsningarna får inte sådana effekter att de kan anses utgöra en inskränkning.

¹¹ Se Post- och telestyrelsens rapport från den 19 april 2024 *Svensk Postmarknad 2024*, s. 13.

¹² Internetstiftelsen i Sveriges rapport *Svenskarna och internet 2023*, s. 8 ff.

9.3 Regler om postförmedling faller i huvudsak in under regeringens restkompetens

Bedömning: Föreskrifter som ger en myndighet rätt att öppna postförsändelser inskränker rätten till förtroliga försändelser och måste införas genom lag.

Bestämmelser om att försändelser som inte kan förmedlas eller returneras tillfaller staten måste också införas genom lag. Det bör också införas en lagregel om att regeringen ska utse en eller flera myndigheter som ska hantera förmedlingen av postförsändelser till utsatta personer.

När det gäller övriga regler om förmedling av postförsändelser till utsatta personer är utgångspunkten att de utgör i huvudsak gynnande föreskrifter som faller in under regeringens restkompetens. Utgångspunkten är därmed att föreskrifterna kan införas på förordningsnivå. Samtidigt saknas det hinder mot att reglera förmedlingen av postförsändelser genom lag om det bedöms vara lämpligt.

Skälen för utredningens bedömning

Riksdagens och regeringens normgivningsområden

Normgivningen regleras i huvudsak genom 8 kap. regeringsformen, RF. Av 8 kap. 1 § RF framgår att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Efter bemyndigande kan även myndigheter meddela föreskrifter.

Det primära lagområdet framgår i huvudsak av 8 kap. 2 § RF. Inom detta område är det i första hand riksdagen som får meddela föreskrifter, men det finns i viss utsträckning utrymme för delegation. Till det primära lagområdet hör:

- den civilrättsliga lagstiftningen (första stycket 1),
- föreskrifter som är betungande för enskilda (första stycket 2),
- föreskrifter om kommunernas ställning (första stycket 3),
- föreskrifter om trossamfund (första stycket 4),

- föreskrifter om folkomröstningar och val till Europaparlamentet (första stycket 5 och 6).¹³

Den del av det primära lagområdet där riksdagen inte kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter brukar kallas det obligatoriska lagområdet. Hit hör bl.a. den civilrättsliga lagstiftningen, annan rättsverkan av brott än böter, föreskrifter om skatt och föreskrifter om konkurs eller utsökning (jfr 8 kap. 3 § RF).¹⁴

Regeringens normgivningsområde framgår i huvudsak av 8 kap. 7 § RF. Inom detta område är det regeringen som själv får meddela föreskrifter (dvs. det behövs inga bemyndiganden från riksdagen). Detta område kan kallas regeringens primärområde. Till detta område hör föreskrifter om verkställighet av lag samt föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen, den s.k. restkompetensen.¹⁵

Med verkställighetsföreskrifter avses dels tillämpningsföreskrifter av administrativt slag, dels föreskrifter som kompletterar lag utan att tillföra något väsentligt nytt. I verkställighetsföreskrifter får det inte ingå något som kan uppfattas som en ny skyldighet för enskilda eller som innebär ett nytt ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.¹⁶

Till restkompetensen hör sådana offentlighetsrättsliga föreskrifter som inte rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna utan avser de statliga myndigheternas organisation, arbetsuppgifter och inre verksamhetsformer. Dit hör också sådana föreskrifter som i och för sig rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna, men som ur den enskildes synpunkt inte är betungande utan gynnande eller neutrala.¹⁷

Av 8 kap. 8 § RF framgår dock att riksdagen alltid har möjlighet att lagstifta, även inom regeringens normgivningsområde.

¹³ Ds 2014:1, s. 9 f.

¹⁴ Ibid, s. 10.

¹⁵ Ibid, s. 11.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

Vissa föreskrifter kan ändå behöva införas på lagnivå

Även om förmedlingen av postförsändelser i huvudsak kan regleras på förordningsnivå eller genom myndighetsföreskrifter finns inga formella hinder mot att bestämmelserna meddelas genom lag (se 8 kap. 8 § RF). Lagregler förutsätter dock en lagstiftningsprocess som i normala fall initieras av regeringen. Ofta tar det omkring ett år innan riksdagen kan fatta beslut om sådana regler. Regler på förordningsnivå beslutas däremot direkt av regeringen. Myndighetsföreskrifter ändras direkt av myndigheten som har föreskriftsrätt. Med andra ord skapar regler som utfärdas genom myndighetsföreskrifter eller förordningar en större flexibilitet, medan lagregler kan innebära en större stabilitet över tid.

Sammanfattningsvis kan regleringen av förmedlingen av postförsändelser i huvudsak meddelas på förordningsnivå eller genom myndighetsföreskrifter efter delegation. När det finns behov av en ökad stabilitet så kan det vara lämpligt att reglera dessa delar genom lag. I den utsträckning som det behövs regler som ger myndigheter rätt att öppna försändelser behöver de meddelas genom lag eftersom de inskränker den grundläggande rätten till skydd mot att ut sättas för undersökning av brev eller förtrolig försändelse som finns i 2 kap. 6 § första stycket RF. I den utsträckning det behövs regler som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar, dvs. regler om sekretess, behöver de också meddelas genom lag (jfr 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen).

9.4 Förmedlingen av postförsändelser bör utgå från de skyddsåtgärder som finns i dag

Bedömning: Förmedlingen av postförsändelser bör utgå ifrån skyddsåtgärderna skyddad folkbokföring och sekretessmarkering i folkbokföringen. Det bör inte införas några kvalificerande krav för att omfattas av förmedlingen.

Skälen för utredningens bedömning: Dagens förmedling har vuxit fram genom Skatteverkets interna rutiner. Myndigheten har valt att förmedla postförsändelser till såväl personer som har sekretessmarkering i folkbokföringen som till personer som har skyddad folk-

bokföring. I dagsläget är det därmed närmare 35 000 personer som omfattas av förmedlingen av postförsändelser (se avsnitt 8.4.3). Ungefär en tredjedel omfattas av skyddad folkbokföring. Ett sätt att skapa förutsättningar för en effektiv förmedlingsverksamhet skulle kunna vara att begränsa kretsen av personer som har tillgång till förmedling.

Skyddad folkbokföring regleras i 16 § folkbokföringslagen (1991:481). Av nyss nämnda paragraf framgår att skyddad folkbokföring kan beviljas om det finns särskilda skäl att anta att personen kan utsättas för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier, om åtgärden med hänsyn till den enskildes förmåga och övriga förutsättningar kan antas tillgodose behovet av skydd.

När det gäller sekretessmarkering i folkbokföringen utgår bedömningarna från 5 kap. 5 § och 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. För att få sekretessmarkering ska det kunna antas att en uppgift i en allmän handling omfattas av sekretess. Sekretessen inom folkbokföringen omfattar uppgifter om enskilds personliga förhållanden om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Ungefär två tredjedelar av personerna som använder förmedlingen av postförsändelser har sekretessmarkering. Det kan förstås mot bakgrund av att sekretessmarkering är en åtgärd som saknar rättsverknningar för den enskilde¹⁸ och som främst ska utgöra en signal till myndigheter om att en noggrann sekretessprövning behöver göras om någon begär ut uppgiften. Utrymmet för att få sekretessmarkering i folkbokföringen är alltså större jämfört med utrymmet för att få skyddad folkbokföring. Samtidigt kan det finnas en del personer som av olika skäl har valt att ansöka om sekretessmarkering i stället för skyddad folkbokföring, trots att de har en allvarlig och konkret hotbild riktad mot sig.

Mot denna bakgrund har utredningen övervägt att införa kvalificerande kriterier som personer med sekretessmarkering behöver uppfylla för att få tillgång till förmedlingen av postförsändelser. Kriterierna skulle kunna innebära att personer som omfattas av en konkret risk för att utsättas för hot, våld eller allvarliga trakasserier skulle få använda förmedlingen av postförsändelser.

¹⁸ Jfr RÅ 2005 ref. 12 och RÅ 2006 ref. 61.

Fördelen med kvalificerande kriterier för personer med sekretessmarkering skulle vara att de leder till en minskad belastning på förmedlingsverksamheten samtidigt som förmedlingen förbehålls personer som verkligen är i behov av förmedling av postförsändelser.

En annan lösning skulle kunna vara att införa kriterier som är helt frikopplade från skyddsåtgärderna sekretessmarkering eller skyddad folkbokföring. Därigenom skulle rätten att använda förmedlingsverksamheten kunna bedömas utifrån om personen i fråga löper en konkret risk att utsättas för hot, våld eller allvarliga trakasserier.

Bedömningar utifrån kvalificerande eller självständiga kriterier har dock flera nackdelar. De skulle troligen behöva kompletteras med någon form av ansökningsförfarande så att enskilda kan förutse om de uppfyller kraven för att få använda förmedlingen. Det skulle i sin tur leda till förhållandevis svåra bedömningar som skulle belasta förmedlingsmyndigheten. Dessutom skulle en sådan ordning förutsetta en överprövning av beslut som går den enskilde emot m.m.

Sammantaget medför en ordning med kvalificerande eller självständiga kriterier en förhållandevis omfattande administration. Den riskerar snarast att leda till en ökad börda för förmedlingsmyndigheten jämfört med i dag. Mot denna bakgrund anser utredningen att den framtida förmedlingen i stället bör utgå från Skatteverkets beslut om sekretessmarkering eller skyddad folkbokföring. Därigenom skapas en förutsägbarhet kring vilka som omfattas av förmedlingen samtidigt som förmedlingsmyndigheten undgår svåra bedömningar och en ökad administrativ börda.

9.5 Förmedlingen bör regleras utifrån enkelt konstaterbara kriterier

Bedömning: Förmedlingen bör utgå från enkelt konstaterbara kriterier. Bedömningar som utgår från en värdering av försändelsernas innehåll i det enskilda fallet bör undvikas så långt det är möjligt.

Skälen för utredningens bedömning: Av avsnitt 8.4.3 framgår att Skatteverket förmedlar över 1,1 miljon försändelser per år. Det handlar om brev från myndigheter, vårdgivare och företag. Men det förekommer också medlemstidningar och paket. En del av paketen

kan vara skrymmande och medför en oproportionerlig resursåtgång.

Ett sätt att skapa bättre förutsättningar för en effektiv förmedlingsverksamhet skulle kunna vara att låta förmedlingen vara förbehållen sådana försändelser som är särskilt betydelsefulla för mottagarna. Mot denna bakgrund har utredningen övervägt att skapa en reglering som utgår från en värdering av försändelsernas betydelse för mottagarna. Förmedlingen skulle i sådana fall kunna utgå från om försändelserna behövs för att den enskilde ska kunna sköta sin ekonomi, bevaka sin rätt eller sköta sina personliga angelägenheter. Genom en sådan reglering skulle antalet försändelser som förmedlas kunna minskas kraftigt.

Det finns dock inget egenvärde i att minska antalet försändelser. Målet är i stället att skapa förutsättningar för en effektiv och säker förmedling. Den ska innebära att mottagarna får exempelvis räkningar, kallelser till vård, röstkort och annan samhällsinformation inom rimlig tid utan att deras adressuppgifter riskerar att avslöjas för utomstående. Förmedlingen bör också hushålla väl med samhällets resurser. Det innebär att vissa begränsningar av vilka försändelser som ska omfattas av förmedling kan behöva införas. Framför allt innebär det att det bör skapas förutsättningar för en snabb och säker hantering av de försändelser som passerar genom förmedlingen.

En modell som utgår från en värdering av försändelsernas innehåll är dock behäftad med en rad nackdelar. Den innebär att lagstiftaren behöver göra förhållandevis svåra avvägningar av vilka behov som kan anses vara nödvändiga för utsatta personer. Det rör sig om en heterogen grupp med skiftande behov och olika individuella förutsättningar. En sådan modell riskerar också att leda till förhållandevis svåra bedömningar för förmedlingsmyndighetens personal. Det skulle i värsta fall kunna leda till en mindre effektiv hantering jämfört med i dag. Dessutom förutsätter värderingen olika antaganden om försändelsernas innehåll. Förmedlingsmyndigheten saknar i normala fall kunskap om försändelsernas innehåll. I praktiken blir det därför svårt att avgöra vilka försändelser som ska förmedlas. Risken för kringgåenden kan också skapa osäkerhet både hos myndigheten och användarna.

Sammantaget anser utredningen att en modell som utgår från en värdering av försändelsernas innehåll i det enskilda fallet är behäftad med så många nackdelar att den inte kan utgöra en utgångspunkt

för en framtida förmedling av postförsändelser. I stället bör utgångspunkten vara att förmedlingen ska regleras utifrån enkelt konstaterbara kriterier. Därigenom skapas förutsättningar för en effektiv hantering hos myndigheten. Bedömningar som utgår från försändelsernas innehåll bör undvikas så långt det är möjligt.

9.6 Förmedling av postförsändelser utgör ingen postverksamhet eller posttjänst

Bedömning: Förmedlingen av postförsändelser utgör ingen postverksamhet eller posttjänst. Den regleras därmed inte genom postlagen. Däremot behöver reglerna i postlagen beaktas vid utformningen av en ny reglering av förmedlingsverksamheten.

Skälen för utredningens bedömning: Huruvida postlagen (2010:1045) är tillämplig på förmedlingsverksamheten beror på om den utgör postverksamhet eller posttjänst enligt postlagens mening, jfr 1 kap. 1 och 2 §§ postlagen.

Enligt 3 § i den tidigare postlagen (1993:1684) avsågs med postverksamhet regelbunden befordran av brev mot avgift. När den nuvarande postlagen infördes ändrades definitionen till den nuvarande, mer utförliga definitionen. I förarbetena framgår att det i första hand ska vara utdelningen, eller distributionen, och hur den är utformad som avgör om det är fråga om postbefordran. Det är endast fråga om postverksamhet om befordringen sker med viss regelbundenhet, dvs. när den i något avseende är tidtabellsbunden eller följer ett fastlagt utdelningsschema. Utdelning efter detta fastlagda mönster ska i princip ske oberoende av hur många försändelser det råkar finnas vid varje särskilt tillfälle. Syftet med den nya definitionen var inte att ändra innebörden av begreppet postverksamhet, utan endast att på ett tydligare sätt ange vilka moment som ingår i postverksamhet.¹⁹

Med postverksamhet avses enligt 1 kap. 2 § i den nuvarande postlagen (2010:1045) regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning. Med posttjänst avses enligt samma paragraf insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser mot betalning. Posttjänst är till skillnad mot postverksamhet

¹⁹ Prop. 2009/10:216, s. 87 f.

inte endast begränsat till befordran av brev, som får väga högst 2 kg, utan omfattar postförsändelser som väger högst 20 kg. Det krävs inte tillstånd för att utföra posttjänst, utan tillståndsplikten enligt 2 kap. 1 § postlagen omfattar bara postverksamhet. Begreppet posttjänst används vid bestämmandet av vad som avses med samhällsomfattande posttjänst i 3 kap. 1 § i den nya lagen.²⁰

Förmedlingsverksamheten innebär inte någon distribution av postförsändelser i postlagens mening. Den sker inte heller mot betalning. Det innebär att förmedlingsmyndighetens verksamhet inte utgör någon postverksamhet eller posttjänst, se 1 kap. 2 § postlagen. Förmedlingsverksamheten regleras därmed inte genom postlagen.

Samtidigt har postlagen en indirekt betydelse för förmedlingsverksamheten. Den nuvarande förmedlingen börjar och slutar med att försändelsen hanteras av ett postbefordringsföretag. Den verksamhet som dessa företag bedriver utgör postverksamhet och regleras genom postlagens bestämmelser. Bestämmelserna om tystnadsplikt i 5 kap. postlagen är t.ex. betydelsefulla för att uppgifterna om den enskilde inte ska röjas hos postbefordringsföretagen.

Reglerna på postområdet måste alltså samspela med den nya regleringen av förmedlingsverksamheten. Det innebär att förhållandet mellan dessa regler måste beaktas när de nya förslagen arbetas fram. Det innebär också att utredningen kan behöva föreslå ändringar i reglerna på postområdet för att skapa en välfungerande förmedling.

9.7 Det bör inte införas några regler om förmedling av postförsändelser till kommunala myndigheter

Bedömning: Det bör inte införas någon särskild reglering av förmedling av postförsändelser till kommunala myndigheter avseende personer med skyddad folkbokföring.

²⁰ Prop. 2009/10:216 s. 88.

Skälen för utredningens bedömning

Bakgrunden till förmedling av post till kommunala myndigheter

I dagsläget förmedlar Skatteverket i vissa fall postförsändelser till kommunala myndigheter. Bakgrunden till denna förmedling är att personer med skyddad folkbokföring ofta bor i en annan kommun än den där personen är folkbokförd, jfr 16 § folkbokföringslagen (1991:481). Det innebär att enskilda kan höra av sig till folkbokföringskommunen med frågor som egentligen främst rör boendekommunen. Det kan t.ex. handla om orosanmälningar avseende barn och frågor om fullgörande av skolplikt. Det har också förekommit att uppgifter har behövt överlämnas till en överförmyndarnämnd i boendekommunen. För att undgå risken för att uppgift om boendekommun röjs har Skatteverket i vissa fall tillhandahållit förmedling av postförsändelser till kommunala myndigheter i boendekommunen.

Ofta uppkommer frågan om förmedling till boendekommunen i samband med att folkbokföringskommunen hör av sig till Skatteverket eftersom den kommunen behöver komma i kontakt med boendekommunen på grund av att en viss frågeställning har uppstått. I vissa fall hanteras problemet genom att folkbokföringskommunen begär ut uppgiften om i vilken kommun personen är bosatt. Under förutsättning att uppgiften kan lämnas ut utan hinder av sekretess kan folkbokföringskommunen sedan kontakta boendekommunen. I sådana fall saknas behov av förmedling av postförsändelser. Men i vissa fall har Skatteverket bedömt att det har varit lämpligare att i stället förmedla handlingarna till boendekommunen. Därigenom har handlingarna kunnat lämnas över utan att uppgiften om den enskildes boendekommun har behövt lämnas ut.

Även om det i första hand har varit kommunala myndigheter som har använt förmedlingen så kan det finnas situationer då andra myndigheter behöver komma i kontakt med boendekommunen. Det kan t.ex. handla om att en annan myndighet enligt socialtjänstlagen (2025:400) behöver lämna över en orosanmälan till den kommun där den enskilde vistas.

Frågan är om det är motiverat att införa särskilda regler om förmedling av postförsändelser till kommunala myndigheter, eller om behovet kan tillgodoses genom att den myndighet som behöver skicka över handlingar begär ut uppgiften om den enskildes boendekommun

från Skatteverket. För att avgöra denna fråga behövs en närmare redogörelse för aktuella regler i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Utrymmet för utlämnande av uppgift om boendekommunen

I Skatteverkets ärenden om skyddad folkbokföring gäller enligt 22 kap. 2 § OSL sekretess 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. Det innebär att uppgiften om den skyddades boendekommun omfattas av ett starkt sekretesskydd. Utgångspunkten är därmed att uppgiften inte ska lämnas ut.

Sekretess gäller också i förhållande till myndigheter. Det innebär att uppgiften om den enskildes boendekommun som utgångspunkt inte ska lämnas ut till andra myndigheter. OSL innehåller dock sekretessbrytande bestämmelser som innebär att uppgifter i vissa fall kan lämnas ut till andra myndigheter utan hinder av sekretess.

En sådan bestämmelse finns i 10 kap. 2 § OSL. Den reglerar s.k. nödvändigt utlämnande. Den innebär att uppgifter kan lämnas ut utan hinder av sekretess om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. En annan sekretessbrytande bestämmelse finns i 10 kap. 27 § OSL. Den innebär att sekretessbelagda uppgifter får lämnas ut till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas över har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det brukar benämnas utlämnande enligt den s.k. generalklausulen. Av andra stycket framgår dock att generalklausulen inte gäller uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL. Det innebär att uppgifter som förekommer inom socialtjänsten inte kan lämnas ut till andra myndigheter med stöd av generalklausulen.

En annan fråga är i vilken utsträckning som uppgifterna är skyddade även efter ett utlämnande till en annan myndighet. För sådana uppgifter som förekommer i Skatteverkets ärenden om skyddad folkbokföring finns en särskild bestämmelse om överföring av sekretess i 22 kap. 3 § OSL. Av den framgår att sekretessbestämmelsen som gäller hos Skatteverket i ärenden om skyddad folkbokföring enligt 22 kap. 2 § OSL blir tillämplig även hos den mottagande myndig-

heten. Det innebär att den starka sekretessregleringen som gäller för uppgifter om enskilds personliga förhållanden i ärenden om skyddad folkbokföring hos Skatteverket, även kommer att gälla hos den kommun som har fått del av denna uppgift. Sekretessskyddet för uppgiften om den enskildes boendekommun kommer alltså inte att försvagas vid ett utlämnande till en annan myndighet.

10 kap. 2 § OSL gäller när ett utlämnande är nödvändigt för att Skatteverket ska kunna fullgöra sin verksamhet. Av 2 § förordningen (2017:154) med instruktion till Skatteverket framgår att Skatteverket ansvarar för frågor om folkbokföring och personnamn och att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla bl.a. befolkningens bosättning så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Det innebär att Skatteverket har ett visst ansvar för att myndigheter får del av uppgifter om enskildas bosättning. Men det är tveksamt om ett utlämnande av uppgiften om bosättningskommunen kan anses vara nödvändigt för att Skatteverket ska kunna fullgöra sin verksamhet. Utrymmet för att lämna ut uppgifter med stöd av 10 kap. 2 § OSL bedöms därmed vara begränsat.

Däremot bedöms generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL ge ett visst utrymme för att lämna över uppgifter till en annan kommunal myndighet. Intresset av att utreda orosanmälningar eller frågor om fullgörande av skolplikt torde många gånger överväga intresset av att skydda uppgiften om den enskildes boendekommun. Detsamma gäller i fråga om exempelvis missförhållanden som kan behöva komma till en överförmyndarnämnds kännedom. I och med bestämmelsen om överföring av sekretess i 22 kap. 3 § OSL kommer dessutom samma sekretess att gälla för uppgiften när den har överförts till den kommunala myndigheten. Risken för att uppgifterna röjs i och med utlämnandet bedöms därmed vara låg.

Samtidigt ska rutinmässigt uppgiftsutbyte av sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter i regel vara särskilt författningsreglerat (se prop. 1979/80:2 Del A s. 327). Det kan därför finnas behov av en sekretessbrytande bestämmelse som gör att myndigheter får tillgång till uppgifter om den enskildes verkliga bosättning. Utredningen bedömer dock att det saknas möjlighet att föreslå en sådan bestämmelse inom ramen för utredningens uppdrag, se avsnitt 11.8. Frågan får därmed även fortsättningsvis hanteras utifrån befintliga regler.

*Det bör inte införas någon särskild förmedling
av postförsändelser till kommunala myndigheter*

Frågan är om det ska införas en särskild förmedling av postförsändelser till kommunala myndigheter, eller om behovet i stället kan tillgodoses genom att myndigheter kan få ut uppgifter om den enskildes boendekommun från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Det starkaste argument för att tillåta förmedling av postförsändelser till kommunala myndigheter är att det minskar spridningen av uppgiften om den enskildes bosättning. Som framgått ovan gäller det starkare sekretesskyddet dock även hos den myndighet som har hämtat in uppgiften från Skatteverket. Denna myndighet måste alltså se till att den inte röjer sekretessbelagda uppgifter vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (jfr 1 kap. 1 § OSL). Det åligger alltså den kommunala myndighet som får del av uppgiften om den enskildes boendekommun att se till att det starka sekretesskyddet som gäller enligt 22 kap. 2 § OSL upprätthålls.

Det finns flera argument mot att införa en särskild förmedling av postförsändelser till kommunala myndigheter. För det första innebär en förmedling av postförsändelser med nödvändighet en fördröjning på flera dagar innan den mottagande kommunen får del av handlingarna. När det gäller orosanmälningar avseende barn och unga är denna tidsåtgång många gånger oacceptabel. När det gäller andra mindre brådskande frågor kan denna tidsåtgång i och för sig accepteras.

Ett annat argument mot att införa en särskild postförmedling till kommunala myndigheter är att förmedlingen leder till ökade kostnader för det allmänna. Många gånger kan boendekommunen dessutom behöva ytterligare uppgifter från den som inlett kontakten. Det kan inte uteslutas att dessa uppgifter föranleder ytterligare frågor. I värsta fall kan det bli fråga om förmedling av förhållandevis många försändelser. Det riskerar att leda till förhållandevis höga kostnader för det allmänna och en ökad belastning på förmedlingsverksamheten. Med tanke på den fördröjning som förmedlingen innebär så framstår det inte heller som en ändamålsenlig användning av det allmännas resurser. Dessutom innebär förmedlingen av postförsändelser att försändelsen hanteras av ytterligare en myndighet, vilket i sig ökar risken för misstag.

Sammantaget bedömer utredningen att skälen mot att införa en förmedling till kommunala myndigheter väger tyngre än skälen för att införa en sådan förmedling. Myndigheternas behov av kontakt med boendekommunen får i stället tillgodoses genom möjligheten att få del av uppgiften om boendekommunen från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet med stöd av 10 kap. 27 § OSL.

10 En ny lag och förordning om förmedling av vissa postförsändelser

10.1 Det ska införas en ny lag om förmedling av vissa postförsändelser

Förslag: Det ska införas en ny lag om förmedling av vissa postförsändelser som det allmänna ska tillhandahålla folkbokförda personer som är i behov av skydd för sina adressuppgifter.

Den nya lagen ska innehålla en bestämmelse om att regeringen ska utse en eller flera myndigheter som ska tillhandahålla en säker och effektiv förmedling. Lagen ska också innehålla bestämmelser om vilka personer som får använda förmedlingen och vilka postförsändelser som omfattas. Den ska även innehålla bestämmelser om övergripande krav på förmedlingsverksamheten, myndighetens kontroll av postförsändelser och om hur postförsändelser som inte kan delas ut ska hanteras. Den ska också innehålla definitioner av de centrala begrepp som behövs för att reglera förmedlingen.

Det ska också införas en förordning med kompletterande bestämmelser till lagen om förmedling av vissa postförsändelser.

Skälen för utredningens förslag: Skatteverket har hanterat förmedlingen av postförsändelser sedan myndigheten tog över ansvaret för folkbokföringen 1991. I samband med det uttalades i förarbetena följande. ”I de fall då kvarskrivning beviljats bör ingen bostadsadress anges i folkbokföringen. Postadressen bör vara skattemyndighetens adress. Post till personen kan då vidareändas till myndigheten. Bestämmelser om detta bör utfärdas av riksskatteverket.”¹

¹ Prop. 1990/91:153, s. 117.

Sedan dess har kvarskrivningen ersatts av skyddad folkbokföring. Förmedlingen har också utökats till att även omfatta personer med sekretessmarkering i folkbokföringen. Med anledning av den samhällsutveckling som har pågått sedan 1990-talet har verksamheten vuxit kraftigt. I dag omfattar den närmare 35 000 personer och över 1,1 miljon försändelser per år.

Förmedlingen av postförsändelser är en verksamhet som har vuxit fram successivt och som har styrts av praktiska hänsyn genom myndighetens interna styrdokument. Skatteverket har inte tilldelats uppgiften att sköta förmedlingen av postförsändelser genom regleringsbrev, instruktion eller någon annan författning.

Av 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen framgår att den offentliga makten ska utövas under lagarna. Det är ett uttryck för den s.k. legalitetsprincipen. Denna princip förtydligas genom 5 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) som innebär att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Med hänsyn till legalitetsprincipen framstår det som olämpligt att förmedlingen sköts utan tydligt författningsstöd.

Enligt utredningens mening har frånvaron av en tydlig reglering av förmedlingsverksamheten, i kombination med den kraftiga ökningen av antalet försändelser, dessutom varit en bidragande orsak till problemen med bristande effektivitet i förmedlingsverksamheten. Den bristande effektiviteten har i sin tur lett till att utsatta personer har riskerat att få t.ex. räkningar och kallelser till vården för sent. Det har medfört risker i form av betalningsanmärkningar och uteblivna vårdbesök m.m.

Förmedlingen av postförsändelser är en viktig del av skyddet för utsatta personer. Det handlar t.ex. om kvinnor och barn som behöver skydd från en tidigare närstående som har utsatt dem för hot och våld. Men det kan också vara fråga om personer som arbetar med att utreda och lagföra brott som riskerar att utsättas för hot eller våld. Förmedlingen kan även behövas för att skydda personer som har vittnat mot kriminella grupperingar. För att dessa personer ska kunna få ett långsiktigt skydd måste det finnas en säker och effektiv förmedling av postförsändelser.

Mot denna bakgrund behöver det införas en författningsreglering av förmedlingen av postförsändelser. Som framgår av avsnitt 9.3 faller regleringen i huvudsak in under regeringens restkompetens. Det finns därmed inga hinder mot att införa stora delar av denna

reglering på förordningsnivå. Samtidigt saknas hinder mot att införa en reglering på lagnivå om det bedöms mer lämpligt.

Med tanke på den utveckling som har skett under de senaste decennierna framkommer ett tydligt behov av en effektiv och säker förmedling av postförsändelser till utsatta personer. Den är en förutsättning för att det skydd som ges i form av skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen ska bli verkningsfullt. Utan en fungerande förmedling av postförsändelser riskerar uppgifter om t.ex. den utsattes adress att röjas. I värsta fall leder det till att denne återigen utsätts för hot, våld och trakasserier. Det leder också till att utsatta personer tvingas att bryta upp från sin tillvaro och söka skydd på nytt. Vuxna och barn blir tvungna att byta jobb respektive skola. Det riskerar att leda till stress, utanförskap och ökade kostnader.

Sammanfattningsvis är en effektiv och säker förmedling av postförsändelser en förutsättning för samhällets skydd av utsatta personer. Enskilda behöver kunna lita på att det finns en myndighet som sköter förmedlingen på ett säkert och effektivt sätt. Det ska också vara tydligt för såväl avsändarna som för mottagarna vilka försändelser som omfattas av förmedling och vilka krav som gäller för dessa. Mot denna bakgrund anser utredningen att de grundläggande förutsättningarna för förmedlingen av postförsändelser till utsatta personer bör fastställas genom lag. Därigenom skapas förutsättningar för ett ändamålsenligt skydd som består över tid.

I dagsläget hanteras förmedlingen av postförsändelser inom ramen för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Det skulle kunna tala för att förmedlingen av postförsändelser kan regleras genom ändringar i folkbokföringslagen (1991:481). I sådana fall skulle förmedlingsverksamheten kunna utgöra en del av Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, vilket skulle kunna innebära vissa organisatoriska fördelar. En sådan lösning skulle dessutom kunna underlätta utbytet av t.ex. adressuppgifter.

Skillnaderna mellan folkbokföringsverksamheten och förmedlingsverksamheten är dock förhållandevis stora. Folkbokföringsverksamheten består till stor del av ärendehandläggning, medan förmedlingsverksamheten utgör s.k. faktiskt handlande (se avsnitt 10.2). Som framgår av avsnitt 10.4 bedömer utredningen dessutom att förmedlingen av postförsändelser bör omfatta personer med sekretessmarkering i folkbokföringen. Denna skyddsåtgärd regleras inte genom

folkbokföringslagen, utan genom regler i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Dessutom behöver det införas regler om t.ex. utseende av förmedlingsmyndighet och om kontroll av postförsändelser. Det är regler som helt saknar motsvarighet i folkbokföringslagen. Mot bakgrund av dessa skillnader anser utredningen att det framstår som olämpligt att reglera förmedlingen genom ändringar i folkbokföringslagen. Det bör i stället införas en särskild lag om förmedling av postförsändelser.

Genom den nya lagen ska den förmedling av postförsändelser som tillhandahålls av det allmänna regleras. Förmedlingen ska vara säker, effektiv och tillgodose utsatta personers behov av att kunna ta emot postförsändelser när det saknas andra godtagbara alternativ. För att begränsa risken för att uppgifter om den enskilde sprids och för att hålla resursåtgången på en rimlig nivå måste dock antalet postförsändelser hållas nere. Det innebär att förmedlingen inte kan förväntas ge full tillgång till den samhällsomfattande posttjänsten som framgår av postlagen (2010:1045). I stället får enskilda personer komplettera förmedlingen med andra alternativ såsom exempelvis elektronisk kommunikation, telefonsamtal och fysiska möten för att tillgodose sitt behov av information.

Den förmedling av postförsändelser som tillhandahålls av det allmänna kan även kompletteras genom andra sätt att ta emot postförsändelser när det bedöms vara tillräckligt säkert. Det kan handla om att använda befintliga tjänster såsom poste restante eller att låta någon man litar på ta emot vissa försändelser. Det är inte heller osannolikt att det i framtiden kan komma att utvecklas andra tjänster som kan användas av personer som behöver skydd.

Genom den nya lagen ska det alltså säkerställas att det finns en grundläggande förmedling av postförsändelser. Den ska tillhandahållas av en myndighet som har blivit utpekad av regeringen. Dessutom ska lagen innehålla bestämmelser om vilka personer som ska få använda förmedlingen och vilka försändelser som ska omfattas av förmedling. Den ska även innehålla bestämmelser om övergripande krav på förmedlingsverksamheten, förmedlingsmyndighetens kontroll av postförsändelser och om postförsändelser som inte kan delas ut till mottagaren.

För att regleringen av förmedlingen av postförsändelser ska bli tydlig behöver vissa centrala begrepp användas. Det behövs en eller flera myndigheter som ansvarar för förmedlingen (se avsnitt 10.3).

En sådan myndighet ska benämnas förmedlingsmyndighet och ska ta emot och skicka postförsändelser som ska förmedlas. Det innebär att myndigheten ibland kommer att vara avsändare och ibland mottagare. För att särskilja förmedlingsmyndigheten från den som inleder förmedlingen och den som försändelsen slutligen ska förmedla till ska begreppen ursprungliga avsändare och slutlig mottagare införas.

Genom den nya lagen regleras förmedlingsmyndigheternas verksamhet. Lagen syftar till att göra det möjligt för de slutliga mottagarna att kunna ta emot postförsändelser utan att röja sina adressuppgifter. Med förmedling av postförsändelser avses följaktligen verksamhet som syftar till att den slutliga mottagaren ska kunna ta emot postförsändelser utan att röja sina adressuppgifter.

Vissa delar av förmedlingen bör regleras genom förordning. Regeringens utpekande av myndigheter sker t.ex. vanligen genom förordning. Det kan också finnas behov av att ge regeringen eller den utpekade myndigheten rätt att reglera vissa delar av förmedlingen genom myndighetsföreskrifter. I och med att det är fråga om en situation då riksdagen har tagit över föreskriftsrätten från regeringen så får det ske genom en s.k. obligatorisk upplysningsbestämmelse som anger vilken kompetens som har lämnats kvar hos regeringen.² Därefter kan regeringen delegera föreskriftsrätten till myndigheten genom förordning. Det finns alltså behov av att införa en ny förordning som kompletterar den nya lagen om förmedling av postförsändelser.

10.2 Förmedlingen av postförsändelser utgör ingen ärendehandläggning

Bedömning: Förmedlingen av postförsändelser enligt den nya lagen och förordningen utgör som utgångspunkt ett s.k. faktiskt handlande. Utgångspunkten är alltså att det inte är fråga om någon ärendehandläggning.

² Se Ds 2014:1, s. 91.

Skälen för utredningens bedömning

Skillnaden mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande

Genom den nya lag och förordning som utredningen föreslår skapas förutsägbarhet för såväl enskilda som för den myndighet som får i uppgift att hantera förmedlingen. Genom regleringen framgår det tydligt vem som får använda förmedlingen och vilka försändelser som kan skickas genom den. Samtidigt uppkommer frågan om vilka allmänna krav som gäller för den nya förmedlingsverksamheten. I detta sammanhang är det av särskilt intresse att belysa förmedlingsverksamhetens förhållande till förvaltningslagen (2017:900).

Av 1 § förvaltningslagen framgår att lagen innehåller grundläggande bestämmelser om handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggningen av förvaltningsärenden hos domstolarna. Lagen innehåller även bestämmelser om grunderna för god förvaltning som ska tillämpas även på annan förvaltningsverksamhet än ärendehandläggning. Av 4 § framgår att lagen är subsidiär till andra lagar eller förordningar. Det innebär att om det finns specialbestämmelser inom ett visst område så ska de tillämpas före förvaltningslagens bestämmelser.

Avgörande för förvaltningslagens tillämplighet är alltså om förmedlingen av postförsändelser utgör ärendehandläggning eller inte. Av förarbetena till lagen framgår att det finns en principiell skillnad mellan vad som utgör annan förvaltningsverksamhet, eller s.k. faktiskt handlande, och vad som utgör handläggning av ett ärende. Ärendehandläggning karaktäriseras av att den avslutas med ett beslut av något slag, medan faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten vidtar en viss åtgärd. I förarbetena nämns åtgärder som att köra spårvagn, hämta sopor och undervisa som exempel på faktiskt handlande, medan debitering av avfallsavgifter och betygssättning är exempel på verksamheter som innefattar handläggning av ett ärende.³

Som exempel på fall när det är svårare att avgöra om en åtgärd utgör faktiskt handlande eller ärendehandläggning nämns situationer då det finns ett mycket nära tidssamband mellan myndighetsföreträdarens ställningstagande att ingripa och den faktiska åtgärden. Ett exempel är polismannens ingripande med våldsanvändning mot

³ Prop. 2016/17:180, s. 24.

ordningsstörande verksamhet. En sådan åtgärd får vidtas endast om vissa rättsliga förutsättningar är uppfyllda. Det krävs därför ett aktivt ställningstagande, dvs. ett beslut av den myndighetspersonen, innan åtgärden kan vidtas.⁴

Den nuvarande förmedlingen utgör ett s.k. faktiskt handlande

I författningskommentaren till förvaltningslagen förtydligas att det som är kännetecknande för vad som utgör ett ärende är att det regelmässigt avslutas genom ett uttalande från myndighetens sida som är avsett att få faktiska verkningar för en mottagare i det enskilda fallet. Ärenden avslutas alltså genom ett beslut av något slag. Det är vidare uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär, inte ställningstagandets yttre form.⁵

Den förmedling av postförsändelser som har vuxit fram hos Skatteverket innebär i korthet att myndigheten tar emot postförsändelserna från ett postbefordringsföretag. Försändelserna tas emot osorterade i backar som transporteras på lastvagnar. Därefter kontrolleras att postförsändelserna uppfyller de krav som myndigheten har ställt upp. Försändelser som inte uppfyller kraven skickas tillbaka till avsändaren med information om vad som behöver vara uppfyllt för att försändelserna ska förmedlas.

Försändelser som uppfyller kraven sorteras samt förses med ny inneslutning och uppgifter om mottagarens namn och adress. Därefter skickas försändelsen vidare med hjälp av ett befordringsföretag som delar ut försändelserna. Om försändelsen inte kan delas ut returneras den till Skatteverket som får ta ställning till om nya utdelningsförsök ska göras eller om den ska skickas tillbaka till den ursprungliga mottagaren eller hanteras på annat sätt.

Skatteverkets förmedlingsverksamhet syftar inte till att åstadkomma några uttalanden med faktiska verkningar för enskilda. Förmedlingen avslutas inte genom beslut, utan med att myndigheten skiljer postförsändelsen ifrån sig genom att den lämnas vidare till ett postbefordringsföretag. Det handlar om en verksamhet som har vuxit fram av praktiska hänsyn och som syftar till att möjliggöra för utsatta personer att ta emot postförsändelser. Utredningen bedömer

⁴ Ibid.

⁵ Ibid, s. 286.

mot denna bakgrund att den förmedling som bedrivs hos Skatteverket i dag inte innebär någon ärendehandläggning. Det rör sig i stället om ett s.k. faktiskt handlande. Därmed skiljer sig förmedlingen av postförsändelser från exempelvis handläggningen av ärenden enligt folkbokföringslagen (1991:481).

Den nya förmedlingen utgör också ett s.k. faktiskt handlande så länge den befinner sig inom vissa gränser

Förmedlingen av postförsändelser enligt den nya lagen och förordningen kommer i allt väsentligt att hanteras utifrån samma förutsättningar som Skatteverkets nuvarande förmedling. Den innebär inte att några beslut med faktiska verkningar för enskilda kommer att fattas. Det är fråga om en praktisk hantering som syftar till att ge utsatta personer möjligheter att ta emot postförsändelser. Förmedlingen avslutas med att myndigheten skiljer postförsändelsen ifrån sig genom att lämna över den till ett postbefordringsföretag. Förmedlingen av postförsändelser enligt den nya lagen och förordningen utgör alltså ett s.k. faktiskt handlande och inte en ärendehandläggning.

Samtidigt finns gränser för vad som kan anses utgöra ett faktiskt handlande. I förarbetena till förvaltningslagen nämns i fråga om gränsen mellan faktiskt handlande och ärendehandläggning situationen då en polisman ingriper med våldsanvändning mot ordningsstörande verksamhet. Detta ingripande sker i form av beslut eftersom polismannen endast får vidta åtgärderna om vissa rättsliga förutsättningar är uppfyllda.⁶ Det finns alltså situationer då något som utgör ett faktiskt handlande passerar en gräns då det övergår till något som kräver ett beslutsfattande. Då blir det fråga om en ärendehandläggning. En sådan situation skulle kunna vara när myndighetens personal ingriper på ett sådant sätt att enskildas grundläggande fri- och rättigheter riskerar att inskränkas.

Som framgår av avsnitt 9.2 bedömer utredningen att begränsningar av vilka försändelser som omfattas av förmedling i sig inte utgör någon inskränkning av grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Om utredningen skulle föreslå en befogenhet att öppna postförsändelser skulle det däremot bli fråga om en inskränkning av den enskildes

⁶ Se prop. 2016/17:180, s. 24.

rätt till förtroliga försändelser enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen. Befogenheter att öppna försändelser har på tullområdet bedömts utgöra beslut, se 6 kap. 8 § tullbefogenhetslagen (2024:710). På motsvarande sätt skulle befogenheter att öppna postförsändelser inom förmedlingsverksamheten behöva underkastas olika rättsliga begränsningar som skulle medföra krav på ett beslut i det enskilda fallet. I sådana fall skulle det bli fråga om ärendehandläggning, i vart fall när det gäller själva frågan om att öppna postförsändelsen.

I avsnitt 9.4 gör utredningen bedömningen att förmedlingen av postförsändelser bör utgå från skyddsåtgärderna skyddad folkbokföring och sekretessmarkering i folkbokföringen. Utredningen bedömer också att det inte bör införas några kvalificerande eller självständiga kriterier. Skälen till det är bl.a. att sådana kriterier skulle förutsätta mer komplicerade bedömningar av vilka personer som ska få använda förmedlingen. En sådan reglering skulle dessutom förutsätta olika former av beslutsfattande för att vara förutsägbar för den enskilde. Det är ytterligare ett skäl mot en sådan ordning. Den nya lagen och förordningen utgår i stället från de beslut om skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen som Skatteverket har beslutat. Det saknas därför behov av att meddela särskilda beslut om vilka som ska få använda förmedlingen.

Sammantaget innebär förmedlingen av postförsändelser enligt den nya lagen och förordningen ingen ärendehandläggning. Det är i stället fråga om ett faktiskt handlande. Därmed blir endast bestämmelserna om grunderna för god förvaltning i förvaltningslagen tillämpliga på förmedlingen (se 1 kap. 1 § andra stycket förvaltningslagen). I den utsträckning förmedlingsmyndigheten ges befogenheter att öppna postförsändelser blir det däremot fråga om ärendehandläggning såvitt avser frågan om att öppna försändelsen.

10.3 Skatteverket ska ges i uppgift att hantera förmedlingen av postförsändelser

Förslag: Genom den nya lagen ska regeringen åläggas att peka ut en eller flera myndigheter som ska tillhandahålla en förmedling av postförsändelser. Regeringen ska ge Skatteverket i uppgift att tillhandahålla denna förmedling.

Skälen för utredningens förslag: Förmedlingen av postförsändelser är en viktig del i samhällets skydd av utsatta personer. För att säkerställa att det finns en eller flera myndigheter som hanterar förmedlingen har utredningen i avsnitt 10.1 bedömt att riksdagen bör införa ett krav på att regeringen utser en eller flera myndigheter som får i uppgift att hantera den.

I dagsläget hanteras förmedlingen av postförsändelser till utsatta personer av Skatteverket. Det är inte självklart att förmedlingen måste hanteras av denna myndighet. I Norge sköts t.ex. en del av förmedlingen av landets motsvarighet till Polismyndigheten. Det finns även andra exempel på att myndigheter som hör till rättsväsendet hanterar skyddet för personer som riskerar att utsättas för brott. Ibland inkluderar det en förmedling av postförsändelser.⁷

Även om det finns vissa problem med den nuvarande förmedlingen av postförsändelser har det inte framkommit att det beror på att den sköts av Skatteverket. Som framgår ovan bedömer utredningen att problemen snarare beror på avsaknaden av författningsreglering och att Skatteverket har skött förmedlingen utan att ha tilldelats denna uppgift på ett tydligt sätt. Dessutom finns det tydliga fördelar med att lägga förmedlingsverksamheten hos den myndighet som hanterar frågor om folkbokföring. Därigenom kan spridningen av mottagarnas adressuppgifter begränsas till en myndighet.

Utredningen har bedömt att det inte ligger inom uppdraget att överväga om någon annan myndighet ska ges i uppgift att hantera postförmedlingen till utsatta personer. Utredningen tar därför inte ställning till frågan om någon annan myndighet bör hantera hela eller delar av förmedlingen av postförsändelser, utan föreslår att den även fortsättningsvis ska hanteras av Skatteverket. Det är fråga om en långsiktig uppgift som lämpligen tilldelas myndigheten genom den nya förordningen om förmedling av postförsändelser.

Samtidigt bör den nya lagen vara tillräckligt flexibel för att det ska vara möjligt att låta någon annan myndighet sköta hela eller delar av förmedlingen om det skulle uppkomma skäl för det i framtiden. Den nya lagen ska därför innebära att regeringen ska peka ut en eller flera myndigheter som ska hantera förmedlingen av postförsändelser till utsatta personer. I dagsläget saknas dock skäl att låta någon annan myndighet än Skatteverket få i uppdrag att hantera förmedlingen av postförsändelser.

⁷ För mer information om skyddet i andra länder, se avsnitt 5.

10.4 Postförmedlingen ska omfatta såväl personer med skyddad folkbokföring som personer med sekretessmarkering

Förslag: Såväl personer med skyddad folkbokföring som personer med sekretessmarkering i folkbokföringen ska få använda förmedlingen av postförsändelser. För att få använda förmedlingen ska den enskilde vara folkbokförd i Sverige.

Bedömning: Det behövs ingen särskild regel om att familjemedlemmar ska omfattas av förmedlingen av postförsändelser.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Personer med skyddad folkbokföring ska omfattas av förmedling av postförsändelser

I dagsläget omfattar Skatteverkets förmedling av postförsändelser både personer som har sekretessmarkering i folkbokföringen enligt 5 kap. 5 § och 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och personer som har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481). Som framgår av avsnitt 9.4 bedömer utredningen att förmedlingen bör utgå från dessa befintliga skyddsåtgärder för att undgå en ökad administrativ börda för förmedlingsmyndigheten i form av ett ansökningsförfarande, hantering av överklaganden m.m.

Av 16 § folkbokföringslagen framgår att skyddad folkbokföring kan beviljas om det finns särskilda skäl att anta att personen kan utsättas för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt om åtgärden med hänsyn till den enskildes förmåga och övriga förutsättningar kan antas tillgodose behovet av skydd. Det framgår även att skyddad folkbokföring normalt sett förutsätter en flytt och att den även får omfatta familjemedlemmar som är bosatta tillsammans med den utsatta personen.

Personer som har beviljats skyddad folkbokföring lever med en konkret hotbild riktad mot sig. Förmedlingen av postförsändelser är därmed en förutsättning för att de ska kunna delta i samhället, betala räkningar och få den vård som de behöver. Utredningen anser

därför att det står klart att denna grupp av personer även fortsättningsvis bör kunna använda förmedlingen av postförsändelser.

När det gäller åtgärden sekretessmarkering i folkbokföringen utgår bedömningarna i normala fall från 5 kap. 5 § och 22 kap. 1 § OSL. För att få sekretessmarkering ska det kunna antas att en uppgift i en allmän handling omfattas av sekretess. Sekretessen inom folkbokföringen omfattar uppgifter om enskilds personliga förhållanden om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller en närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretessmarkeringar syftar till att minska risken för att sekretessbelagda uppgifter röjs. De saknar egentliga rättsverkningar för den enskilde⁸, men utgör en signal till myndigheter om att uppgifterna kan vara belagda med sekretess. Därigenom uppmärksammas myndigheterna på att en utförlig sekretessprövning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet behöver göras om handlingen begärs ut. Frågan är om det är motiverat att även låta personer med sekretessmarkering få använda förmedlingen av postförsändelser.

Förmedlingen bör även omfatta personer med sekretessmarkering

Av en enkätstudie som Skatteverket har genomfört framgår att ungefär en tredjedel har sekretessmarkering på grund av risk för hot och våld i nära relationer. Det var ungefär lika många som hade sekretessmarkering på grund av sitt arbete (se avsnitt 4.3).

Personer som har sekretessmarkering på grund av sitt arbete har ofta ett behov av skydd i förebyggande syfte. För dessa personer kan skyddsbehovet fluktuera över tid. Risknivån för personer som arbetar inom rättsväsendet kan t.ex. öka eller minska beroende på vilka mål eller ärenden som de hanterar för tillfället. Dessa personer behöver ett skydd som finns på plats redan innan det har kunnat konstateras att den enskilde riskerar att utsättas för hot och våld. Det talar för att även personer med sekretessmarkering bör kunna använda förmedlingen av postförsändelser.

Till detta ska läggas att det inte finns någon övre nivå av men för personer som har sekretessmarkering med stöd av regeln om folkbokföringssekretess i 22 kap. 1 § OSL. Det finns därmed skäl att anta att det finns personer med sekretessmarkering i folkbokför-

⁸ Jfr RÅ 2005 ref. 12 och RÅ 2006 ref. 61.

ingen som kan ha ett förhållandevis högt skyddsbehov utan att ha ansökt om skyddad folkbokföring. En ordning som innebär att enbart personer med skyddad folkbokföring får använda förmedlingen skulle dessutom kunna innebära att fler personer behöver ansöka om skyddad folkbokföring jämfört med i dag, vilket åtminstone inledningsvis kan leda till en ökad administration hos Skatteverket.

Sammantaget anser utredningen att förmedlingen av postförsändelser även bör kunna användas av personer med sekretessmarkering i folkbokföringen. Behovet av att begränsa antalet försändelser för att skapa förutsättningar för en effektiv förmedling får i stället tillgodoses genom begränsningar av vilka kategorier av försändelser som omfattas av förmedling. Det kan dessutom behöva vidtas åtgärder för att öka användningen av digitala alternativ.

Förmedlingen av postförsändelser syftar till att säkerställa att personerna som har sekretessmarkering kan ta emot postförsändelser utan att avslöja sina adressuppgifter. Förmedlingen är en förutsättning för att dessa personer ska kunna hantera sin vardag när skyddet behöver bestå en viss tid. Samtidigt är förmedlingen endast ett av flera möjliga alternativ som den enskilde kan använda för att skydda sig. Den är dessutom förhållandevis resurskrävande. Utredningen anser därför att den bör vara förbehållen personer som har ett mer varaktigt behov av att kunna ta emot postförsändelser. Skyddsbehövande som endast vistas tillfälligt i Sverige bör kunna använda andra lösningar när de är i behov av att ta emot postförsändelser. Utredningen anser därför att förmedlingen av postförsändelser ska vara förbehållen personer som är folkbokförda i Sverige.

Det behövs ingen särskild regel om att familjemedlemmar ska omfattas av förmedling av postförsändelser

Av 16 § folkbokföringslagen framgår att skyddad folkbokföring får omfatta familjemedlemmar som är bosatta tillsammans med den utsatta personen. Det innebär att även familjemedlemmar omfattas av skyddsåtgärden och att de därmed får tillgång till förmedlingen av postförsändelser. När det gäller personer med sekretessmarkering i folkbokföringen kan även närstående omfattas av skadeprövningen enligt 22 kap. 1 § OSL. Skatteverket tillämpar följaktligen reglerna om sekretessmarkering även i förhållande till närstående. Utredningen

bedömer därmed att det saknas skäl att införa en särskild regel om förmedling av postförsändelser till familjemedlemmar.

10.5 Förmedlingen av postförsändelser ska i första hand omfatta brev

Förslag: Förmedlingen av postförsändelser ska omfatta brev som befordras genom postverksamhet, men regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få föreskriva att den ska omfatta även andra postförsändelser.

Bedömning: För att förmedlingen av postförsändelser inte ska riskera att bli otidsenlig behöver det finnas möjlighet att låta även andra postförsändelser än brev omfattas av förmedling. I dagsläget är detta behov dock mycket begränsat.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Förutsättningar för en reglering av vilka postförsändelser som ska omfattas av förmedling

Som framgår av avsnitt 9.6 bör reglerna på postområdet beaktas när det tas fram regler om förmedling av postförsändelser. Förmedlingen bör dessutom utgå från enkelt konstaterbara kriterier. Så långt det är möjligt bör kriterier som innebär en värdering av försändelsernas innehåll undvikas (se avsnitt 9.5). Det talar för att avgränsningen av vilka försändelser som får omfattas av förmedling ska utgå från definitionerna i postlagen (2010:1045).

Av 1 kap. 2 § postlagen framgår att med brev avses en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser. Däremot saknas krav på att breven ska vara avsedda för att skicka skriftliga meddelanden. Det innebär att breven även kan användas för att skicka varor eller föremål som väger högst 2 kg.

Av nyss nämnda paragraf framgår att postlagen även omfattar tyngre postförsändelser på upp till 20 kg som överlämnas i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av

posttjänster. Denna definition utesluter t.ex. leveranser som sker genom bud, utdelning av dagstidningar och oadresserad reklam.

Brev som är avsedda för att skicka skriftliga meddelanden ska omfattas av förmedling av postförsändelser

Som framgått av avsnitt 8.2 har behovet av att använda brev för att befordra skriftliga meddelanden minskat, medan behovet av att använda brev för att befordra varor och andra föremål har ökat.

Med stor sannolikhet kommer denna utveckling att fortsätta. Samtidigt framkommer att brev fortfarande används i stor utsträckning för kommunikation inom t.ex. offentlig sektor.

Personer med sekretessmaking, men framför allt personer med skyddad folkbokföring, befinner sig i en utsatt situation och upplever sannolikt större svårigheter med att kommunicera elektroniskt jämfört med andra. Det kan vara fråga om personer som har blivit tvungna att bryta upp från sin tillvaro och flytta till en annan ort för att inte utsättas för hot och våld. Det är inte säkert att de har tillgång till en internetuppkoppling i den nya bostaden. Det handlar dessutom om personer som kan lida av följderna av långvarig fysisk och psykisk misshandel. Dessa personer behöver kunna kommunicera med myndigheter och vårdgivare. Brev används dessutom för att skicka räkningar, röstkort och viktig samhällsinformation. Sammantaget bedömer utredningen att förmedlingen av postförsändelser i vart fall bör omfatta brev som är avsedda för att skicka skriftliga meddelanden.

Förmedlingen bör också omfatta brev som innehåller varor eller andra föremål

Postlagen skiljer inte mellan brev som innehåller skriftliga meddelanden och brev som används för att transportera varor och andra föremål (jfr 1 kap. 2 § postlagen). Brevdefinitionen inkluderar alltså både försändelser som innehåller skriftliga meddelanden och försändelser som innehåller föremål. Som framgått ovan bör kriterier som förutsätter en värdering av försändelsernas innehåll undvikas så långt det är möjligt. Det talar emot att dra gränsen för vilka försändelser som ska förmedlas vid om de innehåller skriftliga meddelanden

eller inte. En sådan gränsdragning blir i praktiken inte möjlig att upprätthålla eftersom förmedlingsmyndigheten saknar kännedom om paketets innehåll. Det talar för att inkludera alla brev i förmedlingen av postförsändelser.

Genom att inkludera samtliga brev kan dessutom även varor och andra föremål förmedlas om de väger högst 2 kg. Det möjliggör för enskilda att ta emot exempelvis utrustning för att kunna koppla upp sig mot internet, utrustning för att identifiera sig mot banker, utskick av betalkort m.m. Sammantaget bör förmedlingen av postförsändelser i vart fall omfatta brev i enlighet med postlagens definition.

Förmedlingen bör endast omfatta försändelser som distribueras genom postverksamhet

Med brev avses enligt 1 kap. 2 § postlagen en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser.

Definitionen av brev omfattar inga krav på brevens innehåll eller hur breven distribueras till mottagaren. Därmed omfattas många av de postförsändelser som innehåller varor som väger högst 2 kg av definitionen utöver de postförsändelser som innehåller skriftliga meddelanden.

Med postverksamhet avses enligt 1 kap. 2 § postlagen regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning. Det innebär att befordran måste ske med en viss regelbundenhet för att det ska vara fråga om en postverksamhet. Befordran måste alltså vara tidtabellsbunden eller följa av ett fastlagt utdelningsschema. Utdelningen efter detta fastlagda mönster ska i princip ske oberoende av hur många försändelser det råkar finnas vid varje särskilt tillfälle.⁹ Det krävs dessutom tillstånd enligt 2 kap. 1 § postlagen för att få bedriva postverksamhet. För att beviljas tillstånd måste verksamheten uppfylla vissa krav på tillförlitlighet och skydd för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet, se 2 kap. 6 § postlagen.

Postförsändelser som uppfyller postlagens definition av brev kan både distribueras genom postverksamhet och på andra mer oregelbundna sätt. Till exempel sker distribution av många av de

⁹ Prop. 2009/10:216 s. 87 f.

postförsändelser som skickas inom e-handeln av företag som inte följer ett fastlagt utdelningsschema. Dessa aktörer omfattas därför inte av tillståndsplikten enligt postlagen som gäller för postverksamhet. De omfattas därmed inte heller av kraven i 2 kap. 6 § postlagen. Det förekommer också att ett och samma företag erbjuder både befordran genom postverksamhet och distribution genom andra posttjänster.

I många fall har de nya leveranssätten utvecklats för att kunna leverera varor till kunder på ett bekvämt och kostnadseffektivt sätt. Däremot har de inte tagits fram för att öka säkerheten för utsatta personer.

Om inte en tillräcklig säkerhetsnivå upprätthålls finns en risk för att uppgifter om de slutliga mottagarna röjs. Det gäller inte enbart vid den hantering som sker hos förmedlingsmyndigheten, utan även när försändelsen lämnas in av den ursprungliga avsändaren till postbefordringsföretaget och när den ska delas ut av postbefordringsföretaget till den slutliga mottagaren. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att förmedlingen endast ska få ske genom användning av postbefordringsföretag som har tillstånd att bedriva postverksamhet enligt 2 kap. 1 § postlagen. Därigenom säkerställs en tillräcklig säkerhetsnivå som omfattar hela hanteringen.

Försändelser som väger över 2 kg bör som utgångspunkt inte omfattas av förmedling

Vid studiebesöket hos Skatteverket framgick att det förekom tunga och skrymmande postförsändelser som var svåra att hantera för myndighetens personal och som tog upp en inte obetydlig plats i myndighetens lokaler. Dessa används främst för e-handel.

Som framgår av avsnitt 8.2.5 har utvecklingen gått emot en ökad användning av postförsändelser för att befordra varor. Samtidigt har enskilda fortfarande ofta möjlighet att handla motsvarande varor i butik. För personer som har svårt att använda digital teknik kan detta alternativ t.o.m. framstå som mer tilltalande. Större kedjor erbjuder dessutom ofta kunder att beställa varor på internet som sedan hämtas ut i en butik som kunden väljer. I vissa fall kan det eventuellt förekomma att varor endast distribueras genom postförsändelser.

I och med den ökade e-handeln och den motsvarande minskningen av fysiska butiker har onekligen behovet av att kunna ta emot tyngre postförsändelser ökat. Å andra sidan innebär hanteringen en stor resursåtgång för det allmänna. Behovet av att ta emot postförsändelser som väger över 2 kg framstår inte heller som lika grundläggande som behovet av att kunna ta emot brev. Konsekvenserna av att enskilda inte kan ta emot postförsändelser som väger över 2 kg är framför allt att de får vända sig till fysiska butiker, hitta andra leveranssätt eller avstå från att köpa en viss vara. Dessutom bör det uppmärksammas att förmedlingen av postförsändelser inte syftar till att ge full tillgång till den samhällsomfattande posttjänsten. Det innebär att förmedlingen ibland kan behöva kompletteras med andra alternativ när det finns behov av det.

Sammantaget bedömer utredningen att behovet av att ta emot tyngre postförsändelser är mindre angeläget jämfört med behovet av att ta emot brev. Det innebär dessutom en oproportionerligt stor åtgång av det allmännas resurser. Utredningen anser därför att utgångspunkten ska vara att postförsändelser som väger över 2 kg inte ska omfattas av förmedling.

Förmedlingsmyndigheten ska kunna ges rätt att föreskriva att även andra postförsändelser ska omfattas av förmedling och krav avseende dessa försändelser

Användandet av brev för att skicka skriftliga meddelanden minskar stadigt, samtidigt som behovet av att ta emot varor och andra föremål ökar (se avsnitt 8.2). Om den utveckling som har pågått under 2000-talet fortsätter kan behovet av att ta emot tyngre postförsändelser bli mer angeläget i framtiden. Det kan därmed finnas skäl att öppna upp för att låta även andra postförsändelser än brev kunna omfattas av förmedling. Det kan dessutom redan i dag i undantagsfall finnas vissa varor eller andra föremål som inte kan distribueras på annat sätt än genom postförsändelser.

För att förmedlingsverksamheten ska kunna omfatta tyngre postförsändelser när det bedöms nödvändigt, och för att den ska kunna anpassas till framtida behov, föreslås att regeringen ska kunna göra det möjligt att tillämpa den nya lagen och förordningen om förmedling av postförsändelser på andra postförsändelser än brev som befordras genom postverksamhet. Om regeringen finner det

lämpligt kan den delegera normgivningen till en myndighet som får meddela föreskrifter om vilka övriga postförsändelser som ska förmedlas enligt den nya lagen och förordningen. Det torde framför allt vara förmedlingsmyndigheten som kommer i fråga för sådan normgivning.

Utredningen vill dock understryka att förmedlingen av postförsändelser i första hand bör vara förbehållen brev. Därigenom skapas förutsättningar för en effektiv förmedling. I rena undantagsfall kan det finnas skäl att låta förmedlingsmyndigheten förmedla andra postförsändelser än brev som befordras genom postverksamhet. Det huvudsakliga skälet till att utredningen föreslår att förmedlingen ska kunna utökas till att omfatta även andra postförsändelser är att säkerställa att förmedlingen kommer att kunna uppfylla även sådana behov som kan uppstå i framtiden. I dagsläget ser utredningen dock inte några egentliga skäl till att föreskriva att även andra postförsändelser än brev som befordras genom postverksamhet ska omfattas.

Föreskrifter om förmedling av postförsändelser tillhör regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. Riksdagen föreslås dock enligt avsnitt 10.1 fortsatt reglera de övergripande förutsättningarna för förmedlingen av postförsändelser. För att göra det möjligt för förmedlingsmyndigheten att föreskriva om att även andra postförsändelser än brev ska kunna omfattas av reglerna om förmedling av postförsändelser krävs en bestämmelse i den nya lagen som upplyser om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, kan meddela föreskrifter om att även andra postförsändelser än brev som distribueras genom postverksamhet ska omfattas av förmedling enligt lagen. I sådana fall bör regeringen, eller myndigheten, säkerställa att distributionen av dessa postförsändelser upprätthåller en tillräcklig nivå av säkerhet för den slutliga användaren. Dessutom behöver regeringen i sådana fall se till att berörda myndigheter ges förutsättningar att hantera denna mer krävande förmedling.

10.6 Säkerhetskrav

Förslag: En postförsändelse ska inte förmedlas om det finns misstanke om att den kan avslöja var den slutliga mottagaren befinner sig, kan orsaka skada på person eller egendom, eller på annat sätt utgör ett led i en brottslig gärning.

När det framkommer en misstanke om att en försändelse kan orsaka skada på person eller egendom eller att den på annat sätt misstänks utgöra ett led i en brottslig gärning ska förmedlingsmyndigheten så snart som möjligt underrätta Polismyndigheten. Underrättelsen ska innehålla de uppgifter som förmedlingsmyndigheten lägger till grund för sin misstanke och uppgifter om vem som är försändelsens ursprungliga avsändare och slutliga mottagare.

Om en postförsändelse inte förmedlas ska den slutliga mottagaren underrättas om vilken försändelse som har stoppats och grunden för det, om inte särskilda skäl talar emot att en sådan underrättelse lämnas.

Bedömning: Det bör inte införas någon särskild bestämmelse om att den ursprungliga avsändaren ska underrättas om att försändelsen inte har förmedlats till den slutliga mottagaren.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Försändelser som kan avslöja var den slutliga mottagaren befinner sig

Skälen till att en person behöver använda förmedlingen av postförsändelser kan variera. Det kan handla om kvinnor och barn som söker skydd från en tidigare närstående. Det kan också handla om personer som behöver ett förebyggande skydd i sin yrkesroll. För dessa personer kanske det aldrig uppstår någon konkret hotsituation, men i vissa fall kan det finnas en specifik gärningsperson som är beredd att lägga ner mycket tid och kraft på att ta reda på var den utsatte befinner sig. Det kan leda till mycket allvarliga konsekvenser för den utsatte om gärningspersonens ansträngningar blir framgångsrika. Det innebär att förmedlingen av postförsändelser måste uppfylla höga säkerhetskrav.

Ett grundläggande säkerhetskrav är att försändelser som riskerar att avslöja var mottagaren befinner sig inte ska förmedlas. Det handlar både om försändelser som i sig innebär en risk för att avsändaren får reda på var mottagaren befinner sig och försändelser som har ett sådant innehåll att de möjliggör någon form av positionering av mottagaren.

När det gäller den första kategorin av försändelser så kan rekommenderade brev med mottagningsbevis nämnas som exempel. Genom mottagningsbeviset skickas uppgifter om var försändelsen har tagits emot. Även om leveransen inte har skett till mottagarens bostad, utan till ett utlämningsställe, så är uppgiften om var den har överlämnats känslig. En potentiell gärningsman kan använda uppgiften för att, tillsammans med andra uppgifter som denne har tillgång till, få reda på var den utsatte är bosatt. Denne kan också bevaka platsen för utlämnande för att komma i kontakt med personen som ska skyddas. Försändelser som innebär en behandling av uppgiften om var den har tagits emot får därför inte användas vid förmedlingen av postförsändelser till utsatta personer.

Den tekniska utvecklingen av olika sätt att leverera paket går snabbt. Paketboxar förutsätter ofta någon form av bekräftelse genom BankID. Dessutom innebär sådana leveranser ofta en behandling av uppgiften om från vilken plats försändelsen kommer att hämtas ut. Sådana lösningar ska inte användas om det inte står klart att behandlingen inte riskerar att avslöja var mottagaren befinner sig.

När det gäller postförsändelser som har ett sådant innehåll att de riskerar att avslöja var den slutliga mottagaren befinner sig så avses försändelser som innehåller någon form av positioneringsutrustning. Det har förekommit att förmedlingen av postförsändelser har använts för att skicka s.k. spårsändare som kan avslöja var mottagaren befinner sig.¹⁰ I detta fall rörde det sig om sändare som använde GPS-systemet (Global Positioning System). Men det är inte otänkbart att det kan utvecklas andra former av positioneringssystem i framtiden.

Oavsett vilken teknisk lösning som används i det enskilda fallet ska försändelser som innehåller positioneringsutrustning inte förmedlas till den slutliga mottagaren. Om förmedlingsmyndigheten

¹⁰ Programmet Kaliber i Sveriges radio *Farlig post – skyddade adresser avslöjas med gps-sändare* <https://sverigesradio.se/artikel/har-kan-du-lasa-programmet--17> hämtad 2024-03-22.

misstänker att en försändelse innehåller en sådan utrustning ska försändelsen därför inte förmedlas.

Försändelser som kan innebära risk för skada på person eller egendom

Förmedlingen av postförsändelser är ofta den enda kanalen mellan den potentiella gärningsmannen och de utsatta personerna. Det ligger därför nära till hands att anta att den kan användas för att skicka innehåll som kan skada mottagaren. Det kan handla om sprängmedel, men också om försändelser som innehåller vassa föremål, farliga kemikalier eller smittoämnen. Det kan också handla om försändelser som riskerar att skada egendom för den som hanterar den. Som exempel kan nämnas försändelser som innehåller kraftiga färg- eller luktmedel som sprids när de öppnas.

Försändelser med farligt innehåll innebär inte bara risker för mottagaren, utan även för personalen hos förmedlingsmyndigheten och postbefordringsföretagen. Det åligger arbetsgivaren att organisera arbetet så att ansvaret för personalens säkerhet enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) kan upprätthållas. Postförsändelser ska inte heller hanteras om det innebär risker för skada på egendom i myndighetens lokaler eller omkringliggande fastigheter.

Försändelser som utgör ett led i en brottslig gärning

Att skicka postförsändelser som riskerar att leda till skada på person eller egendom torde alltid innebära ett led i en brottslig gärning. Det kan även finnas försändelser som utgör ett led i en brottslig gärning utan att de innebär en konkret säkerhetsrisk för mottagaren. Det kan handla om fall då förmedlingen av postförsändelser används för att skicka meddelanden med ett kränkande eller hotfullt innehåll. Det kan t.ex. vara fråga om handlingar som utgör ofredande eller olaga hot, se 4 kap. 5 och 7 §§ brottsbalken.

Med hänsyn till vad som förekommer i det vanliga postflödet är det inte heller osannolikt att förmedlingen av postförsändelser används till att skicka andra olagliga föremål som vapen eller narkotika. Försändelsen utgör i sådana fall ett led i en brottslig gärning.

Förmedlingsmyndigheten ska inte medverka till brott. Å andra sidan kan det vara svårt för förmedlingsmyndigheten att upptäcka

försändelser som innehåller meddelanden med ett brottsligt innehåll, särskilt mot bakgrund av att myndigheten saknar möjlighet att ta del av förtroliga meddelanden som finns inuti försändelsen (jfr 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen). Men om det inkommer uppgifter från någon utomstående som gör att myndigheten får en befogad misstanke om att en försändelse utgör ett led i en brottslig gärning så ska den inte förmedlas.

När det framkommer misstankar om att en försändelse kan orsaka skada på person eller egendom eller på annat sätt kan utgöra ett led i en brottslig gärning ska förmedlingsmyndigheten så snart som möjligt underrätta Polismyndigheten. För att Polismyndigheten ska kunna bedöma hur en försändelse ska hanteras behöver den få tillgång till uppgifterna som förmedlingsmyndigheten har lagt till grund för sin misstanke och uppgifterna om vem som är försändelsens ursprungliga avsändare och slutliga mottagare. Underrättelsen till Polismyndigheten ska därför innehålla dessa uppgifter.

Myndighetens utredningsåtgärder vid misstänkta försändelser

Som framgått ovan kan potentiella gärningsmän vara beredda att lägga ner mycket tid och kraft på att försöka skada den utsatta personen. Förmedlingsmyndighetens personal behöver därför vara uppmärksam på försändelser som särskiljer sig från mängden. Det kan handla om synliga tecken i form av t.ex. fläckar på inneslutningen eller att det sticker ut metalltrådar eller andra ovanliga detaljer. Men det kan också handla om att den ger ifrån sig ljud eller luktar på ett ovanligt sätt. Myndigheten kan också ha nåtts av uppgifter om att en viss försändelse kan ha ett otillåtet innehåll.

Förmedlingen av postförsändelser syftar i första hand till att skydda den slutliga mottagaren. Detta är överordnat avsändarens intresse att försändelserna når mottagaren. Förmedlingsmyndighetens möjligheter till kontroll är dessutom begränsade (se avsnitt 10.7 och 10.8). För att förmedlingsmyndigheten ska kunna skydda den slutliga mottagaren och sin egen personal måste därför nivån för när en försändelse ska stoppas sättas lågt. Enligt utredningens mening bör det räcka med att det har uppstått en misstanke om att den kan ha ett otillåtet innehåll för att försändelsen inte ska förmedlas.

När förmedlingsmyndigheten stoppar en försändelse med anledning av att den misstänker att en försändelse har ett otillåtet innehåll ska myndigheten som utgångspunkt underrätta den slutliga mottagaren om detta. Det kan vara av stor vikt att denne får reda på om någon har försökt skicka en spårsändare eller en försändelse med farligt innehåll.

Det kan också vara av intresse för den ursprungliga avsändaren att få reda på att en försändelse inte har förmedlats till den slutliga mottagaren. Samtidigt framgår av avsnitt 10.11 att försändelser som inte kan förmedlas som utgångspunkt ska skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren. Därigenom får denne en upplysning om att försändelsen inte har nått mottagaren. Dessutom ska förmedlingsmyndigheten inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten i 6 § förvaltningslagen (2017:900) ge den hjälp som krävs för att den enskilde ska kunna ta sina intressen tillvara. Den kan omfatta en förklaring till varför en postförsändelse inte kunde förmedlas. Därmed behövs ingen särskild bestämmelse att även den ursprungliga avsändaren ska underrättas.

Det kan finnas tillfällen då det av särskilda skäl är olämpligt att förmedlingsmyndigheten kontakter den slutliga mottagaren. Det kan t.ex. handla om tillfällen då det kan finnas skäl att vidta brottsutredande åtgärder med anledning av försändelsen. Om de inblandade får kännedom om detta kan det finnas risk för att bevisläget i brottsutredningen försämrats avsevärt.

I vissa fall kan den ansträngning som förmedlingsmyndigheten behöver göra för att lämna en underrättelse vara alltför stor jämfört med betydelsen av att den enskilde får del av den. Det kan handla om personer som av olika skäl är svåra att nå. Det framstår inte som ändamålsenligt att förmedlingsmyndigheten ska vara tvungen att vidta alltför långtgående åtgärder för att underrätta sådana personer.

Det föreslås därför att det införs en bestämmelse om att underrättelse inte behöver ske när det föreligger särskilda skäl emot det.

10.7 Förmedlingsmyndighetens kontrollbefogenheter

Bedömning: Förmedlingsmyndigheten bör inte ges befogenhet att öppna postförsändelser.

Skälen för utredningens bedömning

Förutsättningar för att begränsa rätten till förtroliga försändelser

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, RF, är var och en skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Av 2 kap. 20 och 21 §§ framgår att en begränsning av detta grundlagsskydd måste göras genom lag. Begränsningar får endast göras om de behövs för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem. De får inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

I Sverige gäller även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna¹¹. Det innebär att det inte är tillåtet att införa lagar eller andra föreskrifter som står i strid mot denna konvention (se 2 kap. 19 § RF). Av artikel 8 framgår att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Det allmänna får inte inskränka dessa rättigheter annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. För att det ska vara möjligt att begränsa rättigheterna i konventionen måste dessutom en proportionalitetsbedömning göras. Den enskildes rätt till skydd för sin korrespondens får endast inskränkas om de intressen som ligger till grund för inskränkningen väger tyngre än den enskildes intresse av skydd.

I detta sammanhang ska även den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EU:s rättighetsstadga, beaktas. Artikel 7 innehåller bestämmelser om respekt för enskildas privatliv, familjeliv och kommunikationer. Dessa rättigheter får endast begränsas genom lag. Begränsningarna måste dessutom vara förenliga med det väsentliga innehållet i dessa fri- och rättigheter. Begränsningar får dessutom, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av

¹¹ Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (se artikel 52.1).

En jämförelse med andra myndigheter som granskar postförsändelser

Som framgått i avsnitt 10.6 har det förekommit att förmedlingen av postförsändelser har använts för att skicka s.k. spårsändare. Det framstår inte heller som osannolikt att potentiella gärningsmän kan komma att skicka föremål som riskerar att orsaka skada på person eller egendom. Dessutom kan den användas för att förmedla försändelser som utgör brott. Det skulle kunna tala för att ge förmedlingsmyndigheten befogenheter att öppna postförsändelser för att kontrollera att de inte har ett otillåtet innehåll. Samtidigt utgör sådana befogenheter en inskränkning i den grundlagsskyddade rätten till förtroliga meddelanden i 2 kap. 6 § första stycket RF. Frågan är om en sådan inskränkning är godtagbar i ett demokratiskt samhälle och om den är nödvändig med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

I detta sammanhang kan det finnas skäl att redogöra för andra myndigheter som har getts befogenhet att öppna postförsändelser. Det är framför allt Tullverket, brottsutredande myndigheter och Kriminalvården som har sådana befogenheter. Men även Post- och telestyrelsen, PTS, har sådana befogenheter när det gäller s.k. obeställbara brev.

Tullverket har genom 6 kap. 5 och 7 §§ tullbefogenhetslagen (2024:710) befogenhet att öppna en försändelse om det finns anledning att anta att den innehåller en vara för vilken deklarations- eller uppgiftsskyldighet enligt tullagstiftningen inte har fullgjorts. Tullverket har också befogenhet att öppna en försändelse om det finns anledning att anta att den innehåller varor som omfattas av 2 § inregränslagen (1996:701) och det finns anledning att anta att varan kan tas i beslag. Det handlar bl.a. om narkotika, skjutvapen, ammunition och explosiva varor. Slutligen kan Tullverket även öppna en försändelse för att kontrollera om den innehåller alkohol- eller tobaksvaror för vilka punktskatteplikt eller särskilda villkor gäller.

Brottsutredande myndigheter har också i vissa fall getts befogenheter att beslagta och öppna postförsändelser. Dessa befogenheter framgår av rättegångsbalken, RB. Beslag kan exempelvis göras när

försändelsen är av betydelse för utredning av brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer och försändelsen hade kunnat tas i beslag hos mottagaren, se 27 kap. 1 § 1 och 3 § RB. I sådana fall har åklagaren, undersökningsledaren eller rätten även befogenhet att besluta om att försändelsen ska öppnas med stöd av 27 kap. 12 § RB.

Kriminalvårdens befogenhet gäller i förhållande till intagna på kriminalvårdsanstalter. Myndigheten har möjlighet att granska försändelser till eller från en intagen om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten på anstalten. Syftet ska vara att undersöka om försändelsen innehåller något otillåtet föremål eller är ett led i en pågående eller planerad brottslig verksamhet, ett planerat avvikande eller något annat liknande förfarande, se 7 kap. 7 § fängelselagen (2010:610). Försändelser mellan en intagen och en advokat, en svensk myndighet eller internationella organ som är behöriga att ta emot klagomål från enskilda får dock inte granskas, se 7 kap. 6 § fängelselagen. Granskningen innefattar även öppnande av försändelsen.

PTS befogenheter att öppna obeställbara postförsändelser framgår av 2 kap. 10 § postlagen (2010:1045).

Förmedlingsmyndigheten bör inte ges befogenhet att öppna förtroliga meddelanden

Befogenhet att öppna försändelser har alltså tilldelats myndigheter för att bevaka flödet av postförsändelser vid Sveriges gränser, för att utreda brott och för att upprätthålla ordning och säkerhet på kriminalvårdsanstalter. Frågan är om förmedlingen av postförsändelser bör föranleda sådana befogenheter.

Förmedlingsmyndighetens verksamhet syftar till att utsatta personer ska kunna ta emot postförsändelser utan att uppgifter om var de befinner sig röjs. För att uppnå detta syfte har utredningen i avsnitt 10.6 föreslagit att försändelser ska stoppas redan när det finns misstanke om att de har ett otillåtet innehåll. Redan genom detta förslag bedöms säkerheten för den slutliga mottagaren kunna hållas på en hög nivå.

När det gäller exempelvis Tullverkets och brottsutredande myndigheters befogenheter finns ett tydligt syfte med att ge myndigheterna befogenhet att öppna försändelserna. Befogenheterna behövs

för att den som begår brott eller bryter mot reglerna på tullområdet ska kunna lagföras. När det gäller förmedlingsmyndigheten så saknas ett sådant tydligt syfte. Förmedlingsmyndighetens verksamhet består i att förmedla postförsändelser, inte att utreda brott. Dessutom innehåller den nya lagen om förmedling av postförsändelser inga bestämmelser om sanktioner. Mot denna bakgrund framstår syftet med att ge förmedlingsmyndigheten befogenheter att öppna postförsändelser som oklart. I stället bör utgångspunkten vara att när det finns behov av att öppna en postförsändelse så bör det ske genom bistånd från någon annan myndighet som har nödvändiga befogenheter. När det gäller försändelser som misstänks innehålla något som utgör ett led i en brottslig gärning tas lämpligen kontakt med brottsutredande myndigheter. I den mån det finns behov av att öppna obeställbara postförsändelser kan PTS befogenheter behöva användas.

10.8 Kontroll av postförsändelser

Förslag: Förmedlingsmyndigheten får genomföra de kontroller som behövs för att säkerställa att försändelser som bryter mot säkerhetskraven inte förmedlas.

Kontrollerna får inte innebära att myndigheten tar del av innehållet i en postförsändelse eller bereder sig tillgång till förtroliga meddelanden.

Kontrollerna får inte innebära övervakning eller kartläggning av en slutlig mottagares personliga förhållanden, om inte denne samtycker till sådana kontroller.

Skälen för utredningens förslag

Det behöver införas regler om kontroll av postförsändelser

Hanteringen av postförsändelser som kommer in till en myndighet innebär alltid vissa risker. Det förekommer att myndigheter utsätts för olika former av hot. Det förekommer också att enskilda försöker få in farliga föremål i myndighetens lokaler. Det kan röra sig om explosiva ämnen eller om biologiska eller kemiska ämnen med farliga egenskaper. Av arbetsmiljölagen (1977:1160) framgår att myndigheten har ett ansvar för att arbetet bedrivs på ett sätt som är säkert för

arbetstagarna. Det innebär att myndigheter kan behöva kontrollera post som är ställd till myndigheten.

När det gäller postförsändelser som skickas till förmedlingsmyndigheten så ser situationen delvis annorlunda ut eftersom försändelserna inte är ställda till myndigheten som slutlig mottagare. Myndigheten har givetvis ett ansvar för medarbetarnas säkerhet även i dessa fall, men i och med att försändelserna inte är ställda till myndigheten som slutlig mottagare finns även andra intressen att ta hänsyn till. Som framgår av avsnitt 10.7 har utredningen bedömt att förmedlingsmyndigheten inte ska ges befogenheter att öppna postförsändelser. Myndigheten ska inte heller få rätt att utföra kontroller som innebär att den kan få del av förtroliga meddelanden. Samtidigt är det fråga om en hantering som innebär vissa risker. Som framgått ovan kan de slutliga mottagarna omfattas av en förhöjd hotbild. Det finns därför en risk för att det kan komma in försändelser med ett farligt innehåll till förmedlingsmyndigheten. Myndigheten måste därför ges tillräckliga befogenheter för att kunna kontrollera försändelserna. I och med att syftet med kontrollen sträcker sig längre än säkerheten för medarbetare så är det inte tillräckligt att grunda den på myndighetens ansvar för medarbetarnas säkerhet. Det behöver därför införas regler om kontroll av försändelser som syftar till att skydda de slutliga mottagarna.

Förmedlingsmyndighetens befogenhet att kontrollera postförsändelser

Som framgått i avsnitt 10.6 ska postförsändelser inte förmedlas om de kan misstänkas innehålla utrustning som kan avslöja var den slutliga mottagaren befinner sig. Detsamma gäller i fråga om innehåll som kan innebära risk för skada på person eller egendom. Försändelser ska inte heller förmedlas om de kan misstänkas utgöra ett led i en brottslig gärning. Detta förutsätter dock att förmedlingsmyndigheten har tillräckliga befogenheter att kontrollera försändelserna.

Förmedlingsmyndigheten ska därför få utföra de kontroller som behövs för att förhindra att försändelser som bryter mot säkerhetskraven förmedlas. En del av kontrollen kan bestå i att granska försändelsernas utseende för att upptäcka avvikelser. Det kan också förekomma att försändelser avger ovanliga ljud eller lukter som behöver undersökas närmare. Befogenheterna att kontrollera försändelser

kan också vara mer tekniskt avancerade. Det kan handla om att använda utrustning för att detektera innehåll som ger ifrån sig signaler som kan innehålla lokaliseringsinformation. Det kan också handla om genomlysning av försändelserna med röntgenstrålning eller liknande. Vidare kan hundförare tas in för att genomsöka postförsändelser så att de inte innehåller exempelvis sprängämnen eller narkotika. En annan viktig del i kontrollerna kan vara att hämta in information från den slutliga mottagaren eller andra enskilda eller myndigheter.

Ovanstående åtgärder utgör endast en exemplifiering. Beroende på vilket innehåll som försändelserna misstänks ha kan andra kontrollåtgärder vara mer ändamålsenliga. I och med den tekniska utvecklingen kan även andra kontrollåtgärder komma att användas för att upptäcka otillåtet innehåll.

Begränsningar i myndighetens kontrollbefogenheter

Förmedlingsmyndighetens kontrollåtgärder behöver dock förses med vissa begränsningar. Som framgått ovan har utredningen bedömt att myndigheten inte ska ges befogenheter att öppna försändelser eller ta del av innehåll i form av personliga meddelanden. Det innebär att kontrollåtgärderna inte får innebära att försändelsernas inneslutning bryts på ett sådant sätt att innehållet uppenbaras. Det innebär också att förmedlingsmyndigheten inte får använda tekniker som innebär att meddelanden i försändelsen kan läsas. Därigenom säkerställs att den grundlagsskyddade rätten till förtroliga meddelanden i 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, RF, respekteras.

RF innehåller även ett mer allmänt skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket). Av förarbetena till bestämmelsen framgår att avgörande för om en åtgärd omfattas av skyddet är den effekt som åtgärden har. Vad som avses med övervakning respektive kartläggning får bedömas med utgångspunkt i vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp. När det gäller bedömningen av vad som kan anses utgöra ett betydande intrång ska både åtgärdens omfattning och arten av det intrång som åtgärden innebär beaktas. Även åtgärdens ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse vid bedömningen. Bestämmelsen omfattar endast sådana

intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär.¹² Skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten är dock inte absolut, utan får inskränkas genom lag om inskränkningarna sker för ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (se 2 kap. 20 § 2 och 21 §).

Frågan är i vilken utsträckning förmedlingsmyndighetens kontroll av postförsändelser kan utgöra övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

De kontrollbefogenheter som förmedlingsmyndigheten föreslås få kommer i första hand att innebära generella kontroller av postflödet. Dessa kontroller riktar inte in sig på några särskilda slutliga mottagare och innebär därmed inte någon övervakning eller kartläggning av deras personliga förhållanden. Dessa kontroller får genomföras utan att några samtycken behöver hämtas in.

När det gäller kontroller som riktar sig mot vissa slutliga mottagare kan det däremot bli fråga om en betydande del av dessa personers postförsändelser som kontrolleras. Sådana riktade kontroller kan därför få en effekt som liknar en övervakning eller en kartläggning av de slutliga mottagarnas personliga förhållanden. Kontrollerna kan dessutom leda till att det framkommer uppgifter om brott som kan behöva anmälas till brottsutredande myndigheter. Det kan inte heller uteslutas att det framkommer andra känsliga uppgifter vid kontrollerna. Samtidigt är inte syftet att övervaka eller kartlägga den enskilde. Förmedlingsmyndigheten får exempelvis inte föra några register över resultatet av kontrollerna.

Även om syftet inte är att övervaka eller kartlägga enskildas personliga förhållanden så finns en risk för att förmedlingsmyndighetens kontroller i vissa fall kan få en sådan effekt. Det gäller främst kontroller som riktar sig mot en eller ett fåtal slutliga mottagare och som sker i en sådan omfattning att de omfattar en betydande del av deras postförsändelser. Sådana kontroller utgör ett exempel på när förmedlingsmyndigheten behöver hämta in samtycke från de slutliga mottagarna för att få utföra kontrollerna.

Kontroller som riktar sig mot vissa ursprungliga avsändare innebär däremot endast en kontroll av sådana postförsändelser som dessa skickar genom förmedlingen av postförsändelser. Postför-

¹² Prop. 2009/10:80, s. 250.

sändelser som dessa personer skickar genom det vanliga postflödet omfattas inte av kontroller. Det innebär att kontroller som riktar sig särskilt mot vissa ursprungliga avsändare inte kan anses ha en sådan intensitet eller omfattning att de kan liknas vid någon övervakning eller kartläggning. Integritetsintrånget bedöms vidare vara begränsat eftersom förmedlingsmyndigheten saknar befogenheter att öppna postförsändelserna och ta del av innehållet i dessa. Det saknas därför skäl att införa begränsningar av kontroller som tar sikte på ursprungliga avsändare.

10.9 Allmänna krav på försändelsen

Förslag: Postförsändelsen ska vara ställd till förmedlingsmyndigheten och ska innehålla nödvändiga uppgifter om den ursprungliga avsändaren och den slutliga mottagaren. Uppgifterna ska döljas för obehöriga och innehållet ska skyddas från insyn.

Skatteverket ska få meddela närmare föreskrifter om de allmänna kraven.

Postförsändelser som inte uppfyller de allmänna kraven ska inte förmedlas. Förmedlingsmyndigheten får dock förmedla postförsändelser som inte uppfyller de allmänna kraven om det är fråga om mindre avvikelser som inte kan antas påverka säkerheten för den slutliga mottagaren.

Skälen för utredningens förslag: I dagsläget ställer Skatteverket upp krav på att det brev som ska förmedlas ska läggas i ett kuvert. Det ska sedan klistras igen och föras med den slutliga mottagarens fullständiga personnummer. Avsändarens adress ska anges på baksidan. Kuvertet ska sedan läggas i ett ytterkuvert som adresseras till Skatteverkets förmedlingsverksamhet.¹³

Det finns flera skäl till dessa krav. Ett av dem är att säkerställa att inte fler uppgifter om den slutliga mottagaren än nödvändigt behandlas. Genom ytterkuvertet döljs dessutom uppgiften om mottagarens personnummer så att exponeringen minskar vid hanteringen hos postbefordringsföretaget och Skatteverket. Kravet på innerkuvert säkerställer dessutom att Skatteverket inte av misstag får del

¹³ Se <https://www.skatteverket.se/privat/folkbokforing/skyddadepersonuppgifter/> (information hämtad den 5 november 2024).

av försändelsernas innehåll. Slutligen innebär det att myndighetens personal kan utgå från att försändelserna är paketerade på samma sätt, vilket skapar förutsättningar för en effektiv och säker hantering.

Det kommer även fortsättningsvis att finnas behov av allmänna krav på vilka uppgifter som ska anges och hur innehållet i postförsändelserna och uppgifter på försändelserna ska skyddas. Det framstår som ändamålsenligt att huvuddragen i dessa krav överensstämmer med de krav som Skatteverket ställer redan i dag för att minska exponeringen av uppgifterna om den slutliga mottagaren och minska risken för att Skatteverket får del av försändelsernas innehåll. Även uppgifter om den ursprungliga avsändaren kan vara känsliga. De kan avslöja uppgifter om anhöriga till den slutliga mottagaren som kan användas för att skada denne. De kan också avslöja medlemskap i exempelvis fackföreningar eller trossamfund. Även dessa uppgifter bör därför döljas från exponering för obehöriga.¹⁴

De övergripande kraven på försändelsen behöver fyllas ut genom mer detaljerade föreskrifter som lämpligen meddelas av förmedlingsmyndigheten genom s.k. verkställighetsföreskrifter. I och med att det är fråga om föreskrifter inom ett område som tillhör regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen, men som har överlämnats till riksdagen, så krävs en bestämmelse i den nya lagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om de allmänna kraven som ska gälla för postförsändelser.¹⁵

I avsnitt 10.3 föreslås att Skatteverket ska få i uppgift att hantera förmedlingen av postförsändelser. Det är därmed Skatteverket som bör bemyndigas att meddela ovanstående föreskrifter. Det kan ske genom att regeringen delegerar rätten att meddela föreskrifter till denna myndighet genom en bestämmelse i den nya förordningen om förmedling av vissa postförsändelser.

Även om de allmänna kraven är centrala för att åstadkomma en säker och effektiv postförmedling, så ska inte varje avvikelse innebära att försändelsen ska stoppas. Om den ursprungliga avsändaren har angett ofullständiga eller oriktiga adressuppgifter till postförmedlingen, men det ändå tydligt framgår att avsikten är att försändelsen ska förmedlas så kan försändelsen i vissa fall ändå förmedlas till den

¹⁴ Jfr IMY:s beslut från den 17 januari 2023 avseende Hälso- och sjukvårdsnämnden Dalarna, dnr IMY-2022-695.

¹⁵ För närmare beskrivningar av behovet av att införa en upplysningsbestämmelse, se avsnitt 10.1 och avsnitt 10.5.

slutliga mottagaren. Samtidigt måste man beakta att de allmänna kraven, och den likformighet som de åstadkommer, är en förutsättning för en säker och effektiv förmedling. Om det finns brister som medför en risk för att en försändelse hamnar hos fel mottagare eller som innebär en risk för exponering av uppgifter om den slutliga mottagaren eller försändelsen innehåll så ska den inte förmedlas. Mindre avvikelser som inte påverkar säkerheten för den slutliga mottagaren ska dock kunna tolereras.

10.10 Massutskick av olika trycksaker

Bedömning: Det bör inte införas någon bestämmelse som syftar till att förhindra massutskick av olika trycksaker i form av exempelvis medlemstidningar eller adresserad reklam.

Skälen för utredningens bedömning: Vid utredningens studiebesök hos Skatteverkets förmedlingsverksamhet framkom att det förekommer massutskick av trycksaker till personer med sekretessmarkering eller skyddad folkbokföring. Det handlar om exempelvis medlemstidningar från olika fackförbund och matvarukedjor samt olika former av adresserad reklam. Dessa trycksaker anländer till förmedlingsmyndigheten på stora lastpallar och kan innebära förhållandevis mycket arbete för myndighetens personal.

Man kan ifrågasätta om det är lämpligt att allmänna medel används för att distribuera reklam. Informationen som finns i medlemstidningarna kan dessutom ofta nås genom internet. Å andra sidan har utredningen bedömt att kriterier som innebär att förmedlingsmyndigheten behöver göra bedömningar utifrån försändelsernas innehåll bör undvikas så långt möjligt (se avsnitt 9.5). Det beror på att myndigheten inte ska undersöka försändelserna i andra fall än när det behövs för att upprätthålla säkerheten för den slutliga mottagaren. Bestämmelser som innebär att myndigheten ska värdera försändelsernas innehåll blir därmed i praktiken mycket svåra att tillämpa.

Samtidigt är kraven på säkerhet lika viktiga vid förmedling av massutskick av medlemstidningar och andra trycksaker. Det ankommer därför på det företag som distribuerar trycksakerna att se till att varje postförsändelse uppfyller de allmänna krav som Skatteverket ställer upp i fråga om bl.a. att dölja uppgifterna om den ur-

sprungliga avsändaren och den slutliga mottagaren. Som framgår av författningskommentaren till 5 § i den föreslagna lagen ska försändelserna var för sig uppfylla dessa krav. Det är alltså inte tillåtet att använda ett emballage för flera försändelser som ska skickas till olika slutliga mottagare, för att uppfylla kraven på att dölja uppgifterna. Dessutom måste företaget skicka försändelsen genom ett befordringsföretag som bedriver postverksamhet. Om företaget inte följer dessa krav, och det inte är fråga om en mindre avvikelse, så ska postförsändelsen inte förmedlas.

10.11 Hanteringen av postförsändelser som inte kan förmedlas

Förslag: Postförsändelser som inte ska förmedlas enligt den föreslagna lagen eller som inte kan delas ut till den slutliga mottagaren, ska skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren.

Postförsändelser som omfattas av en underrättelse till Polismyndigheten ska dock hållas kvar av förmedlingsmyndigheten i avvaktan på Polismyndighetens hantering. Postförsändelserna ska få hållas kvar på detta sätt i högst 14 dagar räknat från dagen då försändelsen ankom till förmedlingsmyndigheten.

Postförsändelser som inte kan skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren ska skickas till Post- och telestyrelsen och hanteras enligt reglerna om obeställbara brev, men ska inte skickas till den slutliga mottagaren.

Eventuella uppgifter om den slutliga mottagaren på försändelsen ska tas bort eller göras oläsliga innan postförsändelsen skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren eller till Post- och telestyrelsen.

Post- och telestyrelsens befogenheter att hantera obeställbara brev ska utvidgas till att gälla samtliga postförsändelser som omfattas av den föreslagna lagen om förmedling av postförsändelser.

Skälen för utredningens förslag

Reglerna om obeställbara brev i postlagen tillämpas endast inom postbefordringsföretagens verksamhet

Det finns olika situationer då en postförsändelse inte kan förmedlas enligt den föreslagna lagen om förmedling av vissa postförsändelser. Det kan vara fråga om en försändelse som inte omfattas av den nya lagen eller om att den slutliga mottagaren inte har skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen (jfr avsnitt 10.4 och 10.5).

Det finns också situationer då postförsändelsen i och för sig omfattas av den nya lagen om förmedling av postförsändelser, men det ändå saknas förutsättningar att förmedla den. Det handlar dels om situationer då den har ett innehåll som bryter mot säkerhetskraven (se avsnitt 10.6), dels om situationer då den inte uppfyller de allmänna kraven och det inte är fråga någon mindre avvikelse (se avsnitt 10.9). Det kan också hända att postförsändelser omfattas av den föreslagna lagen och uppfyller alla krav, men ändå inte kan delas ut till den slutliga mottagaren, t.ex. eftersom det visar sig att ingen är bosatt på den aktuella adressen.

Frågan är hur dessa postförsändelser ska hanteras. I detta sammanhang blir reglerna om obeställbara brev i 2 kap. 9–13 §§ postlagen (2010:1045) av intresse. Med obeställbara brev avses brev som inte kan delas ut till mottagaren, är ofrankerade eller otillräckligt frankerade, eller som har återsänts från en postförvaltning eller ett befordringsföretag i utlandet (se 1 kap. 2 § postlagen). Sådana obeställbara brev ska postbefordringsföretaget skicka tillbaka till avsändaren. Om avsändarens adress inte är känd ska brevet i stället sändas till den myndighet som är tillståndsmyndighet enligt postlagen. Detta gäller dock inte vykort, brevkort och liknande försändelser (se 2 kap. 9 § postlagen). Tillståndsmyndigheten har sedan befogenheter att öppna breven och undersöka innehållet för att få fram uppgifter om avsändaren så att brevet kan skickas tillbaka till denne (se 2 kap. 10 och 11 §§ postlagen). Brev som allt jämt är obeställbara får förvaras hos tillståndsmyndigheten och får i vissa fall säljas eller förstöras (se 2 kap. 12 och 13 §§). Som framgår av 2 § postförordningen (2010:1049) är det Post- och telestyrelsen, PTS, som är tillståndsmyndighet enligt postlagen.

I detta sammanhang bör uppmärksammas att postlagen endast gäller aktörer som bedriver postverksamhet och samhällsomfattande posttjänst, jfr 1 kap. 1 § nyss nämnda lag. Reglerna om obeställbara brev innehåller också regler som omfattar PTS hantering. Där emot omfattar de inte förmedlingsmyndighetens verksamhet eftersom förmedlingsmyndigheten varken bedriver postverksamhet eller samhällsomfattande posttjänst (jfr avsnitt 9.6).

Reglerna om obeställbara brev i postlagen kan alltså endast tillämpas inom postbefordringsföretagets verksamhet när ett brev visar sig vara obeställbart. Dessa företag har endast ansvar för att leverera postförsändelser mellan avsändaren och mottagaren, dvs. mellan den ursprungliga avsändaren och förmedlingsmyndigheten samt mellan förmedlingsmyndigheten och den slutliga mottagaren. Själva förmedlingen ansvarar förmedlingsmyndigheten för. Det innebär att om det visar sig att en postförsändelse inte kan förmedlas när den finns hos förmedlingsmyndigheten, så ankommer det på förmedlingsmyndigheten att hantera försändelsen. I och med att den redan har delats ut till myndigheten är den inte heller att anses som obeställbar enligt postlagen, jfr 1 kap. 2 § nyss nämnda lag.

Reglerna i postlagen gäller dessutom endast sådana postförsändelser som utgör brev. Som framgår av avsnitt 10.5 föreslås att förmedlingen av postförsändelser ska kunna omfatta även andra postförsändelser än brev om regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddelar föreskrifter om det. Det finns alltså inga regler om hur dessa postförsändelser ska hanteras om de inte kan förmedlas. I detta sammanhang bör dock uppmärksammas att utredningen har bedömt att det endast är i rena undantagsfall som det kan vara aktuellt att utöka förmedlingen till att gälla även andra postförsändelser än brev.

Sammanfattningsvis finns det regler som omfattar brev som visar sig vara obeställbara inom postbefordringsföretagens verksamhet. I övrigt saknas regler om hur postförsändelser som inte ska förmedlas ska hanteras. För att förmedlingen av postförsändelser ska fungera behöver sådana regler införas. Frågan blir därmed hur dessa regler ska utformas. I detta sammanhang finns det anledning att gå in närmare på tidigare överväganden som lagstiftaren har gjort om obeställbara postförsändelser.

Tidigare överväganden om obeställbara postförsändelser

Reglerna om obeställbara postförsändelser fanns tidigare i en särskild lag (1990:291) om obeställbara postförsändelser, som numera är upphävd. Den lagen omfattade det dåvarande Postverkets hantering och gällde samtliga postförsändelser som var att anse som obeställbara, dvs. inte enbart brev. Kriterierna för obeställbarhet var i stort samma som de som gäller i dag. Postförsändelserna var att anse som obeställbara om de inte kunde delas ut till adressaten, var ofrankerade eller otillräckligt frankerade och adressaten inte löste ut dem eller om den hade återsänts till Postverket av en utländsk postförvaltning (se 1 § i den upphävda lagen). På samma sätt som i dag var utgångspunkten att obeställbara postförsändelser skulle återställas till avsändaren. De tidigare reglerna om obeställbara postförsändelser var även i övrigt mycket lika de som gäller i dag.¹⁶

Av förarbetena till lagen om obeställbara postförsändelser framgår att lagstiftaren ansåg att frågan om befogenheterna att få öppna postförsändelser bör utgå från en intresseavvägning där det integritetsintrång som brevöppningen innebär ställs mot kundernas intresse av att obeställbara postförsändelser kan återställas. Frågan var alltså om brevöppning kunde accepteras i syfte att säkerställa att postbefordran i så stor utsträckning som möjligt kunde garanteras, eller om den enskilde, genomsnittligt sett, föredrog att riskera att en obeställbar försändelse förstördes framför att behöva befara att innehållet skulle röjas.¹⁷

Remissinstanserna hade delvis olika uppfattningar, men det var endast en av dessa som direkt motsatte sig att det dåvarande Postverket skulle få öppna postförsändelser. Regeringen anförde att syftet med brevöppningen var att garantera en snabb och säker befordran. Regeringen konstaterade vidare att brevöppningen var ett förfarande som var godtaget av allmänheten och att det hade tillämpats av Postverket sedan 1872. Under förutsättning att reglerna utformades så att risken för att innehållet i öppnade försändelser kommer till allmänhetens kännedom minimeras, så ansåg regeringen att det var godtagbart att Postverket skulle få öppna postförsändelserna.¹⁸

¹⁶ Se 2–8 §§ i den upphävda lagen jämfört med 2 kap. 9–13 §§ i den nuvarande postlagen (2010:1045).

¹⁷ Prop. 1989/90:67, s. 6.

¹⁸ Prop. 1989/90:67, s. 7 f.

När den förra postlagen (1993:1684) infördes flyttades reglerna om obeställbara postförsändelser över till denna lag. Reglerna omfattade dock inte längre samtliga postförsändelser, utan enbart brev. Skälen till detta hänförs i huvudsak till Postverkets bolagisering och att regeringen inte ville skapa en situation då paket som befordrades av Posten AB och andra postbefordringsföretag som omfattades av postlagen skulle särbehandlas jämfört med andra företag som levererade paket. Kraven på hanteringen av obeställbara postförsändelser bedömdes dessutom innebära ökade kostnader.¹⁹

Som framgår av författningskommentarerna till 2 kap. 9–13 §§ i den nuvarande postlagen (2010:1045) bygger de nuvarande reglerna om obeställbara brev på motsvarande regler i den tidigare postlagen (se prop. 2009/10:216, s. 91 f.) Tidigare överväganden är alltså fortfarande aktuella.

Principen om att postförsändelser som inte kan delas ut ska skickas tillbaka till avsändaren bör gälla även postförsändelser som förmedlas

Som framgått av tidigare överväganden har det sedan länge gällt en princip om att postförsändelser som inte kan delas ut ska återställas till avsändaren. Det tidigare Postverket hade tillämpat förfarandet med att öppna brev för att kunna skicka tillbaka dem till avsändaren sedan 1870-talet. Tidigare gällde detta samtliga postförsändelser, dvs. även paket. Det huvudsakliga skälet till att lagstiftaren valde att begränsa reglerna om obeställbarhet till brev, var att man inte ville skapa ökade kostnader för företag som omfattades av postlagen jämfört med företag som inte gjorde det.

Principen om att postförsändelser som inte kan delas ut till mottagaren ska återställas till avsändaren är alltså väletablerad på postområdet. Denna princip får jämföras med alternativet att förstöra sådana postförsändelser. Fördelen med det senare alternativet är att det säkerställer att ingen får del av försändelsens innehåll. Det skulle alltså kunna sägas innebära ett högre skydd för den enskildes personliga integritet. Nackdelen med detta alternativ är att det riskerar att medföra att såväl personliga meddelanden som föremål förstörs utan att den ursprungliga avsändaren eller den slutliga mottagaren får reda på det. Det är särskilt problematiskt vid förmedling av postförsänd-

¹⁹ Prop. 1993/94:38, s. 91 f.

elser eftersom den ursprungliga avsändaren och den slutliga mottagaren ofta kan sakna andra kontaktvägar än att använda förmedlingen av postförsändelser. Dessutom finns ett antal krav som den ursprungliga avsändaren måste uppfylla för att en försändelse ska kunna förmedlas. Det är fråga om krav som inte förekommer inom postområdet i övrigt. Risker för att postförsändelser som inte uppfyller kraven förstörs skulle kunna skada förtroendet för hela förmedlingsverksamheten.

Som framgår av avsnitt 10.5 är det endast i rena undantagsfall som det i dagsläget skulle kunna vara aktuellt att utöka förmedlingen till att avse andra postförsändelser än brev. Behovet av att skicka föremål bedöms i allt väsentligt kunna uppfyllas genom s.k. paketbrev. Därmed finns i dagsläget ingen risk för att kostnaderna för de postbefordringsföretag som omfattas av postlagen kommer att öka i någon nämnvärd omfattning.

Utredningen anser mot denna bakgrund att principen om att obeställbara postförsändelser ska återställas till avsändaren bör gälla samtliga postförsändelser som skickas in för förmedling. Principen bör alltså gälla såväl brev som andra postförsändelser som förmedlingen kan komma att omfatta. Den bör omfatta såväl förmedlingsmyndighetens verksamhet som den verksamhet som bedrivs av postbefordringsföretagen.

För att åstadkomma detta föreslås en bestämmelse i den föreslagna lagen om förmedling av postförsändelser om att förmedlingsmyndigheten ska skicka tillbaka postförsändelser som inte ska förmedlas, eller som inte kan tas emot av den slutliga mottagaren, till den ursprungliga avsändaren. För att motsvarande ska gälla för postbefordringsföretagen föreslås även att postlagen ändras så att även andra postförsändelser än brev som är obeställbara ska skickas tillbaka till avsändaren när de omfattas av förmedling. Ändringen i postlagen är nödvändig för att skapa en heltäckande reglering av obeställbara postförsändelser som är under förmedling. Utan en sådan heltäckande reglering finns en risk för att postförsändelserna hanteras på ett osäkert sätt. Det riskerar att medföra att känsliga uppgifter om den slutliga mottagaren som finns i eller på försändelsen riskerar att avslöjas för utomstående.

Genom ovanstående förslag skapas förutsättningar för en förmedling av postförsändelser som är trygg och förutsägbar för den enskilde, samtidigt som eventuella ekonomiska konsekvenser för post-

befordringsföretagen förväntas bli små. Om regeringen skulle välja att utöka förmedlingen i någon väsentlig omfattning bör den dock beakta vilka konsekvenser det skulle kunna medföra för postbefordringsföretagen.

För att skydda uppgifterna om den slutliga mottagaren som förekommer på postförsändelsen bör det även införas ett krav på att förmedlingsmyndigheten ska ta bort eller göra sådana uppgifter som finns på försändelsen oläsliga innan den skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren.

Postförsändelser som misstänks utgöra ett led i en brottslig gärning ska hållas kvar i avvaktan på Polismyndighetens hantering

Principen om att obeställbara postförsändelser ska återställas till den ursprungliga avsändaren kan dock inte gälla villkorslöst. Postförsändelser som inte uppfyller de säkerhetskrav som föreslås i avsnitt 10.6 kan t.ex. föranleda en annan hantering.

Om en postförsändelse misstänks ha ett innehåll som kan orsaka skada på person eller egendom, eller som på annat sätt kan misstänkas utgöra ett led i en brottslig gärning, så kan själva postförsändelsen utgöra bevisning som behöver komma Polismyndigheten till handa. Som framgår av avsnitt 10.6 ska förmedlingsmyndigheten i sådana fall underrätta Polismyndigheten. Det ankommer alltså inte på förmedlingsmyndigheten att utreda eventuell brottslighet närmare än att det går att avgöra om försändelsen kan förmedlas eller inte.

27 kap. 1 § rättegångsbalken, RB, innehåller en generell regel om att föremål får tas i beslag om det skäligen kan antas att de har betydelse för utredning om brott, någon har blivit av med föremålet genom brott, föremålet kan bli förverkat, föremålet kan användas för att utföra en genomsökning på distans eller föremålet har betydelse för en utredning om förverkande. Denna generella regel gäller även skriftliga handlingar, om inte annat är föreskrivet. Åtgärden måste dessutom uppväga det intrång eller men i övrigt som den innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse.

Av 27 kap. 3 § RB framgår att brev, telegram eller annan försändelse som finns hos ett post- eller telebefordringsföretag får tas i beslag endast om det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller mer och försändelsen hade kunnat tas i beslag hos mottagaren.

I 27 kap. 9 § RB finns dessutom en bestämmelse om att rätten får förordna att en försändelse som får tas i beslag, och som väntas komma in till ett befordringsföretag, ska hållas kvar av företaget till dess att frågan om beslag har avgjorts. Ett sådant förordnande ska meddelas att gälla en viss tid, högst en månad, från den dagen då förordnandet delgavs befordringsföretaget.

Postförsändelser som finns hos förmedlingsmyndigheten omfattas inte av den särskilda bestämmelsen i 27 kap. 3 § RB. Förutsatt att försändelserna inte aktualiserar några andra särskilda bestämmelser får frågan om beslag avgöras med ledning av 27 kap. 1 § RB.

När förmedlingsmyndigheten har underrättat Polismyndigheten om att det finns misstanke om att en postförsändelse kan orsaka skada på person, egendom eller på annat sätt kan utgöra ett led i en brottslig gärning, behöver Polismyndigheten ges möjlighet att ta ställning till hur försändelsen ska hanteras. Utredningen föreslår därför att försändelsen ska hållas kvar en viss tid. Ett sådant kvarhållande innebär dock en viss inskränkning för den enskilde. Det bör därför inte få fortgå längre än 14 dagar räknat från dagen då försändelsen ankom till förmedlingsmyndigheten. Detta är en bortre tidsgräns. Om försändelsen innebär en fara för myndighetens personal bör Polismyndighetens hantering ske betydligt snabbare.

I RB finns bestämmelser om tvångsmedel som kan användas i fråga om försändelsen. Dessa bestämmelser gäller före bestämmelserna i den föreslagna lagen om förmedling av vissa postförsändelser. Det innebär att om det fattas beslut om beslag enligt reglerna i 27 kap. RB så gäller dessa regler före bestämmelserna om förmedling av postförsändelser. I 36 kap. brottsbalken finns dessutom regler om förverkande som kan bli aktuella att tillämpa när det är fråga om försändelser som utgör ett led i en brottslig gärning.

Under den tid som försändelsen hålls kvar ska den inte hanteras mer än nödvändigt av förmedlingsmyndighetens personal. Det gäller särskilt när det bedöms att försändelsen kan utgöra en fara för person eller egendom. Det får i stället ankomma på Polismyndigheten att vidta de åtgärder som behövs för att ingen ska komma till skada och för att förhindra att det uppstår materiella skador.

Om Polismyndigheten efter bedömning inte tar försändelsen i beslag eller hanterar den på något annat sätt får förmedlingsmyndigheten göra en ny bedömning av om den ska förmedlas eller skickas i retur till den ursprungliga avsändaren. Detsamma gäller försändelser

som har tagits i beslag, men som sedan har återlämnats till förmedlingsmyndigheten. Vid denna bedömning ska förmedlingsmyndigheten göra en självständig prövning av hur försändelsen ska hanteras, men efter att försändelsen har hanterats av brottsutredande myndigheter kommer det i de flesta fall att stå klart om försändelsen kan orsaka skada på person eller egendom eller på annat sätt utgöra ett led i en brottslig gärning.

Det ligger inom Polismyndighetens ansvar att hantera försändelser som kan orsaka skada på person eller egendom. Dessa försändelser kommer alltså att hanteras på ändamålsenligt sätt genom Skatteverkets underrättelse till Polismyndigheten. Sådana försändelser kommer alltså inte att bli föremål för någon ytterligare hantering av förmedlingsmyndighetens personal.

När det gäller andra försändelser som utgör ett led i brottslig gärning kan det bli fråga om olika hanteringar utifrån situationen i det enskilda fallet. Försändelser som innehåller narkotika kommer t.ex. att bli föremål för förverkande. Dessa behöver inte hanteras ytterligare av förmedlingsmyndigheten.

När det gäller försändelser som t.ex. innehåller meddelanden som utgör ett led i exempelvis ett olaga hot så kan det förekomma att brottsutredande myndigheter bedömer att det är utsiktslöst att utreda brottet ytterligare eftersom det inte går att slå fast vem som är försändelsen avsändare. I sådana fall kan förmedlingsmyndigheten bli tvungen att hantera försändelsen på nytt. I sådana fall ligger det nära till hands att anta att försändelsen kommer att bli föremål för en hantering enligt reglerna om obeställbara postförsändelser, se nedan. Sådana försändelser innebär dock inte några risker för myndighetens personal eller befördringsföretagen.

I detta sammanhang bör det också uppmärksammas att förmedlingsmyndigheten har ett ansvar för personalens säkerhet enligt arbetsmiljölagen (1977:1160).

Postförsändelser som riskerar att avslöja var mottagaren befinner sig

När det gäller försändelser som riskerar att avslöja var mottagaren befinner sig så kan det vara fråga om en försändelse som innehåller någon form av positioneringsutrustning. I den utsträckning som försändelsen kan misstänkas utgöra ett led i en brottslig gärning ska en

underrättelse till Polismyndigheten göras i enlighet med vad som nyss har anförts. Men i den utsträckning det saknas sådana misstankar blir frågan om försändelsen ska hanteras enligt principen om återställande till den ursprungliga avsändaren eller om den ska hanteras på annat sätt.

Det som talar emot att försändelsen ska skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren är att det kan ses som stötande att den som har försökt att avslöja var en utsatt person befinner sig får tillbaka sin utrustning. Samtidigt kan det vara fråga om spårningsutrustning som har skickats av förbiseende. Mobiltelefoner är t.ex. numera ofta försedda med någon form av spårningsfunktion. Det kan t.o.m. vara den slutliga mottagaren som själv har beställt mobiltelefonen. I sådana fall framstår det som rimligt att egendomen återgår till den som skickade den. Dessutom är nivån för när en försändelse ska stoppas lågt satt och förmedlingsmyndigheten saknar befogenheter att öppna den för att kontrollera innehållet. Mot denna bakgrund framstår det som lämpligt att även försändelser som misstänks kunna avslöja var mottagaren befinner sig skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren. Utredningen anser därmed att huvudregeln att försändelser som inte kan förmedlas ska returneras till den ursprungliga avsändaren även ska gälla postförsändelser som misstänks kunna avslöja var den slutliga mottagaren befinner sig.

Post- och telestyrelsens befogenheter att hantera obeställbara brev bör omfatta samtliga postförsändelser som är under förmedling

Som framgått ovan ska utgångspunkten vara att postförsändelser som av olika skäl inte kan förmedlas till den slutliga mottagaren ska skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren när det är möjligt, förutom när det är fråga om postförsändelser som utgör ett led i en brottslig gärning.

Det förekommer dock att postförsändelserna inte kan skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren. Postförsändelsen kan t.ex. sakna uppgifter om vem som är den ursprungliga avsändaren. Den ursprungliga avsändaren skulle också kunna vara avliden eller ha flyttat till okänd adress. Även dessa postförsändelser behöver kunna hanteras på ett ändamålsenligt sätt.

2 kap. 9–13 §§ postlagen innehåller befogenheter för PTS att öppna brev för att kunna skicka tillbaka dem till avsändaren. Om

mottagaren, men inte avsändaren, framgår av brevet innehåll får PTS i stället skicka brevet till mottagaren. Om brevet fortfarande är obeställbart får PTS i vissa fall förstöra, sälja eller skänka bort det.

Som framgått ovan har förfarandet med postöppning tillämpats sedan 1870-talet. Tidigare var det Postverket som hade dessa befogenheter. I och med privatiseringen av postområdet flyttades dessa över till PTS. Bortsett från att befogenheterna har inskränkts till att endast gälla brev är de i allt väsentligt oförändrade, åtminstone sedan 1990-talet. PTS har alltså väl inarbetade rutiner för att hantera obeställbara brev.

Utredningen har bedömt att förmedlingsmyndigheten inte behöver några befogenheter att öppna postförsändelser för att kunna tillhandahålla en säker och effektiv förmedling, se avsnitt 10.7. Förmedlingsmyndigheten sakar dessutom en sådan upparbetad kompetens och sådana rutiner som behövs för att hantera en sådan öppning av postförsändelser. Det framstår därmed som rimligt att i stället använda den kompetens som finns hos PTS.

Som framgått ovan har reglerna om obeställbara brev tidigare gällt samtliga postförsändelser. I förarbetena till den numera upphävda lagen om obeställbara postförsändelser bedömdes att dessa befogenheter inte kunde anses stå i strid mot skyddet för förtrolig kommunikation i 2 kap. 6 § regeringsformen eller mot skyddet i artikel 8 i den europeiska konventionen angående skyddet för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se prop. 1989/90:67, s. 6 f.) Dessutom gäller befogenheterna redan för postförsändelser i form av brev, som typiskt sett är den mest integritetskänsliga formen av postförsändelser. Att återigen utöka dessa befogenheter till att omfatta samtliga postförsändelser bedöms därmed inte kunna stå i strid mot sådana EU-rättsliga krav som följer av t.ex. EU:s rättighetsstadga²⁰ eller EU:s dataskyddsförordning²¹.

Utredningen föreslår därmed att PTS befogenheter att hantera obeställbara brev ska utvidgas till att omfatta samtliga postförsändelser som är under förmedling. Denna myndighet bör därmed få i uppgift att öppna samtliga postförsändelser som inte kan förmedlas för att undersöka om de innehåller uppgifter som gör att de kan

²⁰ Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen, EUT C 306, 17.12.2007, s. 1–271.

²¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren. PTS bör även få samma befogenheter att förstöra, sälja eller skänka bort dessa postförsändelser om de fortfarande är obeställbara efter att de har undersökts. Detta ska dock gälla med ett undantag. PTS ska inte skicka brevet till den slutliga mottagaren. Det beror på att det endast är förmedlingsmyndigheten som med säkerhet vet vilken adress som den slutliga mottagaren har. Om PTS skulle skicka försändelser till fel person finns risk för att känsliga uppgifter röjs. Dessutom har postförsändelsen redan varit föremål för en tidsödande och kostsam hantering. Postförsändelser som inte har kunnat förmedlas och som saknar uppgifter om den ursprungliga avsändaren får i stället förstöras, säljas eller skänkas bort.

När förmedlingsmyndigheten inte kan skicka tillbaka en postförsändelse till den ursprungliga avsändaren, ska den alltså skicka postförsändelsen till PTS för vidare hantering. Även i detta fall ska dock förmedlingsmyndigheten först ta bort uppgifterna om den slutliga mottagaren eller göra dessa oläsliga.

Som framgått ovan föreslår utredningen att försändelser som är obeställbara ska skickas till PTS. Det kan förekomma att det kommer in försändelser som helt saknar omslutning. Dessa uppfyller inte de allmänna kraven och ska därmed inte förmedlas. Om de saknar uppgifter om mottagaren får de betraktas som obeställbara. Samtidigt behöver inte PTS:s befogenheter att öppna postförsändelser användas eftersom det inte finns någon omslutning att öppna. Det kan därför ifrågasättas om det är motiverat att skicka dessa försändelser till PTS. Å andra sidan har PTS väl upparbetade rutiner kring hur länge obeställbara försändelser ska förvaras innan de tillfaller staten samt hur försändelserna ska hanteras i övrigt. Mot bakgrund av att det måste röra sig om en mycket begränsad hantering framstår det som lämpligast att den ligger hos PTS i stället för att förmedlingsmyndigheten ska utveckla en särskild hantering enbart för dessa försändelser. Utredningen föreslår därmed att samtliga obeställbara postförsändelser ska skickas till PTS för vidare hantering.

10.12 Överklagandeförbud

Förslag: Beslut enligt den nya lagen om förmedling av postförsändelser ska inte kunna överklagas.

Skälen för utredningens förslag

Som framgår av avsnitt 10.2 har utredningen bedömt att förmedlingen av postförsändelser enligt den nya lagen inte innebär att myndigheten gör några uttalanden med faktiska verkningar för den enskilde. Det är inte fråga om någon ärendehandläggning i den mening som avses i förvaltningslagen (2017:900), utan om ett s.k. faktiskt handlande. Hanteringen inleds genom att myndigheten tar emot postförsändelsen från ett postbefordringsföretag och avslutas genom att försändelsen lämnas vidare till ett sådant befordringsföretag. I vissa fall kan det också vara aktuellt att skicka försändelsen till Post- och telestyrelsen för hantering enligt reglerna om obeställbar post (se avsnitt 10.11). Försändelser som misstänks utgöra ett led i en brottslig gärning ska föranleda en underrättelse till Polismyndigheten och hållas kvar (jfr avsnitt 10.6 och 10.11). Förmedlingsmyndigheten har inte getts några befogenheter att öppna försändelserna eller på annat sätt vidta åtgärder som inskränker den enskildes grundläggande fri- och rättigheter.

Sammantaget reglerar den nya lagen den praktiska hanteringen av postförsändelser hos förmedlingsmyndigheten. Det är inte fråga om någon ärendehandläggning och det uppkommer inte några beslut i förhållande till enskilda. De beslut som eventuellt kan uppkomma riktar sig inte till enskilda, utan rör myndighetens interna förhållanden. Sådana beslut ska inte få överklagas av den enskilde. Den nya lagen bör därför innehålla ett överklagandeförbud.

10.13 Förmedlingsmyndighetens ansvar för hanteringen av postförsändelserna

Bedömning: Förmedlingsmyndigheten ska ersätta person- eller sakskada som myndighetens personal vållar genom fel eller försummelse i tjänsten.

Förmedlingsmyndigheten ska ersätta rena förmögenhetsskador endast om de har vållats genom brott.

Skälen för utredningens bedömning

Förmedlingsmyndighetens ansvar följer av allmänna skadeståndsrättsliga regler

Som framgått i avsnitt 8.3.1 förekommer att postförsändelser når mottagarna för sent eller att de inte kommer fram alls. Frågan är vilket ansvar förmedlingsmyndigheten har för att ersätta skador som uppkommer inom ramen för förmedlingsverksamheten.

Som framgår av avsnitt 9.6 utgör förmedlingen av postförsändelser inte någon postverksamhet. Bestämmelserna i postlagen (2010:1045) är därmed inte tillämpliga på förmedlingsverksamheten. Det saknas även i övrigt särskilda regler om myndighetens ansvar för skador i samband med förmedlingen av postförsändelser. Det finns inte heller något avtalsförhållande mellan användarna och förmedlingsmyndigheten. Det innebär att ansvaret för att ersätta skador får avgöras utifrån de allmänna skadestandsreglerna i skadeståndslagen (1972:207).²²

2 kap. 1 § skadeståndslagen är en central paragraf som reglerar skadestånd på grund av eget vållande. Den innebär att den som uppsåtligt eller av vårdslöshet vållar personskada eller sakskada ska ersätta skadan. När det gäller rena förmögenhetsskador krävs att de har vållats genom brott för att det ska inträda ett skadestandsansvar, se 2 kap. 2 § skadeståndslagen.

Skadeståndslagen innehåller även bestämmelser om ansvar för annans vållande. Av 3 kap. 1 § framgår bl.a. att den som har arbetstagare i sin tjänst ska ersätta personskada eller sakskada som arbetstagaren vållar genom fel eller försummelse i tjänsten. När det gäller

²² Jfr 1 kap. 1 § nyss nämnda lag.

rena förmögenhetsskador krävs att arbetstagaren har vållat skadan genom brott för att arbetsgivaren ska vara ersättningsskyldig. Ansvar som följer av denna paragraf brukar kallas för arbetsgivarens principalansvar.

I 3 kap. 2 § finns särskilda bestämmelser om ansvar för staten eller kommuner vid myndighetsutövning. Enligt paragrafen jämställs personskadorna, sakskadorna och rena förmögenhetsskadorna. Dessa skador ska ersättas om de vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Det innebär att rena förmögenhetsskador ersätts i betydligt högre utsträckning vid myndighetsutövning än annars.

Begreppet myndighetsutövning i skadeståndslagens mening

I skadeståndslagens mening kan myndighetsutövning sägas bestå av sådana beslut och åtgärder från det allmännas sida som är ett uttryck för samhällets rätt att utöva makt över medborgarna. Det kan handla om att myndigheten ålägger enskilda skyldigheter, t.ex. genom att tvinga dem att handla på ett visst sätt. Även normbeslut, som t.ex. fattas av regeringen, är myndighetsutövning i skadeståndslagens mening. Det allmänna kan t.ex. hållas ansvarigt för fel i lagstiftning.²³

När det är fråga om att en enskild gör anspråk på en förmån som bara det allmänna kan ge intar det allmänna en sorts monopolställning. Om myndigheten vägrar att ge den enskilde förmånen hamnar den enskilde i ett sämre personligt eller ekonomiskt förhållande. I sådana fall är det också fråga om myndighetsutövning. Som exempel kan nämnas bygglov, utfärdande av pass och intagning av elever vid gymnasieskolor eller universitet. När det gäller åtgärder vid offentlig sjukvård är det däremot normalt sett inte fråga om myndighetsutövning, förutom om de innebär tvång mot den enskilde. Vägran att lämna vård kan däremot utgöra myndighetsutövning, om den enskilde i praktiken inte kan få motsvarande vård på annat håll.²⁴

²³ Se Bengtsson och Strömbäck, *Skadeståndslagen – En kommentar* (8 maj 2024, version 8 A, JUNO), kommentaren till 3 kap. 2 § under rubriken Begreppet myndighetsutövning.

²⁴ Ibid.

Förmedlingen av postförsändelser bedöms inte utgöra myndighetsutövning

Som framgår av avsnitt 9.2 bedöms regleringen av förmedling av postförsändelser inte innebära någon inskränkning av den enskildes grundlagsskyddade rättigheter eller skyldigheter. Vidare bedömer utredningen i avsnitt 10.2 att förmedlingen av postförsändelser inte syftar till att åstadkomma några uttalanden med faktisk verkning för enskilda. Det blir inte fråga om några beslut, utan om ett s.k. faktiskt handlande från myndighetens sida. I det avseendet liknar förmedlingen snarast tillhandahållande av sjukvård eller undervisning. Det talar emot att det skulle vara fråga om myndighetsutövning i skadeståndslagens mening.

Frågan är om förmedlingsmyndighetens tillhandahållande av förmedlingen av postförsändelser innebär någon form av monopolställning i förhållande till enskilda. Det som skulle kunna tala för en sådan bedömning är att det är den enda förmedlingen av postförsändelser som tillhandahålls av det allmänna och att enskilda fortfarande i stor utsträckning är beroende av förmedlingen för att kunna ta emot postförsändelser på ett säkert sätt. Å andra sidan kan förmedlingen av postförsändelser många gånger ersättas av alternativa sätt att kommunicera, se bl.a. avsnitt 10.14. Dessutom kan den enskildes behov av att kunna ta emot postförsändelser i viss mån ersättas genom att den enskilde låter någon annan ta emot försändelsen eller genom användning av tjänster såsom poste restante, se avsnitt 8.4.1

Till detta ska läggas att det i princip saknas utrymme att neka den som omfattas av sekretessmarkering i folkbokföringen eller skyddad folkbokföring tillgång till förmedlingsverksamheten. Möjligheten att använda förmedlingen av postförsändelser kan i stället ses som en direkt följd av dessa skyddsåtgärder.

Sammantaget bedömer utredningen att förmedlingen av postförsändelser inte utgör någon myndighetsutövning i skadeståndslagens mening. Det innebär att 3 kap. 2 § skadeståndslagen inte är tillämplig inom förmedlingsverksamheten. Det finns därmed inte någon möjlighet att grunda ett skadeståndsanspråk mot myndigheten på denna paragraf.

Förmedlingsmyndighetens principalansvar

Även om 3 kap. 2 § skadeståndslagen inte är tillämplig omfattas förmedlingsmyndigheten av det s.k. principalansvaret i 3 kap. 1 § skadeståndslagen. Det innebär att myndigheten har ett skadeståndsansvar för personskador eller sakskador som myndighetens personal vållar genom fel eller försummelse i tjänsten. Dessutom ansvarar myndigheten för rena förmögenhetsskador som anställda vållar genom brott. Följande exempel kan illustrera gränserna för förmedlingsmyndighetens ansvar.

När innehållet i en försändelse skadas, eller när en försändelse kommer bort, blir det fråga om en sakskada. För sådana skador svarar myndigheten om myndighetens personal har vållat skadan genom fel eller försummelse i tjänsten.

Om någon får ett förvärrat hälsotillstånd med anledning av att personen inte nås av resultatet av en läkarundersökning blir det fråga om en personskada. Om denna skada har vållats genom fel eller försummelse i tjänsten hos förmedlingsmyndighetens personal kan myndigheten bli ersättningsskyldig.

När det gäller förmögenhetsskador som helt saknar samband med en sak- eller personskada gäller, som framgått ovan, att arbetstagaren måste ha vållat det genom brott. Det skulle t.ex. kunna röra sig om en situation då en person har gått miste om en inkomst på grund av att en försändelse har blivit försenad. Om det inte är fråga om en situation då förmedlingsmyndighetens personal har gjort sig skyldig till brott så är förmedlingsmyndigheten normalt sett inte ersättningsskyldig för sådana skador.

I sällsynta fall skulle ett skadeståndsanspråk mot en myndighet kunna grunda sig på myndighetens eget vållande. Det skulle t.ex. kunna vara fallet om skadan orsakats genom myndighetens bristande rutiner. För att ett sådant vållande ska leda till ersättningsskyldighet krävs dock uppsåt eller vårdslöshet i fråga om personskada eller sakskada, se 2 kap. 1 § skadeståndslagen. För rena förmögenhetsskador krävs att de har orsakats genom brott, se 2 kap. 2 § skadeståndslagen. Utrymmet för att myndigheten ska hållas ansvarig med stöd av dessa bestämmelser är alltså mindre jämfört med vad som gäller enligt reglerna om myndighetens principalansvar.

10.14 Enskilda kan ofta ersätta brev med andra kommunikationsmedel

Bedömning: Genom att ersätta brev med andra kommunikations-sätt kan enskilda ofta minska exponeringen av uppgifter om var de befinner sig och kommunicera mer effektivt. Därigenom kan förmedlingen förbehållas situationer då det inte är möjligt att kommunicera på annat sätt.

Skälen för utredningens bedömning

Postförsändelser kan ofta ersättas av andra alternativ

I dagsläget förmedlar Skatteverket över 1,1 miljon försändelser per år, vilket omfattar ungefär 48 heltidstjänster hos myndigheten (se avsnitt 8.4.3). Den stora mängden försändelser innebär i sig ett problem ur effektivitetssynpunkt. Mängden innebär också en ökad exponering av känsliga uppgifter om utsatta personer.

Som framgår av avsnitt 8.2.3 har det skett en stor förändring av användandet av traditionella brev under 2000-talet. Två av tre fysiska brev har ersatts av digital kommunikation. Även om kommunikationen inom offentlig sektor fortfarande i stor utsträckning sker genom traditionella brev, så går den digitala utvecklingen fort. Dessutom har Utredningen om digital post föreslagit att alla förvaltningsmyndigheter ska skicka myndighetspost på elektronisk väg till personer som har anslutit sig till digitala brevlådor. Om dessa förslag genomförs bedöms behovet av att kommunicera genom brev kunna minska inom offentlig sektor.²⁵

Numera är tillgången till information genom hemsidor och s.k. appar god. Ärenden som tidigare innebar en omfattande pappershantering sköts numera snabbt genom internet. Räkningar kan betalas genom e-fakturer och försäkringsärenden kan skötas genom telefon, appar och hemsidor. Genom att den enskilde ansluter sig till en digital brevlåda kan myndighetspost tas emot genom internet i stället för genom traditionella brev.

Vid sidan av användandet av digitala brevlådor finns i dag även många andra alternativ för den som vill undgå fysiska utskick till

²⁵ Se betänkandet Digital myndighetspost (SOU 2024:47).

bostadsadressen. Det kan handla om att anmäla sig till tjänster som e-faktura eller att använda autogiro för att betala räkningar. Inom sjukvården finns tjänster som gör det möjligt att ta del av bl.a. kallelser till läkarbesök genom appar eller hemsidor. Varor kan ofta levereras till en valfri butik i stället för att skickas hem till kunden. Dessutom kan fysiska utskick ofta undvikas genom telefonsamtal eller fysiska besök.

Många av de digitala alternativen förutsätter en möjlighet att ansluta sig till tjänsten BankID. Enligt företaget Finansiell ID-Teknik BID AB, som ansvarar för tjänsten, är det upp till de enskilda bankerna som utfärdar BankID att bestämma de närmare förutsättningarna för att ansluta sig till denna tjänst. Utredningen har varit i kontakt med dessa banker och flera av dessa bekräftar att det är möjligt för personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen att ansluta sig till denna tjänst.²⁶

... men det finns grupper som har svårt att använda den digitala tekniken

Internetstiftelsen i Sverige publicerar årligen en rapport om internetanvändningen i Sverige. 2024 var det 95 procent av Sveriges befolkning över 15 år som använde internet. Bland de som var födda på 1960-talet eller senare använde i princip alla internet dagligen. Samtidigt fanns en tydlig trend där internetanvändningen minskade i de högre åldrarna. Bland pensionärer låg internetanvändandet på 85 procent. Men även bland pensionärer var åldern en viktig faktor. Bland personer mellan 65 och 75 var det endast sex procent som inte använde internet, men bland ännu äldre personer var det 32 procent som inte använde internet.²⁷

Vid sidan av ålder så är fysisk funktionsnedsättning en vanlig anledning till att personer inte använder internet. För dessa personer kan den digitala tekniken upplevas som exkluderande. Personer med funktionsnedsättningar och funktionsvariationer vittnar om svårigheter med att fylla i e-blanketter på myndigheters webbplatser m.m.²⁸

En annan grupp av personer som kan bli exkluderade av digital teknik är utlandsfödda. Förutom svårigheter med att få tillgång till

²⁶ Se e-postkorrespondens med ID-Teknik BID AB, Swedbank, Nordea, SEB, Danske Bank och Handelsbanken.

²⁷ Internetstiftelsen, *Svenskarna och internet 2024*, s. 10 f.

²⁸ Internetstiftelsens rapport *Svenskarna och internet 2023*, s. 8.

BankID så kan språkbarriärer, otrygghet och svårigheter med att lära sig och förstå uppbyggnaden av det svenska digitala samhället vara hämmande.²⁹

Sammanfattningsvis har ändå nästan alla vuxna personer i Sverige tillgång till internet. Dessa personer har stora möjligheter att ersätta traditionella brev med elektronisk kommunikation. För en mycket liten del av befolkningen kan det dock vara svårt att använda den nya tekniken. Det handlar om äldre, personer med olika funktionsnedsättningar och personer som upplever språksvårigheter. För dessa personer kan det vara svårt att ersätta postförsändelse med andra former av kommunikation.

Utsatta personer kan själva begränsa sin användning av postförmedling

Förmedlingen av postförsändelser är i sig behäftad med flera olika nackdelar. Den innebär med nödvändighet en ökad tidsåtgång. Den innebär dessutom en exponering av uppgifter om var den slutliga mottagaren befinner sig. Den leder dessutom till en förhållandevis stor åtgång av allmänna medel.

Som framgått ovan finns i många fall gott om alternativ till att kommunicera genom brev. Att anmäla sig till en s.k. digital brevlåda för att ta emot myndighetspost och räkningar m.m. är ett alternativ som kan göra det enklare för enskilda att kommunicera på ett säkert och effektivt sätt. För äldre kan ett telefonsamtal eller ett fysiskt besök vara lämpligare.

Genom att informera enskilda om fördelarna med alternativa kommunikationssätt skulle belastningen på förmedlingsverksamheten kunna minska samtidigt som enskilda ges möjlighet att kommunicera på ett säkrare och effektivare sätt. Därigenom kan förmedlingsverksamheten förbehållas situationer då det inte är möjligt att kommunicera på ett annat sätt.

Mot bakgrund av detta föreslås i avsnitt 10.16 att Skatteverket ska få i uppdrag att ta fram information om hur enskilda kan ersätta brev med alternativa kommunikationssätt.

²⁹ Ibid.

10.15 Myndigheter kan skicka brev direkt även till personer med sekretessmarkering

Bedömning: Myndigheter som har hämtat in en adressuppgift om en person med sekretessmarkering bör i normala fall använda denna uppgift för att skicka brev direkt till den enskilde i stället för att använda förmedlingen av postförsändelser.

Skälen för utredningens bedömning

Myndigheter använder förmedlingen av postförsändelser för att skicka postförsändelser till personer med sekretessmarkering

Myndigheter har ofta ett stort behov av att ha tillgång till aktuella adressuppgifter till enskilda. Folkbokföringsuppgifter distribueras löpande till myndigheter genom Navet. När det gäller personer med sekretessmarkering så kan myndigheterna hämta in uppgifterna genom denna databas, men de åtföljs i sådana fall av en avisering om att det finns en sekretessmarkering så att myndigheterna kan vidta de åtgärder som behövs för att skydda uppgiften (se avsnitt 4.1). Myndigheter kan också välja att avstå från att hämta in uppgifter om personer med sekretessmarkering.

Adressuppgifter för personer som har skyddad folkbokföring distribueras däremot inte genom Navet. Myndigheterna behöver därför kunna använda förmedlingen av postförsändelser för att skicka postförsändelser till dessa personer. Det har dock framkommit att myndigheter även använder förmedlingen för att skicka postförsändelser till personer med sekretessmarkering i förhållandevis hög utsträckning. Frågan är om detta är motiverat för att skydda uppgifterna om den enskilde.

Myndigheter bör som utgångspunkt använda de adressuppgifter som har hämtats in för att skicka post till personer med sekretessmarkering

Enligt uppgift från Skatteverket är det sällsynt att myndigheter väljer att avstå från att hämta in uppgifterna om enskilda som har sekretessmarkering i folkbokföringen. Det är ändå vanligt förekommande att myndigheter använder förmedlingen av postför-

sändelser för att skicka brev till enskilda med sekretessmarkering.³⁰ Det tyder på att många myndigheter använder förmedlingen av postförsändelser trots att de redan har hämtat in den enskildes adressuppgift.

Det är svårt att se vilka skäl som kan ligga bakom att en myndighet väljer att använda Skatteverkets förmedling i stället för att skicka myndighetsposten direkt till den enskilde. Ett skäl skulle kunna vara att det råder osäkerhet hos myndigheterna kring om användandet av adressuppgiften innebär ett röjande eller inte.

Av 1 kap. 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att sekretess innebär ett förbud mot att röja uppgifter, oavsett om det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt. Förbudet mot röjande omfattar såväl en handlingssekretess som en tystnadsplikt. Av förarbetena till den tidigare sekretesslagen beskrivs dessa dubbla funktioner dels som ett förbud mot utlämnande av allmän handling, dels som ett förbud för befattningshavare att röja en uppgift eller utnyttja den utanför den verksamhet dit uppgiften hör.³¹

Som framgår av förarbetsuttalandet dras gränsen för röjande vid att använda uppgiften utanför den verksamhet dit den hör. Däremot saknas hinder mot att använda uppgiften inom verksamheten. Det innebär att myndigheten kan använda adressuppgiften för att skicka ut t.ex. en handling när det behövs inom myndighetens verksamhet. Detta innebär alltså inget utlämnande eller att uppgiften röjs på något annat sätt.

När en myndighet väljer att skicka försändelsen genom Skatteverkets förmedling, i stället för att använda adressuppgiften, innebär det i stället en förhållandevis omfattande hantering hos såväl postbefordringsföretag som hos förmedlingsmyndigheten. Den innebär i sig en ökad risk för exponering av den enskildes personuppgifter. Dessutom innebär förmedlingen med nödvändighet att det tar längre tid innan försändelsen når den enskilde. Det kan därför sägas vara tveksamt om en sådan hantering är förenlig med kravet i 6 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) om att myndigheter ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla.

Ett annat skäl till att myndigheter som har hämtat in adressuppgifter till personer med sekretessmarkering i folkbokföringen ändå

³⁰ Uppgiften framkom vid studiebesök på Skatteverket den 9 oktober 2024.

³¹ Se prop. 1979/80:2 Del B, s. 91 f.

väljer att skicka myndighetsposten genom förmedlingsverksamheten är att reglerna om personuppgiftshantering kan ställa upp krav på t.ex. behörighetsbegränsningar som inte behöver iakttas om breven i stället skickas genom förmedlingsmyndigheten. Som framgått ovan innebär detta dock med nödvändighet en försening för den enskilde. Dessutom innebär det en onödig resursåtgång för det allmänna samtidigt som hanteringen av personuppgifter inom staten som helhet blir större än annars. Det framstår därmed inte heller som något starkt skäl för att skicka postförsändelser genom förmedling när myndigheten har hämtat in den enskildes adressuppgift.

10.16 Skatteverket bör ta fram information som riktar sig särskilt till myndigheter och utsatta personer

Bedömning: Skatteverket bör informera myndigheter, företag och utsatta personer om de nya reglerna om förmedling av postförsändelser och möjligheterna att ersätta förmedling av postförsändelser med andra kommunikationsmedel.

Informationen till myndigheter bör särskilt omfatta de allmänna kraven på postförsändelserna och förutsättningarna för att skicka postförsändelser direkt till personer med sekretessmarkering. Denna del av informationsinsatserna kan ske inom ramen för den nationella strukturen för informationsspridning till andra myndigheter som Skatteverket har etablerat.

Informationen till företag bör särskilt omfatta vilka postförsändelser som omfattas av förmedling, till vilka personer förmedling kan ske och de allmänna kraven på postförsändelserna.

Informationen till utsatta personer bör särskilt omfatta vilka postförsändelser som omfattas av förmedling, till vilka personer förmedling kan ske och möjligheterna att ersätta brev med andra kommunikationsmedel.

Informationsinsatserna till företag och utsatta personer kan utföras inom ramen för det informations- och serviceansvar som varje myndighet har för den verksamhet som de bedriver. Därtill har Skatteverket en uttrycklig uppgift i sin instruktion om att tillhandahålla information.

Skälen för utredningens bedömning

Skatteverkets information och samverkan kring hanteringen av skyddade personuppgifter

Regeringen gav 2024 Skatteverket i uppdrag att etablera en nationell struktur för samverkan med, och informationsspridning till, andra myndigheter med syftet att bidra till en enhetlig, säker och effektiv hantering av skyddade personuppgifter. Skatteverkets samverkan skulle stödja myndigheter i deras hantering av personuppgifter samt information riktad till målgruppen som lever med skyddade personuppgifter. I uppdraget ingick att beakta behovet av att anpassa informationen till målgruppen.³²

Skatteverket redovisade uppdraget den 30 oktober 2024.³³ Av redovisningen framgår bl.a. att hanteringen av personuppgifter sker på olika sätt hos olika myndigheter. Vissa myndigheter har utförliga vägledningar och ändamålsenliga rutiner, andra myndigheter är osäkra på om deras tillvägagångssätt styrs av formaliserade rutiner eller enbart av praxis. Ett fåtal myndigheter uppger att de helt och hållet saknar övergripande rutiner för informationshantering.³⁴

Skatteverket betonar också att bättre digitaliseringsmöjligheter är av yttersta vikt för att målgruppen ska kunna effektivisera sin vardag. Dessutom förespråkar Skatteverket utvecklingen av kommunikativt stöd som bidrar till att individer med skydd får en bättre förståelse för hur de själva kan upprätthålla sitt skydd över tid.³⁵

Enskilda, företag och myndigheter behöver få information om den nya regleringen av förmedling av postförsändelser

I och med den nya lagen om förmedling av postförsändelser sker bl.a. följande förändringar. Möjligheten att skicka postförsändelser begränsas till brev och andra försändelser som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddelar föreskrifter om (se avsnitt 10.5). Dessutom införs allmänna krav som ska vara uppfyllda för att försändelser ska förmedlas (se avsnitt 10.9).

³² Se regleringsbrev för budgetår 2024 avseende Skatteverket, beslutat den 20 juni 2024, dnr Fi2024/01374.

³³ Se Skatteverkets promemoria *Säkrare hantering av skyddade personuppgifter – Redovisning av uppdrag i Skatteverkets regleringsbrev 2024*, dnr 8-2721875.

³⁴ Ibid, s. 3.

³⁵ Ibid, s. 4

För att den nya regleringen av förmedling av postförsändelser ska leda till en effektiv och säker förmedling behöver de som använder förmedlingen nås av information om vilka krav som gäller. Skatteverket har redan utarbetat kanaler för samarbete med andra myndigheter som rör den målgrupp som omfattas av de nya reglerna om förmedling av postförsändelser. Det framstår därför som ändamålsenligt att myndigheten tar fram information som riktar sig till myndigheter, företag och utsatta personer som använder, eller kan komma att använda, förmedlingen av postförsändelser.

För att denna information ska få avsedd effekt måste den anpassas till mottagarna. Även när det gäller detta har Skatteverket erfarenhet utifrån ovanstående regeringsuppdrag. Bland avsändarna finns enskilda, företag och myndigheter. När det gäller mottagarna handlar det framför allt om personer som har eller kan komma att få skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen som behöver nås. En välfungerande förmedlingsverksamhet förutsätter också ett nära samarbete mellan förmedlingsmyndigheten och postbefordringsföretagen som sköter leveransen av postförsändelser till och från myndigheten. Även postbefordringsföretagen behöver därför nås av information om de nya reglerna.

Skatteverket bör ta fram information som riktar sig till berörda parter

Skatteverket har redan ett etablerat arbetssätt för att nå ut med information till myndigheter och arbetar med att sprida information om hanteringen av skyddade personuppgifter. Det är dessutom Skatteverket som föreslås få i uppgift att hantera förmedlingen av postförsändelser. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att Skatteverket bör ta fram och sprida målgruppsanpassad information om förmedlingen av postförsändelser. Detta bedöms vara av stor betydelse för att skapa förutsättningar för en säker och effektiv förmedling.

Informationen till myndigheter bör inriktas på de allmänna kraven på postförsändelserna och förutsättningarna för att skicka postförsändelser direkt till personer med sekretessmarkering (se avsnitt 10.9 och 10.15). Därigenom kan enskilda få sin myndighetspost snabbare samtidigt som det sker en besparing av det allmännas resurser. Denna del av informationsinsatsen kan ske inom ramen för den nationella

strukturen för informationsspridning till myndigheter som Skatteverket redan har etablerat.

När det gäller företag bör informationen särskilt inriktas på vilka postförsändelser som omfattas av förmedling, till vilka personer förmedling kan ske och de allmänna kraven på postförsändelserna (se avsnitt 10.4, 10.5 och 10.9). Därigenom motverkas bl.a. att postförsändelser måste returneras för att de inte uppfyller kraven i den nya lagen.

När det gäller postbefordringsföretagen kan informationen om vilka försändelser som omfattas av förmedling och de allmänna kraven vara av särskild betydelse (se avsnitt 10.5 och 10.9). Dessa företag kan dessutom i viss mån förhindra att försändelser som inte uppfyller kraven skickas till förmedlingsmyndigheten. Reglerna om retur och obeställbara försändelser i avsnitt 10.11 är också av särskild betydelse för befordringsföretagen.

För utsatta personer bedöms det vara av särskilt intresse att få information om vilka postförsändelser som omfattas av förmedling, till vilka personer som förmedling kan ske och möjligheten att ersätta brev med andra kommunikationsmedel (se avsnitt 10.4, 10.5 och 10.14). Särskilt information om det sistnämnda kan vara av stor betydelse för att minska belastningen på förmedlingsverksamheten.

Informationsinsatserna till företag och utsatta personer kan utföras inom ramen för det informations- och serviceansvar som varje myndighet har för den verksamhet som myndigheten bedriver. Därtill har Skatteverket getts i uppgift att tillhandahålla behovsanpassad, lättillgänglig och kvalificerad information och service till allmänheten och företag, se 11 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

11 Allmänna handlingar och sekretess

11.1 Postförsändelserna och tillhörande handlingar är i normala fall inte allmänna handlingar

Bedömning: Postförsändelser som endast är under befordran utgör inte allmänna handlingar. Detsamma gäller postförsändelser som returneras direkt till den ursprungliga avsändaren. Handlingar som upprättas hos förmedlingsmyndigheten med anledning av sådana försändelser utgör inte heller allmänna handlingar.

Postförsändelser som lämnas över till Post- och telestyrelsen, eller som anmäls till Polismyndigheten och hålls kvar, utgör där- emot som utgångspunkt allmänna handlingar.

Skälen för utredningens bedömning

Inledande frågeställningar

I avsnitt 6.2 finns en redogörelse för reglerna om allmänna handlingar och sekretess. Som framgår i det avsnittet finns en långtgående offentlighetsprincip som bl.a. ger enskilda rätt att ta del av allmänna handlingar. Reglerna om allmänna handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Utgångspunkten i TF är att var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 § TF). Denna rätt får dock begränsas, bl.a. om det behövs för att förebygga brott eller för att skydda enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningarna ska i så fall göras i en särskild lag, OSL, eller i en annan lag som OSL hänvisar till (se 2 kap. 2 § TF).

Frågan är hur regleringen av vissa postförsändelser förhåller sig till reglerna om allmänna handlingar i TF och om det finns behov

av att införa några särskilda sekretessbestämmelser för att skydda de uppgifter som hanteras inom förmedlingsverksamheten. Reglerna om allmänna handlingar har också betydelse för vilka administrativa krav som förmedlingsmyndigheten behöver uppfylla, däribland krav på registrering.¹

För att en postförsändelse ska utgöra en allmän handling krävs för det första att det är fråga om en handling. Därefter behöver man ta ställning till om den är allmän eller inte. För att den ska vara allmän krävs att den förvaras hos myndigheten och att den är att anse som inkommen eller upprättad. Dessutom finns vissa undantag som gör att handlingar ändå inte anses vara allmänna.

Postförsändelser utgör nästan alltid handlingar i TF:s mening

Brev ska enligt 1 kap. 2 § postlagen (2010:1045) bestå av en adresserad försändelse som väger högst 2 kg. Däremot finns det inget krav på att försändelsen ska vara avsedd för att transportera skriftliga meddelanden. Brev kan alltså innehålla varor eller andra föremål. I och med att förmedlingsmyndigheten föreslås kunna föreskriva att andra postförsändelser på upp till 20 kg ska omfattas av förmedling kan även tyngre paket komma att hanteras inom förmedlingsverksamheten.

Innehållet i postförsändelserna kommer alltså att variera. Det kan röra sig om brev eller vykort som innehåller personliga meddelanden. Det kan också handla om meddelanden i form av myndighetspost, kallelser från sjukvården eller räkningar från företag. Postförsändelserna kan även utgöra paket som innehåller olika varor eller föremål. Ofta finns informationen tryckt på papper, men försändelsen kan också innehålla information på andra medier, t.ex. USB-minnen eller minneskort som kan läsas med hjälp av en dator.

Som framgår av avsnitt 6.2 ska handlingsbegreppet i TF förstås brett. Det omfattar såväl upptagningar i skrift eller bild (s.k. traditionella handlingar) som tekniska upptagningar. Traditionella handlingar består ofta av papper, men kan egentligen bestå av vilket material som helst. För att det ska vara fråga om en handling ska dock framställningen, och inte materialet, vara det väsentliga. Till de tekniska upptagningarna räknas sådana framställningar som normalt sett

¹ Se 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

kräver tekniska hjälpmedel för att kunna uppfattas. Hit hör t.ex. information på ett USB-minne.

Gränsdragningen mellan vilka föremål som utgör allmänna handlingar, och vilka som inte gör det, är inte helt skarp. I förarbetena till bestämmelserna om allmänna handlingar förs ett resonemang om gränsen mellan allmänna handlingar och konstverk. Resonemanget går ut på att allmänna handlingar ska ha som huvudsyfte att förmedla information och meningsintryck, och inte rent estetiska intryck. Samtidigt kan gränsen vara svår att dra eftersom omständigheterna i det enskilda fallet kan medföra att även ett konstverk kan bli en allmän handling, t.ex. om det lämnas in och åberopas som bevisning i domstol.²

Gränsen för vad som utgör en handling prövades i rättsfallet RÅ 1994 not 465 där Högsta förvaltningsdomstolen slog fast att blodprover i det s.k. PKU-registret inte utgjorde handlingar i TF:s mening. Andra exempel som belyser gränsdragningen för vad som är handlingar är när bevisföremål har begärts ut från Statens kriminaltekniska laboratorium eller domstol. De har ett flertal gånger bedömts falla utanför vad som kan anses vara en handling i TF:s mening.³

Samtidigt är det endast i undantagsfall som postförsändelser som kommer in till förmedlingen inte innehåller handlingar. Möjligen kan vissa brev eller paket som innehåller varor eller andra föremål kunna falla utanför TF:s definition. Utgångspunkten är dock att de postförsändelser som hanteras inom förmedlingsverksamheten utgör handlingar.

Förutsättningarna för att postförsändelserna ska bli allmänna handlingar

För att en handling ska vara allmän krävs dels att den förvaras hos myndigheten, dels att den är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten (2 kap. 4 § TF).

Frågan om en handling förvaras hos myndigheten torde sällan vara svår att avgöra. Om en postförsändelse finns i myndighetens lokaler får innehållet anses vara förvarat hos myndigheten. Handlingar som inte har anlänt till myndigheten eller som har lämnat myndig-

² Se prop. 1975/76:160, s. 120.

³ Se Kammarrätten i Jönköpings dom den 30 november 1993 i mål nr 6214-1993 och samma domstols beslut den 10 januari 2008 i mål nr 4008-07.

hetens lokaler utgör däremot i normala fall inte några allmänna handlingar. När en postförsändelse har lämnats över från Skatteverket till ett postbefordringsföretag för att delas ut till mottagaren, uppfyller den inte längre kravet på förvaring och utgör alltså inte en allmän handling.

Frågan om en handling ska anses vara inkommen kan däremot vara något svårare att avgöra. Utgångspunkten är att handlingar är inkomna när de har anlänt till myndigheten eller har kommit behörig befattningshavare till handa. För tekniska upptagningar gäller att de anses ha kommit in till myndigheten när någon har gjort dem tillgängliga för myndigheten med sådant tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 6 § och 9 § första stycket TF).

Dessa regler gäller dock inte utan undantag. Reglerna i 2 kap. 8 § TF innebär t.ex. att brev eller andra meddelanden som är ställda personligen till en befattningshavare vid en myndighet, inte blir allmänna handlingar när det saknas koppling till ärenden eller frågor som handläggs av myndigheten. Brevet måste dessutom vara avsett för mottagaren som innehavare av annan ställning för att undantaget ska vara tillämpligt.

TF innehåller dessutom undantag för åtgärder som endast utgör ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring av en handling som en myndighet har tillhandahållit. Sådana åtgärder ska inte anses leda till att handlingen har kommit in till den myndigheten som ska vidta åtgärden (se 2 kap. 9 § tredje stycket TF). Handlingen blir därmed inte allmän hos myndigheten som ska vidta åtgärden.

Handlingar som förvaras hos en myndighet endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning anses inte heller som allmänna hos den myndighet som utför åtgärden (2 kap. 13 § första stycket TF).

Undantaget för befordran av meddelanden

Förmedlingen av postförsändelser innebär inte någon teknisk bearbetning av postförsändelserna. Postförsändelserna är inte heller ställda personligen till en befattningshavare på förmedlingsmyndigheten. Ovanstående undantag är därmed inte tillämpliga.

I 2 kap. 14 § första stycket 1 TF finns dock ett annat undantag som omfattar brev, telegram eller någon annan sådan handling som har lämnats in till eller upprättats hos en myndighet endast för befordran av ett meddelande. Sådana handlingar blir inte allmänna hos myndigheten som befordrar meddelandet.

Av förarbetena till TF framgår att undantaget för befordran av meddelanden tillkom mot bakgrund av dåvarande Postverkets och Televerkets befordran av försändelser. Syftet med undantaget var att skydda meddelandena från allmänhetens insyn. De skulle inte bli föremål för någon intresseavvägning mellan offentlighet och sekretess, utan skulle helt undantas från regleringen av allmänna handlingar. Dessutom omfattas även handlingar som har upprättats hos myndigheten med anledning av befordran av meddelanden. I förarbetena nämns t.ex. uppteckningar av inringda telegram, telegramutskrifter gjorda vid mottagande telestation etc.⁴

Samtidigt är utrymmet för att tillämpa denna bestämmelse begränsat. I förarbetena nämns situationen då en vårdmyndighet granskar och håller kvar en försändelse som har skickas till eller från en intagen. Denna åtgärd innebär myndighetsutövning mot den enskilde. I sådana fall är det inte endast fråga om en befordran av ett meddelande. Därmed kan undantaget i 2 kap. 14 § första stycket 1 TF inte tillämpas. Handlingarna blir i sådana fall allmänna, förutsatt att övriga förutsättningar är uppfyllda.⁵

I rättsfallet HFD 2019 ref. 29 prövades frågan om utlämnande av en försändelse som hade skickats till en intagen på en kriminalvårdsanstalt. Försändelsen hade granskats och kvarhållits av Kriminalvården. Den begärdes sedan ut. Myndigheten ansåg att undantaget i 2 kap. 14 § första stycket 1 TF var tillämpligt och att försändelsen därmed inte utgjorde en allmän handling. Högsta förvaltningsdomstolen delade inte denna uppfattning. Domstolen poängterade att undantaget endast var tillämpligt om myndighetens hantering av försändelsen är begränsad till att vidarebefordra försändelsen till någon. I och med att försändelsen hade kvarhållits och granskats blev undantaget inte tillämpligt. Försändelsen utgjorde därmed en allmän handling. Den lämnades dock inte ut med hänvisning till regler om sekretess.

I lagstiftningssammanhang har det förekommit att undantaget i TF har lett till att det har bedömts saknas behov av att införa nya

⁴ Se prop. 1975/76:160 s. 171 ff.

⁵ Jfr ibid, s. 172 f.

sekretessbestämmelser. Så var fallet i fråga om ansökningshandlingar om gemenskapsformgivning i mönsterskyddslagen (1970:485). Lagstiftaren bedömde att de omfattas av undantaget i TF för befordran av brev, telegram eller andra sådana handlingar. Skälet som anfördes var att ansökningshandlingarna lämnas in till den svenska myndigheten endast för vidarebefordran till den myndighet som skulle pröva ansökan. Eftersom det rörde sig om en ren befordran, där den svenska myndigheten inte skulle göra någon formell eller materiell prövning, ansåg regeringen att situationen var fullt jämförbar med den som beskrivs i förarbetena till TF och att det därmed inte uppkom några allmänna handlingar.⁶

Undantaget för befordran av meddelanden är tillämpligt på förmedlingsverksamhetens befordran av postförsändelser

Som framgått ovan tillkom undantaget i 2 kap. 14 § första stycket 1 TF mot bakgrund av dåvarande Postverkets och Televerkets befordran av försändelser. Båda dessa myndigheter har sedan ersatts av privata aktörer. Postverksamhet regleras numera genom postlagen (2010:1045) och behovet av att hindra insyn tillgodoses genom regler om tystnadsplikt i 5 kap. nyss nämnda lag.

Även om undantaget för befordran av meddelanden har minskat i betydelse i och med postens privatisering, måste intresset av att hindra allmänheten från insyn i enskilda personers postförsändelser i allt väsentligt kvarstå. Å andra sidan ger ordalydelsen i 2 kap. 14 § TF intryck av att det måste vara fråga om befordran av försändelser som innehåller meddelanden för att undantaget ska vara tillämpligt. Numera är det inte sällsynt att brev används för att transportera varor eller andra föremål.

Samtidigt måste det ha förekommit att de brev som hanterades av Postverket ibland innehöll något annat än ett meddelande. Postverket saknade i sådana fall, på samma sätt som förmedlingsmyndigheten, möjlighet att öppna och kontrollera om försändelserna verkligen innehöll ett skriftligt meddelande. Undantaget i TF måste i stället ha ansetts vara tillämpligt på Postverkets befordringsverksamhet som sådan, eftersom dess huvudsakliga syfte vara att förmedla meddelanden.

⁶ Prop. 2003/04:177, s. 13 ff.

Förmedlingen av postförsändelser syftar i första hand till att förmedla skriftliga meddelanden. Det handlar om räkningar, myndighetspost och kallelser till vårdnaden m.m. Med hänsyn till skyddet mot undersökning av brev eller andra förtroliga försändelser som finns i 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen får förmedlingsmyndigheten inte öppna och granska de försändelser som myndigheten hanterar. Det rör sig alltså i normala fall om en ren befordran. De enda kontrollbefogenheter som förmedlingsmyndigheten har är att vidta kontrollåtgärder för att säkerställa att försändelserna inte avslöjar var den slutliga mottagaren befinner sig, inte medför skador på person eller egendom och inte utgör ett led i en brottslig gärning. Det handlar om åtgärder i form av exempelvis genomlysning för att upptäcka föremål som bryter mot dessa krav. Däremot får myndigheten inte vidta åtgärder som kan innebära att den får del av skriftliga meddelanden.

När postförsändelser inte kan delas ut till den slutliga mottagaren ska förmedlingsmyndigheten returnera dessa till den ursprungliga avsändaren. Det innebär ingen myndighetsutövning eller något överlämnande för hantering hos en annan myndighet. Det är i stället fråga om en hantering som överensstämmer med hur obeställbara brev normalt hanteras inom postområdet, jfr 2 kap. 9 § postlagen (2010:1045). Denna hantering kan inte anses avvika från sådan hantering som kunde komma i fråga när det var Postverket som befördrade postförsändelserna. Utredningen bedömer därmed att försändelser som förmedlingsmyndigheten skickar tillbaka direkt till den ursprungliga avsändaren alltjämt omfattas av undantaget i 2 kap. 14 § första stycket 1 TF och därmed inte utgör några allmänna handlingar.

Samtidigt finns det vissa undantagssituationer då förmedlingsmyndigheten behöver vidta andra åtgärder än sådana som behövs för att befordra postförsändelserna. Förmedlingsmyndigheten ska i vissa fall lämna över postförsändelsen till Post- och telestyrelsen (se avsnitt 10.11). Postförsändelser som kan misstänkas utgöra ett led i en brottslig gärning ska föranleda en underrättelse till Polismyndigheten och hållas kvar i upp till 14 dagar. Det kan t.ex. bli aktuellt att ta försändelsen i beslag (se avsnitt 10.6 och 10.11). Som framgår av HFD 2019 ref. 29 får det inte vara fråga om en annan hantering än en ren befordran för att undantaget i 2 kap. 14 § första stycket 1 TF ska vara tillämpligt. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att

postförsändelser som hanteras på detta sätt faller utanför undantaget i TF. De utgör därmed som utgångspunkt allmänna handlingar.

Sammantaget syftar förmedlingsverksamheten i huvudsak till att befordra postförsändelser med förtroliga meddelanden till den slutliga mottagaren. Intresset av att hindra allmänheten från insyn i dessa meddelanden är väsentligen detsamma nu som när undantaget i 2 kap. 14 § första stycket 1 TF infördes. Förmedlingsmyndigheten saknar dessutom befogenheter att öppna postförsändelserna och förmedlingen utgör ingen myndighetsutövning. Myndighetens hantering bedöms alltså i normala fall bestå av en ren befordran av postförsändelser som omfattas av undantaget i TF. Detsamma gäller handlingar som har upprättats med anledning av sådana försändelser. Det är endast när myndigheten överlämnar postförsändelsen till PTS eller håller kvar den i avvaktan på Polismyndighetens hantering som den utgör en allmän handling.

11.2 Förslag till en sekretessreglering av förmedlingen av postförsändelser

Förslag: Inom förmedlingsverksamheten ska det gälla absolut sekretess för uppgift om en särskild postförsändelse. Om inte sekretess följer av några andra bestämmelser ska dock sådana uppgifter få lämnas till den som är försändelsens ursprungliga avsändare eller slutliga mottagare. Uppgift om den slutliga mottagarens adress ska dock inte få lämnas ut till den ursprungliga avsändaren.

För andra uppgifter om enskilda personliga förhållanden ska sekretess gälla, 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 ska sekretessen, såvitt avser andra uppgifter om enskilda personliga förhållanden än uppgifter om en särskild postförsändelse, gälla i högst sjuttio år.

Skälen för utredningens förslag

Behovet av sekretessregler inom förmedlingsverksamheten

Av avsnitt 11.1 framgår att uppgifter i postförsändelser som endast befordras genom förmedlingsverksamheten omfattas av undantagsregeln i 2 kap. 14 § första stycket 1 tryckfrihetsförordningen, TF. Detsamma gäller handlingar som har upprättats hos myndigheten med anledning av hanteringen av sådana försändelser. Det innebär att de flesta uppgifter som hanteras inom förmedlingsverksamheten redan är undantagna från allmänhetens rätt till insyn.

Samtidigt kan förmedlingsverksamheten behöva hantera uppgifter som inte har något direkt samband med en försändelse som är under befordran. När försändelser lämnas över till Post- och telestyrelsen, PTS, eller hålls kvar i avvaktan på Polismyndighetens hantering omfattas de inte av undantaget i TF eftersom dessa åtgärder går utöver vad som kan anses vara en ren befordran. Dessa handlingar är därmed som utgångspunkt allmänna.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas om det krävs med hänsyn till bl.a. intresset av att förebygga och beivra brott eller för att skydda enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (se 2 kap. 2 § TF). Nedan följer en redogörelse för det befintliga sekretessskyddet för personer med skyddad folkbokföring respektive sekretessmarkering i folkbokföringen. Med utgångspunkt i denna redogörelse tar utredningen ställning till om det behöver införas ytterligare sekretessbestämmelser som omfattar förmedlingsverksamheten.

Sekretessskyddet för personer med skyddad folkbokföring

För personer med skyddad folkbokföring finns en generell sekretessbestämmelse i 21 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Den gäller i mål eller ärenden vid domstol eller annan myndighet där en part har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och omfattar uppgifter som lämnar upplysning om var den parten bor stadigvarande eller tillfälligt. Som framgår av avsnitt 10.2 utgör förmedlingen av postförsändelser enligt den nya lagen inte någon ärendehandläggning. Det innebär att

uppgifter som förekommer inom denna verksamhet inte omfattas av skyddet i 21 kap. 3 a § OSL.

När det gäller Skatteverkets hantering av ärenden om skyddad folkbokföring finns en sekretessbestämmelse i 22 kap. 2 § OSL. Den omfattar uppgifter om enskilds personliga förhållanden. Sekretess gäller, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det är alltså fråga om ett starkare sekretesskydd där utgångspunkten är att uppgifterna inte ska lämnas ut. Av paragrafens andra stycke framgår att det gäller i 70 år.

Den sekretessreglering som gäller i ärenden om skyddad folkbokföring enligt 22 kap. 2 § OSL blir tillämplig även hos andra myndigheter som tar emot uppgifter från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Detta framgår av 22 kap. 3 § OSL. Det innebär att det starkare sekretesskyddet fortsätter att gälla för uppgifter om den enskildes personliga förhållanden även om Skatteverkets folkbokföringsverksamhet lämnar över uppgifterna till förmedlingsverksamheten.

Sekretesskyddet för personer med sekretessmarkering i folkbokföringen

Skyddsåtgärden sekretessmarkering regleras genom 2 kap. 20 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 5 § OSL. 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 att en särskild anteckning (sekretessmarkering) görs på handlingen eller, om handlingen är elektronisk, införs i handlingen eller i det data-system där den elektroniska handlingen hanteras. För personer med åtgärden sekretessmarkering i folkbokföringen är det vanligen den s.k. folkbokföringssekretessen i 22 kap. 1 § OSL som utgör grunden för Skatteverkets sekretessmarkering eftersom denna sekretess gäller inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Som framgår av avsnitt 4.1 saknar sekretessmarkeringen rättsverkningar i sig, men markeringen får ses som en signal till myndigheter som behandlar uppgiften om att den kan vara sekretessbelagd och att det behöver göras en utförlig prövning av sekretessfrågan vid en begäran om utlämnande. Vilken sekretessbestämmelse som blir aktuell beror på vilka sekretessbestämmelser som är tillämpliga hos den

mottagande myndigheten. Det finns även generella sekretessregler som gäller oavsett hos vilken myndighet uppgiften finns.

En generell sekretessbestämmelse som är av betydelse för personer med sekretessmarkering finns i 21 kap. 3 § OSL. Den gäller inom hela den offentliga förvaltningen, dvs. även inom förmedlingsverksamheten. Bestämmelsen omfattar uppgift om 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 kontaktuppgift. Skyddet gäller även uppgifter om anhöriga.

Sekretessen enligt 21 kap. 3 § första stycket OSL gäller när det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Det är fråga om ett kvalificerat rakt skaderekvisit. Det råder alltså en stark presumtion för offentlighet. Skyddet är dessutom begränsat till uppgift om enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt samt vissa kontaktuppgifter. Andra uppgifter om den enskildes personliga förhållanden omfattas inte.

Sammanfattningsvis är skyddet för uppgifter som hämtas in från ärenden om personer med skyddad folkbokföring alltså starkt hos förmedlingsverksamheten eftersom sekretessen i sådana fall förs över dit. Sekretessen för andra uppgifter som hanteras inom förmedlingsmyndigheten omfattas däremot endast av det svagare sekretessskyddet i 21 kap. 3 § OSL.

Tidigare och nuvarande bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt för uppgifter som förekommer i postförsändelser

Innan postverksamheten privatiserades på 1990-talet hanterades postförsändelserna av det dåvarande Postverket. Inom Postverkets verksamhet gällde absolut sekretess enligt den tidigare sekretesslagen (1980:100) för uppgifter som angick särskild postförsändelse. Sådana uppgifter fick alltså inte lämnas ut, oavsett om ett utlämnande kunde medföra skada eller inte. Från den absoluta sekretessen fanns ett undantag som innebar att uppgifter ändå fick lämnas ut till den

som var försändelsens avsändare eller mottagare.⁷ Av förarbetena till den tidigare sekretesslagen framgår att sekretessregleringen avseende Postverket i stort motsvarade vad som gällde sedan tidigare. Det görs även en hänvisning till undantaget i TF som innebär att brev, telegram eller andra sådana handlingar, som har lämnats in till eller upprättats hos myndighet endast för befordran av meddelande, inte blir allmänna handlingar.⁸

I och med postverksamhetens privatisering ändrades den sekretessbestämmelse som gällde för Postverket till att i stället avse tillståndsmyndigheten på postområdet. Lagstiftaren valde även att låta sekretessbestämmelsen omfatta myndigheter som bedriver postverksamhet.⁹ Denna bestämmelse gäller fortfarande och återfinns numera i 29 kap. 1 § OSL. Bestämmelsen omfattar verksamhet hos Post- och telestyrelsen, PTS, och hos myndighet som bedriver postverksamhet. Sekretessen omfattar uppgift om en särskild postförsändelse. Det innebär dels uppgift om försändelsens innehåll, dels uppgift om avsändarens och mottagarens identitet. Av förarbetena framgår också att sekretessen gäller för uppgifter som förekommer i såväl brev som i paket.¹⁰

Sekretessen enligt 29 kap. 1 § OSL är absolut. Det innebär att sekretessen gäller oavsett om ett utlämnande leder till skada eller inte. Det är den starkaste formen av sekretess. Samtidigt finns fortfarande ett undantag som innebär att uppgifter får lämnas till försändelsens avsändare eller mottagare, om inte sekretess följer av någon annan bestämmelse.

Skälen till att det råder absolut sekretess hos PTS för uppgifter som angår särskilda försändelser är att hanteringen av postförsändelser hos myndigheten har bedömts som mycket känslig ur integritetssynpunkt. I förarbetena hänvisas till myndighetens hantering av obeställbara brev och till den absoluta sekretess som tidigare gällde hos Postverket.¹¹

När det gäller företag som bedriver postverksamhet finns bestämmelser om tystnadsplikt i 5 kap. 1 § postlagen (2010:1045). Tystnadsplikten innebär att den som inom postverksamheten får del av, eller tillgång till, en uppgift som handlar om ett särskilt brev är förhindrad

⁷ Se 9 kap. 8 § första stycket sekretesslagen (1980:100) i dess ursprungliga lydelse.

⁸ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 274.

⁹ Prop. 1993/94:38, s. 89.

¹⁰ Ibid, s. 161.

¹¹ Prop. 1993/94:38, s. 89 f.

att obehörigen röja eller utnyttja denna uppgift. Tystnadsplikten gäller inte i förhållande till avsändaren eller mottagaren av brevet. Tystnadsplikten är dessutom inskränkt i vissa avseenden, se 5 kap. 4–6 §§ postlagen. I stort motsvarar den sekretessen för uppgift om en särskild försändelse hos PTS.

Förslag till absolut sekretess för uppgifter om särskilda postförsändelser inom förmedlingsverksamheten

Förmedlingen av postförsändelser innebär att förmedlingsmyndigheten, i likhet med PTS, kommer att hantera uppgifter som är mycket känsliga ur integritetssynpunkt. Regeln om absolut sekretess i 29 kap. 1 § OSL omfattar den verksamhet som bedrivs hos PTS och hos myndighet som bedriver postverksamhet. Som framgår av avsnitt 9.6 har utredningen bedömt att förmedlingsmyndigheten inte bedriver någon postverksamhet i den mening som avses i postlagen (2010:1045). Det beror på att förmedlingsmyndigheten inte distribuerar brev enligt ett fastlagt schema och att förmedlingen inte sker mot betalning, jfr 1 kap. 2 § postlagen.

Det finns i och för sig ingen direkt hänvisning mellan 29 kap. 1 § OSL och postlagen. Å andra sidan tillkom sekretessbestämmelsen i OSL samtidigt som den tidigare postlagen.¹² Avsikten måste därför ha varit att begreppet postverksamhet ska förstås på samma sätt i 29 kap. 1 § OSL som i postlagstiftningen. Förmedlingsmyndigheten kan därmed inte anses bedriva postverksamhet i den mening som avses i 29 kap. 1 § OSL. Denna sekretessreglering blir därmed inte tillämplig på förmedlingsmyndighetens verksamhet. Det finns därmed ingen primär sekretessbestämmelse som skyddar uppgifterna i de postförsändelser som utgör allmänna handlingar hos förmedlingsmyndigheten. De omfattas därmed endast av det begränsade sekretesskyddet som 21 kap. 3 § OSL ger.

En stor del av försändelserna är redan undantagna från allmänhetens insyn i och med undantaget i 2 kap. 14 § första stycket 1 TF eftersom de inte utgör allmänna handlingar. Uppgifter som förekommer i postförsändelser som lämnas över till PTS eller som hålls kvar i avvaktan på Polismyndighetens hantering, utgör dock som utgångspunkt allmänna handlingar. Dessa uppgifter omfattas enligt den nu-

¹² Ibid.

varande regleringen endast av ett mycket begränsat sekretesskydd hos förmedlingsmyndigheten. I kontrast till detta begränsade sekretesskydd står regleringen om absolut sekretess för hanteringen av postförsändelser inom den verksamhet som bedrivs av PTS och reglerna om tystnadsplikt hos företag som bedriver postverksamhet. Inom Postverket gällde dessutom tidigare absolut sekretess för motsvarande uppgifter.

De postförsändelser som hanteras inom förmedlingsverksamheten innehåller i hög utsträckning förtroliga meddelanden. Det är fråga om en mycket integritetskänslig hantering som dessutom saknar inslag av myndighetsutövning. Allmänhetens berättigade intresse av insyn i verksamheten bedöms därmed vara lågt.

När det gäller hanteringen av postförsändelser hos PTS gäller absolut sekretess. Detsamma gällde tidigare hos Postverket. Hos företag som bedriver postverksamhet gäller tystnadsplikt. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att det ska införas en bestämmelse om absolut sekretess för uppgift om en särskild försändelse som förekommer inom förmedlingsverksamheten. Sekretessen ska omfatta uppgifter om försändelsens innehåll och uppgifter om identiteten på den ursprungliga avsändaren eller den slutliga mottagaren.

Sekretessen ska dock inte gälla utan undantag. För att förmedlingsmyndigheten ska kunna fullgöra sin uppgift behöver den kunna lämna uppgifter till den slutliga mottagaren och den ursprungliga avsändaren. Det gäller endast om det inte finns några andra sekretessbestämmelser som hindrar ett utlämnande. Om försändelsen utgör ett led i en brottslig gärning kan t.ex. förundersökningssekretessen i 18 kap. 1 § OSL hindra utlämnande även i förhållande till den ursprungliga avsändaren eller den slutliga mottagaren (18 kap. 3 § OSL). Möjligheten att lämna ut uppgifter ska dock inte göra det möjligt för den ursprungliga avsändaren att få del av den slutliga mottagarens adressuppgifter.

Den absoluta sekretessen i 29 kap. 1 § OSL gäller utan tidsbegränsning. Mot bakgrund av detta och att allmänheten har bedömts sakna rätt till insyn i de postförsändelser som förmedlas bedömer utredningen att den absoluta sekretessen för uppgifter om särskilda postförsändelser inom förmedlingsverksamheten också ska gälla utan tidsbegränsning.

Det behövs en ny sekretessreglering för förmedlingsmyndighetens verksamhet

För att förmedlingen av postförsändelser ska fungera behöver förmedlingsmyndigheten hantera uppgifter som inte har anknytning till särskilda postförsändelser. Det kan handla om att personer hör av sig och lämnar nya uppgifter om sin adress eller andra kontaktuppgifter. Det kan också förekomma att det inkommer uppgifter om en förhöjd hotbild för en person som omfattas av förmedlingen. Privatpersoner, myndigheter och enskilda kan inkomma med frågor om hur de ska göra för att skicka postförsändelser till en viss person. Redan uppgifterna om vem som har ställt frågor angående en viss person kan t.ex. avslöja var de utsatta personerna bor och arbetar eller var deras barn går i skola.

Inom verksamhet som omfattar förmedling av postförsändelser hanteras uppgifter om enskilda som söker skydd efter att ha brutit upp från relationer med hotfulla och våldsamma personer. Det kan också vara fråga om personer som arbetar med att utreda eller lagföra brott eller som har vittnat mot kriminella grupperingar. Det är inte sällsynt att dessa personer har blivit tvungna att flytta, byta arbete och placera sina barn i andra skolor och förskolor för att undgå att utsättas för hot och våld. Det finns alltså en konstaterad risk för negativa konsekvenser vid utlämnande av uppgifter om dessa personer.

För vissa finns en gärningsman som aktivt letar efter dem, för andra är det snarare fråga om ett skydd i förebyggande syfte. Även om hotbilden kan variera, så handlar det om personer som av olika skäl har bedömt att de inte kan lämna ut sina adressuppgifter för att ta emot postförsändelser på vanligt sätt. Syftet med förmedlingen är att ge dessa personer en möjlighet att kunna ta emot postförsändelser utan att riskera att utsättas för hot, våld eller trakasserier.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det svaga sekretesskyddet i 21 kap. 3 § första stycket OSL är otillräckligt. För att säkerställa att personer med skyddad folkbokföring och sekretessmarkering i folkbokföringen får ett tillräckligt skydd behövs en ny sekretessreglering som omfattar även andra uppgifter än uppgifter om de särskilda försändelserna.

Sekretessens omfattning och styrka

Potentiella gärningsmän kan vara beredda att lägga ner mycket tid och kraft för att nå personer som använder förmedlingen av postförsändelser. Det är inte enbart adressuppgifter och andra kontaktuppgifter som kan leda till skada. Förmedlingen kan omfatta många olika sorters uppgifter som kan användas för att kartlägga och skada den enskilde. Det kan t.ex. vara fråga om uppgifter som går att knyta till den enskildes arbetsgivare eller till ett barns skola eller förskola. Uppgifter om olika kommunala myndigheter kan också användas för att ta reda på i vilken kommun den enskilde är bosatt. Risken för skada kan dessutom uppstå genom att uppgifter som var för sig framstår som harmlösa läggs ihop till en helhet som leder till skada för den enskilde. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att samtliga uppgifter om den enskildes personliga förhållanden ska omfattas av den nya sekretessregleringen.

Sekretessens styrka regleras i normala fall genom s.k. skaderekvisit. Som framgått ovan föreslås att för uppgifter om särskilda försändelser ska det gälla absolut sekretess. Det innebär att det inte finns något skaderekvisit. Då gäller sekretess utan att det behöver göras någon skadeprövning. Det är den starkaste formen av sekretesskydd. Det är förbehållet situationer då allmänhetens berättigade intresse av insyn är mycket lågt eller obefintligt.

Ett rakt skaderekvisit innebär ett svagt sekretesskydd. Det innebär att utgångspunkten är att uppgiften är offentlig och kan lämnas ut. Sekretess gäller endast om det kan antas att en viss skada uppstår vid ett utlämnande.

Ett omvänt skaderekvisit innebär att utgångspunkten är den omvända, dvs. att uppgiften är sekretessbelagd om det inte står klart att den kan lämnas ut utan att en viss skada uppstår.

Vid bedömningen av vilken styrka som sekretessen ska ha så kan konstateras att det inte är fråga om sådana förtroliga meddelanden som förekommer i de postförsändelser som förmedlas. Hanteringen är alltså inte så känslig ur integritetssynpunkt att det kan motivera absolut sekretess. Det är dessutom fråga om en verksamhet som bedrivs vid en statlig myndighet. Det talar i sig för att allmänheten kan ha ett visst intresse av insyn. Utredningen har vidare bedömt att det skydd som ett rakt skaderekvisit ger är för svagt. Därmed bedöms en sekretessregel med ett omvänt skaderekvisit vara ända-

målsenlig. Den innebär att uppgifter om den enskildes personliga förhållanden endast kan lämnas ut om det står klart att ett utlämnande inte leder till någon skada för den enskilde. Vid denna bedömning ska dessutom beaktas om det finns risk för att i sig harmlösa uppgifter läggs ihop så att de medför skada för den enskilde. Dessutom finns en risk för att potentiella gärningsmän använder uppgifter för att skada närstående till den enskilde. Vid skadeprövningen ska därför även denna risk beaktas. Därigenom säkerställs ett tillräckligt skydd för de personer som omfattas av förmedlingen av postförsändelser.

Sekretesskydd som avser uppgifter om enskilds personliga förhållanden gäller i allmänhet som längst i 70 år.¹³ Det är dessutom denna tid som gäller enligt såväl 21 kap. 3 § som 22 kap. 2 § OSL. Det framstår därmed som en lämplig tidsbegränsning även i fråga om det sekretesskydd som föreslås gälla för uppgifter om enskilds personliga förhållanden som förekommer inom förmedlingsverksamheten. Denna begränsning gäller endast i fråga om uppgifter som förekommer utan samband med en viss försändelse.

11.3 Förslag till sekretessreglering avseende uppgifter om förmedlingsmyndighetens kontroller av postförsändelser

Förslag: Sekretess ska gälla för uppgift om förberedelser, urval och metoder vid förmedlingsmyndighetens kontroller av postförsändelser, om det kan antas att syftet med kontrollerna motverkas om uppgiften röjs.

Skälen för utredningens förslag: Som framgår av avsnitt 10.8 innebär postförsändelserna risker för såväl den slutliga mottagaren som för förmedlingsmyndighetens personal. Mot denna bakgrund föreslås att förmedlingsmyndigheten ska få befogenheter att kontrollera om försändelserna har ett otillåtet innehåll. Kontrollerna syftar till att upptäcka utrustning som kan avslöja var mottagaren befinner sig, innehåll som kan innebära en risk för skada på person eller egendom och försändelser som utgör ett led i en brottslig gärning. Kontrol-

¹³ Se prop. 1979/80:2 Del A, s. 459 f och s. 493.

lerna får dock inte innebära att myndigheten bereder sig tillgång till förtroliga meddelanden.

För att myndigheten ska kunna utföra sina kontroller på ett tillfredsställande sätt behöver den använda olika metoder för att upptäcka avvikelser. Det kan handla om att genomlys försändelser eller att kalla in hundförare för att leta efter sprängämnen eller narkotika. Det kan också handla om åtgärder för att detektera signaler med lokaliseringinformation.

För att kontrollen av postförsändelser ska kunna skötas på ett effektivt sätt behöver myndigheten kunna hemlighålla närmare uppgifter om hur kontrollerna sker. Annars finns en uppenbar risk för att personer som vill använda förmedlingen för att skicka otillåtet innehåll anpassar försändelserna för att förhindra upptäckt. Det skulle leda till att skyddet för de slutliga mottagarna försvagas och till att förmedlingsmyndighetens personal utsätts för risker.

Handlingar som har upprättats med anledning av befordran av en postförsändelse omfattas av undantaget i 2 kap. 14 § första stycket 1 tryckfrihetsförordningen, TF. Det innebär att resultatet av kontrollen av en viss postförsändelse inte utgör en allmän handling.

När det däremot gäller uppgifter om t.ex. vilka metoder som används vid kontrollerna, hur urval görs eller vid vilka tider eller platser som kontroller brukar ske, så saknas det däremot ofta en direkt koppling till befordran av en viss försändelse. Dessa uppgifter omfattas därmed inte av undantaget i TF, utan utgör en del av en allmän handling. De omfattas inte heller av någon befintlig sekretessreglering som kan hindra ett utlämnande.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas bl.a. med hänsyn till intresset av att förebygga eller beivra brott (jfr 2 kap. 2 § TF). Kontrollen av postförsändelser syftar till att förhindra att de slutliga mottagarna utsätts för hot, våld och allvarliga trakasserier. De syftar också till att förhindra att förmedlingen av postförsändelser används som ett led i en brottslig gärning. Om kontrollerna leder till att det finns misstanke om brott ska Polismyndigheten underlättas så snart som möjligt. Dessutom ska försändelsen hållas kvar i avvaktan på Polismyndighetens hantering. Syftet med kontrollerna är alltså att förebygga brott och att misstänkt brottslighet ska kunna utredas och lagföras av Polismyndigheten och rättsväsendet. Det finns därmed förutsättningar för att begränsa allmänhetens tillgång

till allmänna handlingar som avser förmedlingsmyndighetens kontroller.

För att förmedlingsmyndigheten ska ges möjlighet att utföra sina kontroller på ett tillfredsställande sätt behöver den kunna hemlighålla uppgifter om t.ex. hur och var kontroller kan ske. Uppgifter om vilka kontrollmetoder som används behöver också kunna hemlighållas. Annars finns en uppenbar risk för att syftet med kontrollerna går förlorat genom att potentiella gärningsmän hittar sätt att kringgå kontrollerna. Det skulle kunna innebära fara de slutliga mottagarna och förmedlingsmyndighetens personal.

Mot denna bakgrund behöver det införas en sekretessbestämmelse som hindrar utlämnande av uppgifter om myndighetens kontroller. En liknande bestämmelse finns i 17 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Den omfattar uppgifter om metoder, modeller och riskfaktorer som hänför sig till dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter i folkbokföringsverksamheten. Sekretess gäller för uppgiften om det kan antas att det allmännas syfte med sådana analyser och urval motverkas om uppgiften röjs.

17 kap. 1 b § OSL innehåller en bestämmelse som motsvarar 17 kap. 1 a § OSL, men som omfattar kontroller för att motverka felaktiga utbetalningar. Det finns även en mer generell bestämmelse i 17 kap. 1 § OSL om sekretess för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra. Denna bestämmelse innebär att sekretess ska gälla för uppgifter om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs.

Även när det gäller kontrollerna av postförsändelser finns det ett behov av att sekretessbelägga uppgifter om hur kontrollerna går till. Sekretessen behövs för att förhindra att personer utnyttjar uppgifterna för att kringgå kontrollerna och skicka s.k. spårsändare eller farligt eller olagligt innehåll till de slutliga mottagarna.

De uppgifter som behöver sekretessbeläggas är såväl uppgifter om förberedelser inför kontrollerna, som uppgifter om själva kontrollerna. När det gäller uppgifter om förberedelser kan det handla om uppgifter om var kontroller kommer att ske och vid vilken tidpunkt. När det gäller uppgifter om själva kontrollerna kan det handla om uppgifter om hur urval sker och vilka kontrollmetoder som används utifrån faktorer som myndigheten av erfarenhet vet innebär en

förhöjd risk. Samtliga av dessa uppgifter kan behöva beläggas med sekretess.

När det är aktuellt att införa en ny sekretessbestämmelse i OSL ska det alltid göras en avvägning mellan intresset av att skydda uppgiften och allmänhetens berättigade intresse av insyn.

Vid förmedlingen av postförsändelser är det inte fråga om myndighetsutövning mot enskild. Allmänhetens berättigade intresse av att ta del av uppgifter om förmedlingsmyndighetens kontroller av postförsändelser får därför sammantaget ses som betydligt svagare jämfört med situationen då en myndighet granskar någon med stöd av 17 kap. 1, 1 a eller 1 b §§ OSL.

Intresset av att skydda personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen är å andra sidan starkt. Som framgått ovan är det inte ovanligt att gärningsmän kan lägga ner mycket tid och kraft på att ta reda på var den utsatte befinner sig för att kunna utsätta denna person för hot och våld.

Allmänhetens berättigade intresse av insyn bedöms sammanfattningsvis som förhållandevis svagt samtidigt som intresset av att skydda de slutliga mottagarna och myndighetens personal är starkt. Dessutom är sekretessens räckvidd begränsad eftersom kontrollerna inte avser postflödet i stort, utan endast de försändelser som har lämnats in för förmedling. Kontrollerna får dessutom endast ske utifrån vissa tydligt angivna ändamål.

Mot denna bakgrund föreslås att sekretessen ska kunna omfatta uppgifter om förberedelser, urval och metoder vid myndighetens kontroller av postförsändelser. Sekretessen ska vidare begränsas till att avse situationer då ett röjande av uppgiften kan antas motverka syftet med kontrollerna. Det är alltså fråga om ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är att uppgifterna är offentliga. Det är endast när röjandet av en uppgift kan antas motverka syftet med kontrollerna som uppgiften är belagd med sekretess.

Sekretessbestämmelser som främst är avsedda att skydda myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn tas upp i 17 kap. OSL. I detta fall är det fråga om bestämmelser som syftar till att skydda uppgifter om förmedlingsmyndighetens kontroller så att de kan bedrivas på ett effektivt sätt. Kontrollerna syftar i och för sig framför allt till att skydda de slutliga mottagarna. I och med att liknande bestämmelser om skydd av uppgifter vid olika kontroller finns i 17 kap., bedöms det därför vara lämpligt att även sekretess-

regleringen av uppgifter om förmedlingsmyndighetens kontroller tas upp i detta kapitel.

Sekretessen ska gälla så länge det finns en risk för att ett utlämnande motverkar myndighetens kontroller. Uppgifter om kontrollmetoder som inte längre används omfattas t.ex. i normala fall inte av sekretess.

11.4 Förslag till sekretessbrytande bestämmelser inom folkbokföringsverksamheten

Förslag: Den sekretess som gäller inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska inte hindra att uppgifter lämnas till förmedlingsverksamheten.

Skälen för utredningens förslag: Sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller inte enbart i förhållande till enskilda, utan även gentemot andra myndigheter (8 kap. 1 § OSL). Sekretessen gäller dessutom även mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet om de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 2 § OSL). I förarbetsuttalanden till OSL framgår att två förutsättningar ska vara för handen för att det ska finnas sådana interna sekretessgränser inom en myndighet. Dels ska sekretessen regleras genom separata sekretessbestämmelser för de olika verksamhetsgrenarna, dels ska myndigheten vara organiserad på ett sådant sätt att verksamhetsgrenarna förhåller sig självständigt till varandra (se prop. 2008/09:150 s. 356 f.).

Enligt förslaget till lag om förmedling av vissa postförsändelser ska regeringen föreslå en eller flera myndigheter som tillhandahåller förmedlingen. I avsnitt 10.3 föreslås att Skatteverket även fortsättningsvis ska vara den myndighet som hanterar förmedlingen. Skatteverkets verksamhetsgrenar är reglerade genom separata sekretessbestämmelser och myndigheten är organiserad på ett sådant sätt att det råder sekretess mellan dessa. Genom förslagen i detta betänkande kommer Skatteverket få ytterligare en verksamhetsgren som hanterar förmedlingen av postförsändelser till utsatta personer. I avsnitt 11.2 föreslås dessutom en särskild sekretessbestämmelse som gäller för den nya verksamheten. Det innebär att sekretess kommer

att gälla mellan Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och den nya förmedlingsverksamheten.

I praktiken innebär förmedlingen av postförsändelser att förmedlingsmyndigheten förser postförsändelserna med de uppgifterna om den slutliga mottagarens namn och adress. För att det ska vara möjligt för förmedlingsverksamheten att sköta sin uppgift behöver den kunna hämta in nödvändiga uppgifter från folkbokföringsverksamheten.

Det finns i och för sig möjlighet att lämna ut uppgifter till en annan myndighet eller en självständig verksamhetsgren med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Det förutsätter dock en intresseavvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och det intresse som sekretessen ska skydda. Om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde så kan den lämnas ut. Denna bestämmelse bygger dock på att ett rutinmässigt uppgiftsutbyte av sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter eller olika verksamhetsgrenar i regel ska vara särskilt författningsreglerat och ska därför normalt sett inte läggas till grund för ett rutinmässigt utlämnande (prop. 1979/80:2 Del A s. 327).

För att förmedlingsverksamheten ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt behöver den löpande kunna hämta in uppgifter om personer med skyddad folkbokföring och sekretessmarkering i folkbokföringen. För att skapa förutsättningar för en effektiv förmedlingsverksamhet behöver det därför införas en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att uppgifterna kan lämnas ut från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet till förmedlingsverksamheten utan hinder av sekretess. De uppgifter som lämnas ut kommer sedan att omfattas av det sekretesskydd som gäller inom förmedlingsverksamheten.

11.5 Det behövs inga nya sekretessbrytande bestämmelser i förhållande till folkbokföringsverksamheten

Bedömning: Uppgifter kan lämnas över från förmedlingsverksamheten till folkbokföringsverksamheten med stöd av befintliga bestämmelser om uppgiftsskyldighet i folkbokföringslagen. De sekretessregler som gäller inom folkbokföringsverksamheten ger ett tillräckligt skydd för uppgifterna när de har lämnats över dit.

Skälen för utredningens bedömning

Det finns redan sekretessbrytande bestämmelser som gäller i förhållande till folkbokföringsverksamheten

Som framgår i avsnitt 11.4 föreslår utredningen att det ska införas sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som ska gälla inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet i förhållande till förmedlingsverksamheten. Det beror på att folkbokföringsverksamheten och förmedlingsverksamheten bedöms utgöra självständiga verksamhetsgrenar i förhållande till varandra och att sekretess därmed kan utgöra ett hinder mot att lämna över uppgifter från folkbokföringsverksamheten till förmedlingsverksamheten (jfr 8 kap. 2 § OSL).

Anledningen till att det föreslås en sekretessbrytande bestämmelse är att förmedlingsverksamheten behöver kunna hämta in folkbokföringsuppgifter om de slutliga mottagarna utan hinder av sekretess. Situationen kan också vara den omvända. Det kan finnas uppgifter inom förmedlingsverksamheten som är av betydelse för folkbokföringsverksamheten. Vid förmedlingen av postförsändelser kan det t.ex. framkomma uppgifter som innebär att det finns skäl att ifrågasätta om den folkbokföringsadress som den enskilde har uppgett är riktig. Det kan vara fråga om att postförsändelser trots upprepade försök inte kan delas ut. Det kan också förekomma att anmälningar om ändrad folkbokföring lämnas in till förmedlingsverksamheten i stället för till folkbokföringsverksamheten. I sådana fall behöver förmedlingsverksamheten kunna lämna över uppgifterna till folkbokföringsverksamheten utan hinder av sekretess.

Av 32 c § folkbokföringslagen (1991:481), framgår att myndigheter ska underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen om en person som är eller har varit folkbokförd är oriktig eller ofullständig. Sådana underrättelser behöver dock inte lämnas om särskilda skäl talar emot det. Skyldigheten gäller inte heller i förhållande till Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet eller för uppgifter om statistik som omfattas av 24 kap. 8 § OSL. Underrättelseskyldighet enligt 32 c § folkbokföringslagen gäller utan hinder av bestämmelserna om sekretess inom förmedlingsverksamheten (se 10 kap. 28 § OSL).

Även om 32 c § folkbokföringslagen till sin ordalydelse gäller en skyldighet att underrätta Skatteverket framgår det av förarbetena att den gäller i förhållande till Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (se prop. 2020/21:160, s. 38). Underrättelseskyldigheten omfattar alla myndigheter, dvs. även förmedlingsmyndigheten. Som framgår av avsnitt 10.3 föreslår utredningen att det är Skatteverket som ska ansvara för att hantera förmedlingen av postförsändelser. Därigenom skapas en särskild verksamhetsgren inom Skatteverket. Denna verksamhetsgren får i detta sammanhang jämföras med en myndighet. Underrättelseskyldigheten enligt 32 c § folkbokföringslagen gäller därmed även för förmedlingsverksamheten. Genom denna paragraf kan därmed förmedlingsverksamheten utan hinder av sekretess underrätta folkbokföringsverksamheten om att en uppgift i folkbokföringen är oriktigt eller ofullständig och i samband med detta lämna nödvändiga uppgifter till folkbokföringsverksamheten.

Av förarbetena till 32 c § folkbokföringslagen framgår att undantaget i andra stycket om särskilda skäl mot underrättelse tillkom bl.a. mot bakgrund av behovet av att skydda uppgifter om den verkliga bosättningen när det gäller hotade och förföljda personer. Undantaget bedömdes särskilt vara av betydelse hos socialtjänsten för personer som lever under hot och förföljelse utan att ansöka om skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen. Genom undantaget kan socialtjänsten i vissa fall underlåta att underrätta Skatteverket i fråga om utsatta personer som inte har ansökt om skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen, men som ändå behöver skydda uppgiften om var de är bosatta. Annars skulle det finnas en allvarlig risk för att underrättelsen leder till skada för personen i fråga (se prop. 2020/21:160, s. 29 f.)

De uppgifter om misstänkt oriktiga eller ofullständiga uppgifter i folkbokföringen som framkommer inom förmedlingsverksamheten torde framför allt gälla personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen. Dessa personer har redan beviljats ett förhöjt skydd för sina folkbokföringsuppgifter och saknar därmed skäl att uppge oriktiga eller ofullständiga uppgifter om sin folkbokföring för Skatteverket. Utrymmet för att tillämpa undantaget om särskilda skäl för att underlåta att lämna uppgifterna till folkbokföringsverksamheten framstår därmed som litet.

Sammantaget innebär underrättelseskyldighet enligt 32 c § folkbokföringslagen ett sekretessgenombrott i förhållande till folkbokföringsverksamheten. Genom denna bestämmelse kan förmedlingsverksamheten lämna över de uppgifter som behövs till folkbokföringsverksamheten. Några ytterligare sekretessbrytande bestämmelser bedöms inte behövas.

Sekretessen bör inte föras över till folkbokföringsverksamheten

Som framgår av avsnitt 11.2 finnas ett starkt behov av att skydda de uppgifter som förekommer inom förmedlingsverksamheten. Behovet har bedömts vara så starkt att när det gäller uppgifter om särskilda försändelser så föreslås absolut sekretess. Denna sekretess omfattar dels uppgift om försändelsens innehåll, dels uppgift om avsändarens och mottagarens identitet. För andra uppgifter om enskildas personliga förhållanden föreslås en sekretessreglering som innebär att sekretess ska gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Det är alltså fråga om ett starkt sekretesskydd där utgångspunkten är att uppgifterna inte ska lämnas ut.

Som framgår av förarbetena till 32 c § folkbokföringslagen ankommer det på den som ska lämna ut uppgifter att se till att inte fler uppgifter än nödvändigt lämnas (se prop. 2020/21:160, s. 101). För att fullgöra uppgiftsskyldigheten i 32 c § folkbokföringslagen är det tillräckligt att förmedlingsverksamheten uppmärksammar folkbokföringsverksamheten på vilken uppgift som kan antas vara riktig eller ofullständig samt de huvudsakliga skälen för det. Däremot framstår det inte som nödvändigt att lämna över några uppgifter om särskilda postförsändelser. Uppgifter som omfattas av absolut sekretess behöver därmed inte lämnas över till folkbokföringsverksamheten.

Däremot innebär uppgiftsskyldigheten att förmedlingsverksamheten kan komma att behöva lämna över uppgift om den enskildes bosättning. Det är en uppgift som omfattas av ett starkt sekretesskydd hos förmedlingsverksamheten. När de har lämnats över till folkbokföringsverksamheten gäller de sekretessregler som avser den verksamheten. Om detta skydd bedöms tillräckligt starkt behövs inga regler om överföring av sekretess. I annat fall behöver utredningen överväga om det ska införas nya regler om överföring av sekretess.

I de fall uppgifterna avser en person med skyddad folkbokföring skyddas uppgifterna i ärenden om skyddad folkbokföring hos folkbokföringsverksamheten genom 22 kap. 2 § OSL. Denna sekretessbestämmelse innebär att uppgifter om den enskildes personliga förhållanden omfattas av sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Det är alltså fråga om ett starkt sekretesskydd som motsvarar det som gäller inom förmedlingsverksamheten.

När det gäller personer med sekretessmarkering i folkbokföringen gäller endast det svagare sekretesskyddet som följer av 22 kap. 1 § 1 OSL. Det omfattar uppgifter om enskilds personliga förhållanden och innebär att sekretess gäller om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Skyddet för uppgifter som avser personer med sekretessmarkering i folkbokföringen blir alltså svagare när uppgifterna lämnas över från förmedlingsverksamheten till folkbokföringsverksamheten. Frågan blir därmed om det finns skäl att föreslå en bestämmelse om att det starkare sekretesskyddet ska föras över till folkbokföringsverksamheten.

I detta sammanhang bör det uppmärksammas att uppgifterna om folkbokföring inte enbart är av betydelse för Skatteverket. Det handlar om uppgifter som är av stor betydelse för många andra myndigheter och enskilda. Det svagare sekretesskyddet innebär att uppgifterna som utgångspunkt kan lämnas ut till dessa. I förhållande till andra myndigheter distribueras uppgifterna genom Navet, se avsnitt 4.1. Om det starkare sekretesskyddet skulle föras över till folkbokföringsverksamheten skulle det innebära att uppgifterna inte skulle kunna distribueras på detta sätt. I vissa fall skulle folkbokföringsverksamheten vara förhindrad att lämna ut uppgiften om den faktiska bosättningen för personer med sekretessmarkering till andra myndigheter.

En bestämmelse om överföring av sekretess skulle alltså riskera att skapa två parallella hanteringar av uppgifter om enskildas folkbokföring. Förutom att det skulle innebära en ökad administration finns också en risk för att det skulle kunna undergräva förtroendet för folkbokföringsverksamheten. Dessutom finns en risk för att uppgifter som behövs för andra myndigheters verksamhet inte kan distribueras till dem.

Sammantaget bedömer utredningen att myndigheters behov av tillgång till folkbokföringsuppgifterna väger över behovet av skydd för enskilda med sekretessmarkering i folkbokföringen. Sekretessmarkeringen saknar dessutom i sig rättsverkningar och ska i stället ses som en signal om att det behöver vidtas en noggrann sekretessprövning om det är aktuellt. Till detta ska läggas att sekretessmarkeringen innebär att uppgifterna inte distribueras genom Statens personadressregister, SPAR, om det finns en sekretessmarkering. Det innebär att spridningen av uppgifterna är begränsad.

Mot denna bakgrund bör det inte föreslås några bestämmelser om överföring av sekretess till folkbokföringsverksamheten. Det är dessutom endast när det förekommer oriktiga eller ofullständiga folkbokföringsuppgifter som det kan bli aktuellt att lämna över uppgifter från förmedlingsverksamheten till folkbokföringsverksamheten. Om ett överlämnande skulle leda till mycket allvarliga konsekvenser för den enskilde har förmedlingsmyndigheten dessutom möjlighet att låta bli att lämna över den till folkbokföringsverksamheten (se prop. 2020/21:160, s. 101). Det bedöms dock vara mycket ovanligt att sådana situationer skulle kunna inträffa.

11.6 Det behövs inga särskilda sekretessbestämmelser vid bistånd med kontroll av postförsändelser

Bedömning: Förmedlingsverksamheten har möjlighet att ta hjälp av andra myndigheter och enskilda vid genomförande av kontroller utan att sekretessbelagda uppgifter röjs.

Skälen för utredningens bedömning: Som framgår ovan kan olika metoder bli aktuella vid kontrollerna av de postförsändelser som är

under förmedling. Det kan handla om att detektera signaler som kan innehålla lokaliseringsinformation, men det kan också handla om genomlysning med olika former av strålning eller om undersökning med hjälp av hundförare. En del av denna kontroll kan komma att utföras av myndighetens egen personal, men särskilt när det gäller mer avancerade kontrollmetoder kan det bli aktuellt att ta hjälp utifrån. Det bedöms inte vara ekonomiskt försvarbart att förmedlingsmyndigheten ska behöva besitta en mer omfattande kompetens för kontroll av otillåtet innehåll i postförsändelser.

Det finns andra myndigheter som har erfarenhet av att kontrollera innehåll i postförsändelser. Tullverket är ett exempel på en sådan myndighet. Polismyndigheten är ett exempel på en myndighet som besitter kompetens att leta efter narkotika eller sprängmedel. Beroende på vilken kontrollmetod som är aktuell så kan det även finnas andra myndigheter som besitter värdefull kompetens. Det finns även privata företag som har specialiserat sig på att upptäcka spårningsutrustning, sprängmedel och narkotika.

För att kunna genomföra kontrollerna av postförsändelser på ett ändamålsenligt sätt kan förmedlingsmyndigheten alltså behöva ta hjälp av andra myndigheter eller enskilda som besitter den kompetens som behövs för de aktuella kontrollmetoderna.

Det kan vara fråga om kontroller i förebyggande syfte. I sådana fall kan ett större antal postförsändelser kontrolleras under en viss tid. I dessa fall riktar sig kontrollerna inte mot vissa specifika postförsändelser, utan genomsökningen sker brett. Postförsändelser som ska förmedlas kommer att vara förslutna i ett ytterkuvert som hindrar att uppgifterna om den slutliga mottagaren exponeras. På detta ytterkuvert ska endast adressuppgifterna till förmedlingsverksamheten anges. Uppgifterna om den slutliga mottagaren och den ursprungliga avsändaren ska alltså vara dolda.¹⁴

Varken förmedlingsverksamheten eller den som bistår vid kontrollerna får öppna postförsändelserna eller ta del av uppgifter i dem på annat sätt. Förutsatt att avsändarna har följt kraven på att dölja uppgifterna om den ursprungliga avsändaren och den slutliga mottagaren kan flödet av postförsändelser sökas igenom utan att uppgifter om den enskilde röjs. Det gäller även när en extern myndighet eller enskild bistår myndigheten med kontrollerna. Det kan givetvis före-

¹⁴ Information hämtad på Skatteverkets hemsida
<https://www.skatteverket.se/privat/folkbokforing/skyddadepersonuppgifter> 2025-01-30.

komma avvikelser där uppgifter om den ursprungliga avsändaren eller den slutliga mottagaren finns synliga på försändelsen. I sådana fall ankommer det på förmedlingsverksamheten att vidta åtgärder så att uppgifterna inte röjs.

En förutsättning för att förmedlingsverksamheten ska kunna ta hjälp av en extern part är givetvis att det kan ske på ett säkert sätt och utan att uppgifter om enskilda röjs. Det ankommer därmed på förmedlingsmyndigheten att vidta lämpliga åtgärder för att hanteringen ska kunna ske på ett säkert sätt. När det gäller enskilda, t.ex. privata företag, som bistår vid kontrollerna så finns det anledning att vara särskilt försiktig med vem som anlitas för att utföra kontrollerna. Dessutom bör förutsättningarna för dessa kontroller regleras noggrant genom avtal.

Sammantaget bedömer utredningen att förmedlingsmyndigheten har möjlighet att anlita andra myndigheter och enskilda när det kan ske utan att några uppgifter om enskilda röjs. Det behöver därmed inte införas några regler om överföring av sekretess i dessa fall. Där emot innebär anlitaandet av externa aktörer att uppgifter om själva kontrollerna behöver lämnas över. Det kan t.ex. handla om tidpunkten för kontrollerna, vilka kontrollmetoder som ska användas, erfarenheter från tidigare utförda kontroller och liknande. Sådana uppgifter föreslås omfattas av sekretess om det kan antas att syftet med kontrollerna motverkas om uppgifterna röjs, se avsnitt 11.3. Denna sekretessbestämmelse gäller även hos myndighet som bistår vid genomförande av kontrollerna. Det saknas därmed behov av att införa sekretessbrytande bestämmelser eller bestämmelser om överföring av sekretess till myndigheter som bistår vid kontrollerna. Den tystnadsplikt som följer av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller dock endast i begränsad utsträckning för enskilda (se 2 kap. 1 § nyss nämnda lag). Det innebär att sekretess för privata aktörer och andra enskilda som bistår vid kontrollen av postförsändelser kan behöva regleras genom avtal.

11.7 Bedömning avseende behovet av sekretessbrytande bestämmelser för Polismyndigheten och Post- och telestyrelsen

Bedömning: Det behöver inte införas några sekretessbrytande bestämmelser i förhållande till Polismyndigheten eller Post- och telestyrelsen. Det behöver inte heller införas några regler om överföring av sekretess till dessa myndigheter.

Skälen för utredningens bedömning: Som framgår av avsnitt 10.6 ska förmedlingsmyndigheten underrätta Polismyndigheten när postförsändelser misstänks kunna innebära en risk för skada på person eller egendom, eller som annars utgör ett led i en brottslig gärning. Underrättelsen ska innehålla de uppgifter som förmedlingsmyndigheten lägger till grund för sin misstanke samt uppgifter om försändelsens ursprungliga avsändare och slutliga mottagare. Förmedlingsmyndigheten ska sedan hålla kvar försändelsen i avvaktan på Polismyndighetens hantering. Ett sådant kvarhållande kan ske i högst 14 dagar (se avsnitt 10.11). Under denna tid kan Polismyndigheten bedöma om postförsändelsen har betydelse för utredning om brott eller om det finns några andra skäl att ta den i beslag, jfr 27 kap. 1 § rättegångsbalken.

Sekretess hindrar i normala fall utlämnande av uppgifter även i förhållande till andra myndigheter. 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, innehåller dock en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att sekretessbestämmelser inte hindrar utlämnande till en annan myndighet, när uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Bestämmelserna om vilka uppgifter som ska finnas med i underrättelsen till Polismyndigheten innebär en uppgiftsskyldighet som följer av lag. Beslut om beslag innebär också en uppgiftsskyldighet som följer av lag. Därmed bedöms Polismyndigheten ha tillgång till de uppgifter som behövs. Det saknas därmed behov av ytterligare sekretessbrytande bestämmelser i förhållande till Polismyndigheten.

Det föreslås även bestämmelser om att postförsändelser som varken kan förmedlas eller skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren ska överlämnas till Post- och telestyrelsen, PTS, för hantering enligt bestämmelserna om obeställbara brev i postlagen (2010:1045).

Det är fråga om bestämmelser om uppgiftsskyldighet som omfattar uppgifter som förekommer på postförsändelserna. Det är fråga om en uppgiftsskyldighet som följer av lag. Dessa bestämmelser innebär också sekretessgenombrott enligt 10 kap. 28 § OSL.

Det finns alltså redan bestämmelser som innebär att nödvändiga uppgifter kan lämnas över till Polismyndigheten respektive PTS. Det saknas därmed behov av ytterligare sekretessbrytande bestämmelser.

När det gäller frågan om behovet av överföring av sekretess från förmedlingsmyndigheten kan konstateras att det råder absolut sekretess för uppgifter om särskilda postförsändelser när de hanteras av PTS. Det innefattar även uppgifter som inte finns på själva försändelsen. Uppgifterna får därmed ett lika högt sekretesskydd hos PTS. Det saknas därmed skäl att föreslå att sekretessen ska föras över till denna myndighet.

Även inom Polismyndighetens verksamhet finns ett visst sekretesskydd, t.ex. genom bestämmelsen om förundersökningssekretess i 18 kap. 1 § OSL. Det sekretesskydd som gäller inom Polismyndigheten är dock betydligt svagare jämfört med det som gäller inom förmedlingsverksamheten. Å andra sidan är behovet av insyn i Polismyndighetens verksamhet betydligt starkare jämfört med behovet av insyn inom förmedlingsverksamheten. Mot denna bakgrund får det accepteras att skyddet för uppgifterna blir svagare när det lämnas över till Polismyndigheten. Dessutom är det endast uppgifter om den ursprungliga avsändarens och den slutliga mottagarens identitet som ska lämnas över vid en underrättelse till Polismyndigheten. Det innebär att den slutliga mottagarens adress inte omfattas av den föreslagna underrättelseskyldigheten.

11.8 Frågan om behovet av en sekretessbrytande bestämmelse för uppgiften om den enskildes boendekommun

Bedömning: Frågan om behovet av att införa en sekretessbrytande bestämmelse för uppgift om den enskildes boendekommun faller utanför utredningens uppdrag. Det saknas möjlighet att hantera frågan inom ramen för denna utredning.

Skälen för utredningens bedömning: Som framgår av avsnitt 9.7 förmedlar Skatteverket i dagsläget ibland postförsändelser till kommunala myndigheter avseende personer med skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481). Det kan t.ex. handla om att myndigheten behöver lämna över en orosanmälan avseende ett barn enligt socialtjänstlagen (2025:400) eller att det har uppstått frågor kring fullgörandet av skolplikten enligt skollagen (2010:800). Det kan också handla om frågor som rör godmanskap eller förvaltarskap enligt 11 kap. föräldrabalken.

När en person har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen innebär det att personen har medgetts att vara folkbokförd på en annan folkbokföringsort än där personen är bosatt. Det innebär att för personer med skyddad folkbokföring så kommer boendekommunen att vara en annan än den där personen är folkbokförd. Uppgiften om den enskildes boendekommun är belagd med sekretess enligt 22 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Det är alltså fråga om ett starkt sekretesskydd som begränsar såväl enskildas som andra myndigheters tillgång till uppgiften om den enskildes boendekommun.

När myndigheter och privatpersoner behöver komma i kontakt den enskildes boendekommun kontaktar de den enskildes folkbokföringskommun. Folkbokföringskommunen är sedan behjälplig med att se till att se till att postförsändelserna når rätt kommun. Folkbokföringskommunen kan antingen begära ut uppgiften om var den enskilde är bosatt från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och skicka handlingarna till den kommunen eller låta Skatteverket förmedla handlingarna till boendekommunen.

Utredningen har i avsnitt 9.7 bedömt att det inte är ändamålsenligt att införa regler om en särskild förmedling av postförsändelser till kommunala myndigheter. Genom den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL möjliggörs utlämnande av uppgifter till andra myndigheter när det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Å andra sidan ska rutinmässigt uppgiftsutbyte av sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter i regel vara särskilt författningsreglerat (se prop. 1979/80:2 Del A s. 327).

Som framkommer ovan finns ibland ett behov av att dela uppgifter om den enskildes boendekommun. Det talar för att införa en särskild sekretessbrytande regel för uppgift om enskildas boendekommun. Samtidigt kan ett ökat utbyte av uppgifter innebära risker för den enskilde som kan behöva utredas närmare. Det kan också finnas skäl att begränsa möjligheten att få ut uppgifter till sådana situationer då intresset av att få ut uppgifter framstår som särskild starkt. Det skulle dessutom kunna finnas skäl att se över ansvarsfördelningen mellan folkbokföringskommunen och boendekommunen.

I utredningens uppdrag ingår att ta ställning till om de försändelser som hanteras medför en hantering av allmänna handlingar. I sådana fall ska behovet av kompletterande sekretessbestämmelser utredas och nödvändiga författningsförslag lämnas.¹⁵

Däremot ingår det inte i utredningens uppdrag att på ett mer generellt plan se över behovet av utbyte av uppgifter mellan myndigheter avseende personer med skyddad folkbokföring. Även om utredningen är oförhindrad att lämna förslag som rör närliggande frågor, så bedöms denna frågeställning föranleda utredningsinsatser som inte låter sig göras inom den tid som utredningen har till sitt förfogande. Utredningen saknar därmed möjlighet att hantera frågan om behovet av en sekretessbrytande bestämmelse för uppgift om boendekommun avseende personer med skyddad folkbokföring.

11.9 Sekretessregleringen inom förmedlingsverksamheten ska inskränka meddelarfriheten

Förslag: Sekretessen för uppgifter om enskilds personliga förhållanden som gäller inom förmedlingsmyndighetens verksamhet ska inskränka meddelarfriheten.

Skälen för utredningens förslag: Den grundlagsfästa meddelarfriheten som följer av 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen, TF, och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen, YGL, är stark. Den gäller i normala fall före bestämmelser om sekretess, se 13 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Frågan är om det

¹⁵ Se utredningens kommittédirektiv, dir. 2023:167, s. 7 ff.

finns skäl att inskränka denna frihet till förmån för den enskildes behov av skydd.

Meddelarfriheten innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna uppgifter som i normala fall är sekretessbelagda om det sker med syftet att uppgifterna ska publiceras. Denna frihet ingår som ett led i den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen och syftar till att t.ex. offentliga funktionärer inte ska vara förhindrade att bidra med uppgifter i den allmänna debatten (se prop. 1979/80:2 Del A, s. 104 f.)

Bestämmelser om tystnadsplikt kan dock ges företräde framför meddelarfriheten genom särskilda bestämmelser i OSL (jfr 7 kap. 20 § 2 TF och 5 kap. 4 § 3 YGL). Stor återhållsamhet bör i normala fall gälla vid prövningen av eventuella undantag från meddelarfriheten. Det handlar om att väga olika faktorer mot varandra. Vid bedömningen är sekretessens styrka en faktor som ska tas med i bedömningen. En annan faktor är om uppgifterna har lämnats av enskild i förtroende eller om det är fråga om myndighetsutövning. Om det är fråga om en sekretessreglering med ett omvänt skaderekvisit talar det i någon mån för att meddelarfriheten kan behöva inskränkas. När uppgifter har lämnats av enskild i förtroende bör i normala fall meddelarfrihet vara utesluten. Omvänt gäller när det är fråga om myndighetsutövning.¹⁶

Inom förmedlingen av postförsändelser hanteras en inte obetydlig mängd uppgifter som är känsliga ur integritetssynpunkt. Verksamheten syftar till att ge enskilda en möjlighet att ta emot postförsändelser utan att riskera att utsättas för hot och våld. Dessutom är intresset av att skydda uppgifterna så starkt att det föreslås att sekretessen ska regleras med ett omvänt skaderekvisit där utgångspunkten är att sekretess gäller för uppgifterna. För uppgifter i en särskild postförsändelse föreslås sekretessen till och med vara absolut. Förmedlingsverksamheten saknar dessutom inslag av myndighetsutövning. Mot denna bakgrund bedöms behovet av att ge allmänheten rätt till insyn i förmedlingsverksamheten vara mycket begränsat. Tystnadsplikten som följer av den sekretess som gäller inom förmedlingsmyndighetens verksamhet ska därmed ha företräde framför meddelarfriheten. Det föreslås därmed att det införs en bestämmelse som inskränker meddelarfriheten i fråga om sådan sekretess som gäller inom förmedlingsmyndighetens verksamhet.

¹⁶ Se prop. 1979/80:2 Del A, s. 111 f.

12 Behandlingen av personuppgifter

12.1 Regleringen av förmedlingsverksamheten syftar till att skydda den enskildes personliga integritet

Den nya lagen och förordningen om förmedling av vissa postförsändelser syftar till att göra det möjligt för personer med skyddad folkbokföring och sekretessmarkering i folkbokföringen att ta emot förtroliga meddelanden utan att behöva avslöja sina adressuppgifter. Det är fråga om en reglering som värnar den enskildes integritet. Den innehåller dessutom en rad integritetshöjande åtgärder som syftar till att åstadkomma en hög skyddsnivå för behandlingen av personuppgifter. Det handlar dels om bestämmelser som hindrar förmedlingsmyndigheten från att ta del av innehållet i de postförsändelser som förmedlas, dels om bestämmelser som hindrar att uppgifter som kan leda till skada för enskilda exponeras. Därtill föreslås sekretessbestämmelser som hindrar spridning av känsliga uppgifter.

Samtidigt förutsätter förmedlingen av postförsändelser en viss behandling av personuppgifter för att den ska kunna ske på ett säkert och effektivt sätt. Nedan följer en redogörelse av den personuppgiftsbehandling som förmedlingen av postförsändelser ger upphov till. Därefter bedöms om denna behandling är tillåten enligt gällande regler om behandling av personuppgifter. Särskilt fokus kommer att läggas på sådan ny personuppgiftsbehandling som förslagen i detta betänkande ger upphov till.

EU:s dataskyddsförordning¹ reglerar behandling av personuppgifter. Vad som avses med personuppgifter framgår av artikel 4.1.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

I korthet kan sägas att personuppgifter är varje uppgift som enskilt eller tillsammans med andra uppgifter kan knytas till en levande fysisk person. Av artikeln framgår också att personuppgifter kan knytas till personen antingen direkt eller indirekt. Namn och personnummer är exempel på vad som brukar kategoriseras som direkta personuppgifter. Telefonnummer, registreringsnummer på fordon och diarienummer är exempel på uppgifter som kan identifiera personer indirekt.

Som framgår av artikel 2.1 i EU:s dataskyddsförordning omfattar förordningen behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad. Även manuell behandling omfattas om personuppgifterna ingår i, eller kommer att ingå i, ett register. Nedanstående redogörelse utgår från denna definition. Det innebär att en personuppgiftsbehandling som sker helt manuellt och utan att uppgifterna förs in i något register inte utgör en behandling av personuppgifter. Förmedlingsmyndigheten saknar t.ex. tillgång till personuppgifter som förekommer i själva postförsändelserna. Dessa personuppgifter kommer därför inte att behandlas på ett sådant sätt att de faller in under EU:s dataskyddsförordning.

12.2 Kartläggning av personuppgiftsbehandlingen

Översiktlig genomgång av den personuppgiftsbehandling som förmedlingen av postförsändelser förväntas ge upphov till

Den personuppgiftsbehandling som förmedlingen av postförsändelser ger upphov till är begränsad. Dels eftersom en stor del av hantering sker manuellt, dels eftersom förmedlingsmyndigheten saknar befogenhet att ta del av innehållet i postförsändelserna.

Hanteringen av postförsändelser kommer i vanliga fall att gå till på följande sätt. Postförsändelserna tas emot, sorteras, förses med den slutliga mottagarens namn och adress och lämnas vidare till ett postbefordringsföretag. Därefter levereras postförsändelsen till den slutliga mottagaren.

Postförsändelserna omfattas i normala fall av undantaget i 2 kap. 14 § första stycket 1 tryckfrihetsförordningen, TF. Det blir alltså inte fråga om några allmänna handlingar. Det innebär att utgångspunkten är att uppgifterna som förekommer på postförsändelserna inte kommer att dokumenteras eller blir föremål för någon annan

form av personuppgiftsbehandling. För att postförsändelserna ska kunna förmedlas behöver dock vissa uppgifter om den slutliga mottagaren behandlas så att förmedlingsmyndigheten kan ta fram uppgifter om den slutliga mottagarens adress och förse postförsändelsen med dessa uppgifter. Det innebär en behandling av dessa personuppgifter.

När det gäller innehållet i postförsändelserna så saknar förmedlingsmyndigheten befogenheter att ta del av detta. Personuppgifter som förekommer i postförsändelserna kommer alltså inte att behandlas av förmedlingsmyndigheten. Förmedlingsmyndigheten får dock vidta vissa kontrollåtgärder för att säkerställa att postförsändelserna inte har ett otillåtet innehåll. Dessa åtgärder kan ge upphov till en viss, begränsad, personuppgiftsbehandling. Det kan t.ex. handla om uppgifter om resultatet av dessa kontroller som kan knytas till en viss fysisk person.

Om kontrollerna visar att det är fråga om postförsändelser med ett misstänkt otillåtet innehåll ska de inte förmedlas. När det är fråga om en postförsändelse som misstänks ha ett brottsligt innehåll ska Polismyndigheten underrättas. Om det är fråga om postförsändelser som varken kan delas ut eller returneras kan de lämnas över till Post- och telestyrelsen, PTS. Polismyndigheten och PTS har vissa befogenheter att öppna postförsändelser och behandla personuppgifter som förekommer i försändelserna. Det bedöms dock röra sig om ett fåtal försändelser. Dessutom är det fråga om befogenheter som myndigheterna redan i dag besitter.

När en postförsändelse ska lämnas över till PTS eller hållas kvar i avvaktan på Polismyndighetens hantering har utredningen bedömt att undantaget i 2 kap. 14 § första stycket 1 TF inte längre blir tillämpligt. Postförsändelsen utgör därmed en allmän handling, vilket innebär att vissa krav på diarieföring aktualiseras. Det innebär i sin tur en behandling av personuppgifter.

Till redogörelsen ska läggas att förmedlingsverksamheten kan behöva lämna vidare uppgifter om oriktig eller ofullständig folkbokföring till folkbokföringsverksamheten. Denna uppgiftsskyldighet följer av befintliga regler i folkbokföringslagen (1991:481).

Behandlingen av uppgifter om den slutliga mottagaren

Som framgått ovan behöver förmedlingsmyndigheten hantera vissa uppgifter om den slutliga mottagaren. Inledningsvis behöver myndigheten kunna kontrollera om en viss person omfattas av förmedlingen av postförsändelser. Om den slutliga mottagaren omfattas av förmedling behöver myndigheten kunna hämta in uppgift om dennes adress. Dessa uppgifter hämtas från folkbokföringsverksamheten. Inhämtningen förväntas i huvudsak ske utifrån uppgifter om den enskildes namn och personnummer. Det innebär att följande personuppgifter som rör den slutliga mottagaren kommer att behandlas inom förmedlingsmyndighetens verksamhet:

- namn
- personnummer
- adress
- uppgift om personen omfattas av skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen.

Behandlingen kommer att ske på automatisk väg eller genom någon form av manuellt register. Det innebär att det blir fråga om en personuppgiftsbehandling i den mening som avses i EU:s dataskyddsförordning. Det är fråga om en behandling som föranleds av den reglering som föreslås i detta betänkande. Behandlingen behöver analyseras närmare.

Hanteringen av uppgifter om postförsändelser som ska lämnas till Post- och telestyrelsen eller Polismyndigheten

De postförsändelser som överlämnas till Post- och telestyrelsen eller som ska hållas kvar i avvaktan på Polismyndighetens hantering har bedömts falla utanför undantaget i 2 kap. 14 § första stycket 1 TF. Det innebär att förmedlingsmyndigheten behöver registrera vissa uppgifter i ett diarium, se 5 kap. 1 § OSL offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Av 5 kap. 2 § OSL framgår att följande uppgifter behöver registreras:

- datum då handlingen kom in eller upprättades
- diarienummer eller annan beteckning som handlingen fått vid registreringen
- i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare
- i korthet vad handlingen rör.

Datum då en handling inkom eller upprättades utgör inte i sig en personuppgift eftersom den inte medför att en viss fysisk person kan identifieras. Detsamma torde gälla beskrivningen i korthet av vad handlingen rör. Övriga uppgifter utgör dock personuppgifter som kommer att behandlas på ett sådant sätt att de omfattas av kraven i EU:s dataskyddsförordning. Det är fråga om en ny behandling av personuppgifter hos förmedlingsmyndigheten.

I de fall det förekommer uppgifter om misstänkt brottslighet ska Polismyndigheten underrättas. Underrättelsen ska omfatta de uppgifter som förmedlingsmyndigheten lägger till grund för misstanken och uppgifter om vem som är den ursprungliga avsändaren och den slutliga mottagaren. Även dessa uppgifter behöver registreras. Behandlingen av dessa uppgifter hos förmedlingsmyndigheten är ny och behöver analyseras närmare. Nedan redogörs särskilt för personuppgiftsbehandlingen hos Polismyndigheten och PTS.

Personuppgiftsbehandling med anledning av kontrollen av postförsändelser

Som framgår av avsnitt 11.6 kan förmedlingsmyndigheten behöva ta hjälp av andra myndigheter eller enskilda vid kontrollerna av postförsändelser. Det kan t.ex. handla om att Polismyndigheten bistår med genomsökning med hjälp av hundförare eller att kontrollerna sker genom att förmedlingsmyndigheten upphandlar tjänsten av ett privat företag. Oavsett om kontrollerna sker av förmedlingsmyndigheten eller av någon extern aktör så behöver resultaten av kontrollerna dokumenteras på något sätt. Om kontrollerna inte leder till att något misstänkt hittas så behandlas inga personuppgifter. Om det däremot framkommer uppgifter om att en viss postförsändelse har ett misstänkt innehåll behöver uppgifterna doku-

menteras så att förmedlingsmyndigheten kan vidta lämpliga åtgärder. Det innebär att det kan förekomma behandling av uppgifter om misstänkt brottslighet hos externa aktörer. Denna personuppgiftsbehandling är ny och behöver analyseras närmare.

Det kan förekomma att förmedlingsmyndigheten får reda på att hotbilden avseende en viss slutlig mottagare har ökat. Om den slutliga mottagaren har medgett det så kan förmedlingsmyndigheten vidta särskilda kontroller avseende dennes postförsändelser. Förmedlingsmyndigheten kan behöva upprätta någon form av register kring vilka personer som har medgett att förmedlingsmyndigheten riktar särskilda kontroller mot försändelser som är adresserade till dem. Detta register behöver innehålla uppgifter som gör att det går att identifiera personen som har samtyckt till sådana riktade kontroller. Det rör sig i första hand om uppgifter som namn och personnummer. Uppgifter om närmare anledning till behovet av riktade kontroller bör inte tas upp i detta register. Även denna personuppgiftsbehandling är ny och behöver analyseras närmare.

Det kan i detta sammanhang förtydligas att det endast handlar om att registrera vilka personer som har lämnat samtycke till sådana riktade kontroller som kan anses innebära övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, RF. Det är endast när det är aktuellt att genomföra sådana riktade kontroller som förmedlingsmyndigheten ska inhämta och registrera samtycken. Vid generella kontroller av postförsändelser som inte omfattas av nyss nämnda bestämmelse behövs inga samtycken.

Det kan också förtydligas att grunden för den personuppgiftsbehandling som sker inom förmedlingsverksamheten alltjämt finns i artikel 6.1 e, dvs. är fråga om en behandling som är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse (se avsnitt 12.8). Skälet till att samtycket tas in är att det krävs med anledning av 2 kap. 6 § andra stycket RF.

Behandling av personuppgifter om oriktig eller ofullständig folkbokföring sker redan i dag

Förmedlingen av postförsändelser kan medföra att det framkommer att en uppgift i folkbokföringen om en person som är eller har varit folkbokförd är oriktig eller ofullständig. Sådana uppgifter ska enligt

32 c § folkbokföringslagen (1991:481) som huvudregel lämnas vidare till folkbokföringsverksamheten. För att det ska vara möjligt att kontrollera att skyldigheten har fullgjorts behöver det dokumenteras vilka uppgifter om oriktig eller ofullständig folkbokföring som har framkommit och att de har lämnats över. Det innebär en personuppgiftsbehandling. Samtidigt gäller uppgiftsskyldigheten enligt 32 c § folkbokföringslagen redan i dag. Skatteverket har redan upparbetade rutiner för denna hantering. Det är alltså inte fråga om någon ny eller ändrad personuppgiftsbehandling som behöver analyseras närmare.

*Personuppgiftsbehandlingen hos Polismyndigheten
påverkas inte i någon nämnvärd utsträckning*

De nya kontrollbefogenheterna förväntas leda till att något fler postförsändelser med otillåtet innehåll upptäcks jämfört med i dag. De innebär att uppgifter om misstänkt brottslighet och uppgifter om den ursprungliga avsändaren och den slutliga mottagaren kan behöva överlämnas till Polismyndigheten i något större utsträckning. Behandlingen hos Polismyndigheten sker med stöd av brottsdatalagen (2018:1177) och inte med stöd av EU:s dataskyddsförordning, jfr 1 kap. 2 § brottsdatalagen. Polismyndigheten kan dessutom komma att öppna postförsändelserna som en del av en pågående brottsutredning. Det innebär att Polismyndigheten även kan komma att behandla personuppgifter som förekommer i postförsändelserna.

Samtidigt ankommer det redan i dag på Polismyndigheten att utreda misstänkt brottslighet. Förmedlingsmyndighetens kontrollbefogenheter innebär inga förändringar i detta avseende. Dessutom bedöms den ökning som kan förväntas ske med anledning av förmedlingsmyndighetens kontroller bli liten jämfört med Polismyndighetens övriga brottsutredande verksamhet. Förmedlingen av postförsändelser bedöms därmed inte leda till annat än en mycket liten ökning av personuppgiftsbehandlingen hos Polismyndigheten. Det är inte fråga om någon personuppgiftsbehandling som skiljer sig från den som sker hos Polismyndigheten i dag. Det saknas därmed skäl att närmare analysera personuppgiftsbehandlingen hos Polismyndigheten.

*Personuppgiftsbehandlingen hos Post- och telestyrelsen
kan komma att utökas något*

Det föreslås att postförsändelser som inte kan returneras till den ursprungliga avsändaren ska överlämnas till PTS och hanteras enligt bestämmelserna om obeställbara brev i postlagen (2010:1045). PTS har redan i dag befogenheter att öppna postförsändelser. Det innebär att PTS kan komma att behandla uppgifter som förekommer både utanpå och inuti postförsändelserna.

Som framgår av 2 kap. 9 § postlagen har PTS befogenhet att hantera obeställbara brev. I detta betänkande föreslås att förmedlingen av postförsändelser även ska kunna omfatta andra postförsändelser än brev och att även sådana postförsändelser ska kunna hanteras av PTS om de är obeställbara. Förslagen skulle t.ex. kunna innebära att PTS kan komma att hantera obeställbara paket. Det innebär en viss utvidgning av de befogenheter som PTS har.

I dagsläget är det dock framför allt brev som kommer att vara aktuella att förmedla. PTS hanterar redan i dag obeställbara brev. Det är alltså inte troligt att personuppgiftsbehandlingen hos PTS kommer att utökas i någon större utsträckning. Samtidigt bör den något utökade personuppgiftsbehandling som hanteringen av andra postförsändelser än brev kan ge upphov till analyseras.

12.3 Sammanfattning av kartläggningen

Sammanfattningsvis föranleder förslagen om en reglering av förmedling av postförsändelser att följande personuppgifter hos förmedlingsmyndigheten kan komma att behandlas:

- namn, personnummer, adress och uppgift om att den enskilde omfattas av skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen (avseende alla postförsändelser),
- uppgifter om handlingens avsändare och mottagare (avseende postförsändelser som ska lämnas över till PTS eller när en under rättelse ska göras till Polismyndigheten),
- uppgifter om vilka personer som har medgett att särskilda kontroller genomförs, och

- uppgift om att postförsändelsen har ett misstänkt otillåtet innehåll, inklusive uppgifter om misstänkt brottslighet.

Kontrollerna av postförsändelser kan innebära en motsvarande hantering av uppgifter om misstänkt otillåtet innehåll hos externa myndigheter eller enskilda som bistår förmedlingsmyndigheten vid genomförandet.

Personuppgiftsbehandlingen hos PTS kan komma att utökas något eftersom den enligt förslagen kan komma att omfatta andra postförsändelser än brev. Denna personuppgiftsbehandling omfattar även paketens innehåll som kan innehålla personuppgifter.

Personuppgiftsbehandlingen hos Polismyndigheten bedöms inte påverkas annat än i mycket liten omfattning och sker utifrån befintligt regelverk. Rapporteringen av oriktig eller ofullständig folkbokföring sker utifrån befintliga regler i folkbokföringslagen (1991:481). Det saknas därmed skäl att gå in närmare på behandlingen av personuppgifter i dessa fall.

12.4 Analys av personuppgiftsansvaret

Som framgår av artikel 4 i EU:s dataskyddsförordning² avses med personuppgiftsansvarig den fysiska eller juridiska person som bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. I det inkluderas även offentliga myndigheter. Med personuppgiftsbiträde avses den fysiska eller juridiska person som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning.

Skatteverket bedöms vara personuppgiftsansvarig för all behandling av personuppgifter inom förmedlingsverksamheten, förutom den som sker hos PTS eller Polismyndigheten. I de fallen behandlas personuppgifterna självständigt av dessa myndigheter inom ramen för deras respektive ansvar. Därmed blir PTS och Polismyndigheten personuppgiftsansvariga för sin respektive behandling.

I den utsträckning som Skatteverkets förmedlingsverksamhet tar hjälp av en annan myndighet, ett privat företag eller någon annan enskild för att kontrollera postförsändelserna så kan dessa aktörer bli personuppgiftsbiträden i förhållande till Skatteverket. Som fram-

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG

gått ovan ska tystnadsplikten för privata aktörer regleras genom avtal. Av artikel 28.3 i EU:s dataskyddsförordning framgår att behandlingen av personuppgifter hos personuppgiftsbiträden ska regleras genom personuppgiftsbiträdesavtal. Av artikel 28.3 b framgår vidare att det ska föreskrivas i avtalet att personer med behörighet att behandla personuppgifter har åtagit sig att iaktta konfidentialitet eller att de ska omfattas av en lämplig lagstadgad tystnadsplikt. Det framstår därmed lämpligt att reglera tystnadsplikten genom personuppgiftsbiträdesavtalet. I avtalet bör även säkerställas att personuppgiftsbehandlingen inte blir mer omfattande än vad som är nödvändigt och att behandlingen hos personuppgiftsbiträdet uppfyller övriga krav i EU:s dataskyddsförordning.

Sammantaget bedöms denna rollfördelning skapa goda förutsättningar för en säker personuppgiftsbehandling.

12.5 Analys av vilka typer av personuppgifter som kan komma att behandlas

Känsliga personuppgifter

Som framgår ovan innebär förmedlingen av postförsändelser i normala fall inte någon dokumentation av uppgifter om den ursprungliga avsändaren. När det är fråga om postförsändelser som ska lämnas över till Post- och telestyrelsen, PTS, eller som omfattas av en underrättelse till Polismyndigheten ska dock uppgift om den ursprungliga avsändaren diarieföras hos förmedlingsmyndigheten.

Uppgiften om den ursprungliga avsändaren kan i vissa fall innebära en behandling av känsliga personuppgifter. Med känsliga personuppgifter avses i detta sammanhang de särskilda kategorier av personuppgifter som tas upp i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning.³

Integritetsskyddsmyndigheten, IMY, har t.ex. beslutat om sanktionsavgift mot en regional Hälso- och sjukvårdsnämnd på grund av en hantering av kallelser till vissa vårdbesök som bl.a. innebar att uppgifter om avsändaren exponerades. IMY bedömde att uppgiften om avsändaren innebar en uppgift om den enskildes hälsotillstånd

³ Dessa kallas för känsliga personuppgifter i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, se 3 kap. 1 § nyss nämnda lag.

som är en känslig personuppgift.⁴ Nämnden överklagade IMY:s beslut till allmän förvaltningsdomstol som avslog överklagandet.⁵

Uppgifter om avsändaren kan alltså i vissa fall innebära att det går att dra slutsatser om den slutliga mottagarens hälsostatus. Det gäller framför allt när avsändaren är en vårdinrättning. Men uppgifter om den ursprungliga avsändaren kan också avslöja exempelvis medlemskap i fackförbund eller religiösa sammanslutningar. En behandling av uppgiften om den ursprungliga avsändaren kan alltså innebära en behandling av känsliga personuppgifter.

När postförsändelser ska lämnas över till Polismyndigheten eller PTS behöver alltså behandling av känsliga personuppgifter ske i vissa undantagsfall. Det handlar om situationer då en försändelse misstänks ha ett otillåtet innehåll eller när den behöver returneras och det saknas tillräckliga uppgifter om den ursprungliga avsändaren. Dessutom är det endast i vissa fall som uppgiften om den ursprungliga avsändaren innebär en behandling av känsliga personuppgifter. Sammantaget kommer alltså en behandling av känsliga personuppgifter endast att ske i rena undantagsfall.

Uppgifter som rör lagöverträdelser

De föreslagna kontrollbefogenheterna innebär en behandling av personuppgifter om misstänkt otillåtet innehåll. När det är fråga om innehåll som kan innebära fara för person eller egendom så kan det bli fråga om uppgift om lagöverträdelser. Uppgifterna om otillåtet innehåll kan framkomma genom förmedlingsmyndighetens egna kontroller, men de kan också framkomma genom kontroller som sker hos en extern aktör som bistår förmedlingsmyndigheten. Uppgifter om misstänkt brottslighet ska lämnas vidare till Polismyndigheten. Samtidigt är det inte troligt att förmedlingen av postförsändelser kommer att användas för att skicka brottsligt innehåll annat än vid ett fåtal tillfällen. Behandling av uppgifter om lagöverträdelser kommer därmed troligtvis att ske i en mycket liten omfattning.

⁴ Integritetsskyddsmyndighetens beslut från den 17 januari 2023 avseende Hälso- och sjukvårdsnämnden Dalarna, dnr IMY-2022-695.

⁵ Se Kammarrätten i Stockholms dom den 27 mars 2024 i mål nr 5794-23.

Personnummer

Förmedlingsmyndigheten behöver använda den slutliga mottagarens personnummer för samtliga postförsändelser som förmedlas. Det är en uppgift som har ett särskilt skydd enligt artikel 87 i EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 10 § dataskyddslagen⁶. Denna personuppgift kommer att behandlas i stor utsträckning i förmedlingsverksamheten.

Förmedlingsmyndigheten kan också behöva ta fram ett register med uppgift om vilka slutliga mottagare som samtyckt till riktade kontroller som kan innebära övervakning eller kartläggning av deras personliga förhållanden. Detta register bör i första hand omfatta namn och personnummer.

Personuppgifter som innebär särskilda integritetsrisker

Förmedlingen av postförsändelser avser personer som har skyddade personuppgifter. Följderna av att uppgifter om dessa personer röjs kan bli allvarliga. Särskilt behandlingen av uppgifter om den enskildes adress innebär särskilda integritetsrisker. Även andra uppgifter om den slutliga mottagarens personliga förhållanden kan innebära en förhöjd risknivå. Likaså kan uppgiften om att en person har skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen utgöra en personuppgift som innebär särskilda integritetsrisker. En stor del av de som har skyddad folkbokföring och sekretessmarkering i folkbokföringen är barn. Det är en särskilt skyddsvärd grupp eftersom de har svårare att tillvarata sina rättigheter jämfört med andra. Det beror på att barn kan vara mindre medvetna om berörda risker, följder och skyddsåtgärder samt om sina rättigheter när det gäller behandling av personuppgifter.⁷

Personuppgiftsbehandlingen avseende paket hos Post- och telestyrelsen

Förslagen innebär att PTS kommer att hantera även andra postförsändelser än brev enligt reglerna om obeställbara brev. Det kommer troligtvis i första hand att bli fråga om paket. Syftet med hanteringen

⁶ Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

⁷ Se punkten 38 i skälen till EU:s dataskyddsförordning.

är att få fram uppgifter om den ursprungliga avsändaren så att paketen kan returneras. Som framgått ovan kan det innebära en behandling av känsliga personuppgifter. Dessutom har PTS befogenheter att öppna postförsändelserna. De kan innehålla personuppgifter som rör den enskilde som privatperson, t.ex. uppgifter om den enskildes personliga egenskaper, sociala förhållanden m.m. Det kan alltså även bli fråga om en behandling av personuppgifter som innebär särskilda integritetsrisker. I och med att förmedlingen i första hand kommer att avse brev, kommer hanteringen hos PTS framförallt att ske med stöd av befintliga regler i postlagen (2010:1045). I den utsträckning som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddelar föreskrifter om att även andra postförsändelser ska omfattas av förmedling kommer dock en viss utvidgning ske. Förslagen i detta betänkande kan alltså komma att leda till att behandlingen av personuppgifter hos PTS kommer att utökas till att avse även andra postförsändelser än brev. Postförmedlingen bedöms dock i första hand komma att omfatta brev. Denna utvidgning bedöms därmed bli begränsad.

12.6 Analys av omfattningen av behandlingen av personuppgifter

I dagsläget förmedlas över 1,1 miljon postförsändelser per år. För att dessa ska kunna förmedlas behöver uppgiften om den slutliga mottagarens namn, personnummer, adress och uppgift om att denne omfattas av skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen behandlas av Skatteverket. Personnummer har ett särskilt skydd och övriga uppgifter kan innebära en behandling av personuppgifter som innebär särskilda integritetsrisker.

Behandlingen av personuppgifter om den ursprungliga avsändaren kommer dock endast att ske när det finns misstanke om att en försändelse har ett otillåtet innehåll eller när en försändelse behöver returneras till den ursprungliga avsändaren och det saknas tillräckliga uppgifter om denne. Det är fråga om en mycket liten andel av de postförsändelser som är under förmedling. Känsliga personuppgifter kommer alltså att behandlas i en mycket begränsad omfattning.

Förslaget om att även paket ska kunna behandlas enligt reglerna om obeställbara brev bedöms endast leda till en mycket liten ökning

av den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske hos PTS. Denna myndighet har dessutom erfarenhet av att behandla känsliga personuppgifter och personuppgifter som innebär särskilda integritetsrisker genom sin nuvarande hantering av obeställbar post.

12.7 Analys av ändamålen med personuppgiftsbehandlingen och den enskildes möjlighet att påverka den

Syftet med förmedlingen av postförsändelser är att personer med skyddad folkbokföring och sekretessmarkering i folkbokföringen ska kunna ta emot postförsändelser utan att riskera att utsättas för hot, våld eller allvarliga trakasserier. Förmedlingen är nödvändig för att skydda den enskildes adressuppgifter när denne har skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen. Utan förmedlingen av postförsändelser riskerar dessa skyddsåtgärder att urholkas. Förmedlingen syftar alltså i första hand till att skydda de slutliga mottagarna.

Kontrollen av postförsändelser syftar till att förhindra att förmedlingen av postförsändelser används som ett led i en brottslig verksamhet.

Syftet med att lämna över paket till Post- och telestyrelsen, PTS, är att denna myndighet ska kunna vidta åtgärder för att returnera sådana paket som inte kan förmedlas till mottagaren.

Av artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning⁸ framgår att personuppgifter endast får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Ändamålen med insamlingen av personuppgifterna är att tillhandahålla en effektiv och säker förmedling av postförsändelser till personer med skyddade personuppgifter. För att upprätthålla en tillräcklig nivå av säkerhet behöver uppgifter om misstänkt brottlighet kunna lämnas över till Polismyndigheten för vidare utredning. Risken för att personuppgifterna kan behandlas för andra ändamål bedöms vara liten. Dessutom har utgångspunkten varit att så få personuppgifter som möjligt ska be-

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

handlas. Förmedlingsmyndigheten har inte getts befogenheter att öppna postförsändelserna och dokumentationen av uppgifter hålls till ett minimum. Principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c har alltså beaktats. Dessutom bedöms risken för spridning av personuppgifter vara liten mot bakgrund av att uppgifterna om de särskilda postförsändelserna har belagts med absolut sekretess och att övriga uppgifter om den enskildes personliga förhållanden omfattas av en stark sekretessreglering. I de flesta fall kommer postförsändelserna inte att utgöra allmänna handlingar. Den personuppgiftsbehandling som kommer att ske är alltså kraftigt begränsad.

Den som ansöker om skyddad folkbokföring eller anmäler behov av sekretessmarkering i folkbokföringen ska informeras om den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske inom ramen för förmedlingsverksamheten. Den enskilde har därmed möjlighet att ta ställning till om denne anser att personuppgiftsbehandlingen är godtagbar.

Personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering måste kunna nås av enskilda och myndigheter. Samtidigt ska dessa personer som utgångspunkt inte avslöja sina adressuppgifter. Förmedlingen av postförsändelser får därmed ses som en nödvändig del av dessa personers skydd. Personer som inte anser att behandlingen av personuppgifter är godtagbar kan vidta åtgärder för att styra kommunikationen för att minska behovet av att ta emot fysiska postförsändelser, se avsnitt 10.14. Personer som inte kan acceptera att förmedlingsmyndigheten behandlar dennes personuppgifter får överväga att avsäga sig den skyddade folkbokföringen eller sekretessmarkeringen.

12.8 Bedömning av stödet för personuppgiftsbehandlingen

Bedömning: Den personuppgiftsbehandling hos Skatteverket och Post- och telestyrelsen som föranleds av förslagen i detta betänkande är förenlig med EU:s dataskyddsförordning. Personuppgiftsbehandlingen hos Polismyndigheten är förenlig med brottsdatalagen.

Personuppgifterna kan behandlas med stöd av befintliga regler. Det behöver därmed inte föreslås några kompletterande regler om behandlingen av personuppgifter.

Laglig grund för behandlingen av personuppgifter som föranleds av förmedlingen av postförsändelser

För att en personuppgiftsbehandling ska vara tillåten enligt EU:s dataskyddsförordning⁹ krävs att åtminstone ett av villkoren i artikel 6.1 är uppfyllt. Artikel 6.1 innehåller de rättsliga grunder som finns för att få behandla personuppgifter. Personuppgiftsbehandlingen inom folkbokföringsverksamheten sker i första hand med stöd av punkten e, dvs. att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (se prop. 2017/18:95, s. 45 och prop. 2022/23:41, s. 38 f.).

Personuppgiftsbehandlingen hos Skatteverket och Post- och telestyrelsen, PTS, sker för att tillhandahålla en säker och effektiv postförmedling till personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen. Det bedöms vara en uppgift av allmänt intresse. Personuppgiftsbehandlingen är dessutom begränsad. Den omfattar endast uppgifter som behövs för att förmedla postförsändelserna samt uppgifter som behövs för att förhindra brott, för att postförsändelser ska kunna returneras till den ursprungliga avsändare eller för att uppfylla de krav som gäller vid hantering av allmänna handlingar. Det är en behandling som är nödvändig för att tillhandahålla denna postförmedling. Förutsättningarna i artikel 6.1 e är därmed uppfyllda.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

För att behandlingen ska vara tillåten krävs enligt artikel 6.3 även att behandlingen fastställs i enlighet med unionsrätten eller enligt en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. I detta fall fastställs behandlingen genom författningsförslagen i detta betänkande. De personuppgiftsansvariga omfattas av dessa regler. Personuppgiftsbehandlingen är alltså fastställd på riktigt sätt.

Behandlingen hos Polismyndigheten sker inte med stöd av EU:s dataskyddsförordning, utan med stöd av brottsdatalagen (2018:1177). Denna behandling grundar sig på att den är nödvändig för att Polismyndigheten ska kunna utreda brott, se 2 kap 1 § brottsdatalagen.

Ovanstående grunder för hanteringen av personuppgifter omfattar, förutom själva hanteringen hos den aktuella myndigheten, även att förmedlingsmyndigheten överlämnar uppgifter till PTS och Polismyndigheten när det är aktuellt. Denna hantering sker också med stöd av artikel 6.1 e. Företsättningar i artikel 6.3 är också uppfyllda i fråga om denna hantering.

De generella principerna om personuppgiftsbehandling

Av artikel 5.1 i EU:s dataskyddsförordning framgår ett antal generella principer som gäller för all behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen. Det är den personuppgiftsansvarige som ansvarar för att kunna visa att dessa principer efterlevs (se artikel 5.2). De generella principerna är principerna om:

- laglighet, korrekthet och öppenhet
- ändamålsbegränsning
- uppgiftsminimering
- lagringsminimering
- riktighet
- integritet och konfidentialitet.

När det gäller lagligheten så har utredningen bedömt att personuppgiftsbehandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Den lagliga grunden finns därmed i artikel 6.1 e respektive i 2 kap. 1 § brottsdatalagen när det gäller den hantering som sker

hos Polismyndigheten. Behandlingen fastställs dessutom i nationell rätt genom förslagen i detta betänkande. Principen om laglighet är därmed uppfylld.

Även när det gäller principerna om korrekthet och öppenhet kan konstateras att personuppgiftsbehandlingen kommer att ske i enlighet med den reglering som föreslås i detta betänkande och att den kommer att vara rättvis, skälig och rimlig i förhållande till den registrerade. Skatteverket ska dessutom informera den enskilde om vilken personuppgiftshantering som kan bli aktuell. Hanteringen uppfyller därmed kraven på korrekthet och öppenhet.

Som framgår ovan kommer behandlingen att ske utifrån vissa angivna ändamål. Ändamålet är att tillhandahålla en säker och effektiv postförmedling till personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen. Risken för att personuppgifterna kommer att hanteras på ett sätt som är oförenligt med detta ändamål bedöms som liten. Förmedlingsmyndigheten får inte heller vidta kontroller i förhållande till en viss slutlig mottagare om denne inte har samtyckt till det. Hanteringen bedöms därmed uppfylla kraven på ändamålsbegränsning.

När det gäller kraven på uppgifts- och lagringsminimering kan konstateras att personuppgiftshanteringen är begränsad till sådana situationer då en behandling är nödvändig för att det ska vara möjligt att befordra en postförsändelse till den slutliga mottagaren eller när den behövs för att uppfylla krav på diarieföring. Personuppgiftsbehandlingen kan också behöva ske för att förhindra innehåll som kan orsaka skada på person eller egendom eller för att förhindra att förmedlingen används för brottslig verksamhet. Det är fråga om en personuppgiftshantering som hålls till ett minimum. Dessutom gäller bestämmelsen i artikel 5.1 e i EU:s dataskyddsförordning vid hanteringen av personuppgifter inom förmedlingsverksamheten. Den innebär att personuppgifter inte får förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas.¹⁰ Principerna om uppgifts- och lagringsminimering bedöms därmed vara uppfyllda.

¹⁰ Personuppgifterna får dock behandlas under en längre tidsperiod om det behövs för arkivändamål av allmänt intresse. Bestämmelsen innehåller även undantag som har med forskning och statistik att göra, se artikel 5.1 e i EU:s dataskyddsförordning.

Det ankommer på förmedlingsmyndigheten att se till att de uppgifter som används är riktiga och om nödvändigt uppdaterade. Principen om riktighet är alltså också uppfylld.

Hanteringen av uppgifter om skyddad folkbokföring är behörighetsstyrd hos Skatteverket i dag. Det innebär att endast vissa personer med särskild behörighet får ta del av uppgifterna. Motsvarande bör gälla inom förmedlingen av postförsändelser. Genom en behörighetsstyrning säkerställs en lämplig säkerhet för personuppgifterna. Dessutom ger det ett skydd mot otillåten behandling, förlust, förstöring eller skada av de personuppgifter som behandlas. Principen om integritet och konfidentialitet är därmed uppfylld.

Förutom ovanstående skyddsåtgärder föreslår utredningen bestämmelser om absolut sekretess för uppgifter om de särskilda postförsändelserna och ett starkt sekretesskydd för uppgifterna om enskilds personliga förhållanden (se avsnitt 11.2). Dessutom föreslås att uppgifterna om den ursprungliga avsändaren och den slutliga mottagaren ska vara dolda för obehöriga (se avsnitt 10.9). Åtgärderna behövs mot bakgrund av de särskilda integritetsrisker som behandlingen av dessa personuppgifter innebär. I och med dessa åtgärder bedöms personuppgiftshanteringen kunna ske på ett säkert sätt.

Stödet för behandlingen av den slutliga mottagarens personnummer

Som framgått ovan innebär förslagen i detta betänkande att uppgifter om den slutliga mottagarens personnummer kommer att behandlas. Av 3 kap. 10 § dataskyddslagen¹¹ framgår att den enskildes personnummer får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

Utan förmedling av postförsändelser skulle det skydd för personuppgifter som erhålls genom åtgärderna skyddad folkbokföring och sekretessmarkering i folkbokföringen urholkas. Behandlingen av uppgift om personnummer är vidare nödvändig för att identifiera den slutliga mottagaren så att postförsändelsen inte skickas till fel person. Personnumret behövs också för att identifiera vilka personer som har samtyckt till riktade kontroller. Utan användning av den slutliga mottagarens personnummer skulle det inte vara möjligt att

¹¹ Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

förmedla postförsändelser på ett säkert sätt. Dessutom föreslås att uppgifterna om den slutliga mottagaren ska döljas från exponering för obehöriga (se avsnitt 10.9). Behandlingen av den slutliga mottagarens personnummer kan vid en intresseavvägning mellan behovet av en säker identifiering och de integritetsrisker som detta innebär anses vara klart motiverad med hänsyn till ändamålet med personuppgiftsbehandlingen.

Stödet för behandlingen av känsliga personuppgifter

Av artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning framgår att utgångspunkten är att det är förbjudet att behandla vissa kategorier av personuppgifter. Det handlar om sådana uppgifter som avslöjar bl.a. ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförbund och uppgifter om hälsa eller sexualliv. Som framgått ovan kan uppgift om den ursprungliga avsändaren, tillsammans med uppgift om den slutliga mottagaren, innebära att sådana uppgifter behandlas. Det kan handla om kallelser från vården, brev från fackförbund eller från religiösa samfund och olika föreningar. Det förutsätter givetvis att det är möjligt att knyta uppgiften till den slutliga mottagaren eller någon annan fysisk person, dvs. att det över huvud taget är fråga om en personuppgift. I och med att uppgiften om den ursprungliga avsändaren finns på en postförsändelse som innehåller uppgifter om den slutliga mottagaren, får det som utgångspunkt anses vara fråga om en personuppgift.

Uppgifter om avsändaren ska i normala fall inte dokumenteras. När det är fråga om postförsändelser som ska lämnas över till PTS eller Polismyndigheten behövs dock uppgiften vid hanteringen hos den mottagande myndigheten. Polismyndigheten behöver uppgiften för myndighetens brottsutredning. PTS behöver uppgiften för att kunna skicka tillbaka försändelsen till den ursprungliga avsändaren. Dessutom utgör dessa postförsändelser som utgångspunkt allmänna handlingar, vilket medför krav på dokumentation av uppgiften om den ursprungliga avsändaren hos förmedlingsmyndigheten. Samtidigt är det bara i vissa fall som uppgiften om den ursprungliga avsändaren innebär en behandling av känsliga personuppgifter. Omfattningen av behandlingen av sådana personuppgifter bedöms alltså vara mycket liten.

Ett av undantagen till förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter finns i artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning. Undantaget omfattar behandling av sådana uppgifter som är nödvändiga av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. I sådana fall måste dessutom behandlingen ske på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas internationella rätt. Den måste vidare stå i proportion till det eftersträlvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

I 3 kap. 3 § dataskyddslagen finns närmare bestämmelser om behandling av känsliga personuppgifter. Av dessa framgår att behandling får ske av en myndighet om uppgiften har lämnats till myndigheten och behandling krävs enligt lag, om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende eller i annat fall, eller om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Vid behandling som sker enbart med detta stöd är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

Av förarbetena till dataskyddslagen framgår att bestämmelsen klargör att det är tillåtet för myndigheter att utföra sådan behandling av känsliga personuppgifter som krävs i myndigheternas verksamhet som en direkt följd av offentlighets- och sekretesslagens och förvaltningslagens bestämmelser om hur allmänna handlingar ska hanteras, exempelvis genom krav på diarieföring och skyldighet att ta emot e-post. Myndigheter har även möjlighet att behandla personuppgifter utan koppling till ett visst ärende eller på grund av krav i annan lag. I sådana fall krävs att behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och att den personuppgiftsansvarige, i det enskilda fallet, gör en bedömning av om behandlingen innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet (se prop. 2017/18:105, s. 194).

I detta fall följer behandlingen direkt av kraven i 5 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Behandlingen är dessutom nödvändig i Polismyndighetens brottsutredning och för att PTS ska kunna hantera försändelsen enligt reglerna om obeställbara brev i 2 kap. 9, 10, 12 och 13 §§ postlagen (2010:1045). Behandlingen sker inte i större utsträckning än vad som är nödvändigt för

att uppfylla kraven i fråga om hanteringen av allmänna handlingar eller för att Polismyndigheten och PTS ska kunna hantera postförsändelserna på ett ändamålsenligt sätt. Behandlingen bedöms därmed stå i proportion till det eftersträlvade syftet och bedöms vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd.

Slutligen krävs även att behandlingen innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Förslaget på krav på åtgärder som hindrar exponering av uppgifter om den ursprungliga avsändaren utgör en sådan åtgärd. Utredningen föreslår också att det ska gälla absolut sekretess för uppgifter om den särskilda postförsändelsen, vilket inkluderar uppgiften om den ursprungliga avsändaren. Dessutom innehåller 3 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen ett förbud mot att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter som gäller inom förmedlingsverksamheten. Förmedlingsmyndigheten förutsätts även använda sig av behörighetsstyrning så att endast ett begränsat antal personer får hantera personuppgifterna.

Som framgår ovan fastställs hanteringen av personuppgifter i nationell rätt genom författningsförslagen i detta betänkande. Sammantaget bedömer utredningen att kraven i artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning är uppfyllda. Det finns därmed laglig grund för den behandling av känsliga personuppgifter som behövs inom förmedlingsmyndigheten och PTS.

När det gäller behandlingen hos Polismyndigheten är det tillåtet att behandla känsliga personuppgifter om det är nödvändigt för diarieföring eller om uppgifterna har lämnats i en anmälan och behandlingen är nödvändig för myndighetens handläggning (se 2 kap. 11–13 och 2 §§ brottsdatalagen). Behandlingen av känsliga personuppgifter är därmed tillåten även hos Polismyndigheten.

Stödet för behandlingen av uppgifter om lagöverträdelse

Av artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning framgår att behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse, eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1, endast får utföras under kontroll av myndighet. Behandling som sker utan kontroll av myndighet kan ändå medges om den

är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för den registrerades rättigheter och friheter har fastställts. Ett fullständigt register över fällande domar i brottmål får dock endast föras under kontroll av en myndighet.

Skatteverkets förmedlingsverksamhet föreslås få befogenhet att kontrollera så att postförsändelserna inte innehåller något som kan innebära risk för skada på person eller egendom, eller som kan utgöra ett led i en brottslig gärning. Om postförsändelserna misstänks ha ett otillåtet innehåll ska förmedlingsmyndigheten vidta lämpliga åtgärder för att kontrollera om misstanken är befogad. Om misstanken kvarstår så ska Polismyndigheten underrättas. Förmedlingsmyndighetens åtgärder innebär dock ingen utredning av den misstänkta brottsligheten, utan handlar endast om att kontrollera om de förhållanden som föranleder misstankarna är befogade eller inte.

Under tiden som förmedlingsmyndigheten hanterar postförsändelsen har det som utgångspunkt inte inletts något rättsligt förfarande. Exakt var gränserna går för när en uppgift ska anses vara en uppgift om en lagöverträdelse enligt EU:s dataskyddsförordning är inte klarlagt, men Integritetsskyddsmyndigheten, IMY, har bedömt att uppgifterna måste ha uppnått en viss konkretionsgrad för att det ska vara fråga om en uppgift om en lagöverträdelse. En tillräcklig konkretionsgrad kan t.ex. ha nåtts om uppgifterna avser ett visst brott eller en viss brottskategori. En tillräcklig konkretionsgrad kan också ha nåtts om uppgifterna har sammanställts på ett sådant sätt att de motsvarar rekvisiten i en straffbestämmelse. Uppgifter om faktiska iakttagelser, eller passiv registrering av rena händelseförlopp, innebär däremot i normala fall inte att det är fråga om uppgifter om lagöverträdelser.¹²

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att om det är fråga om en misstanke om brott, som kvarstår efter att förmedlingsmyndigheten har vidtagit lämpliga åtgärder för att kontrollera om misstanken är befogad, så är det fråga om en förhållandevis konkret misstanke. Då bedöms uppgiften utgöra en uppgift om misstänkt lagöverträdelse enligt artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning.

Inom förmedlingsverksamheten kommer det alltså i viss utsträckning att behandlas uppgifter om lagöverträdelser som kan innefatta

¹² Se Integritetsskyddsmyndighetens rättsliga ställningstagande från den 8 december 2021 om innebörden av begreppet personuppgifter som innefattar brott i artikel 10 i dataskyddsförordningen, dnr IMYRS 2021:1, s. 15.

brott. När det är förmedlingsverksamheten som utför kontrollerna sker behandlingen av en myndighet i enlighet med de lagregler som föreslås i detta betänkande. Behandlingen är begränsad till att utreda om en misstänkt brottslighet är befogad. Om det visar sig att så är fallet ska förmedlingsmyndigheten underrätta Polismyndigheten som har befogenheter att vidta lämpliga åtgärder. Uppgifter om den särskilda försändelsen föreslås dessutom skyddas med absolut sekretess. Det ska inte heller upprättas några fullständiga register över fällande domar i brottmål. Behandlingen hos förmedlingsverksamheten bedöms därmed vara tillåten enligt EU:s dataskyddsförordning.

Förmedlingsmyndigheten ska också kunna ta hjälp av en annan myndighet eller av en enskild för att utföra de kontrollåtgärder som behövs. I sådana fall är den externa hanteringen begränsad till att avse själva kontrollåtgärden. Myndigheten eller den enskilde ska därefter lämna över resultatet av kontrollåtgärden till förmedlingsverksamheten som får ta ställning till om det finns anledning att misstänka att postförsändelsen har ett otillåtet innehåll och om det behöver vidtas några åtgärder för att kontrollera om misstanken är befogad. Vid sådan kontroll ska uppgifterna om den slutliga mottagaren och den ursprungliga avsändaren döljas för den externa aktören. Det blir därmed inte fråga om någon personuppgiftsbehandling hos den externa aktören. Det blir alltså inte heller fråga om behandling av en uppgift om lagöverträdelse i den mening som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning.

Myndigheter och enskilda som bistår förmedlingsverksamheten med att vidta kontrollåtgärder bedöms därmed inte hantera personuppgifter om misstänkta lagöverträdelser i den mening som avses i EU:s dataskyddsförordning.

Slutlig proportionalitetsbedömning

Som framgått ovan har behandling av personuppgifter bedömts vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Den lagliga grunden för behandling av personuppgifter finns alltså i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning. Dessutom fastställs grunden för behandlingen i nationell rätt genom förslagen i detta betänkande, jfr artikel 6.3.

Hanteringens omfattar uppgifter om den slutliga mottagarens personnummer, känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse. Behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse sker dock endast i mycket liten omfattning och endast när det är absolut nödvändigt. Behandlingen av uppgiften om den slutliga mottagarens personnummer är nödvändig för att kunna skicka postförsändelserna till rätt person. Personnumret ska dessutom skyddas för exponering för obehöriga.

All personuppgiftshantering kan sägas innebära någon form av integritetsintrång för den enskilde. När det gäller förmedlingen av postförsändelser innebär behandlingen dessutom särskilda integritetsrisker eftersom uppgifterna kan användas av potentiella förövare som kan utsätta den enskilde för hot, våld eller allvarliga trakasserier. Dessutom har brev och andra förtroliga försändelser ett särskilt grundlagsskydd genom 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen. Av andra stycket i nyss nämnda paragraf är enskilda skyddade mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Utredningen har föreslagit ett antal begränsande åtgärder som ska säkerställa att personuppgiftshantering inte går längre än vad som är nödvändigt. I detta sammanhang kan särskilt lyftas fram att förmedlingsverksamheten enligt förslagen i detta betänkande är förhindrad att ta del av innehållet i postförsändelserna. Därigenom säkerställs den grundlagsskyddade rätten till förtroliga försändelser. Dessutom får kontroller inte ske i förhållande till en viss slutlig mottagare om denne inte har samtyckt till detta. Därmed skyddas enskilda mot betydande intrång i den personliga integriteten genom övervakning och kartläggning utan samtycke. Dessutom föreslås absolut sekretess för uppgifter om särskilda postförsändelser och stark sekretess för andra uppgifter om enskilds personliga förhållanden.

Sammantaget bedöms personuppgiftsbehandlingen vara väl ägnad att uppfylla de behov som finns inom förmedlingen av postförsändelser. Den går inte längre än nödvändigt och de integritetsrisker som den innebär för enskilda motverkas genom de begränsande åtgärder som föreslås.

Behandlingen sker för att tillhandahålla en säker och effektiv förmedling av postförsändelser för utsatta personer. Det får anses vara ett legitimt mål.

Personuppgiftsbehandlingen bedöms mot bakgrund av ovanstående vara både nödvändig och proportionell. Några jämförbara alternativ som innebär mindre integritetsrisker har inte identifierats. Den personuppgiftsbehandling som sker med anledning av förslagen i detta betänkande bedöms därmed uppfylla kraven i EU:s dataskyddsförordning.

Behandlingen av uppgifter om misstänkt brottslighet hos Polismyndigheten sker med stöd av brottsdatalagen (2018:1177). Behandlingen skiljer sig inte från den behandling som normalt sker hos denna myndighet. Den bedöms därmed också uppfylla kravet på proportionalitet. Några alternativa sätt att hantera brottsmisstankar än att låta Polismyndigheten utreda dem bedöms inte finnas. Hanteringen av personuppgifter hos Polismyndigheten bedöms därmed uppfylla kraven i brottsdatalagen.

13 Bevarande, gallring och avhändande av allmänna handlingar

13.1 Reglerna om myndigheters arkiv

Handlingsoffentligheten

Som framgår av 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, TF, har var och en som utgångspunkt rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt får endast begränsas under vissa angivna förutsättningar som framgår av 2 kap. 2 § första stycket TF. Det handlar om när begränsningar krävs med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet, rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, intresset av att förebygga och beivra brott, det allmännas ekonomiska intresse eller skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Med handling avses en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 3 § TF). Handlingar är allmänna om de förvaras hos en myndighet och är att anse som inkomna eller upprättade hos myndigheten (2 kap. 4 § TF). Detsamma gäller minnesanteckningar och utkast m.m. som tas om hand för arkivering (2 kap. 12 § TF).

I 2 kap. 13 och 14 §§ TF finns undantag som innebär att handlingar som har inkommit eller upprättats hos en myndighet ändå inte utgör allmänna handlingar. I detta sammanhang är undantaget i 2 kap. 14 § första stycket 1 TF av särskilt intresse. Det innebär att ett brev, ett telegram eller någon annan sådan handling som har lämnats in till eller upprättats hos en myndighet endast för befordran av ett meddelande inte utgör en allmän handling.

Arkivlagen, arkivförordningen och Riksarkivets föreskrifter

För att handlingsoffentligheten ska kunna utnyttjas fullt ut behöver de allmänna handlingarna bevaras, hållas ordnade och vårdas så att allmänheten har möjlighet att ta del av dem. Det är bl.a. mot denna bakgrund som reglerna i arkivlagen (1990:782) tillkommit. Arkivlagen tillgodoser även behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen samt forskningens behov (se 3 § nyss nämnd lag).

Arkivlagen är en ramlag som innehåller allmänt hållna regler för myndigheternas verksamheter. Lagen fylls ut genom regler i arkivförordningen (1991:446). För att konkretisera reglerna i arkivlagen och arkivförordningen har Riksarkivet meddelat föreskrifter och allmänna råd.

Riksarkivets generella föreskrifter och allmänna råd publiceras i Riksarkivets författningssamling (RA-FS). RA-FS 1991:1¹ innehåller föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter. Dessa föreskrifter omfattar bl.a. regler om avgränsning och organisation av arkiv, arkivredovisning och gallring samt framställning, förvaring, skydd och överlämnande av handlingar.

Riksarkivet utfärdar även myndighetsspecifika föreskrifter och beslut (RA-MS). I dessa föreskrifter regleras frågor om bl.a. gallring, överlämnande, införlivande, utlån, bevarande samt undantag från de generella föreskrifterna. När Riksarkivet har fått bemyndigande att föreskriva om undantag från gallring meddelas sådana bestämmelser i serien RA-MS. Riksarkivet har t.ex. meddelat föreskrifter om gallring i folkbokföringsverksamheten hos Skatteverket (RA-MS 2018:38).

13.2 Postförsändelserna utgör i normala fall inte några allmänna handlingar som ska bevaras

Bedömning: Postförsändelser som endast är under befordran omfattas inte av några krav på bevarande. Detsamma gäller handlingar som har upprättats endast för en sådan befordran.

¹ Ändrade och omtryckta genom: RA-FS 1997:4, ändrade genom: RA-FS 2008:4, RA-FS 2012:1, RA-FS 2018:2, ändrade och omtryckta genom: RA-FS 2019:2, ändrade genom: RA-FS 2021:4, RA-FS 2021:5, RA-FS 2022:4, RA-FS 2024:1.

Skälen för utredningens bedömning: Som framgått ovan har arkivreglerna tillkommit bl.a. för att säkerställa allmänhetens tillgång till allmänna handlingar. Som framgår av 3 § arkivlagen (1990:782) bildas myndigheternas arkiv av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet samt minnesanteckningar och utkast m.m. som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen, TF. Dessa handlingar omfattas av krav på att de ska bevaras, hållas ordnade och vårdas.

Kraven i arkivlagen, arkivförordningen och Riksarkivets föreskrifter gäller dock endast allmänna handlingar och minnesanteckningar, utkast m.m. som ska tas om hand för arkivering. Som framgår av avsnitt 11.1 har utredningen bedömt att undantaget i 2 kap. 14 § första stycket 1 TF är tillämpligt på postförsändelser som är under befordran av förmedlingsmyndigheten. Det innebär att postförsändelserna och de handlingar som upprättas av myndigheten med anledning av dessa inte utgör några allmänna handlingar. Det finns därmed inga krav på att de ska tas om hand för arkivering och bevaras. Utredningen har även bedömt att postförsändelser som skickas tillbaka direkt till den ursprungliga avsändaren av förmedlingsmyndigheten omfattas av undantaget i 2 kap. 14 § första stycket 1 TF. Arkivreglerna utgör alltså inget hinder mot att lämna postförsändelsen till den slutliga mottagaren eller returnera den till den ursprungliga avsändaren.

Undantaget i TF omfattar även handlingar som har upprättats endast för befordran av en postförsändelse. Sådana handlingar omfattas alltså inte heller av något krav på bevarande.

13.3 Bestämmelserna om hanteringen av postförsändelser utgör bestämmelser om avhändande i arkivlagens mening

Bedömning: De föreslagna bestämmelserna om att Skatteverket ska förmedla, returnera eller överlämna postförsändelserna till Post- och telestyrelsen utgör bestämmelser om avhändande i arkivlagens mening. Dessa försändelser omfattas inte av något krav på bevarande.

Bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken utgör bestämmelser om avhändande i arkivlagens mening för Skatteverket. Det finns därmed inte något krav på att Skatteverket bevarar försändelser som ska lämnas över med anledning av ett beslut om beslag.

Skälen för utredningens bedömning: Som framgår ovan har utredningen bedömt att postförsändelser som är under befordran, och handlingar som har upprättats endast för befordran av en sådan postförsändelse, inte utgör allmänna handlingar eftersom de omfattas av undantaget i 2 kap. 14 § första stycket 1 tryckfrihetsförordningen, TF. De omfattas därmed inte av kraven på bevarande i arkivlagen (1990:782).

Som framgår av avsnitt 10.11 föreslås att myndigheten i vissa fall ska lämna över postförsändelser till Post- och telestyrelsen, PTS. Postförsändelser som misstänks utgöra ett led i en brottslig gärning ska föranleda en underrättelse till Polismyndigheten och hållas kvar i upp till 14 dagar i avvaktan på Polismyndighetens hantering. Under denna tid kan beslut i fråga om beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken komma att fattas (se avsnitt 10.6 och 10.11). Utredningen har i avsnitt 11.1 bedömt att denna hantering faller utanför vad som kan anses vara en ren befordran.² De postförsändelser som hanteras på detta sätt omfattas därmed inte av undantaget i TF och utgör som utgångspunkt allmänna handlingar eftersom de ha inkommit till myndigheten. Detsamma gäller handlingar som upprättas hos myndigheten med anledning av hanteringen av dessa postförsändelser (jfr 2 kap. 4 § TF).

Som framgår av 3 § arkivlagen består myndigheternas arkiv av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana

² Se rättsfallet HFD 2019 ref. 29.

minnesanteckningar, utkast m.m. som avses i 2 kap. 12 § TF och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Dessa handlingar är en del av det nationella kulturarvet och ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att det tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen och forskningens behov.

I 10 § arkivlagen framgår de övergripande förutsättningarna för gallring. Det är ett undantag från reglerna om bevarande i 3 § arkivlagen. Vid gallring ska alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

När det gäller statliga myndigheter är möjligheterna till gallring begränsade. Av 14 § arkivförordningen framgår att sådana myndigheter endast får gallra allmänna handlingar i enlighet med föreskrifter eller beslut från Riksarkivet, om det inte finns särskilda gallringsföreskrifter i lag eller förordning.

Postförsändelser som utgör allmänna handlingar ska alltså som utgångspunkt ingå i Skatteverkets arkiv och bevaras. Detsamma gäller sådana allmänna handlingar som har upprättats hos myndigheten med anledning av hanteringen av sådana postförsändelser.

I praktiken skulle kravet på att bevara postförsändelserna bli oförenligt med kravet på att lämna över dem till PTS. Detsamma gäller när Skatteverket ska lämna över postförsändelser med anledning av ett beslut om beslag. Dessutom saknar Skatteverket tillgång till innehållet i försändelserna som ska lämnas över. Av 12 § arkivlagen framgår dock att statliga myndigheter i stället får avhända sig allmänna handlingar genom överlämnande om det sker med stöd av lag, förordning eller särskilt beslut från regeringen.

Utredningens förslag att postförsändelser som inte kan förmedlas till den slutliga mottagaren, eller returneras till den ursprungliga avsändaren, ska lämnas över till PTS för hantering enligt reglerna om obeställbara brev innebär ett krav på avhändande. Bestämmelsen föreslås genom lag. Utredningen bedömer därmed att bestämmelsen om överlämnande till PTS utgör en bestämmelse om avhändande enligt 12 § arkivlagen. Skatteverket är alltså inte skyldigt att bevara dessa försändelser.

Försändelser som föranleder en underrättelse till Polismyndigheten och som ska hållas kvar i avvaktan på Polismyndighetens

hantering kan bli föremål för olika åtgärder. Om det fattas beslut om att försändelsen ska tas i beslag kan Skatteverket bli skyldigt att lämna över försändelsen. Bestämmelserna om beslag innebär i sådana fall ett krav på avhändande. Det innebär att reglerna om beslag i 27 kap. rättegångsbalken kan utgöra bestämmelser om avhändande enligt 12 § arkivlagen för Skatteverket. Försändelser som avhänds Skatteverket genom beslag behöver därmed inte bevaras av förmedlingsmyndigheten.

När en försändelse inte tas i beslag, eller har tagits i beslag men återlämnats till Skatteverket, så ska myndigheten göra en ny bedömning av om försändelsen ska förmedlas eller returneras. Några andra alternativ finns inte. Bestämmelserna om att försändelserna ska förmedlas, eller returneras till den ursprungliga avsändaren, utgör därmed också bestämmelser om avhändande av försändelserna. Dessa utgör också bestämmelser om avhändande enligt 12 § arkivlagen och innebär att Skatteverket inte behöver bevara dessa försändelser.

Sammantaget bedömer utredningen att bestämmelserna om att förmedla, returnera eller överlämna försändelserna till PTS innebär att Skatteverket inte behöver bevara postförsändelserna. Detsamma gäller postförsändelser som avhänds myndigheten genom beslag. Det är dessutom fråga om uppgifter som föreslås omfattas av absolut sekretess (se avsnitt 11.2). Det innebär att allmänheten ändå saknar rätt att få del av uppgifterna. Intresset av att bevara dem är därmed svagt (jfr 3 § tredje stycket arkivlagen).

13.4 Hanteringen av andra allmänna handlingar inom förmedlingsverksamheten

Bedömning: Frågor om bevarande och gallring av andra allmänna handlingar än postförsändelser får regleras genom föreskrifter och beslut från Riksarkivet.

Skälen för utredningens bedömning: Som framgår ovan utgör postförsändelser som endast är under befordran av Skatteverket, och handlingar som har upprättats av myndigheten endast med anledning av en sådan befordran, inte allmänna handlingar. De omfattas alltså inte av krav på arkivering och bevarande. När det gäller postförsändelser som ska lämnas över till Post- och telestyrelsen, PTS, eller som

hålls kvar i avvaktan på Polismyndighetens hantering, så kan det däremot bli fråga om allmänna handlingar. Som framgår i avsnittet ovan finns dock bestämmelser om avhändande som innebär att det saknas krav på att Skatteverket ska bevara dessa postförsändelser. Postförsändelser som hanteras inom förmedlingsverksamheten behöver därmed inte bevaras.

Det kan dock finnas andra allmänna handlingar som behöver hanteras med anledning av Skatteverkets hantering av förmedlingen av postförsändelser. Det kan t.ex. vara fråga om handlingar som har upprättats av myndigheten med anledning av postförsändelser som inte omfattas av undantaget i 2 kap. 14 § första stycket 1 tryckfrihetsförordningen, TF. Det kan också vara fråga om upprättade myndighetsrutiner och andra handlingar som saknar samband med hanteringen av postförsändelser.

Sådana allmänna handlingar bör hanteras på samma sätt som hos andra statliga myndigheter. Det innebär att de får ingå i myndighetens arkiv enligt 3 § arkivlagen och hanteras enligt de föreskrifter som har meddelats av Riksarkivet, se särskilt RA-FS 1991:1³ som innehåller föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter. Dessutom kan Riksarkivet meddela särskilda myndighetsspecifika föreskrifter och beslut, RA-MS, för förmedlingsverksamheten om det skulle behövas.

³ Ändrade och omtryckta genom: RA-FS 1997:4, ändrade genom: RA-FS 2008:4, RA-FS 2012:1, RA-FS 2018:2, ändrade och omtryckta genom: RA-FS 2019:2, ändrade genom: RA-FS 2021:4, RA-FS 2021:5, RA-FS 2022:4, RA-FS 2024:1.

14 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Den nya lagen och förordningen om förmedling av vissa postförsändelser ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Ändringarna i postlagen och offentlighets- och sekretesslagen ska träda i kraft samtidigt som den nya lagen och förordningen.

Skälen för utredningens förslag: I dagsläget styrs förmedlingen av postförsändelser enbart av Skatteverkets interna rutiner. Myndighetens hantering saknar tydligt författningsstöd, vilket är problematiskt med hänsyn till legalitetsprincipen, jfr 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen och 5 § första stycket förvaltningslagen (2017:900). Utredningen har också bedömt att bristen på författningsstöd är en bidragande orsak till problemet med bristande effektivitet och att den skapar osäkerhet för personer som behöver använda förmedlingen (se avsnitt 9.1). Frånvaron av särskilda regler om kontroll av postförsändelser och om sekretess för uppgifter som hanteras inom förmedlingsverksamheten innebär också risker för de slutliga mottagarna. Mot denna bakgrund är det angeläget att den nya lagen och förordningen kan träda i kraft så snart som möjligt.

Skatteverket tillhandahåller redan i dag en förmedling av postförsändelser till personer med skyddad folkbokföring och sekretessmarkering i folkbokföringen. Den nya lagen om förmedling av vissa postförsändelser innehåller i och för sig utökade kontrollbefogenheter för Skatteverket, men den anpassning som det kan medföra för verksamheten bedöms kunna införas successivt även efter att den nya lagen och förordningen har trätt i kraft.

Post- och telestyrelsen hanterar redan i dag obeställbara brev. Förutsatt att regeringen inte väljer att föreskriva att även andra postförsändelser än brev ska omfattas av förmedling bedöms myndig-

hetens verksamhet, utan större anpassning, kunna hantera de krav som följer av den nya lagen om förmedling av postförsändelser.

Polismyndighetens verksamhet bedöms inte påverkas i någon väsentlig utsträckning.

För postbefordringsföretagen innebär ändringarna i postlagen (2010:1045) framför allt att det blir tydligare hur postförsändelser som är under förmedling ska hanteras. De nya reglerna bedöms inte innebära några väsentliga förändringar för dessa företag.

Med hänsyn till ovanstående och de återstående stegen i lagstiftningsprocessen bedömer utredningen att den nya lagen och förordningen kan träda i kraft den 1 januari 2027. Detsamma gäller förslaget till ändringar i postlagen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Den nya lagen och förordningen, samt ändringarna i postlagen och OSL, bedöms kunna tillämpas direkt vid ikraftträdandet. Det saknas därmed behov av övergångsbestämmelser.

15 Konsekvensanalys

15.1 Problembeskrivning och målsättning

15.1.1 Inledande lägesbild

Antalet personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen ökar stadigt från år till år. Under de senaste 10 åren har antalet mer än fördubblats och i maj 2025 omfattades cirka 35 000 personer av detta skydd.¹ Av dessa personer uppskattas att ungefär en tredjedel har skyddad folkbokföring.² Det finns inget som tyder på att antalet personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen kommer att minska.

I dagsläget omfattar Skatteverkets förmedling över 1,1 miljon försändelser årligen. Av dessa utgör omkring 90 procent brev från vårdinstanser, banker, myndigheter och företag m.m., 8 procent medlemstidningar och 3 procent rekommenderade brev och paket (se avsnitt 8.4.3). Förmedlingen av dessa försändelser tar ungefär 48 årsarbetskrafter i anspråk hos Skatteverket.³

På postområdet finns en tydlig trend som innebär att brev med skriftliga meddelanden ersätts av digital kommunikation. Under 2000-talet har i princip två av tre fysiska brev ersatts av digital kommunikation (se avsnitt 8.2.3.). I och med att en så stor andel av de postförsändelser som förmedlas består av brev så finns det förutsättningar för en minskning av antalet postförsändelser. Det förutsätter dock att myndigheter, vårdinstanser och företag utnyttjar den digitala tekniken. Det förutsätter också att enskilda vidtar åtgärder för att minska sitt behov av att ta emot fysiska postförsändelser. Det kan t.ex. handla om att ansluta sig till en digital brevlåda, sköta ärenden genom s.k. appar och hemsidor, använda tjänsterna e-faktura

¹ Enligt uppgifter från Skatteverket.

² Se Skatteverkets enkätstudie från december 2023 *Att leva med skyddade personuppgifter*, s. 5.

³ Se uppgifter inlämnade per mail från Skatteverket den 13 maj 2025.

och autogiro m.m. Även mer traditionella alternativ såsom telefon-samtal och fysiska besök kan många gånger ersätta förmedling av fysisk post (se avsnitt 10.14).

Det finns dock alltid en liten del av befolkningen som har svårt att ersätta förmedlingen av postförsändelser med digitala alternativ. Det handlar främst om äldre och personer med funktionsnedsättningar eller språksvårigheter (se avsnitt 8.2.3). Det är därmed inte sannolikt att förmedlingen av postförsändelser helt kommer att ersättas av digitala alternativ, åtminstone inte inom en överskådlig framtid.

Det finns ytterligare en faktor som bör beaktas. E-handeln har inneburit en ökning av behovet att ta emot postförsändelser som innehåller varor. Det gäller både s.k. paketbrev som väger högst 2 kg och tyngre paketförsändelser. Andelen paketbrev och paketförsändelser är dock fortfarande en ganska liten andel av postmarknaden (se avsnitt 8.2.4). Som framgått ovan är det endast omkring tre procent av de förmedlande postförsändelserna som bestod av rekommenderade brev och paket. Utredningen har också bedömt att behovet av att ta emot andra postförsändelser än brev är mycket begränsat i dagsläget (se avsnitt 10.5). Det mesta talar för att e-handeln kommer att fortsätta att öka och att möjligheterna att handla i fysiska butiker kommer att minska. Behovet av att ta emot paketbrev och paket kommer alltså med stor sannolikhet att öka.

15.1.2 Bristande effektivitet

Vid Riksrevisionens granskning framkom att förmedlingen av postförsändelser tar förhållandevis stora resurser i anspråk hos Skatteverket. Trots det hinner personalen inte alltid förmedla posten samma dag som den kom in.⁴ Riksrevisionen bedömde också att förmedlingen av reklamutskick och försändelser som går att komma åt digitalt leder till att det tar längre tid för t.ex. räkningar och kallelser till vården att nå mottagarna.⁵

Vid Jämställdhetsmyndighetens intervjustudier med personer som lever med skyddade personuppgifter framkommer att dessa personer upplever många negativa konsekvenser till följd av att

⁴ Riksrevisionens rapport från den februari 2024 *Statens skydd av hotade personer – brister i omfattning och effektivitet*, s. 57.

⁵ Ibid, s. 68.

försändelserna kom fram för sent eller inte kom fram alls. Det handlade om risker för att drabbas av betalningsanmärkningar, uteblivna läkarbesök eller förhindras att rösta i allmänna val m.m.⁶ Intervjuerna med ROKS och Unizon bekräftar också problemen med bristande effektivitet. Det kan ta två, eller i värsta fall tre veckor, innan postförsändelserna når mottagarna (se avsnitt 8.3).

Vid utredningens besök hos Skatteverket framkom att de rekommenderade breven och paketen tar mycket resurser i anspråk trots att de till antalet är få. Vid Skatteverkets kontor i Göteborg finns t.ex. ett särskilt rum som är avsatt för att hantera dessa försändelser som inte sällan kan vara skrymmande. Medlemstidningarna som kommer in på stora lastpallar och behöver hanteras var för sig tar också mycket tid i anspråk (se avsnitt 8.4.3).

En annan bidragande orsak till tidsåtgången är att en stor del av Skatteverkets hantering sker helt manuellt. Det innebär att postförsändelser som skickas in till ett annat kontor behöver skickas vidare till rätt lokalkontor innan det kan föras med mottagarens adressuppgifter och skickas till den slutliga mottagaren. Dessutom behöver postförsändelserna hanteras ett flertal gånger av Skatteverkets personal och postoperatören innan de kan nå den slutliga mottagaren. En annan orsak till att förmedlingen tar lång tid kan vara att postförsändelserna inte uppfyller Skatteverkets krav och måste skickas tillbaka till avsändaren för komplettering (se avsnitt 8.4.3).

15.1.3 Bristande säkerhet

Vid en intervjustudie som Skatteverket genomförde under våren 2022 uppgav fler än var tredje person som levde med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen att deras uppgifter hade röjts. Orsaken till att personuppgifterna röjs varierar, men ofta är det inom vården, kommuner, domstolar och övriga rättsväsendet som hanteringen brister. Det förekommer även att uppgifter röjs inom Skatteverkets förmedlingsverksamhet. Det har också framkommit att förmedlingen har använts för att skicka s.k. spår-sändare som kan avslöja var den slutliga mottagaren befinner sig (se avsnitt 8.1.1).

⁶ Jämställdhetsmyndighetens rapport från mars 2022 *Skyddade personuppgifter – oskyddade personer*, s. 31 f.

Frånvaron av regler om kontroll av postförsändelserna riskerar också att leda till att förmedlingen används för att skicka försändelser som riskerar att leda till skada på person eller egendom eller som på annat sätt utgör ett led i en brottslig gärning. Även om det i dagsläget saknas uppgifter om att detta har skett så är det ett välkänt problem inom posthanteringen i stort. Frånvaron av regler om kontroll riskerar att skapa en otrygghet för de slutliga mottagarna, men även för Skatteverkets och postbefordringsföretagens personal (se avsnitt 8.1.3).

15.1.4 Problemen med frånvaron av en författningsreglering

Som framgått ovan sysselsätter förmedlingen av postförsändelser omkring 48 personer hos Skatteverket. Det är alltså fråga om en förhållandevis stor verksamhet som sköts utan ett tydligt författningsstöd.

Av 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen framgår att den offentliga makten ska utövas under lagarna. Det är ett uttryck för den s.k. legalitetsprincipen. Denna princip förtydligas genom 5 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) som innebär att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Mot denna bakgrund är det olämpligt att hanteringen av postförsändelser sker utan tydligt författningsstöd.

En författningsreglering skapar dessutom förutsättningar för en långsiktig verksamhet med löpande uppföljning. Utredningen har bedömt att frånvaron av en reglering är en bidragande orsak till problemet med ineffektivitet i förmedlingsverksamheten. Frånvaron av en tydlig reglering skapar dessutom en osäkerhet för personer som behöver skyddas genom förmedlingen av postförsändelser (se avsnitt 9.1).

15.2 Vad händer om förmedlingen inte regleras?

Förmedlingen av postförsändelser föreslås även fortsättningsvis omfatta personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen. Den reglering som föreslås i detta betänkande innebär alltså inte någon minskning av den personkrets som kan ta emot förmedlingspost jämfört med i dag. Regleringen innebär i och

för sig att förmedlingen som utgångspunkt endast ska omfatta brev (se avsnitt 10.5). Dessutom innebär den tydligare allmänna krav som ska gälla för varje postförsändelse (se avsnitt 10.9). Det kan innebära att förmedlingen inte längre kommer att belastas med tunga och skrymmande paket och att hanteringen av medlemstidningar och andra massutskick minskar. I och med att kraven blir tydligare kan antalet försändelser som behöver returneras till den ursprungliga avsändaren för kompletteringar också komma att minska något.

I dagsläget styrs förmedlingen av postförsändelser helt av Skatteverkets interna rutindokument. I teorin skulle det kunna sägas innebära en stor frihet för Skatteverket att styra hur förmedlingen av postförsändelser ska gå till. Skatteverket skulle t.ex. kunna beslutat att andra postförsändelser än brev inte ska förmedlas. Skatteverket skulle också kunna justera sina rutindokument så att det ställs högre krav på försändelserna. Genom informationsinsatser som riktar sig till myndigheter, privatpersoner och företag skulle Skatteverket dessutom kunna öka användningen av digitala alternativ så att behovet av att förmedla postförsändelser minskar. Om Skatteverket skulle upphandla ett säkert system för att dela adressuppgifter avseende personer med skyddad folkbokföring mellan lokalkontoren, skulle myndighetens arbete också kunna effektiviseras. Dessa effektivitetsvinster skulle i teorin kunna uppnås även utan den reglering som föreslås i detta betänkande.

Samtidigt innebär ett tydligt uppdrag från regeringen bättre förutsättningar för en långsiktig verksamhet med löpande uppföljningar. För att Skatteverket ska kunna tilldelas ett sådant uppdrag måste myndigheten ha rättsliga förutsättningar att genomföra det. I och med att myndigheter endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen förutsätter regeringsuppdraget också en reglering av själva förmedlingsverksamheten.

Den reglering som föreslås i detta betänkande är alltså en förutsättning för att Skatteverkets ska kunna få ett tydligt uppdrag från regeringen att sköta förmedlingen av postförsändelser. Detta uppdrag är i sin tur en förutsättning för en långsiktig verksamhet med regelbundna uppföljningar som i sin tur skapar förutsättningar för en effektiv verksamhet. Även om det i teorin skulle vara möjligt att genomföra många åtgärder för att öka effektiviteten i förmedlingsverksamheten, så skapar ett tydligt uppdrag från regeringen tillsammans med en författningsreglering av förmedlingen helt andra förut-

sättningar för att förbättra effektiviteten i förmedlingsverksamheten. Utan förslagen i detta betänkande skulle med stor sannolikhet problemen med den bristande effektiviteten kvarstå.

De viktigaste konsekvenserna av förslagen i detta betänkande är dock inte en ökad effektivitet, utan att Skatteverkets verksamhet uppfyller det s.k. legalitetskravet i regeringsformen som är grundläggande för alla myndigheter och att säkerheten för de slutliga mottagarna ökar. Genom reglerna om kontroll av postförsändelserna får myndigheten de befogenheter som krävs för att hindra att spårsändare och farligt innehåll når de slutliga mottagarna. De föreslagna sekretessreglerna innebär också ett bättre skydd för uppgifterna om t.ex. den enskildes adress. De regler som föreslås i detta betänkande förhindrar alltså att potentiella gärningsmän får reda på var de slutliga mottagarna befinner sig och utsätter dem för hot, våld och allvarliga trakasserier. De hindrar också gärningsmän från att skicka försändelser som riskerar att orsaka skada på person eller egendom. Den reglering som föreslås i detta betänkande är alltså en förutsättning för en säker förmedling av postförsändelser.

15.3 Alternativa lösningar

För att åstadkomma en säker och effektiv förmedling av postförsändelser behövs någon form av reglering. Vilken personkrets och vilka försändelser som ska omfattas av förmedling är däremot inte helt givet.

Utredningen föreslår att det i första hand ska vara brev som omfattas av förmedling (se avsnitt 10.5). I praktiken får det anses vara den lägsta möjliga nivån eftersom de slutliga mottagarna behöver kunna ta emot brev från enskilda, myndigheter och företag. Brev innefattar även vissa försändelser som innehåller varor och andra föremål, men i praktiken saknar förmedlingsmyndigheten möjlighet att bedöma vad en försändelse har för innehåll. Det är därmed inte möjligt att införa begränsningar med avseende på försändelsernas innehåll. Även brev som innehåller varor och andra föremål måste därmed tillåtas.

Ett alternativ som kan bli aktuellt i framtiden är att låta även andra postförsändelser, t.ex. tyngre paket, omfattas av förmedling. I dagsläget anser utredningen dock att behovet av detta inte är tillräckligt

stort för att motivera de kostnader som det skulle innebära för det allmänna. För att inte förslagen i betänkandet ska riskera att bli otidsenliga har utredningen dock föreslagit att regeringen ska kunna utöka förmedlingen till att även omfatta andra postförsändelser än brev.

När det gäller vilka personer som ska omfattas av förmedling av postförsändelser har utredningen valt att inkludera både personer med skyddad folkbokföring och personer med sekretessmarkering i folkbokföringen. Det motsvarar den förmedling som Skatteverket tillhandahåller i dag. Ett alternativ skulle kunna vara att endast låta personer med skyddad folkbokföring omfattas av förmedling av postförsändelser.

Om endast personer med skyddad folkbokföring skulle omfattas av förmedlingen av postförsändelser skulle personkretsen som kan ta emot sådana försändelser minska till ungefär en tredjedel jämfört i dag.⁷ Det skulle leda till en minskad belastning på förmedlingsverksamheten och minskade kostnader för det allmänna. Det skulle dessutom sannolikt kunna leda till en något snabbare hantering av postförsändelserna, vilket skulle vara positivt för personer med skyddad folkbokföring.

Nackdelen med en sådan lösning är att en stor del av dem som kan använda förmedlingen av postförsändelser i dag fräntas den möjligheten. Skälen till att personer har sekretessmarkering i folkbokföringen varierar. Många har det för att inte utsättas för arbetsrelaterat hot och våld (33 procent). Det kan exempelvis handla om åklagare eller poliser som behöver skydd från den organiserade brottsligheten. Det är också många personer som har sekretessmarkering på grund av hot och våld i nära relation (32 procent).⁸

Det rör sig alltså om personer som är i behov av samhällets skydd. För att inte skyddet för dessa personer ska försvagas har utredningen valt att föreslå att såväl personer med skyddad folkbokföring som personer med sekretessmarkering i folkbokföringen ska omfattas av förmedlingen av postförsändelser. Den bristande effektiviteten får hanteras genom informationsinsatser om hur man använder andra alternativ än fysisk post för att kunna ta emot information.

Om effekterna av Skatteverkets informationsinsatser skulle bli otillräckliga finns dock en risk för att belastningen på förmedlings-

⁷ Ungefär en tredjedel av de personer som använder förmedlingen av postförsändelser i dag har skyddad folkbokföring, se Skatteverkets enkätstudie från december 2023 *Att leva med skyddade personuppgifter*, s. 5.

⁸ Se avsnitt 4.3.

verksamheten på sikt kan bli för stor. I detta sammanhang bör framhållas att antalet personer med skyddad folkbokföring och sekretessmarkering i folkbokföringen ökar stadigt från år till år. Det finns inte heller några tecken på att antalet personer som behöver skydd av sina personuppgifter kommer att minska. Det kan därför finnas skäl att utvärdera effekterna av regleringen av förmedlingen av postförsändelser och Skatteverkets informationsinsatser efter en viss tid. Behovet av att kunna ta emot fysiska postförsändelser kan också ha förändrats. Det kan därmed finnas skäl att återvända till frågan om vilken personkrets som ska kunna använda förmedling av fysiska postförsändelser.

15.4 Utredningens förslag

15.4.1 Den föreslagna lagen och förordningen om förmedling av vissa postförsändelser

Utredningen föreslår att det är Skatteverket som även fortsättningsvis ska tillhandahålla förmedlingen av postförsändelser. Den ska omfatta personer med skyddad folkbokföring och sekretessmarkering i folkbokföringen. Det ska införas ett krav på att förmedlingen ska omfatta brev som befordras genom postverksamhet. Regeringen ska dock ges möjlighet att öppna upp för en förmedling som även omfattar andra postförsändelser än brev som förmedlas genom postverksamhet.

Utredningen föreslår även vissa allmänna krav som måste vara uppfyllda för att en postförsändelse ska kunna förmedlas. Postförsändelsen ska innehålla nödvändiga uppgifter om den ursprungliga avsändaren och den slutliga mottagaren. Dessutom ska uppgifterna döljas för obehöriga och försändelsens innehåll ska skyddas från insyn. Om det är fråga om mindre avvikelser kan en postförsändelse förmedlas trots att den inte uppfyller dessa krav. Regeringen ska kunna delegera till Skatteverket att meddela närmare föreskrifter om de allmänna kraven.

Postförsändelser som misstänks kunna avslöja var den slutliga mottagaren befinner sig, som kan orsaka skada på person eller egendom, eller som på annat sätt utgör ett led i en brottslig gärning, ska inte förmedlas till den slutliga mottagaren. När det framkommer misstanke om att en försändelse utgör ett led i en brottslig gärning ska en underrättelse göras till Polismyndigheten. Skatteverket ska

hålla kvar postförsändelse i upp till 14 dagar i avvaktan på Polismyndighetens hantering. Om en postförsändelse tas i beslag får den hanteras enligt reglerna i 27 kap. rättegångsbalken.

Skatteverket ska få genomföra de kontroller som behövs för att förhindra att försändelser som bryter mot säkerhetskraven förmedlas, men får inga befogenheter att öppna försändelserna eller att vidta andra åtgärder som innebär att myndigheten får del av skriftliga meddelanden. Skatteverket får inte heller vidta riktade kontroller som innebär övervakning eller kartläggning av en slutlig mottagares personliga förhållanden om inte denne har lämnat samtycke till sådana kontroller.

Postförsändelser som inte kan skickas till den slutliga mottagaren ska som utgångspunkt skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren efter att eventuella uppgifter om den slutliga mottagaren har tagits bort eller gjorts oläsliga. Försändelser som inte kan returneras till den ursprungliga avsändaren ska skickas till Post- och telestyrelsen, PTS.

15.4.2 Förslaget till ändring i postlagen

Utredningen föreslår även vissa anpassningar av postlagen (2010:1045). Reglerna om obeställbara brev i 2 kap. 9–13 §§ föreslås även kunna gälla andra postförsändelser än brev, om regeringen föreskriver om att sådana postförsändelser ska omfattas av förmedling. Postförsändelser som omfattas av förmedling ska dock inte skickas till den slutliga mottagaren. Undersökningen ska enbart syfta till att returnera försändelsen till den ursprungliga avsändaren.

Förslagen innebär att PTS kan använda sina befogenheter att öppna och genomsöka postförsändelser som varken kan förmedlas eller skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren. Försändelser som trots denna undersökning förblir obeställbara får förstöras, säljas eller skänkas bort av PTS.

Det föreslås även ändringar i postlagen som innebär att det som sägs om avsändare i stället ska avse den person som ursprungligen har lämnat in en försändelse i syfte att den skulle förmedlas. Därigenom anpassas reglerna i postlagen till förmedlingen av postförsändelser.

15.4.3 Förslaget till ändring i offentlighets- och sekretesslagen

Utredningen föreslår att det ska gälla absolut sekretess för uppgifter om en särskild postförsändelse. Det omfattar uppgifter om den ursprungliga avsändaren, den slutliga mottagaren och uppgifter som utgör en del av försändelsens innehåll. Dessa uppgifter ska inte lämnas ut, förutom till den slutliga mottagaren eller den ursprungliga avsändaren. Uppgifter om den slutliga mottagarens adress får dock inte lämnas ut till den ursprungliga avsändaren.

När det gäller andra uppgifter om den enskildes personliga förhållanden, ska de endast kunna lämnas ut om det står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.

För att förmedlingen ska kunna fungera behöver förmedlingsverksamheten tillgång till vissa uppgifter om den slutliga mottagaren. Det föreslås därför att det införs sekretessbrytande bestämmelser som innebär att sådana uppgifter ska kunna lämnas över från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet till Skatteverkets förmedlingsverksamhet. I och med att det blir fråga om två självständiga verksamhetsgrenar behövs dessa bestämmelser för att uppgifterna ska kunna lämnas över utan hinder av sekretess.

Det föreslås även att uppgifter om myndighetens kontroller ska kunna beläggas med sekretess. Det gäller uppgifter om förberedelser, urval och metoder. Sådana uppgifter ska inte lämnas ut om det kan antas att syftet med kontrollerna motverkas av att uppgifterna röjs.

15.5 Konsekvenser för enskilda

15.5.1 Säkerheten och förutsägbarheten för de slutliga mottagarna ökar

Förslagen påverkar i första hand personer med skyddad folkbokföring och sekretessmarkering i folkbokföringen. Framför allt bedöms säkerheten för dessa personer öka genom att Skatteverket ges möjlighet att kontrollera att försändelserna inte innehåller s.k. spårsändare eller på annat sätt riskerar att avslöja var den slutliga mottagaren befinner sig. Säkerheten bedöms även öka genom att Skatteverket får kontrollera att postförsändelser inte riskerar att leda till skada på person eller egendom eller på annat sätt utgör ett led i en brottslig gärning. Om det framkommer sådana risker ska Skatteverket kontakta

Polismyndigheten och hålla kvar postförsändelsen i upp till 14 dagar i avvaktan på Polismyndighetens hantering.

De föreslagna sekretessreglerna bedöms bidra till en ökad säkerhet för dessa personer eftersom de förhindrar att uppgifter om bl.a. den enskildes adress röjs för potentiella gärningsmän. Sammantaget innebär förslagen i betänkandet att det skapas en tydlig ordning för hanteringen av förmedlingspost hos Skatteverket, postbefordringsföretagen och PTS som ökar säkerheten för personer med skyddad folkbokföring och sekretessmarkering i folkbokföringen.

Den föreslagna regleringen skapar dessutom en förutsägbarhet och en tydlighet som saknas i dag. Genom de allmänna kraven och de verkställighetsföreskrifter som ska tas fram av Skatteverket kommer det att bli tydligt vilka krav som behöver vara uppfyllda för att en försändelse ska kunna förmedlas.

15.5.2 På sikt bedöms förslagen kunna minska negativa konsekvenser för de slutliga mottagarna på grund av långsam postgång

Förslagen i detta betänkande innebär att Skatteverket på ett tydligt sätt tilldelas uppgiften att sköta förmedlingen av postförsändelser och att verksamheten regleras. Det bedöms skapa förutsättningar för en effektivare verksamhet på sikt. I och med en effektivisering av verksamheten kan tiden som det tar för postförsändelserna att nå de slutliga mottagarna förkortas, vilket skulle kunna minska negativa konsekvenser i form av betalningsanmärkningar, uteblivna läkarbesök m.m. för de slutliga mottagarna. På kort sikt bör dock dessa negativa konsekvenser framförallt kunna motverkas genom att Skatteverket informerar myndigheter, enskilda och företag om alternativ till förmedling av fysisk post. Förändrade arbetssätt hos Skatteverket, t.ex. genom användning av säkra digitala system för att dela adressuppgifter mellan lokalkontor, bedöms också vara en åtgärd som kan bidra till en snabbare posthantering eftersom det skulle kunna minska behovet av att skicka försändelserna mellan lokalkontoren.

15.5.3 Den enskildes möjligheter att ta emot tyngre försändelser och massutskick begränsas

Som framgår av avsnitt 10.5 föreslås att förmedlingen av postförsändelser ska begränsas till att i första hand omfatta brev som förmedlas genom postverksamhet. Kravet på att förmedlingen i första hand ska omfatta brev innebär att enskildas möjligheter att använda förmedlingen för att köpa tyngre varor genom e-handeln begränsas jämfört med i dag. Dessutom begränsas möjligheterna för enskilda att välja andra distributionssätt än leverans genom ett befordringsföretag som innehar tillstånd att bedriva postverksamhet.

Detta innebär vissa begränsningar för enskildas möjligheter att e-handla. Samtidigt innebär det att förmedlingen kan koncentreras till viktigare försändelser såsom t.ex. myndighetspost och kallelser från vårdinrättningar. Det minskar dessutom kostnaderna för Skatteverkets hantering. Sammantaget anser utredningen att de positiva konsekvenserna överväger de negativa.

De allmänna kraven kan innebära att antalet s.k. massutskick av adresserad reklam och medlemstidningar kommer att minska eftersom kraven som behöver uppfyllas kommer att vara högre ställda. Det kan innebära att personer som använder förmedling av postförsändelser i viss mån kan komma att behöva leta efter motsvarande information på internet. Å andra sidan innebär de allmänna kraven att uppgifter om de ursprungliga avsändarna ska döljas. Uppgifter om de ursprungliga avsändarna kan t.ex. avslöja medlemskap i fackförening eller uppgifter om den enskildes hälsa, som tillsammans med uppgifter om den slutliga mottagaren kan utgöra s.k. känsliga personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning⁹. Skyddet för den slutliga mottagarens personliga integritet höjs därmed genom förslagen i betänkandet.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

15.5.4 Särskilt om förslagets påverkan på utsatta kvinnor och barn

Ungefär 80 procent av de som använder förmedlingen av postförsändelser utgörs av kvinnor och barn som söker skydd från tidigare närstående (jfr avsnitt 4.3). Särskilt de som lever med skyddad folkbokföring är en utsatt grupp som upplever sämre fysisk och psykisk hälsa jämfört med ett genomsnitt av befolkningen. Det handlar dessutom om en grupp med sämre ekonomiska förutsättningar jämfört med andra. Många upplever stress och utanförskap och det har framkommit att föräldrar är oroliga för att deras barn inte ska få den hjälp de behöver på grund av att de lever med skydd (se avsnitt 4.4).

Förslagen i detta betänkande förväntas leda till att uppgifter om de slutliga mottagarna röjs i mindre utsträckning jämfört med i dag. Røjda uppgifter innebär ofta att den enskilde riskerar att utsättas för hot och våld. Förslagen i detta betänkande förväntas leda till att kvinnor och barn med skyddad folkbokföring och sekretessmarkering i folkbokföringen får ett starkare skydd mot att utsättas för hot och våld från tidigare närstående och kriminella grupperingar.

Förslagen förväntas också bidra till att dessa kvinnor och barn behöver flytta i mindre utsträckning jämfört med i dag. Det innebär positiva effekter såväl socialt som ekonomiskt för dessa personer. Barn som upprepade gånger behöver bryta upp från en känd tillvaro och etablera sig på nytt riskerar att drabbas särskilt negativt eftersom de får svårt att knyta kontakter med jämnåriga. Dessutom kan deras skolgång påverkas negativt av upprepade skolbyten. En otrygg uppväxt riskerar också att leda till en rad problem senare i livet.

Upprepade flyttar kan också vara en stor ekonomisk belastning för ensamstående med barn. Kostnader för dubbla boenden, transport av bohag, flyttstädning och nya abonnemang för el, bredband m.m. kan ofta uppgå till förhållandevis stora belopp. Upprepade flyttar kan också innebära svårigheter att hitta en försörjning. Genom förslagen i detta betänkande förväntas dessa negativa konsekvenser minska.

Förslagen i detta betänkande skapar dessutom en större tydlighet och förutsägbarhet kring hanteringen av postförsändelser för den enskilde. Kraven som ska uppfyllas för att en försändelse ska förmedlas kommer att framgå tydligt av den föreslagna lagen och Skatteverkets föreskrifter. Dessutom får den enskilde lättare att

överblicka hur förmedlingen går till. Det kan i sig leda till en ökad trygghet, särskilt för de kvinnor och barn som är beroende av förmedlingen av postförsändelser för att kunna ta emot myndighetspost, kallelser från vården och räkningar m.m.

15.5.5 Särskilt om förslagets påverkan på skyddet mot repressalier från kriminella grupperingar

Förmedlingen av postförsändelser har också betydelse för samhällets skydd av personer som riskerar att utsättas för repressalier av olika kriminella grupperingar. Det kan t.ex. handla om personer som har vittnat mot den organiserade brottsligheten. Det kan också handla om personer som arbetar inom rättsväsendet med att utreda och lagföra brott. En stor grupp som använder förmedlingen av postförsändelser utgörs av personer som arbetar som åklagare eller poliser (jfr avsnitt 4.3).

Som framgått ovan bedöms förslagen i detta betänkande kunna motverka att uppgifter om dessa personer röjs. Regleringen bedöms dessutom i sig öka förutsägbarheten och tryggheten för dessa personer. I förlängningen kan detta leda till positiva effekter för samhällets möjligheter att motverka brott.

15.5.6 Särskilt om förslagets påverkan på enskildas personliga integritet

Regleringen som föreslås i detta betänkande ökar Skatteverkets möjligheter att kontrollera postförsändelserna. Det skulle i viss mån kunna sägas påverka den ursprungliga avsändarens och den slutliga mottagarens personliga integritet negativt. Dessa effekter begränsas dock genom att Skatteverket saknar befogenheter att öppna postförsändelserna och ta del av innehåll i form av t.ex. skriftliga meddelanden. Dessutom krävs ett medgivande för att myndigheten ska få vidta riktade kontroller som innebär övervakning eller kartläggning av en slutlig mottagares personliga förhållanden. Dessutom innebär de allmänna kraven att uppgifter om den ursprungliga avsändaren döljs. Dessa uppgifter kan avslöja uppgifter om t.ex. medlemskap i fackförbund eller om den enskildes hälsostatus som tillsammans med uppgifter om den slutliga mottagaren kan utgöra s.k.

särskilt känsliga personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning. Förslagen i detta betänkande får därmed anses innebära ett starkare skydd för den personliga integriteten för den slutliga mottagaren och den ursprungliga avsändaren.

15.6 Konsekvenser för Skatteverket

15.6.1 Förutsättningarna för en långsiktig uppföljning förväntas öka effektiviteten på sikt

Utredningen föreslår att Skatteverket ska utses av regeringen att tillhandahålla en säker och effektiv förmedling av postförsändelser (se avsnitt 10.3). Skatteverket tillhandahåller redan i dag en förmedling av postförsändelser, bl.a. eftersom förmedlingen behövs för att personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen ska kunna ta emot postförsändelser utan att avslöja sina adressuppgifter. Myndigheten har dock inte tilldelats denna uppgift av regeringen. Förmedlingen styrs inte heller genom författning, utan av myndighetens interna rutiner.

Genom att Skatteverket på ett tydligt sätt tilldelas uppgiften att hantera förmedlingen av postförsändelser till dessa mottagare skapas bättre förutsättningar för en långsiktig uppföljning av verksamheten. Dessutom innebär förslagen att myndigheten ges ett tydligt stöd i rättsordningen för sin förmedling av postförsändelser. Det innebär att myndighetens hantering blir förenlig med kravet på legalitet i 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen och 5 § första stycket förvaltningslagen (2017:900). Sammantaget bedöms detta på sikt kunna leda till en effektivare förmedlingsverksamhet.

15.6.2 Minskningen av paket och massutskick leder till kostnadsbesparingar för Skatteverket

Kostnadsbesparingar med anledning av förslaget om att begränsa förmedlingen till brev

Utredningen föreslår att förmedlingen som utgångspunkt endast ska omfatta brev. Av de cirka en 1,1 miljon försändelser som förmedlas av Skatteverket per år utgör cirka 90 procent brev. Volymmässigt innebär alltså förslagen i detta betänkande inte några stora

förändringar. Samtidigt innebär dessa begränsningar ändå vissa lättnader för Skatteverket.

I och med att förmedlingen begränsas till brev kommer Skatteverket inte längre behöva ta emot tunga och skrymmande paket. I dagsläget hanterar två personer paketen och de rekommenderade breven i ungefär tre till fyra timmar per dag. Under 2024 hanterades över 18 000 rekommenderade brev och omkring 1 000 paket på detta sätt.¹⁰ Dessutom innebär hanteringen av skrymmande paket behov av lokalyta för myndigheten.

Om utredningens förslag genomförs kommer hanteringen av tunga och skrymmande paket att upphöra. Däremot kommer myndigheten även fortsättningsvis att behöva hantera rekommenderade brev. Även om paketen är betydligt färre än de rekommenderade breven så är de inte sällan stora och skrymmande. De är dessutom svåra att sortera och hantera på ett effektivt sätt. Av de cirka sju timmar som Skatteverkets hantering av rekommenderade brev och paket tar i anspråk per dag uppskattar utredningen att omkring fyra timmar kan gå åt till paketen.

I och med att Skatteverket inte längre behöver förmedla paket så minskar även myndighetens portokostnader. Som framgått ovan är det omkring 1 000 paket som förmedlas årligen. En del av dessa är ställda till slutliga mottagare som har skyddad folkbokföring. De behöver ofta omfördelas internt inom Skatteverket innan de kan nå den slutliga mottagaren. För dessa behöver porto betalas flera gånger.

Uppskattningsvis skickas de cirka 1 000 paketen i snitt 1,25 gånger. Om portot uppgår till 200 kronor så innebär förslaget en kostnadsbesparing på cirka 250 000 kronor ($1\,000 \times 1,25 \times 200$).

Kostnadsbesparingar med anledning av minskningen av hanteringen av massutskick

En annan kategori av försändelser som innebär en belastning för förmedlingsverksamheten är massutskick i form av t.ex. adresserad reklam och olika medlemstidningar. De kommer in på stora lastpallar och måste hanteras var för sig av Skatteverkets personal. Utredningen föreslår inte något förbud mot förmedling av sådana försändelser (se avsnitt 10.10). Däremot måste dessa försändelser, på samma sätt som

¹⁰ Uppgifter inlämnade av Skatteverket per mail den 13 maj 2025.

andra försändelser som hanteras inom förmedlingsverksamheten, uppfylla vissa säkerhetskrav.

Kravet på att förmedlingen ska ske genom postverksamhet innebär att de ursprungliga avsändarna måste använda en postoperatör som innehar tillstånd att bedriva en sådan verksamhet. Dessutom måste varje försändelse vara utformad på ett sådant sätt att den uppfyller de allmänna kraven. Det innebär bl.a. att uppgifterna om den ursprungliga avsändaren och den slutliga mottagaren måste döljas från obehöriga och att försändelsens innehåll ska skyddas från insyn. Som framgår av författningskommentaren till 5 § i den föreslagna lagen om förmedling av vissa postförsändelser måste varje försändelse uppfylla de allmänna kraven. Det ska alltså inte vara tillåtet att dölja uppgifterna om den ursprungliga avsändaren och den slutliga mottagaren genom att förpacka försändelser som ska till olika slutliga mottagare i ett gemensamt emballage. I och med att de ursprungliga avsändarna behöver se till att varje enskild försändelse uppfyller kraven bedöms intresset av att använda förmedlingen för massutskick kan komma att minska. Det innebär i sin tur en minskad arbetsbörda för Skatteverkets personal. Som framgår av avsnitt 8.4.3 består ungefär 80 000 av försändelserna av utskick av medlemstidningar m.m. Uppskattningsvis bedömer utredningen att förslagen kommer att innebära att dessa försändelser minskar till cirka 30 000. Det innebär en minskning med cirka 50 000 försändelser per år.

Förmedlingen av postförsändelser uppgår till över 1,1 miljon försändelser per år. En minskning med 50 000 försändelser utgör en minskning med omkring 5 procent av det totala antalet försändelser som hanteras. I dagsläget är det 48 årsarbetskrafter hos Skatteverket som arbetar med att förmedla postförsändelser. En minskning med fem procent motsvarar cirka 2,4 årsarbetskrafter.

Denna minskning innebär också minskade portokostnader. Portokostnaden för tidningar och andra massutskick uppskattas till cirka 20 kronor per utskick. Försändelser som ska till personer som har skyddad folkbokföring behöver fördelas internt inom Skatteverket innan de kan skickas till den slutliga mottagaren. Om försändelserna behöver skickas i snitt 1,25 gånger uppgår de minskade portokostnaderna till omkring 1 250 000 kronor ($50\,000 \times 1,25 \times 20$).

15.6.3 Skatteverkets ökade kontrollbefogenheter leder till ökade kostnader

Utredningen föreslår att Skatteverket ska få vidta de åtgärder som behövs för att förhindra att otillåtna försändelser förmedlas till de slutliga mottagarna. Med otillåtna försändelser avses försändelser som misstänks kunna avslöja var de slutliga mottagarna befinner sig eller som misstänks kunna orsaka skada på person eller egendom eller som på annat sätt misstänks utgöra ett led i en brottslig gärning. Dessa ökade befogenheter förväntas innebära ökade kostnader för myndigheten.

Skatteverket har i sitt budgetunderlag för 2025–2027 uppskattat att kontrollerna kommer att kosta mellan 14 och 19 miljoner kronor under de fyra första åren. Det innebär en kostnad på omkring fyra miljoner kronor per år.

I dagsläget är det känt att postförsändelser som är under förmedling har innehållit spårsändare.¹¹ Myndighetens kontroller bör därmed utformas så att de kan upptäcka sådan utrustning. När det gäller förekomsten av utrustning som misstänks kunna orsaka skada på person eller egendom, eller som annars utgör ett led i en brottslig gärning, är läget mer osäkert. Det har inte framkommit att det förekommer sådana postförsändelser inom förmedlingen i dag. Å andra sidan är det känt att det förekommer sådana postförsändelser i det vanliga postflödet (se avsnitt 8.1.3). Incitamentet att skada mottagare av förmedlingspost får dessutom antas vara större jämfört med andra personer som tar emot postförsändelser.

Mot bakgrund av vad som är känt kring innehållet i försändelserna bedömer utredningen att Skatteverkets kontroller i första hand bör inrikta sig mot att upptäcka s.k. spårsändare. När det gäller sådant innehåll är personalens egna iakttagelser och information från t.ex. den slutliga mottagaren värdefull. Kontrollerna kan också behöva kompletteras med viss teknisk utrustning och utbildning av personalen.

I vissa situationer skulle myndigheten behöva ha möjlighet att använda mer komplicerade kontrollmetoder såsom t.ex. genomsökning med hundförare eller användning av avancerad röntgenutrustning. Utredningen bedömer dock att det handlar om undantagsfall.

¹¹ Programmet Kaliber i Sveriges radio *Farlig post – skyddade adresser avslöjas med gps-sändare* <https://sverigesradio.se/artikel/har-kan-du-lasa-programmet--17> hämtad 2024-03-22.

Skatteverket behöver alltså ha en beredskap för mer avancerade kontroller när det är motiverat utifrån säkerhetsläget. Skatteverket kan därmed behöva ingå överenskommelser med andra myndigheter om bistånd med sådana mer avancerade kontroller. Det kan också vara motiverat att köpa in dessa tjänster från ett säkerhetsföretag.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att Skatteverkets kontroller i dagsläget bör inrikta sig mot att upptäcka s.k. spårsändare och att skapa en beredskap för att kunna sätta in mer avancerade kontroller när det bedöms motiverat med anledning av säkerhetsläget. Enligt utredningens bedömning föranleder det en kostnad på i snitt omkring 3,5 miljoner kronor årligen för Skatteverket de fyra första åren för inköp av teknisk utrustning, utbildning av myndighetens personal och beredskap och genomförande av mer avancerade kontroller. Efter denna övergångsperiod bedöms de löpande kostnaderna för kontroller kunna sjunka till omkring 2 miljoner kronor per år för att bibehålla myndighetens förmåga att förhindra spårsändare samt beredskap och genomförande av mer avancerade kontroller.

15.7 Finansiering av kostnaderna för Skatteverket

I dagsläget tillhandahåller Skatteverket en förmedling av postförsändelser till personer med skyddad folkbokföring och sekretessmarkering i folkbokföringen som finansieras inom befintliga ramar. Genom förslagen i detta betänkande tilldelas myndigheten på ett tydligt sätt uppgiften att hantera förmedlingen av postförsändelser. Uppgiften motsvarar i stort sett den förmedling som redan sker i dag. Utredningen anser därmed att utgångspunkten ska vara att förmedlingen finansieras utifrån befintliga medel som tilldelas Skatteverket.

Som framgått ovan medför dock de ökade kontrollbefogenheterna en kostnad på omkring 3,5 miljoner kronor per år de första fyra åren. Samtidigt innebär förslagen även kostnadsbesparingar. I och med att myndigheten inte längre behöver hantera stora och skrymmande paket förväntas myndighetens hantering av postförsändelser minska med fyra timmar per dag, vilket motsvarar en halv årsarbetskraft. Portokostnaderna förväntas minska med 250 000 kronor per år.

I och med de allmänna kraven förväntas myndighetens hantering av massutskick i form av adresserad reklam och medlemstidningar minska med omkring 50 000 försändelser. Det uppskattas också

innebära en minskning av myndighetens hantering som uppskattas till omkring 2,4 årsarbetskrafter. Besparingen i form av portokostnader förväntas uppgå till omkring 1 250 000 kronor.

Sammantaget innebär förslagen kostnadsbesparingar som uppgår till cirka 2,9 årsarbetskrafter och minskade portokostnader med omkring 1,5 miljoner kronor per år. Utredningen bedömer att dessa kostnadsbesparingar motsvarar de kostnadsökningar som förslagen om ökade kontrollbefogenheter genererar.

Som framgått ovan finns dock en tydlig trend där antalet personer med skyddad folkbokföring och sekretessmarkering i folkbokföringen ökar från år till år. Det skulle i sin tur kunna leda till en ökning av antalet postförsändelser som behöver förmedlas. Det skulle kunna leda till att förmedlingen av postförsändelser tar större kostnader i anspråk jämfört med i dag.

Å andra sidan utgör omkring 90 procent av postförsändelserna brev. Möjligheterna att ersätta dessa med andra former av kommunikation, t.ex. användning av digitala brevlådor, bedöms vara förhållandevis goda. Dessutom har det framkommit att myndigheter ofta använder förmedling till personer med sekretessmarkering trots att de har tillgång till den enskildes adressuppgifter (se avsnitt 10.15). Genom att myndigheter förmås att skicka försändelserna direkt till den enskilde kan behovet av förmedling av postförsändelser begränsas.

Även om antalet personer som omfattas av förmedling av postförsändelser med stor sannolikhet kommer att öka så bedöms det finnas goda möjligheter att motverka att det leder till en ökning av antalet postförsändelser som behöver hanteras inom förmedlingsverksamheten. I detta sammanhang är information till myndigheter, företag och utsatta personer av stor betydelse (se avsnitt 10.16). Dessutom förväntas regleringen i sig innebära bättre förutsättningar för en långsiktig uppföljning av förmedlingsverksamheten, vilket förväntas leda till effektivitetsvinster. Förändrade arbetssätt i form av t.ex. ett säkert digitalt system för att dela adressuppgifter mellan Skatteverkets lokalkontor skulle också kunna effektivisera förmedlingsverksamheten. Sammantaget bedöms det finnas förutsättningar att motverka de framtida kostnadsökningar som en utökning av antalet personer med skyddad folkbokföring och sekretessmarkering i folkbokföringen förväntas innebära.

15.8 Konsekvenser för Post- och telestyrelsen

Post- och telestyrelsen, PTS, har redan i dag ett ansvar för att hantera obeställbara brev enligt 2 kap. 10–13 §§ postlagen (2010:1045). Detta ansvar innefattar även brev som hanteras inom förmedlingen av postförsändelser. Samtidigt är det i de flesta fall fråga om brev som skickas av Skatteverket. Om de visar sig vara obeställbara ska de som utgångspunkt returneras till denna myndighet (jfr 2 kap. 9 § postlagen). Genom utredningens förslag att PTS:s undersökningar i stället ska syfta till att returnera försändelserna till den ursprungliga avsändaren kan myndighetens arbetsbelastning möjligen öka i någon mån. Denna ökning bedöms dock inte leda till några större kostnader för myndigheten.

Utredningen har dock även föreslagit att reglerna om obeställbara brev ska kunna utökas till att även gälla andra postförsändelser än brev som förmedlas genom postverksamhet. Det öppnar upp för att PTS även skulle kunna behöva hantera tyngre paket m.m. Det skulle innebära att myndighetens verksamhet som hanterar obeställbara brev skulle behöva utökas väsentligt.

Dessa konsekvenser aktualiseras dock först om regeringen väljer att utöka förmedlingen av postförsändelser till att avse även andra postförsändelser än brev. Som framgår av avsnitt 10.5 har utredningen bedömt att detta behov i dagsläget är mycket begränsat. Möjligheten att utöka förmedlingen föreslås främst för att förmedlingen ska kunna svara mot behov som en ökad e-handel kan ge upphov till i framtiden. Mot denna bakgrund bedöms förslagets påverkan på PTS:s verksamhet bli liten. De eventuella kostnader som de kan ge upphov till bedöms rymmas inom myndighetens befintliga ramar. Om regeringen överväger att utöka förmedlingen i någon väsentlig mån bör det föregås av en ny konsekvensbedömning.

15.9 Konsekvenser för Polismyndigheten

Utredningen föreslår att Skatteverket ska underrätta Polismyndigheten när en försändelse misstänks ha ett innehåll som kan orsaka skada på person eller egendom eller som på annat sätt utgör ett led i en brottslig gärning. Det föreslås även att Skatteverket ska hålla kvar försändelsen i avvaktan på Polismyndighetens hantering.

Även i dag får det anses ankomma på Skatteverket att anmäla misstänkt brottslighet till Polismyndigheten. Det kan dessutom vara aktuellt att ta försändelserna i beslag även i dag. Möjligen skulle Skatteverkets befogenheter att kontrollera postförsändelserna kunna leda till fler upptäckter av brottsligt innehåll, men sett till Polismyndighetens brottsutredande verksamhet i stort måste den påverkan som förslagen ger upphov till för Polismyndigheten anses bli mycket liten.

15.10 Övriga konsekvenser för det allmänna

Förslagen i betänkandet förväntas innebära en tydligare ordning för hanteringen av förmedling av postförsändelser till personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen. Det förväntas underlätta för statliga och kommunala myndigheter som behöver använda förmedlingen för att skicka postförsändelser till enskilda. Den nya ordningen förväntas också underlätta vid hanteringen av t.ex. kallelser från sjukvården och minska hanteringen av uteblivna besök. I övrigt förväntas förslagen inte innebära några konsekvenser för staten, kommuner eller regioner.

15.11 Konsekvenser för postbefordringsföretagen

Genom förslagen i detta betänkande skapas en tydlig reglering av förmedlingen av postförsändelser. Det innebär också en tydlighet gentemot postbefordringsföretagen som hanterar försändelserna. Dessa företag bedöms t.ex. bättre kunna överblicka vilka försändelser som omfattas av förmedling. Om en försändelse inte uppfyller kraven kan företaget upplysa den enskilde om detta så att denne får möjlighet att rätta till bristen redan innan den skickas i väg till Skatteverket.

Förslagen till ändringar i reglerna om obeställbara brev i 2 kap. postlagen bedöms också skapa en större tydlighet kring hur obeställbara brev ska hanteras av postbefordringsföretagen. Det bedöms underlätta hanteringen hos dessa aktörer.

Kravet på att förmedlingen av postförsändelser ska ske genom postverksamhet utesluter postoperatörer som inte innehar ett sådant tillstånd. Det skulle i viss mån kunna anses vara konkurrenshämm-

ande. Å andra sidan är det fråga om en hantering som behöver uppfylla höga säkerhetskrav och som är begränsad till omkring en miljon försändelser av totalt cirka en miljard postförsändelser som delas ut årligen på den svenska postmarknaden (se avsnitt 8.2.2). Intresset för andra företag att hantera dessa försändelser bedöms därmed vara begränsat. Utredningen anser att intresset av en säker förmedling väger över intresset av att även andra företag än postbefordringsföretag som bedriver postverksamhet ska få hantera dessa försändelser.

15.12 Konsekvenser för andra företag och organisationer

Förslagen kommer även att påverka företag som använder förmedlingen av postförsändelser för att nå ut till sina kunder. Dessutom kan förslagen påverka olika organisationer som använder förmedlingen för att skicka ut medlemstidningar och annan information.

Först och främst innebär den föreslagna regleringen en större förutsägbarhet för dessa företag och organisationer. Det kommer att framgå tydligt vilka krav som ska vara uppfyllda för att en försändelse ska kunna förmedlas. Å andra sidan innebär de allmänna kraven att varje försändelse måste uppfylla dessa krav. De innebär att uppgifterna om den ursprungliga avsändaren och den slutliga mottagaren ska döljas. Dessutom måste försändelsens innehåll skyddas från insyn. Dessa krav bedöms innebära att möjligheterna att använda förmedlingen av postförsändelser för massutskick av t.ex. adresserad reklam och medlemstidningar kommer att bli mindre. Det innebär att företag och organisationer får välja mellan att nå ut med informationen på andra sätt eller att anpassa utskicken till de höjda säkerhetskraven. Utredningen bedömer att de negativa konsekvenser som det kan innebära för företag och organisationer uppvägs av den ökade säkerheten för de slutliga mottagarna.

Slutligen påverkas även möjligheten att distribuera tyngre varor till personer med skyddad folkbokföring och sekretessmarkering i folkbokföringen genom fysiska postförsändelser. Detta kan påverka företag som bedriver e-handel. Samtidigt finns ofta andra alternativ, såsom att varan hämtas ut i butik av kunden. I undantagsfall kan den enskilde be någon närstående att ta emot postförsändelsen. Om det inte heller är möjligt kan den enskilde behöva avstå från varan.

I dagsläget har utredningen bedömt att kostnaderna för det allmänna inte skulle uppväga nyttan med att tillåta en förmedling av paket. Denna bedömning kan dock bli en annan beroende på den framtida utvecklingen.

15.13 Sammanfattning av de samhällsekonomiska konsekvenserna

Förslagen i detta betänkande förväntas leda till en ökad säkerhet för personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen. Framför allt beror det på att Skatteverket ges befogenheter att kontrollera så att postförsändelserna inte innehåller s.k. spårsändare eller riskerar att leda till skada på person eller egendom eller på annat sätt utgör ett led i en brottslig gärning. Dessutom innebär de föreslagna sekretessreglerna ett ökat skydd vid hanteringen av uppgifter inom förmedlingsverksamheten.

Sammantaget förväntas risken för att uppgifter röjs för potentiella gärningsmän minska. Det innebär en minskad risk för att de slutliga mottagarna utsätts för hot och våld. Det förväntas också leda till färre flyttar för dessa personer, vilket innebär en minskad ekonomisk och social belastning för dessa personer. Dessa positiva effekter kommer framför allt att gynna utsatta kvinnor och barn som söker skydd från tidigare närstående. Det kan vara särskilt betydelsefullt för barn som riskerar att drabbas särskilt negativt av upprepade flyttar.

Förslagen förväntas också leda till en ökad säkerhet för personer som behöver skydd mot att utsättas för repressalier av kriminella grupperingar, t.ex. vittnen och personer som arbetar inom rättsväsendet.

Skatteverket får ökade kostnader med anledning av de nya kontrollbefogenheterna som föreslås. Samtidigt kommer myndigheten att få minskade kostnader eftersom den inte längre behöver hantera tunga och skrymmande paket samt i och med att de s.k. massutskicken kommer att minska i omfattning. Sammantaget bedöms de nya kontrollbefogenheterna kunna finansieras genom dessa kostnadsminskningar.

Förslagen förväntas innebära bättre förutsättningar för en långsiktig uppföljning av Skatteverkets förmedlingsverksamhet. Det för-

väntas innebära effektivitetsvinster på lång sikt. Tillsammans med insatser i form av information till enskilda, företag och myndigheter om alternativ till förmedling av fysisk post bedöms framtida ökningar av antalet försändelser inom förmedlingen kunna motverkas.

Förutsatt att regeringen inte väljer att utöka förmedlingen till att avse paket kommer förslagen inte att påverka Post- och telestyrelsen i någon större omfattning. Polismyndighetens verksamhet bedöms inte heller påverkas i någon nämnvärd omfattning.

Förslagen bedöms innebära tydligare förutsättningar för postbefordringsföretagen. Kravet på att förmedlingen ska ske genom postverksamhet utesluter en del postbefordringsföretag, men det får anses vara motiverat av säkerhetsskäl.

Förslagen innebär att företag och organisationer som använder förmedlingen för att nå ut till de slutliga mottagarna i viss utsträckning kommer att behöva använda andra informationskanaler.

Möjligheten att e-handla tyngre varor begränsas. De svårigheter som det skulle kunna innebära för företag och enskilda bedöms dock i hög utsträckning kunna hanteras genom att varorna levereras genom butik eller genom att kunden låter någon annan beställa varorna i dennes ställe.

15.14 Påverkan på den enskildes grundläggande fri- och rättigheter

Förslagen i detta betänkande förväntas innebära att personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen får sina uppgifter röjda i mindre omfattning. Det innebär att dessa personer får ett bättre skydd mot att utsättas för hot, våld eller allvarliga trakasserier. Det innebär också minskade negativa sociala och ekonomiska konsekvenser som upprepade flyttar kan innebära för dessa personer.

Mot denna bakgrund förväntas förslagen få positiva effekter när det gäller förverkligandet av de målsättningsstadganden som finns i regeringsformen, RF. I och med det stärkta skyddet kan friheten för dessa personer sägas öka. Utsatta kvinnor och barn får bättre möjligheter att etablera sig och behålla arbete och bostad. Barnen får bättre möjligheter till en god utbildning eftersom de får en ökad kontinuitet i skolgången (jfr 1 kap. 2 § första och andra stycket RF).

Det höjda skyddet är också positivt för den enskildes rätt till frihet och personlig säkerhet. Det är rättigheter som behandlas i artikel 5.1 i Europakonventionen¹² och artikel 6 i EU:s rättighetsstadga¹³.

Förslagen bedöms inte innebära några inskränkningar i den enskildes skydd mot undersökning av brev eller andra förtroliga försändelser i 2 kap. 6 § första stycket RF eftersom förmedlingsmyndigheten inte ges befogenheter att öppna postförsändelserna (se avsnitt 10.7). I och med att det krävs samtycke för riktade kontroller som innebär övervakning eller kartläggning av en slutlig mottagares personliga förhållanden uppfyller förslagen kraven i 2 kap. 6 § andra stycket RF (se avsnitt 10.8). Förslagen innebär inte heller några inskränkningar av den enskildes yttrande- eller informationsfrihet.

15.15 Barnkonventionen

Som framgår av avsnitt 4.3 består cirka 80 procent av de som omfattas av förmedlingen av postförsändelser av kvinnor och barn. Det handlar om personer som söker skydd från hot och våld i en tidigare nära relation eller på grund av hot från kriminella miljöer. Det kan också vara fråga om personer som behöver skydd på grund av sitt arbete.

Många av kvinnorna är ensamstående eller ensamstående med barn. Det handlar om personer med sämre sociala och ekonomiska förutsättningar jämfört med genomsnittet. Många upplever stress och utanförskap. Bland kvinnor med skyddad folkbokföring finns det personer som har uttryckt en oro för barnens situation, bl.a. för att det har varit svårt att hämta ut mediciner och för att barn med diagnoser riskerar att falla mellan stolarna.

I Sverige gäller Barnkonventionen såsom svensk lag.¹⁴ Denna konvention ålägger Sverige att tillförsäkra barn skydd och omvårdnad (se artikel 3.2). Dessutom ska Sverige bl.a. vidta lämpliga lagstiftningsåtgärder för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig

¹² Den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och friheterna.

¹³ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EUT C 326, 26.10.2012, s. 391–407.

¹⁴ Se 1 § lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

behandling, misshandel eller utnyttjande inklusive sexuella övergrepp. Dessutom har Sverige åtagit sig att vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott (se artikel 28.1 e).

Förslagen i detta betänkande förväntas leda till ett bättre skydd för barn som lever med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen. I och med att risken för att uppgifter röjs minskar, minskar även risken för att barnet utsätts för fysiskt eller psykiskt våld eller andra övergrepp från t.ex. en tidigare närstående eller kriminella grupperingar. Dessutom skapar den föreslagna regleringen förutsägbarhet och trygghet för familjer som är beroende av förmedlingen för att kunna ta emot postförsändelser.

Röjda uppgifter innebär att barnen och deras familjer måste bryta upp och flytta för att återfå sin säkerhet. Det påverkar barnen negativt på många sätt. För det första innebär det att barnet måste byta skola, vilket riskerar att påverka barnens utbildning negativt. Dessutom innebär det att barnet får svårt att skapa relationer med jämnåriga. Dessutom innebär varje flytt en ekonomisk belastning för hela familjen och kan påverka föräldrarnas förmåga till försörjning. Det påverkar i sin tur barnens situation.

Sammantaget anser utredningen att förslagen bidrar till att Sverige uppfyller sina åtaganden enligt Barnkonventionen i högre utsträckning jämfört med i dag.

15.16 Istanbulkonventionen

Sverige har anslutit sig till Istanbulkonventionen.¹⁵ Konventionen innebär att Sverige har åtagit sig att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att främja alla människors, särskilt kvinnors, rätt att leva utan att behöva utsättas för våld vare sig det sker offentligt eller privat (artikel 4.1). Med kvinnor avses även flickor under 18 år (se artikel 3 f).

Sverige har även förbundit sig att skydda brottsoffer mot ytterligare våldshandlingar (artikel 18.1). Dessutom har Sverige förbundit sig att vidta åtgärder för att skydda enskilda från fysiskt och psykiskt våld samt s.k. stalking (se artikel 33–35). Sverige har också åtagit sig

¹⁵ Europarådets konvention från den 11 maj 2011 om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet.

att skydda brottsoffer från hotelser, hämnd och upprepad viktimering (se artikel 56).

Utredningen bedömer att förslagen i detta betänkande leder till ett starkare skydd för personer som Sverige har åtagit sig att skydda enligt Istanbulkonventionen. Det innebär att Sverige i högre utsträckning uppfyller sina åtaganden enligt denna konvention.

15.17 Konsekvenser för jämställdheten

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Det finns dessutom sex jämställdhetspolitiska delmål. De är följande:

- *En jämn fördelning av makt och inflytande:* Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet i samhällets alla sektorer.
- *Ekonomisk jämställdhet:* Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
- *Jämställd utbildning:* Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.
- *Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet:* Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor.
- *Jämställd hälsa:* Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor.
- *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra:* Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.¹⁶

Förslagen i detta betänkande bedöms vara positiva för flera av dessa delmål. Det beror i första hand på att förmedlingen förväntas bli säk-

¹⁶ Beskrivningen av jämställdhetspolitiken utgår från information från hemsidan <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/jamstalldhet/mal-for-jamstalldhet/> hämtad 2025-06-03.

rare. Därigenom kommer uppgifter om de slutliga mottagarnas uppgifter att röjas i mindre utsträckning jämfört med i dag. Som framgår av avsnitt 4.3 är det en övervikt av kvinnor och barn som använder förmedlingen av postförsändelser för att skydda sig.

I och med att färre uppgifter om de slutliga mottagarna röjs förväntas kvinnor utsättas för hot, våld och allvarliga trakasserier i mindre utsträckning jämfört med i dag. Det är positivt med hänsyn till målet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Dessutom innebär förslagen en ökad trygghet och bättre förutsättningar för en god fysisk och psykisk hälsa för utsatta kvinnor. Det kan bidra till en mer jämställd hälsa.

Färre röjda uppgifter förväntas också innebära att färre utsatta kvinnor behöver bryta upp från sin tillvaro och flytta för att upprätthålla sitt skydd. Det innebär bättre möjligheter att behålla sitt arbete och att fullfölja påbörjade utbildningar. Det är positivt utifrån målen om ekonomisk jämställdhet och jämställd utbildning.

Sammantaget bedöms förslagen i detta betänkande leda till flera positiva effekter för de jämställdhetspolitiska målen, särskilt när det gäller målen om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, jämställd hälsa, ekonomisk jämställdhet och en jämställd utbildning.

15.18 Påverkan på Sveriges förhållande till EU

Förmedlingen av postförsändelser föreslås vara begränsad till att omfatta personer som är folkbokförda i Sverige och har skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen. Så länge medborgare från andra EU-länder uppfyller dessa krav har de möjlighet att använda förmedlingen på samma villkor som svenska medborgare. Förslagen bedöms därmed uppfylla kravet på icke-diskriminering i artikel 18 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.¹⁷ Som framgår i avsnitt 15.14 bedöms vidare förslagen vara positiva för den enskildes rätt till frihet och personlig säkerhet.¹⁸ Förslagen bedöms därmed vara förenliga med Sveriges åtaganden som följer av anslutningen till Europeiska unionen.

¹⁷ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUT C 326, 26.10.2012, s. 1–390.

¹⁸ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EUT C 326, 26.10.2012, s. 391–407.

15.19 Tidpunkt för ikraftträdande, informationsinsatser och kostnadsbegränsande åtgärder

Som framgår av avsnitt 14 har utredningen bedömt att de utökade kontrollbefogenheterna för Skatteverket kan införas successivt även efter att den nya lagen och förordningen har trätt i kraft. Med hänsyn till de återstående stegen i lagstiftningsprocessen har utredningen bedömt att den nya lagen och förordningen kan träda i kraft den 1 januari 2027. Detsamma gäller förslaget till ändringar i postlagen (2010:1045) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Innan förslagen i detta betänkande träder i kraft bör myndigheter, företag och utsatta personer informeras om de nya reglerna. Som framgår av avsnitt 10.16 har Skatteverket redan etablerat en nationell struktur för samverkan med, och informationsspridning till, andra myndigheter med syftet att bidra till en enhetlig, säker och effektiv hantering av skyddade personuppgifter.¹⁹ Skatteverket har alltså redan en etablerad struktur för att informera myndigheter. Genom att Skatteverket använder den upparbetade nationella strukturen och tillhandahåller information i enlighet med 11 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket kan myndigheten nå ut till myndigheter, företag och utsatta personer.

Som framgått ovan är information om hur man kan begränsa användningen av förmedling av fysiska postförsändelser en viktig åtgärd för att motverka de kostnadsökningar som det ökade antalet personer med skyddad folkbokföring och sekretessmarkering i folkbokföringen annars skulle kunna innebära. Dessa informationsinsatser bör genomföras oberoende av förslagen i detta betänkande och bedöms rymmas inom den befintliga informationsverksamheten. Skatteverket bör också redan nu informera företag och utsatta personer om hur de kan minska behovet av att använda förmedlingen av fysiska postförsändelser. Det kan t.ex. ske genom information på myndighetens hemsida och i kontakter med allmänheten.

¹⁹ Se regleringsbrev för budgetår 2024 avseende Skatteverket, beslutat den 20 juni 2024, dnr Fi2024/01374.

15.20 Framtida utvärderingar och förändringar

Förslagen i detta betänkande skapar förutsättningar för en långsiktig uppföljning av förmedlingsverksamheten och en större förutsägbarhet för såväl enskilda som för Skatteverkets personal. I kombination med informationsinsatser från Skatteverket om hur man kan minska behovet av att använda förmedlingen av postförsändelser, bedöms det på längre sikt finnas förutsättningar för en mer effektiv förmedlingsverksamhet. Effektiviseringar i Skatteverkets arbetssätt skulle också kunna bidra till att de resurser som tas i anspråk av förmedlingen begränsas, t.ex. ett säkert digitalt system för att dela adressuppgifter mellan lokalkontoren.

Å andra sidan sker en stadig ökning av antalet personer som har skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen. Det talar för att behovet av förmedling av postförsändelser kan komma att öka. Dessutom kan en ökad e-handel och färre fysiska butiker leda till ett större behov av att kunna ta emot tyngre postförsändelser genom förmedling.

Det finns alltså faktorer som talar både för och emot en ökad resursåtgång. Det kan också ske förändringar avseende vilka försändelser som enskilda behöver kunna få förmedlade. Förmedlingsverksamheten bör därför utvärderas på nytt när effekterna av den nya regleringen och Skatteverkets kostnadsbegränsande åtgärder framgår tydligare.

Om det visar sig att kostnaderna fortsätter öka kan det i framtiden finnas skäl att överväga att begränsa förmedlingen till att enbart omfatta personer med skyddad folkbokföring eller att öka Skatteverkets anslag för förmedling av postförsändelser.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser

Lagens innehåll och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om det allmännas förmedling av postförsändelser till personer som är folkbokförda i Sverige och har
1. skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481), eller
2. sekretessmarkering i folkbokföringen enligt 5 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.4 och 10.5, ges en översiktlig redovisning av lagens innehåll. Paragrafen innebär också en avgränsning av lagens tillämpningsområde.

Lagen omfattar förmedling av postförsändelser som tillhandahålls av det allmänna. Det innebär att den inte ska tillämpas på förmedlingstjänster som tillhandahålls av exempelvis privata företag, ideella föreningar eller enskilda som är behjälpliga med att förmedla postförsändelser till utsatta personer. Det innebär också att det som förmedlas måste utgöra en postförsändelse. Av 2 § framgår dock att förmedlingen i första hand avser brev, men att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, kan meddela föreskrifter om att även andra postförsändelser än brev ska förmedlas enligt lagen. Definitionen av brev och postförsändelse framgår av 1 kap. 2 § postlagen (2010:1045). Av 5 § framgår att det finns särskilda krav på att dölja innehållet i postförsändelserna som ska förmedlas.

Lagen omfattar endast förmedling av postförsändelser till personer som är folkbokförda i Sverige enligt folkbokföringslagen (1991:481). Det är endast fysiska personer som kan vara folkbokförda enligt nyss nämnda lag. Det innebär att förmedling endast kan ske till fysiska personer.

Förmedling av postförsändelser till juridiska personer omfattas därmed inte. Avgörande för frågan om en postförsändelse omfattas av förmedling eller inte är vem som är den slutliga mottagaren av postförsändelsen. Om den är ställd till en fysisk person så kan den omfattas av lagen. Det gäller även om postförsändelsen är ställd till personen i egenskap av t.ex. styrelseledamot i ett aktiebolag. Postförsändelser som är ställda direkt till aktiebolaget omfattas däremot inte av förmedling.

Fysiska personer har möjlighet att bedriva näringsverksamhet under eget namn, men också genom att använda ett särskilt företagsnamn, se 1 kap. 1 § lagen (2018:1653) om företagsnamn. Postförsändelser som är ställda till fysiska personer i egenskap av näringsidkare omfattas av lagen. Det gäller även när de är ställda till det särskilda företagsnamnet. Samtidigt finns krav i 5 § om att ange tillräckliga uppgifter om den slutliga mottagaren.

Lagen omfattar förmedling till två kategorier av personer. Av *punkten 1* framgår att den omfattar förmedling till personer som har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen.

Av *punkten 2* framgår att lagen omfattar förmedling av postförsändelser till personer som har sekretessmarkerade uppgifter inom folkbokföringen. Med sekretessmarkering avses sådan åtgärd som avses i 5 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Kravet på att sekretessmarkeringen ska ha gjorts inom folkbokföringen innebär att den ska avse uppgift som Skatteverket har registrerat med stöd av folkbokföringslagen eller annan författning som ska tillämpas inom folkbokföringsverksamheten.

Personer som omfattas av punkterna 1 eller 2 utgör slutliga mottagare i lagens mening. Vad som avses med ursprunglig avsändare, slutlig mottagare och förmedling av postförsändelser framgår av 3 §.

2 § Förmedlingen av postförsändelser ska omfatta brev som befordras genom postverksamhet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att även andra postförsändelser ska förmedlas enligt denna lag.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.5, reglerar vilka postförsändelser som kan omfattas av förmedling enligt den föreslagna lagen.

Paragrafen inleds med en bestämmelse om att förmedlingen ska omfatta brev som befordras genom postverksamhet. Därefter följer en s.k. nödvändig upplysningsbestämmelse om att regeringen kan

meddela föreskrifter om att även andra postförsändelser än brev ska förmedlas enligt bestämmelserna i lagen. Med brev, postförsändelse och postverksamhet avses samma sak som i 1 kap. 2 § postlagen (2010:1045).

Kravet på att brevet ska befordrats genom postverksamhet riktar sig dels mot den ursprungliga avsändaren, dels mot förmedlingsmyndigheten (se kommentaren till 3 §).

För den ursprungliga avsändaren innebär kravet att denne måste ha använt en postoperatör som har tillstånd att bedriva postverksamhet enligt 2 kap. 1 § postlagen (2010:1045) när brevet skickas in till förmedlingsmyndigheten. Om brevet levereras på annat sätt till förmedlingsmyndigheten omfattas den inte av den föreslagna lagen och bör inte tas emot av myndigheten. Om det har tagits emot bör det återlämnas till den ursprungliga avsändaren eller hanteras på annat lämpligt sätt. Mot bakgrund av serviceskyldigheten enligt 6 § förvaltningslagen (2017:900) bör myndigheten upplysa enskilda om skälet till att brevet inte kan förmedlas och hur denne ska gå till väga för att brevet ska kunna förmedlas till den slutliga mottagaren.

Även förmedlingsmyndigheten är bunden av att använda en postoperatör som bedriver postverksamhet när myndigheten skickar brev till den slutliga mottagaren. Det innebär bl.a. att brevet måste levereras till den slutliga mottagaren genom regelbunden utdelning och transport av brev, jfr 1 kap. 2 § postlagen (2010:1045). Distribution genom andra former av oregelbunden insamling och utdelning är alltså inte tillåten. Som framgår av avsnitt 9.3 har utredningen bedömt att förmedlingen av postförsändelser i huvudsak faller inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. Lagen innebär att riksdagen tar över föreskriftsrätten avseende det allmännas förmedling av brev till personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen. Genom upplysningsbestämmelsen framgår att normgivningskompetensen avseende andra postförsändelser än brev lämnas kvar hos regeringen. Regeringen har alltså möjlighet att föreskriva att även andra postförsändelser än brev ska hanteras enligt bestämmelserna i den föreslagna lagen. Regeringen har också möjlighet att föreskriva att även försändelser som befordras på annat sätt än genom postverksamhet ska förmedlas.

Av upplysningsbestämmelsen framgår att regeringen har möjlighet att delegera normgivningskompetensen till den myndighet som

regeringen bestämmer. Möjligheten att delegera normgivning som faller in under regeringens restkompetens framgår av 8 kap. 11 § regeringsformen.

Övervägandena avseende frågan om normgivning finns i avsnitt 9.3.

Definitioner

3 § I denna lag betyder

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

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

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

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

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.1, definieras de ord och uttryck som används i lagen.

Paragrafen inleds med en definition av vad som avses med *förmedling av postförsändelser*. Definitionen utgår från syftet med förmedlingen och ställer inte upp några särskilda begränsningar på förfarandet vid förmedling av postförsändelser. Det framgår också att förmedlingen av postförsändelser syftar på en viss verksamhet.

Med *förmedlingsmyndighet* avses en sådan myndighet som regeringen har bestämt ska tillhandahålla en förmedling av postförsändelser enligt 4 §. Med förmedling av postförsändelser åsyftas själva förmedlingsverksamheten. Därmed syftar begreppet förmedlingsmyndighet på den del av myndighetens verksamhet som hanterar förmedlingen av postförsändelser.

Genom paragrafen introduceras begreppen *ursprunglig avsändare* och *slutlig mottagare*. Syftet med dessa begrepp är att skapa en distinktion i förhållande till begreppen avsändare och mottagare som förekommer i postlagen (2010:1045). Denna distinktion behövs eftersom förmedlingsmyndigheten uppträder som både avsändare och mottagare av de postförsändelser som ska förmedlas. Begreppet slutlig mottagare används för att definiera vad som avses med förmedling av postförsändelser, se ovan. Begreppet ursprunglig avsändare an-

vänds i 9 § för att reglera hanteringen av postförsändelser som inte kan förmedlas.

Ansvarig myndighet

4 § *Den eller de myndigheter som regeringen bestämmer ska tillhandahålla en säker och effektiv förmedling av postförsändelser enligt denna lag.*

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.1 och 10.3, innehåller ett krav på att regeringen ska peka ut en eller flera myndigheter som ska tillhandahålla förmedlingen av postförsändelser. Paragrafen innehåller också ett övergripande krav på att den förmedling som tillhandahålls ska vara säker och effektiv.

Kravet på att förmedlingen ska vara säker och effektiv riktar sig mot den eller de myndigheter som regeringen har utsett att tillhandahålla förmedlingen av postförsändelser. Det är fråga om grundläggande krav som ska iakttas av förmedlingsmyndigheten under hela hanteringen av postförsändelserna.

Säkerhetskravet avser både risken för röjande av den enskildes uppgifter till utomstående och den enskildes egen personliga integritet.

När det gäller risken för röjande är uppgifter som innebär att det går att lokalisera var den slutliga mottagaren befinner sig särskilt känsliga, men även andra uppgifter kan användas för att skada och utpressa den slutliga mottagaren. Det är inte ovanligt att gärningsmän utnyttjar anhöriga för att komma åt personer som har skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen. Dessa gärningsmän är inte sällan beredda att lägga ner mycket tid och kraft på att kartlägga dessa personer. För att skydda de slutliga mottagarna från att utsättas för hot, våld och trakasserier måste hanteringen av uppgifter inom förmedlingsverksamheten ske på ett sätt som säkerställer att uppgifterna inte når obehöriga. Säkerhetskravet innebär att förmedlingsmyndigheten ska vidta lämpliga och tillräckliga åtgärder för att säkerställa att uppgifter inte når obehöriga. Det kan handla om såväl organisatoriska som tekniska lösningar.

När det gäller den enskildes egen personliga integritet bör skyddet mot undersökning av brev och andra förtroliga försändelser i 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen uppmärksammas. Grundlagsskyddet omfattar både den ursprungliga avsändaren och den slutliga mottagaren. I säkerhetskravet ingår alltså också ett krav på att för-

medlingsmyndigheten hanterar postförsändelserna på ett sådant sätt att dess personal och andra inte riskerar att få del av innehåll i form av förtroliga meddelanden. Se även kommentaren till 7 § om begränsningarna av myndighetens kontrollbefogenheter.

Kravet på effektivitet innebär att hanteringen av postförsändelser ska ske snabbt. Förmedlingen av postförsändelser innebär med nödvändighet en längre tidsåtgång jämfört med om postförsändelsen skickas utan att förmedling används. Det beror på att postförsändelsen behöver hanteras av ett postbefordringsföretag, därefter av förmedlingsmyndigheten och sedan återigen av ett postbefordringsföretag innan den når den slutliga mottagaren.

När det gäller hanteringen som sker hos postbefordringsföretagen är förmedlingsmyndighetens inflytande begränsat. Det innebär att kravet på skyndsamhet i första hand omfattar förmedlingsmyndighetens egen hantering. Kraven på myndigheten innebär att den ska vidta sådana tekniska och organisatoriska åtgärder som behövs för att hålla risken för negativa konsekvenser på en låg nivå. Hanteringen ska ske på ett sådant sätt att onödiga dröjsmål undviks och att postförsändelserna kan skickas vidare till den slutliga mottagaren inom rimlig tid.

Allmänna krav på postförsändelsen

5 § Postförsändelsen ska vara ställd till förmedlingsmyndigheten och innehålla nödvändiga uppgifter om den ursprungliga avsändaren och den slutliga mottagaren. Uppgifterna ska döljas för obehöriga och innehållet skyddas från insyn.

En postförsändelse som inte uppfyller kraven i första stycket ska inte förmedlas. Om det är fråga om mindre avvikelser som inte påverkar säkerheten får förmedlingsmyndigheten ändå förmedla försändelsen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om kraven i första stycket.

Av paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.9, framgår de allmänna krav som ska vara uppfyllda för att en postförsändelse ska förmedlas. Paragrafen innehåller även en upplysningsbestämmelse om att regeringen, eller den myndighet som regeringen, bestämmer kan meddela verkställighetsföreskrifter om kraven i första stycket.

Kraven i *första stycket* riktar sig mot den ursprungliga avsändaren. Genom sådana föreskrifter som avses i tredje stycket kan regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela närmare föreskrifter om hur kraven ska tillämpas, se nedan.

Det första kravet innebär att postförsändelsen ska vara ställd till förmedlingsmyndigheten. Genom att ställa postförsändelsen till förmedlingsmyndigheten klargör den ursprungliga avsändaren att avsikten är att postförsändelsen ska förmedlas.

Det andra kravet innebär att den ursprungliga avsändaren ska ange nödvändiga uppgifter om sig själv. Med nödvändiga uppgifter avses uppgifter som gör att avsändaren kan identifieras och uppgifter som behövs för att postförsändelsen ska kunna returneras om det skulle vara aktuellt. Postförsändelser som saknar uppgifter om den ursprungliga avsändaren kan av säkerhetsskäl inte förmedlas.

Det tredje kravet innebär att den ursprungliga avsändaren ska ange nödvändiga uppgifter om den slutliga mottagaren. Med nödvändiga uppgifter avses sådana uppgifter om är nödvändiga för att särskilja den fysiska person som utgör postförsändelsens slutliga mottagare. Genom kravet ska det kunna säkerställas att postförsändelsen når rätt person. Som framgår av 1 § är det endast fysiska personer som kan omfattas av förmedling. Om postförsändelsen är ställd till en fysisk person som bedriver näringsverksamhet under ett särskilt företagsnamn måste det t.ex. framgå att mottagaren av postförsändelsen är den fysiska person som står bakom företagsnamnet.

Kravet på att uppgifterna ska vara nödvändiga innebär ett krav på att inte uppge fler uppgifter än nödvändigt. Genom sådana föreskrifter som avses i tredje stycket framgår vilka uppgifter som är nödvändiga.

I första stycket finns även krav på att uppgifterna om den ursprungliga avsändaren och den slutliga mottagaren ska vara dolda för obehöriga och att innehållet ska vara skyddat från insyn.

Kravet på att dölja innehållet syftar till att skydda postförsändelserna från insyn från förmedlingsmyndighetens personal och från personal på de postbefordringsföretag som levererar försändelserna. Kravet är motiverat av såväl säkerhets- som integritetsskäl.

Postförsändelser kan innehålla uppgifter som riskerar att avslöja var den slutliga mottagaren befinner sig eller som annars kan användas för att kartlägga denna person. Om inte postförsändelsernas innehåll döljs finns en risk för att den slutliga mottagaren eller någon närstående kommer till skada.

Förmedlingen av postförsändelser syftar också till att göra det möjligt för personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen att ta emot förtroliga försändelser utan risk för att det allmänna tar del av innehållet i försändelserna.

Uppgifterna om den ursprungliga avsändaren och den slutliga mottagaren ska döljas fram till dess att postförsändelsen hanteras av förmedlingsmyndighetens personal. Detta krav syftar alltså till att dölja uppgifterna för utomstående fram till dess att postförsändelsen skickas vidare till den slutliga mottagaren. Kravet på att dölja försändelsernas innehåll gäller däremot under hela den tid som hanteringen av försändelsen pågår.

Transparenta omslutningar, eller s.k. fönsterkuvert, som exponerar uppgifter om den ursprungliga avsändaren eller den slutliga mottagaren är inte tillåtna. Postförsändelser i form av vykort eller reklamblad som helt saknar omslutning är andra exempel på postförsändelser som inte uppfyller kraven.

Kraven gäller i förhållande till varje försändelse. Det innebär att försändelserna var för sig måste uppfylla dessa krav. Det är därmed inte tillåtet att dölja uppgifterna genom en omslutning som innehåller försändelser med flera slutliga mottagare. Däremot finns det inget som hindrar att en ursprunglig avsändare skickar flera olika handlingar till en slutlig mottagare genom att använda en enda försändelse, förutsatt att denna försändelse uppfyller kraven.

Andra stycket innebär ett förbud mot att förmedla postförsändelser som inte uppfyller de allmänna kraven. Förbudet är dock inte undantagslöst. Mindre avvikelser kan tillåtas om de inte påverkar säkerheten. Små skador på en omslutning som delvis avslöjar uppgifter om den slutliga mottagaren eller den ursprungliga avsändaren kan ofta avhjälpas genom att omslutningen lagas när den anländer till förmedlingsmyndigheten. Försändelserna kan i sådana fall förmedlas till den slutliga mottagaren trots den tidigare bristen. Detsamma gäller när det är fråga om mindre skador som delvis riskerar att avslöja försändelsens innehåll. Även mindre brister i fråga om uppgifterna om den ursprungliga avsändaren kan accepteras om det utan svårighet går att avgöra vem denne är och hur postförsändelsen ska kunna returneras om det behövs. När det gäller den slutliga mottagaren är däremot utrymmet för att acceptera brister betydligt mindre eftersom följderna av att en postförsändelse levereras till fel person kan bli mycket allvarliga.

Som framgår i kommentaren till 4 § är kraven på säkerhet grundläggande vid förmedlingen av postförsändelser. De allmänna kraven syftar till att åstadkomma en likformighet i hanteringen som är en förutsättning för en hög säkerhetsnivå. Det innebär att utrymmet för att bedöma avvikelser som mindre är litet.

Bedömningen av avvikelsernas påverkan på säkerheten ska göras utifrån vilken risk som bristen typiskt sett kan anses innebära. Om en brist faktiskt har påverkat säkerheten så talar det givetvis mot att det är fråga om en mindre avvikelse, men bedömningen ska göras utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

I *tredje stycket* finns en s.k. nödvändig upplysningsbestämmelse om att regeringen kan meddela verkställighetsföreskrifter om kraven i första stycket. Som framgår av avsnitt 9.3 har utredningen bedömt att förmedlingen av postförsändelser i huvudsak faller inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. Lagen innebär att riksdagen tar över föreskrifträtten avseende det allmännas förmedling av brev till personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen. Genom upplysningsbestämmelsen framgår att normgivningskompetensen avseende verkställighetsföreskrifterna stannar kvar hos regeringen och att regeringen kan delegera rätten att meddela föreskrifter vidare till den myndighet som regeringen bestämmer. Möjligheten att delegera normgivning som faller in under regeringens restkompetens framgår av 8 kap. 11 § regeringsformen.

Övervägandena avseende frågan om normgivning finns i avsnitt 9.3.

Säkerhetskrav

- 6 § *En postförsändelse ska inte förmedlas om det finns misstanke om att den*
- 1. kan avslöja var den slutliga mottagaren befinner sig,*
 - 2. kan orsaka skada på person eller egendom, eller*
 - 3. på annat sätt utgör ett led i en brottslig gärning.*

Vid en sådan misstanke som avses i första stycket 2 eller 3 ska Polismyndigheten underrättas så snart som möjligt. Underrättelsen ska innehålla de uppgifter som förmedlingsmyndigheten lägger till grund för sin misstanke och uppgifter om vem som är försändelsens ursprungliga avsändare och slutliga mottagare.

Av paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.6, framgår de särskilda säkerhetskrav som en postförsändelse ska uppfylla för att kunna förmedlas. Den avgränsar även de kontrollåtgärder som myndigheten får vidta enligt 7 §. Paragrafen innehåller även en bestämmelse om underrättelseskyldighet i förhållande till Polismyndigheten.

Första stycket innehåller ett förbud mot förmedling av postförsändelser som misstänks bryta mot de angivna säkerhetskraven.

För att paragrafen ska aktualiseras krävs att det föreligger en misstanke om att postförsändelsen bryter mot något av säkerhetskraven i första stycket. Beviskravet är lågt ställt. Det får anses uppnått om en kontrollåtgärd som utförs enligt 7 § ger utslag avseende en viss försändelse och myndigheten trots lämpliga åtgärder inte kan få bekräftat att försändelsen uppfyller kraven. Beviskravet får också anses vara uppnått om förmedlingsmyndigheten har fått information från en trovärdig källa om att en försändelse bryter mot säkerhetskraven och myndigheten, trots lämpliga åtgärder, inte kan dementera denna information.

Vilka åtgärder som behövs för att kunna konstatera att det är fråga om en försändelse som omfattas av förbudet mot förmedling beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Om kontrollåtgärderna har en förhållandevis hög nivå av tillförlitlighet kan det vara tillräckligt att de ger utslag för att en försändelse ska stoppas, men informationen från kontrollåtgärderna bör ofta kompletteras genom att förmedlingsmyndigheten hämtar in annan information. Ofta kan information om vilka försändelser som den slutliga mottagaren förväntas ta emot bli värdefull vid denna bedömning. Bedömningen av om beviskravet är uppfyllt får dock göras utifrån en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Första punkten innebär ett förbud mot postförsändelser som kan avslöja var den slutliga mottagaren befinner sig. Förbudet riktar sig både mot postförsändelser som i sig riskerar att avslöja var mottagaren befinner sig och mot postförsändelser som har ett innehåll som medför sådana risker.

När det gäller postförsändelser som i sig riskerar att avslöja var de slutliga mottagarna befinner sig avses t.ex. rekommenderade brev med mottagningsbevis.

När det gäller postförsändelser som med hänsyn till sitt innehåll kan avslöja var den slutliga mottagaren befinner sig, handlar det framför allt om försändelser som innehåller utrustning som ger ifrån sig

lokaliseringsinformation, s.k. spårsändare. Det kan handla om utrustning som använder det s.k. GPS-systemet, men även andra tekniska lösningar omfattas. Förbudet omfattar även utrustning som primärt används för andra ändamål, men som även innehåller en spårningsfunktion. Ett sådant exempel är mobiltelefoner med GPS-sändare.

Även försändelser som genom vilseledande förmår den enskilde att själv uppge information som kan användas för att lokalisera denne omfattas av förbudet i denna punkt.

Andra punkten innebär ett förbud mot att förmedla postförsändelser som kan orsaka skada på person eller egendom.

Försändelser som riskerar att orsaka skada på person kan exempelvis vara sådana som innehåller sprängmedel, brandfarliga ämnen eller smittoämnen. Försändelser som riskerar att orsaka skada på egendom kan t.ex. innehålla kraftiga färgmedel eller ämnen som har en stark lukt som är svår att avlägsna.

Att skicka försändelser som innebär risk för skada på person innebär vanligen att avsändaren kan göra sig skyldig till misshandelsbrott enligt 3 kap. 5 eller 6 §§ brottsbalken eller vållande till kroppsskada eller sjukdom enligt 3 kap. 8 § samma balk. När det gäller skada på egendom kan det ofta röra sig om skadegörelsebrott enligt 12 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. Det kan också vara fråga om andra överträdelser av straffstadganden i 3, 12 eller 13 kap. brottsbalken. Förmedlingsmyndigheten ska dock inte göra någon bedömning av eventuell brottsrubricering, det räcker med att myndigheten konstaterar att det finns en misstanke om att postförsändelsen kan innebära att någon av ovanstående straffbestämmelser överträds.

Tredje punkten innebär förbud mot att förmedla postförsändelser som på något annat sätt utgör ett led i en brottslig gärning. Punkten är alltså subsidiär till den andra punkten. Med brott avses såväl brott mot straffbestämmelser i brottsbalken som brott mot straffrättsliga bestämmelser som förekommer utanför denna balk, t.ex. straffstadganden i narkotikastrafflagen (1968:64) eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Förbudet omfattar förutom fullbordade gärningar även straffbara försök, förberedelser eller stämpling till brott.

Vid bedömningen av om det är fråga om en brottslig gärning ska utgångspunkten vara de förhållanden som skulle ha varit för handen om försändelsen hade nått den slutliga mottagaren. Det innebär att försändelser som skulle ha utgjort ett led i en brottslig gärning om

de nått den slutliga mottagaren också omfattas av den tredje punkten. Detta får t.ex. betydelse när det är fråga om brott som inte är kriminaliserade på försöksstadiet. I sådana fall ska alltså försändelsen anses utgöra ett led i en brottslig gärning, även när förmedlingsmyndighetens ingripande innebär att brottet aldrig fullbordades. Det gäller även när försöket inte är straffbart. Inte heller när det gäller den tredje punkten ska förmedlingsmyndigheten göra några närmare bedömningar av brottsrubriceringen. Det väsentliga är att det finns en misstanke om att postförsändelsen kan innebära en överträdelse av någon straffbestämmelse.

Av det *andra stycket* framgår att förmedlingsmyndigheten har en skyldighet att underrätta Polismyndigheten när den misstänker att en försändelse kan orsaka skada på person eller egendom eller annars kan utgöra ett led i en brottslig gärning. Underrättelsen ska ske så snart som möjligt. Som framgår av kommentaren till 9 § ska förmedlingsmyndigheten i sådana fall hålla kvar försändelsen i avvaktan på Polismyndighetens hantering.

Underrättelsen ska innehålla de uppgifter som förmedlingsmyndigheten lägger till grund för sin misstanke och uppgifter om vem som är försändelsens ursprungliga avsändare och slutliga mottagare. Bestämmelsen innebär en uppgiftsskyldighet enligt lag och uppgifterna kan därmed lämnas ut med stöd av 10 kap. 28 § offentlighet- och sekretesslagen (2009:400).

7 § En förmedlingsmyndighet får genomföra de kontroller som behövs för att förhindra att sådana försändelser som avses i 6 § förmedlas.

Kontrollerna får inte innebära att myndigheten tar del av innehållet i en postförsändelse genom att öppna den eller genom att bereda sig tillgång till förmodligen meddelanden som finns i den.

Kontrollerna får inte innebära övervakning eller kartläggning av en slutlig mottagares personliga förhållanden, om inte denne samtycker till sådana kontroller.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.8, reglerar förmedlingsmyndighetens kontrollbefogenheter.

Av *första stycket* framgår att förmedlingsmyndigheten får vidta de kontrollåtgärder som behövs för att förhindra att sådana försändelser som avses i 6 § förmedlas.

Kontrollerna kan rikta sig mot en särskild försändelse, men också mot hela flödet av postförsändelser som hanteras inom förmedlingsmyndigheten.

Kontrollerna kan exempelvis bestå av att vidta tekniska åtgärder för att upptäcka utrustning som ger ifrån sig lokaliseringsinformation, genomlys försändelser med olika former av strålning eller genomsökningar med hjälp av hundförare. Kontrollerna kan också bestå av att förmedlingsmyndigheten genom okulär besiktning eller på annat sätt letar efter avvikelser.

En annan viktig del i kontrollerna består i att samla in och värdera information. Genom att ta kontakt med den slutliga mottagaren kan förmedlingsmyndigheten få en bild av vilka försändelser som denne förväntar sig att ta emot. Det kan också vara aktuellt att kontakta andra enskilda eller myndigheter. Vilka åtgärder som kan vara aktuella beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

Kravet på att åtgärderna ska behövas för att säkerställa att en postförsändelse inte bryter mot säkerhetskraven i 6 § innebär att åtgärderna måste vara ändamålsenliga. Med ändamålsenliga avses att åtgärderna måste vara ägnade att upptäcka sådana otillåtna postförsändelser som förmedlingsmyndigheten har skäl att anta förekommer i postflödet. Åtgärderna ska dessutom vara tillräckliga för att myndigheten ska kunna slå fast huruvida det finns en misstanke om att en försändelse bryter mot säkerhetskraven i 6 § eller inte. Som framgår av kommentaren till den paragrafen behövs ofta en kombination av åtgärder för att utreda denna fråga.

Andra stycket innehåller ett förbud för förmedlingsmyndigheten att ta del av innehållet i en postförsändelse. Genom förbudet upprätthålls skyddet mot undersökning av brev eller andra förtroliga försändelser i 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen. Förbudet gäller utan undantag.

Med innehåll avses i detta sammanhang det innehåll som förmedlas till den slutliga mottagaren. Det innebär att förmedlingsmyndigheten är oförhindrad att öppna omslutningar som döljer sådana uppgifter om den ursprungliga avsändaren eller den slutliga mottagaren som avses i 5 §.

Förbudet mot att ta del av postförsändelsens innehåll genom att öppna den gäller oavsett om försändelsen kan antas innehålla några meddelanden eller inte.

Förbudet mot att bereda sig tillgång till förtroliga meddelanden innebär t.ex. att förmedlingsmyndigheten är förhindrad att genomlys brev om det riskerar att leda till att innehållet kan läsas, jfr för-

fattningskommentaren till 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen (prop. 1975/76:209 s. 148).

Kontrollerna kan genomföras av myndigheten själv, men också genom bistånd av en annan myndighet eller av någon enskild, t.ex. ett privat företag. Om förmedlingsmyndigheten anlitar en extern part för att genomföra kontrollerna ansvarar myndigheten för att kontrollerna sker i enlighet med kraven i denna lag.

Av 1 kap. 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) följer att förmedlingsmyndigheten är förhindrad att röja sekretessbelagda uppgifter för andra myndigheter eller enskilda. Det innebär att om myndigheten anlitar externa parter vid genomförandet av kontrollerna, så måste det ske utan risk för röjande av uppgifter om de ursprungliga avsändarna eller de slutliga mottagarna. Förmedlingsmyndigheten måste också säkerställa att den externa parten inte får del av innehållet i de postförsändelser som kontrolleras. I praktiken innebär det ett krav på att uppgifterna om avsändaren och mottagaren ska döljas för den som utför den externa kontrollen.

Det *tredje stycket* innehåller ett förbud för förmedlingsmyndigheten att vidta kontroller som innebär övervakning eller kartläggning av en slutlig mottagares personliga förhållanden. Förbudet gäller inte om den slutliga mottagaren har samtyckt till sådana kontroller. Genom förbudet upprätthålls skyddet i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen mot åtgärder som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden utan samtycke.

Förbudet innebär t.ex. att förmedlingsmyndigheten är förhindrad att vidta mer omfattande kontrollåtgärder som riktar sig särskilt mot postförsändelser som har en viss person angiven som slutlig mottagare, om denne inte uttryckligen har samtyckt till detta. Om förmedlingsmyndigheten t.ex. får information om att det finns en förhöjd risk för att postförsändelser med en viss slutlig mottagare kan ha ett innehåll som bryter mot säkerhetskraven, måste den inhämta ett samtycke från den slutliga mottagaren för att kunna genomföra kontroller som riktar sig direkt mot dessa försändelser. Samtycket kan inte villkoras till vissa slag av kontroller, utan ska omfatta samtliga kontroller som förmedlingsmyndigheten har befogenheter att utföra. Om det är den enskilde själv som har efterfrågat kontrollerna så innebär det givetvis också att denne har samtyckt till dem. Det ankommer på förmedlingsmyndigheten att kunna visa att det föreligger ett samtycke i det enskilda fallet.

Det är effekten av kontrollen, och inte det huvudsakliga syftet med den, som är avgörande för om den kräver samtycke eller inte. Förbudet gäller endast sådana åtgärder som till sin intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär (jfr prop. 2009/10:80, s. 250). Det innebär att förbudet även omfattar kontroller som i och för sig inte uttryckligen riktar sig mot vissa slutliga mottagare, men som ändå i praktiken innebär en övervakning eller kartläggning av deras personliga förhållanden. Det kan t.ex. handla om att kriterierna för urvalet är så snäva att kontrollen i praktiken riktar sig mot en eller ett fåtal slutliga mottagare. Om kontrollen sker i så stor omfattning att den kan sägas utgöra en övervakning eller en kartläggning av den enskildes personliga förhållanden så måste förmedlingsmyndigheten ha inhämtat samtycke för att få genomföra kontrollerna.

För att förbudet ska aktualiseras krävs alltså att urvalet vid kontrollerna görs utifrån vem som är försändelsens slutliga mottagare. Kontroller som sker utifrån andra kriterier kan alltså som utgångspunkt genomföras utan att några samtycken behöver hämtas in.

8 § Om en postförsändelse inte förmedlas enligt 6 § ska den slutliga mottagaren underrättas om vilken försändelse som har stoppats och grunden för det, om inte särskilda skäl talar emot att en sådan underrättelse lämnas.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.6, innehåller en bestämmelse om underrättelseskyldighet i förhållande till den slutliga mottagaren när en postförsändelse har stoppats för att den misstänks ha ett otillåtet innehåll enligt 6 §.

Paragrafen riktar sig till förmedlingsmyndigheten och innebär att myndigheten ska underrätta den slutliga mottagaren om att en viss försändelse inte kan förmedlas och grunden för det.

Skyldigheten att ange vilken postförsändelse som avses kan fullgöras genom att förmedlingsmyndigheten beskriver postförsändelsen på ett sådant sätt att den slutliga mottagaren kan särskilja vilken postförsändelse det är fråga om. Det kan t.ex. handla om att ange när försändelsen kom in till myndigheten och vem som står som ursprunglig avsändare. Om det behövs för att kunna särskilja postförsändelsen från andra kan även andra kännetecken behöva anges.

Skyldigheten att ange grunden för att försändelsen har stoppats fullgörs genom att förmedlingsmyndigheten anger vilken av punkt-

erna i 6 § som har aktualiserats. Däremot finns ingen skyldighet att närmare redogöra för omständigheterna som föranledde att försändelsen stoppades. Om den slutliga mottagaren begär ut närmare uppgifter om skälen för detta får denna begäran hanteras som en begäran om allmänna handlingar och bedömas utifrån reglerna om allmänna handlingar och sekretess. Se särskilt kommentaren till den föreslagna 22 kap. 5 a § offentlighet- och sekretesslagen (2009:400).

I vissa fall finns särskilda skäl mot att underrätta den slutliga mottagaren om att en försändelse har stoppats. När försändelser omfattas, eller kan komma att omfattas, av åtgärder från brottsutredande myndigheter föreligger i allmänhet särskilda skäl mot att underrätta den slutliga mottagaren eftersom det kan innebära en risk för att brottsutredningen försvåras.

Det kan också finnas situationer då det skulle krävas en alltför stor ansträngning att underrätta den slutliga mottagaren. Det kan t.ex. handla om personer som har flyttat utan att meddela sin nya adress och som inte kan nås genom telefon eller e-post. I sådana fall föreligger också särskilda skäl mot att underrätta den slutliga mottagaren.

Det finns inga krav på hur underrättelsen ska ske. Den kan ske såväl skriftligt som muntligt.

Hanteringen av postförsändelser som inte förmedlas

9 § Postförsändelser som inte ska förmedlas enligt denna lag, eller som inte kan delas ut till den slutliga mottagaren, ska skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren.

Postförsändelser som omfattas av en sådan underrättelse som avses i 6 § andra stycket ska dock hållas kvar av förmedlingsmyndigheten i avvaktan på Polismyndighetens hantering.

Postförsändelser får hållas kvar enligt andra stycket i högst 14 dagar räknat från dagen då försändelsen ankom till förmedlingsmyndigheten.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.11, reglerar förmedlingsmyndighetens hantering av postförsändelser som inte kan förmedlas. Innan förmedlingsmyndigheten hanterar postförsändelserna enligt denna paragraf behöver kravet i 11 § vara uppfyllt.

Av första stycket framgår huvudregeln att försändelser som inte ska eller kan förmedlas ska skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren. Det handlar om postförsändelser som inte uppfyller de

allmänna kraven och därmed inte ska förmedlas enligt 5 § andra stycket. Det handlar också om postförsändelser som omfattas av 6 § första stycket första punkten, dvs. postförsändelser som misstänks kunna avslöja var den slutliga mottagaren befinner sig. Dessutom kan det vara fråga om postförsändelser som av olika skäl inte kan levereras till den slutliga mottagaren av postbefordringsföretagets personal. Det kan t.ex. handla om att det är uppenbart att ingen är bosatt på den aktuella adressen eller att det saknas brevlåda, brevkast eller motsvarande där försändelsen ska levereras.

Andra stycket innehåller en bestämmelse om att förmedlingsmyndigheten ska hålla kvar sådana postförsändelser som omfattas av en underrättelse till Polismyndigheten enligt 6 § andra stycket. Det handlar om försändelser som misstänks kunna orsaka skada på person eller egendom eller som annars kan utgöra ett led i en brottslig gärning. Dessa försändelser ska hållas kvar i avvaktan på Polismyndighetens hantering. I rättegångsbalken, RB, finns bestämmelser om tvångsmedel som kan aktualiseras när det finns misstanke om att någon har begått en brottslig gärning. I 27 kap. RB finns t.ex. bestämmelser om beslag. Dessa bestämmelser gäller före bestämmelserna om förmedling av postförsändelser. Om ett beslut om att försändelsen ska tas i beslag fattas kommer försändelsen alltså att hanteras enligt bestämmelserna i RB och inte enligt 9 §.

Av *tredje stycket* framgår att förmedlingsmyndigheten får hålla kvar postförsändelsen i högst 14 dagar räknat från dagen då försändelsen ankom till förmedlingsmyndigheten. Om det inte har fattats något beslut som hindrar en fortsatt hantering hos förmedlingsmyndigheten inom denna tid ska förmedlingsmyndigheten hantera försändelsen enligt första stycket. Det innebär att om misstanken kvarstår ska försändelsen skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren. Annars ska den förmedlas till den slutliga mottagaren.

Även när det gäller försändelser som återlämnas till förmedlingsmyndigheten efter att ett beslag har hävts, ska myndigheten göra en bedömning av om misstanken enligt 6 § första stycket kvarstår eller inte. Beroende på utfallet av denna bedömning ska försändelsen antingen returneras till den ursprungliga avsändaren eller förmedlas till den slutliga mottagaren.

10 § Postförsändelser som inte kan skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren enligt 9 § första stycket ska skickas till den myndighet som är tillståndsmyndighet enligt 2 kap. 2 § postlagen (2010:1045).

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.11, reglerar förmedlingsmyndighetens hantering av postförsändelser som varken kan förmedlas till den slutliga mottagaren eller skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren, s.k. obeställbara postförsändelser. Innan förmedlingsmyndigheten hanterar postförsändelserna enligt denna paragraf behöver kravet i 11 § vara uppfyllt.

Paragrafen behandlar situationen då en postförsändelse som ska skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren enligt 9 § första stycket, inte kan hanteras på detta sätt. Det kan t.ex. bero på att det saknas tillräckliga uppgifter om vem som är den ursprungliga avsändaren, eller att dessa uppgifter är oriktiga. Det kan också bero på att den ursprungliga avsändaren har flyttat utan att ange någon ny adress.

Av paragrafen framgår att postförsändelser som inte kan skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren ska skickas till den myndighet som är tillståndsmyndighet enligt 2 kap. 2 § postlagen (2010:1045). Som framgår av 2 § postförordningen (2010:1049) är det Post- och telestyrelsen, PTS, som är utsedd till tillståndsmyndighet enligt nyss nämnda lag. Det är alltså till PTS som förmedlingsmyndigheten ska skicka obeställbara postförsändelser. PTS kan sedan använda sina befogenheter att öppna postförsändelsen för att undersöka om den innehåller uppgifter som möjliggör att den kan återställas till den ursprungliga avsändaren, se 2 kap. 10 och 11 §§ postlagen. I annat fall ska PTS förvara försändelsen under en viss tid. Därefter tillfaller den staten och kan förstöras, säljas eller skänkas till välgörande ändamål, se 2 kap. 12 och 13 §§ postlagen. Se även kommentaren till förslagen om ändringar i postlagen.

11 § Innan en postförsändelse hanteras enligt 9 § första stycket eller 10 § ska eventuella uppgifter om den slutliga mottagaren på försändelsen tas bort eller göras oläsliga.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.11, innehåller ett krav på att förmedlingsmyndigheten ska ta bort uppgifter om den slutliga mottagaren, eller göra dessa oläsliga, innan försändelsen hanteras enligt 9 eller 10 §§.

Kravet omfattar exempelvis uppgifter som har påförts försändelsens omslutning av förmedlingsmyndigheten, men även uppgifter som fanns på omslutningen när den kom in till denna myndighet.

Kravet syftar till att förhindra att uppgifter om den slutliga mottagaren röjs för utomstående när försändelsen skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren eller överlämnas till Post- och telestyrelsen.

I första hand ska förmedlingsmyndigheten ta bort uppgifterna. Om uppgifterna har påförts försändelsen genom någon form av etikett eller liknande kan kravet t.ex. uppfyllas genom att denna avlägsnas eller genom att texten skrapas bort.

I andra hand kan kravet uppfyllas genom att förmedlingsmyndigheten gör uppgifterna om den slutliga mottagaren oläsliga. Det kan t.ex. ske genom att uppgifterna stryks över med bläck eller att uppgifterna raderas på annat sätt.

Ovanstående åtgärder måste vara permanenta. Texten får inte kunna återställas så att uppgifterna blir läsbara igen.

Åtgärderna får inte påverka uppgifterna om den ursprungliga avsändaren eftersom dessa uppgifter behövs i den fortsatta hanteringen.

Överklagande

12 § Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.12, innehåller ett förbud mot att överklaga beslut som fattas enligt den föreslagna lagen. Som framgår av avsnitt 10.2 utgör förmedlingen av postförsändelser inte någon ärendehandläggning i den mening som avses i 1 § första stycket förvaltningslagen (2017:900). Det innebär bl.a. att 40 § nyss nämnda lag om överklagande av beslut inte är tillämplig.

16.2 Förslaget till lag (2026:000) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

17 kap.

Kontroll vid förmedling av postförsändelser

1 c § Sekretess gäller för uppgift om förberedelser, urval och metoder vid sådana kontroller som avses i 7 § lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser, om det kan antas att syftet med kontrollerna motverkas om uppgiften röjs.

Paragrafen, som är ny, reglerar sekretess för uppgifter om sådana kontroller som avses i 7 § lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

Paragrafen omfattar uppgifter som förekommer vid kontroller som utförs av den myndighet som har utsetts att tillhandahålla förmedling enligt 4 § lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser. I den utsträckning som en annan myndighet bistår med att utföra kontroller gäller paragrafen även uppgifter som förekommer i denna myndighets verksamhet.

Med uppgifter om förberedelser avses t.ex. uppgifter om tid och plats för en viss kontroll, vilka försändelser som kommer att kontrolleras och andra uppgifter om hur en viss kontroll ska genomföras. Även uppgifter om vilka personer som har samtyckt till riktade kontroller utgör uppgifter om förberedelser.

Uppgifter om urval omfattar både uppgifter om hur myndigheten väljer ut försändelser för kontroll vid ett visst tillfälle och generella uppgifter om urval. När det gäller uppgifter som rör vissa kontrolltillfällen kan det t.ex. handla om tips om att försändelser med ett visst utseende eller med en viss avsändare kan ha innehåll som är otillåtet enligt 6 § första stycket lagen om förmedling av vissa postförsändelser. Om myndigheten kan komma att vidta kontroller utifrån dessa uppgifter utgör de uppgifter om urval.

Som exempel på mer generella uppgifter om urval kan nämnas uppgifter om identifierade riskfaktorer och andra uppgifter om hur myndigheten kan komma att välja ut försändelser för kontroll.

Med uppgifter om metoder avses uppgifter om de kontrollmetoder som kan komma att användas. Det kan t.ex. handla om olika tekniska lösningar eller användning av hundförare m.m. Det kan också handla om rutiner för att samla in och värdera information.

Sekretessregeln som föreslås har ett rakt skaderekvisit. Det innebär en presumtion för offentlighet. Trots denna presumtion kommer uppgifterna i många fall att vara belagda med sekretess eftersom syftet med förmedlingsmyndighetens kontroller kan komma att motverkas om uppgifterna blir kända.

Behovet av att sekretessbelägga uppgifter om förberedelser, urval och metoder finns så länge de kan komma att användas för att kontrollera postförsändelser enligt 7 § lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser. När de har tagits ur bruk upphör sekretessen och uppgifterna ska lämnas ut om de efterfrågas.

22 kap.

3 a § Sekretessen enligt 1 § första stycket 2 hindrar inte att uppgift lämnas till en enskild enligt vad som föreskrivs i 23 a § 2–5 mönstringslagen (1983:929).

Sekretessen enligt 1 § andra stycket hindrar inte att uppgift i form av fotografisk bild av den enskilde lämnas till ett auktoriserat delgivningsföretag.

Sekretessen enligt 1 § första stycket 1 eller 2 §, när det är fråga om skyddad folkbokföring, hindrar inte att uppgift lämnas till den myndighet som tillhandahåller förmedling av postförsändelser enligt lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser.

Paragrafen innehåller sekretessbrytande bestämmelser som innebär att sekretessen enligt 1 § i vissa fall inte hindrar att uppgifter lämnas ut. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

I avsnitt 10.3 har utredningen föreslagit att regeringen bör utse Skatteverket att tillhandahålla förmedlingen enligt 4 § lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser. Av 1 § tredje stycket folkbokföringslagen (1991:481) framgår att det är Skatteverket som ansvarar för folkbokföringsverksamheten. Det skulle innebära att Skatteverket kommer att ansvara för såväl folkbokföringsverksamheten som förmedlingsverksamheten.

Utredningen har bedömt att det är fråga om två verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Enligt 8 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess mellan dem (jfr prop. 2008/09:150 s. 356 f.). Genom det nya *tredje stycket* införs en bestämmelse om att sekretessen enligt 1 § första stycket 1 eller enligt 2 §, när det är fråga om skyddad folkbokföring, inte hindrar att uppgift lämnas ut från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet till Skatteverkets förmedlingsverksamhet.

I den utsträckning som regeringen väljer att utse någon annan myndighet att tillhandahålla förmedling enligt lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser kommer bestämmelsen i tredje stycket även att gälla i förhållande till denna myndighet.

Förmedling av vissa postförsändelser

5 a § Sekretess gäller i verksamhet som bedrivs enligt lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser för

1. uppgift om en särskild postförsändelse, och

2. annan 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.

Om sekretess inte följer av någon annan bestämmelse, får sådan uppgift som avses i första stycket 1 lämnas till den som är försändelsens ursprungliga avsändare eller slutliga mottagare. Uppgift om den slutliga mottagarens adress får dock inte lämnas till den ursprungliga avsändaren.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen enligt första stycket 2 i högst sjuttio år.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om sekretess inom sådan verksamhet som bedrivs enligt lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

Av första stycket framgår vilka uppgifter som omfattas av den nya sekretessregleringen.

Första punkten reglerar uppgifter om en särskild postförsändelse. Med sådana uppgifter avses dels försändelsens innehåll, dels uppgifter om avsändarens och mottagarens identitet. För dessa uppgifter gäller absolut sekretess.

Bestämmelsen i första punkten gäller i första hand brev. Med stöd av 2 § lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser kan dock förmedlingen utsträckas till att även omfatta andra postförsändelser. I sådana fall kommer även dessa försändelser att omfattas av sekretessbestämmelsen i första punkten.

Andra punkten reglerar sådana uppgifter om enskilda personliga förhållanden som inte omfattas av den första punkten. Denna punkt omfattar alltså uppgifter som förekommer i förmedlingsverksamheten, men som inte utgör uppgifter om en särskild försändelse. Det kan t.ex. handla om att någon lämnar in en ny adressuppgift till myndigheten eller uppgifter om en ökad hotnivå avseende en viss person. Uppgifter som myndigheten lägger till grund för kontroller kan även omfattas av sekretess enligt 17 kap. 2 a §, se kommentaren till den paragrafen.

Skyddet omfattar i första hand uppgifter som hänför sig till personer som omfattas av förmedling av postförsändelser och deras anhöriga, men kan även gälla i förhållande till sådana personer som tidigare har omfattats av en sådan förmedling eller som kan komma att omfattas av förmedling i framtiden.

Förmedlingsmyndigheten kan t.ex. ha upprättat olika handlingar med anledning av hanteringen av postförsändelser för en viss person. När denna person inte längre har skyddad folkbokföring eller sekre-

tessmarkering i folkbokföringen så omfattas uppgifterna i dessa handlingar alltså av sekretesskyddet i andra punkten. Skyddet gäller även när en person t.ex. lämnar in en handling med en adressuppgift till förmedlingsverksamheten samtidigt som denne ansöker om skyddad folkbokföring. Avgörande för om uppgifterna om enskilda personliga förhållanden omfattas av sekretessregleringen är att de behandlas inom förmedlingsmyndighetens verksamhet.

Skyddet ska förstås brett. Det finns många uppgifter som var för sig eller tillsammans med andra uppgifter kan användas för att åstadkomma skada för dessa personer eller deras anhöriga. I och med att potentiella gärningsmän kan vara beredda att lägga ner mycket tid och kraft för att nå fram till de personer som behöver skyddas så är det svårt att klart avgränsa vilka uppgifter som kan komma att omfattas. Uppgifter som kan användas för att lokalisera eller kontakta dessa personer omfattas givetvis, men även uppgifter om personer som kan förmås att lämna ut sådana uppgifter kan omfattas av sekretesskydd. Det får vara upp till rättstillämparen att utifrån omständigheterna i det enskilda fallet avgöra vilka uppgifter som kan lämnas ut och vilka som ska omfattas av sekretess.

Skaderekvisitet i andra punkten är omvänt. Det innebär en presumtion för att uppgifterna är belagda med sekretess.

I paragrafens *andra stycke* finns en sekretessbrytande bestämmelse som gäller i förhållande till försändelsens ursprungliga avsändare eller slutliga mottagare. Den innebär att uppgifter om en särskild postförsändelse får lämnas ut till dessa personer utan hinder av sekretess. Denna bestämmelse gäller dock inte uppgift om den slutliga mottagarens adress. En sådan uppgift får alltså inte lämnas ut till den ursprungliga avsändaren.

Av *tredje stycket* framgår att sekretessen ska gälla i högst sjuttio år.

6 § Den tystnadsplikt som följer av 1 § första stycket, 1 a, 1 b, 2 och 5 a §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Paragrafen anger de tystnadsplikter som har företräde framför den s.k. meddelarfriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.

Genom att lägga till den nya 5 a § gäller den tystnadsplikt som följer av den paragrafen före meddelarfriheten.

16.3 Förslaget till lag (2026:000) om ändring i postlagen (2010:1045)

2 kap.

11 § Ett obeställbart brev som öppnats får inte undersökas närmare än som behövs för att det ska kunna skickas tillbaka till avsändaren. Om mottagaren, men inte avsändaren, framgår av brevet innehåll, får brevet sändas till mottagaren.

Vad som sägs i första stycket om att brev får sändas till mottagaren gäller inte brev som omfattas av lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillståndsmyndighetens undersökning av brev som har öppnats enligt 10 §. Övervägandena finns i avsnitt 10.11.

Genom införandet av ett nytt *andra stycke* undantas brev som omfattas av lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser från bestämmelsen om att brev får sändas till mottagaren om mottagaren, men inte avsändaren, framgår efter att brevet innehåll har undersökts. Ändringen innebär att även om uppgifter om den slutliga mottagaren framkommer vid undersökningen så ska brevet anses vara obeställbart. Det ska därmed hanteras enligt 2 kap. 12 och 13 §§.

Obeställbara postförsändelser som omfattas av förmedling

14 § *Vad som sägs i 9–13 §§ ska även gälla andra postförsändelser än brev som omfattas av lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser.*

När bestämmelserna i 10 och 11 §§ tillämpas på postförsändelser som omfattas av lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser ska det som sägs om avsändare i stället avse den fysiska eller juridiska person som ursprungligen skickade postförsändelsen med syftet att den skulle förmedlas.

Paragrafen, som är ny, innebär att samtliga postförsändelser som omfattas av lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser ska hanteras enligt reglerna om obeställbara brev i 9–13 §§. Paragrafen riktar sig mot postbefordringsföretag som omfattas av postlagen och mot den myndighet som är tillståndsmyndighet enligt 2 kap. 2 § postlagen (2010:1045). Övervägandena finns i avsnitt 10.11.

Som framgår av 2 § lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser gäller lagen i första hand brev. Dessa brev omfattas redan av 9–13 §§. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får dock meddela föreskrifter om att även andra postförsändelser än brev ska förmedlas enligt nyss nämnda lag. Genom paragrafens *första stycke* ska bestämmelserna om obeställbara brev i 9–13 §§ även tillämpas på sådana postförsändelser.

Av 9 § framgår att postbefordringsföretagen har en skyldighet att se till att brev som inte kan befordras till mottagaren returneras till avsändaren (se även prop. 1993/94:38, s. 154 f.). Denna skyldighet utsträcks till att även gälla andra postförsändelser än brev som omfattas av lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser. Postförsändelser som skickas från förmedlingsmyndigheten till den slutliga mottagaren, men som inte kan delas ut, ska alltså returneras av postbefordringsföretaget till förmedlingsmyndigheten för vidare hantering. Om företaget skulle överlämna sådana försändelser till någon annan skulle det innebära ett röjande av den slutliga mottagarens adressuppgifter.

Tillståndsmyndighetens befogenheter att öppna, förstöra, sälja och skänka bort brev enligt 10–13 §§ utsträcks också till att gälla samtliga postförsändelser som omfattas av lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser.

Genom paragrafens *andra stycke* sker en ändring i fråga om tillståndsmyndighetens befogenheter att öppna och genomsöka postförsändelser. Ändringen avser samtliga postförsändelser som omfattas av förmedling enligt lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser. Dessa försändelser ska skickas tillbaka till den som är försändelsens ursprungliga avsändare enligt 3 § nyss nämnda lag och inte till den som är avsändare enligt postlagen.

Ändringen innebär att tillståndsmyndighetens befogenheter att öppna och undersöka postförsändelser syftar till att få fram uppgifter om den ursprungliga avsändaren så att myndigheten kan returnera postförsändelserna till denne.

Referenser

Offentligt tryck

- Bet. 2001/02:KU21. *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet m.m.*
- Dir. 2023:167. *Skatteverkets förmedling av post till personer med skyddade personuppgifter.*
- Ds 2014:1. *Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning.*
- Prop. 2023/24:132. *Ny tullbefogenhetslag.*
- Prop. 2022/23:41. *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra data-analyser och urval i folkbokföringsverksamheten.*
- Prop. 2020/21:49. *Utökade möjligheter för Tullverket att besluta om postspärrar.*
- Prop. 2020/21:160. *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen.*
- Prop. 2017/18:95. *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning.*
- Prop. 2017/18:105. *Ny dataskyddslag.*
- Prop. 2017/18:145. *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen.*
- Prop. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2013/14:70. *Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering.*
- Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2009/10:216. *Ny postlag.*
- Prop. 2008/09:1. *Budgetpropositionen för 2009.*
- Prop. 2008/09:150. *Offentlighets- och sekretesslag.*
- Prop. 2005/06:11. *Maskeringsförbud.*

- Prop. 2003/04:177. *Ändringar i mönsterskyddslagen på grund av EG-förordningen om gemenskapsformgivning.*
- Prop. 1997/98:9. *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.*
- Prop. 1995/96:166 *Tullens befogenheter vid den inre gränsen.*
- Prop. 1993/94:38. *Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket m.m.*
- Prop. 1992/93:200. *Om en telelag och en förändrad verksamhetsform för Televerket, m.m.*
- Prop. 1990/91:153. *Om ny folkbokföringslag m.m.*
- Prop. 1989/90:67. *Om lag om obeställbara postförsändelser.*
- Prop. 1979/80:2. *Med förslag till sekretesslag m.m.*
- Prop. 1975/76:160. *Om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet.*
- Prop. 1975/76:209. *Om ändring i regeringsformen.*
- Skr. 2023/24:157. *Riksrevisionens rapport om statens skydd av hotade personer.*
- SOU 2024:47. *Digital myndighetspost.*
- SOU 2024:75. *Personuppgifter och mediegrundlagarna.*
- SOU 2023:4. *Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst.*
- SOU 2023:100. *Framtidens dataskydd. Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden.*
- SOU 2021:29. *Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post.*
- SOU 2017:75. *Datalagring – brottsbekämpning och integritet.*
- SOU 2015:31. *Datalagring och integritet.*
- SOU 2015:69. *Ökad trygghet för hotade och förföljda personer.*
- SOU 2012:55. *En översyn av tryck- och yttrandefriheten.*
- SOU 2006:96. *Ett nytt grundlagskydd för tryck- och yttrandefriheten? Tryck- och yttrandefrihetsberedningen inbjuder till debatt.*
- SOU 1972:15. *Grundlagsberedningen. Ny regeringsform. Ny riksdagsordning.*

Refererade domar och beslut

HFD 2019 ref. 29.

Integritetsskyddsmyndighetens beslut från den 17 januari 2023 avseende Hälso- och sjukvårdsnämnden Dalarna, dnr IMY-2022-695.

Integritetsskyddsmyndighetens rättsliga ställningstagande från den 8 december 2021 om innebörden av begreppet personuppgifter som innefattar brott i artikel 10 i dataskyddsförordningen, dnr. IMYRS 2021:1.

JK-beslut den 1 december 2011, dnr 4551-10-40.

JO-beslut från den 9 september 2019, dnr 5420-2018.

JO-beslut från den 30 november 2009, dnr 3620-2008.

Kammarrätten i Jönköpings beslut den 10 januari 2008 i mål nr. 4008-07.

Kammarrätten i Jönköpings dom den 30 november 1993 i mål nr. 6214-1993.

Kammarrätten i Stockholms dom den 27 mars 2024 i mål nr. 5794-23.

NJA 2014 s. 128.

Post- och telestyrelsen beslut från den 9 december 2024, dnr 24-13676.

RÅ 2006 ref. 61.

RÅ 2005 ref. 12.

RÅ 1994 not 465.

RÅ 1971 ref. 15.

Rapporter och statistiksammanställningar

Brottsförebyggande rådet, *Kriminalstatistik för 2023, Anmällda brott*.

Brottsförebyggande rådets rapport 2024:8, *Nationella trygghetsundersökningen 2024, Om utsatthet, otrygghet och förtroende*.

Integritetsskyddsmyndigheten, *Statistik avseende personuppgiftsincidenter som har anmälts avseende personer med skyddade personuppgifter för perioden 2024-01-18–2024-09-09, inhämtade från IMY den 24 januari 2025*.

Internetstiftelsen, *Svenskarna och internet 2024*.

Internetstiftelsen, *Svenskarna och internet 2023*.

- Jämställdhetsmyndighetens rapport 2022:10 från mars 2022, *Skyddade personuppgifter – oskyddade personer*, dnr ALLM 2021/132.
- PostNord och HUI Research, *E-barometern – Årsrapport 2024*.
- PostNord och HUI Research, *E-barometern – Årsrapport 2023*.
- PostNord och HUI Research, *E-barometern – Årsrapport 2022*.
- Post- och telestyrelsens rapport från den 17 april 2025, *Svensk postmarknad 2025*, nr PTS-ER-2025:6.
- Post- och telestyrelsens rapport från den 29 februari 2024, *Befolkningens användning av posttjänster 2023*, nr PTS-ER-2024:1.
- Post- och telestyrelsens rapport från den 19 april 2024, *Svensk postmarknad 2024*, nr PTS-ER-2024:2.
- Post- och telestyrelsens rapport från den 11 september 2024, *Den svenska paketmarknaden 2023*, nr PTS-ER-2024:22.
- Riksrevisionens rapport RiR 2024:1 från den 6 februari 2024, *Statens skydd av hotade personer – brister i omfattning och effektivitet*, dnr. 2023/0143.
- Skatteverkets budgetunderlag 2025-2027, dnr 8-2717645.
- Skatteverkets enkätstudie från den 13 december 2023, *Att leva med skyddade personuppgifter*, dnr 8-2671136.
- Skatteverkets promemoria *Säkrare hantering av skyddade personuppgifter – Redovisning av uppdrag i Skatteverkets regleringsbrev 2024*, dnr. 8-2721875.
- Skatteverkets rapport från den 29 oktober 2019, *Säker och effektiv postförmedling*, dnr 210 213639-19/123.
- Svensk Handel, *E-handelsindikatorn – Årsrapport 2023*.
- Tullverkets beslagsstatistik för 2023.

Litteratur

Bertil Bengtsson och Erland Strömbäck. *Skadeståndslagen – En kommentar* (8 maj 2024, Version 8A, JUNO).

Håkan Strömberg. *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform* (3:e upplagan).

Elektroniska källor

Beskyttelser i CPR (<https://www.cpr.dk/borgere/beskyttelser-i-cpr>).

Programmet Kaliber i Sveriges radio. *Farlig post – skyddade adresser avslöjas med gps-sändare* (<https://sverigesradio.se/artikel/har-kan-du-lasa-programmet--17>).

Kommittédirektiv 2023:167

Skatteverkets förmedling av post till personer med skyddade personuppgifter

Beslut vid regeringssammanträde den 7 december 2023.

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda om Skatteverkets förmedling av post till personer med s.k. skyddade personuppgifter bör regleras. Syftet är att åstadkomma ett väl fungerande förfarande för en trygg och säker postförmedling. I uppdraget ingår även att utreda behovet av kompletterande reglering i fråga om sekretess och dataskydd. I uppdraget ingår inte att föreslå grundlagsändringar.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, Skatteverkets postförmedling bör regleras,
- analysera och ta ställning till behovet av ändring i sekretesslagstiftningen,
- analysera och ta ställning till vilken behandling av personuppgifter som kan aktualiseras vid Skatteverkets förmedling av post och i samband med det göra en integritetsanalys, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 27 juni 2025.

Skatteverkets postförmedling behöver ses över

Skydd av personuppgifter i folkbokföringen

Uppgifter om enskilda personers namn, personnummer, adress, civilstånd och andra familjeförhållanden används hos ett stort antal myndigheter som ett underlag i myndigheternas verksamhet. Den grundläggande insamlingen och registreringen av de personuppgifter som används i samhället sker till stor del inom folkbokföringsverksamheten hos Skatteverket och överförs sedan till samhället i övrigt på olika sätt. Uppgifterna sprids elektroniskt genom Navet (Skatteverkets system för spridning av folkbokföringsuppgifter) till myndigheter, kommuner och regioner samt genom Statens personadressregister (SPAR) till i huvudsak enskilda.

Folkbokföringsuppgifter är som huvudregel offentliga. I vissa fall kan det dock orsaka stora problem för en person att uppgifter om denne sprids. Personer som är utsatta för hot och förföljelse kan vara i behov av att få sina personuppgifter skyddade och det är i sådana situationer viktigt att det finns effektiva åtgärder att vidta för att göra det möjligt.

Skyddade personuppgifter är ett samlingsbegrepp för de olika skyddsåtgärderna sekretessmarkering, skyddad folkbokföring och fingerade personuppgifter. Därutöver finns också ytterligare bestämmelser om sekretess som kan aktualiseras för hotade och förföljda personer (se t.ex. 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], förkortad OSL). Det är Skatteverket som för in sekretessmarkeringar i folkbokföringsdatabasen och beslutar om skyddad folkbokföring medan Polismyndigheten beslutar om att någon ska få använda fingerade personuppgifter.

Förfarandet med sekretessmarkering inom folkbokföringen är inte närmare lagreglerat utan grundar sig i stället på generella bestämmelser om sekretessmarkering. Förfarandet är även sedan länge allmänt accepterat i tillämpningen (jfr JO 1987/88 s. 195, 1990/91 s. 387 och 2010/11 s. 296). Av den generella regleringen om sekretessmarkeringar följer att om det kan antas att en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut på grund av en bestämmelse om sekretess, får en myndighet markera detta genom att en särskild anteckning (en sekretessmarkering) görs på handlingen eller, om handlingen är elektronisk, införs i handlingen eller i det datasystem där den elektroniska handlingen hanteras. Anteckningen ska bl.a. ange

tillämplig sekretessbestämmelse (2 kap. 2 och 20 §§ tryckfrihetsförordningen, förkortad TF, och 5 kap. 5 § OSL).

Inom folkbokföringsverksamheten gäller den s.k. folkbokföringssekretessen som regleras i 22 kap. 1 § OSL och innebär att 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. Om det kan antas att folkbokföringssekretess gäller för uppgifter i folkbokföringsdatabasen, kan Skatteverket föra in en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. Det finns ingen skyldighet att göra en sekretessmarkering och markeringen innebär inte något bindande avgörande av sekretessfrågan utan tjänar endast som en påminnelse om behovet av en noggrann sekretessprövning om handlingen begärs ut (JO 1993/94 s. 509). En sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen innebär alltså en indikation på att folkbokföringssekretess gäller.

Skyddad folkbokföring infördes den 1 januari 2019 och ersatte det dåvarande institutet som benämndes kvarskrivning. Skyddad folkbokföring regleras i 16–17 b §§ folkbokföringslagen (1991:481) och innebär att en person folkbokförs på en annan folkbokföringsort än där personen är bosatt. Det kan medges en person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt, om åtgärden med hänsyn till den enskildes förmåga och övriga förutsättningar kan antas tillgodose behovet av skydd.

Personer som lever med skyddade personuppgifter är en heterogen grupp där skyddsskälerna exempelvis kan avse våld och hot i en nära relation, relaterat till arbetet eller kriminella miljöer. I Sverige lever cirka 28 000 personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering. Av dessa utgör cirka 11 000 kvinnor, 6 000 män och 11 000 barn. En enkätundersökning om att leva med skyddade personuppgifter gjord av Skatteverket under 2022 visade att bland kvinnorna var det vanligare att skyddsskälerna avser våld i nära relation medan det för männen var vanligare att det avser hot och våld relaterat till arbete eller i kriminella miljöer. Att värna personuppgifter för personer utsatta för våld i en nära relation kan innebära särskilda utmaningar i de fall där de har gemensam vårdnad. Det är viktigt att post med relevant information i exempelvis ärenden som rör barnet kan kommuniceras på ett säkert sätt.

Allmänt om Skatteverkets förmedling av post

Posttjänster inom EU regleras genom Europaparlamentets och rådets direktiv (97/67/EG) av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, kallat postdirektivet. Bestämmelser om postverksamhet och samhällsomsfattande posttjänst finns i postlagen (2010:1045) och postförordningen (2010:1049). För att få bedriva postverksamhet krävs det tillstånd från Post- och telestyrelsen (2 kap. 1 och 2 §§ postlagen och 2 § postförordningen). I postlagen finns bl.a. definitioner av vad som avses med brev, postförsändelse, postverksamhet och posttjänst (1 kap. 2 § postlagen). Med brev avses en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser. En postförsändelse definieras som en adresserad försändelse som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster. Enligt postlagen utgör postverksamhet regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning medan posttjänst definieras som insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser mot betalning.

Paketförmedling inom EU regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/644 av den 18 april 2018 om gränsöverskridande paketleveranstjänster, kallad paketförordningen. Paketförordningen kompletterar reglerna i postdirektivet och påverkar inte de rättigheter och garantier som fastställs i postdirektivet och innebär inte någon ändring av de definitioner som gäller enligt direktivet. Lagen (2019:181) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster innehåller bestämmelser som kompletterar paketförordningen.

Sedan ansvaret för den löpande folkbokföringen i Sverige överfördes från pastorsämbetena till de lokala skattemyndigheterna den 1 juli 1991 har skattemyndigheterna, och sedermera Skatteverket, hanterat försändelser där mottagaren har skyddad folkbokföring (tidigare kvarskrivning) eller där det förkommer en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. Hanteringen uppstod av praktiska skäl, för att möjliggöra för myndigheter, företag, enskilda m.fl. att skicka post till de personer vars adressuppgifter inte sprids i samhället, och för att mottagaren skulle kunna få sin post utan att några

adressuppgifter lämnades ut från myndigheten (se JO 1987/88 s. 195). Försändelserna hanteras enligt interna rutiner och formerna för och inriktningen av postförmedlingen har vuxit fram över tid. Skatteverket är avsändare när försändelserna skickas vidare till mottagaren. Skatteverket har inte något tillstånd för att bedriva postverksamhet. Skatteverket levererar dock inte själva försändelsen till mottagaren utan anlitar ett företag som bedriver postverksamhet.

Skatteverkets förmedling av post till personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen är inte särskilt reglerad i lag eller annan författning. Däremot har postförmedling berörts bl.a. i propositionen om lag om folkbokföringsregister, m.m. (prop. 1990/91:153 s. 117) och propositionen Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen (prop. 2017/18:145 s. 32 och 77), liksom i ett antal utredningar på folkbokföringsområdet (se t.ex. SOU 2015:69 s. 303–306, SOU 2009:75 s. 437–450 och Ds 2013:47 s. 68 och 69). Som utvecklas närmare nedan har vissa problem beskrivits, men utredningarna ger inte uttryck för annat än att förmedlingen fyller ett viktigt behov. I takt med att antalet personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen har ökat har också antalet försändelser som Skatteverket förmedlar ökat konstant under de senaste tio åren. Under 2022 förmedlade Skatteverket i genomsnitt cirka 18 700 försändelser per vecka till personer som har skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. Antalet förmedlade försändelser har ökat från cirka 500 000 försändelser per år 2009, till cirka en miljon försändelser per år 2022.

De som har en sekretessmarkering eller skyddad folkbokföring är generellt mycket oroliga och rädda för att vara förföljda eller för att skyddet ska förstöras. Att posten då fungerar på ett bra sätt kan för dem ge en stor känsla av trygghet. Det finns mot denna bakgrund ett ökande behov av en trygg och säker hantering av post till personer vars personuppgifter inte lämnas ut och som annars kan vara omöjliga att nå via post. Som framgår ovan har Skatteverkets förmedling av post ökat markant under de senaste åren. Under de senaste tio åren har även karaktären på postförmedlingen ändrats. Förmedlingen av brev har t.ex. minskat medan förmedlingen av paket har ökat. Det ställer också krav på en översyn av postförmedlingen i syfte att åstadkomma ett väl fungerande förfarande för en trygg, säker och effektiv postförmedling.

Uppdraget att utreda om och hur Skatteverkets postförmedling bör regleras

Grundläggande frågor om förutsättningarna för förmedlingen behöver utredas. Det handlar t.ex. om vilka försändelser som bör förmedlas och vilka som inte bör det samt hanteringen av försändelser som av olika skäl inte uppfyller förutsättningarna för att förmedlas. Under de senaste åren har exempelvis frågor uppkommit om Skatteverket kan leverera matkassar, möbler och skrymmande paket som beställts via näthandel. Även frågor om vilka som kan vara mottagare till försändelser har uppmärksammats liksom vad som bör gälla när skyddet för personuppgifterna upphör.

Det finns vidare behov av att analysera ett flertal problem och incidenter som uppmärksammats vid postförmedlingen. Det har exempelvis förekommit att Skatteverket har förmedlat brev eller paket som har innehållit spårsändare eller liknande. En reglering av postförmedlingen bör utformas så att risker för att den enskildes uppgifter röjs minimeras. Det kan t.ex. handla om att överväga vilken möjlighet eller skyldighet Skatteverket bör ha att kontrollera försändelserna samt vilka befogenheter myndigheten bör ha vid sådana kontroller. Inom ramen för sådana överväganden måste den enskildes grundläggande fri- och rättigheter noga beaktas. Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Av artikel 8.1 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) följer också att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Beroende på vilken åtgärd som vidtas kan även skyddet för yttrande- och informationsfriheterna aktualiseras (jfr prop. 1975/76:209 s. 123). Detta grundläggande skydd för den enskilde är inte absolut. Av såväl regeringsformen som Europakonventionen framgår att skyddet under vissa närmare angivna förutsättningar får begränsas genom lag (se 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen och artikel 8 och 10 i Europakonventionen). Slutligen bör det också noteras att bestämmelser om rätt till respekt för privat- och familjelivet, enskildas kommunikationer och yttrandefrihet också finns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Det förekommer även att brev och paket som kommer in till Skatteverket är skadade vid ankomsten. Avsaknad av en tydlig reglering i fråga om ansvaret för skadade försändelser har inneburit att praktiska lösningar uppstått för sådan hantering. Frågor om vilket rättsligt ansvar Skatteverket har för de försändelser som förmedlas behöver därför också utredas. Detta inbegriper om Skatteverket kan hållas ansvarigt för förseningar och förluster till följd av förmedlingen. Skatteverkets erfarenhet från kontakt med personer som har skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen är att personer exempelvis missar kallelser till vården eller tidsfrister för att betala räkningar på grund av den fördröjning som uppkommer när posten förmedlas via Skatteverket. I många fall kan fördröjningen även bero på att avsändaren har lämnat felaktiga eller ofullständiga uppgifter och att kompletteringar kan ta lång tid. Skatteverket får i dessa fall ägna mycket tid åt information till avsändare.

Med anledning av oklarheterna och problemen med postförmedlingen finns det behov av att se över om, och i så fall hur, tjänsten bör regleras. Mot bakgrund av det ökade antalet försändelser finns även anledning att se över om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att åstadkomma en trygg, säker och effektiv postförmedling.

Utredaren ska därför

- kartlägga hur Skatteverkets postförmedling fungerar och utnyttjas,
- analysera hur postförmedlingen förhåller sig till regelverket för postverksamhet,
- analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, Skatteverkets postförmedling bör regleras,
- i övrigt analysera och bedöma eventuella ytterligare åtgärder för att utveckla Skatteverkets postförmedling, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda behovet av kompletterande reglering i fråga om sekretess och dataskydd

Frågor om allmänna handlingar och behovet av bestämmelser om sekretess

Bestämmelser om allmänna handlingar finns i 2 kap. TF. Enligt 2 kap. 4 § TF är en handling allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 §§ är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Undantag från nämnda huvudregel finns bl.a. i 2 kap. 14 § TF. I 2 kap. 14 § första stycket 1 föreskrivs att som allmän handling anses inte ett brev, ett telegram eller någon annan sådan handling som har lämnats in till eller upprättats hos en myndighet endast för befordran av ett meddelande. När bestämmelsen infördes omhändertogs post- och telegrambefordran uteslutande av myndigheter och det ansågs uppenbart att enbart det förhållandet inte skulle ge allmänheten någon rätt till insyn i de befordrade meddelandena. Bestämmelsen omfattar dock inte vissa försändelser som skickas till eller från personer som vårdas hos en vårdmyndighet. Det gäller fall när försändelserna med stöd av (olika) bestämmelser granskas eller hålls kvar av myndigheten och det är fråga om myndighetsutövning. Sådana försändelser ska betraktas som allmänna handlingar så länge de förvaras hos myndigheten (se prop. 1975/76:160 s. 172 och HFD 2019 ref. 29).

Som framgår ovan ska utredaren analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, Skatteverkets postförmedling bör regleras. Det kan t.ex. handla om att överväga vilken möjlighet eller skyldighet Skatteverket bör ha att kontrollera försändelserna samt vilka befogenheter myndigheten bör ha vid sådana kontroller. Som en följd av de förslag som utredaren lämnar kan det uppstå frågor om huruvida de försändelser som Skatteverket förmedlar ska betraktas som allmänna handlingar eller inte. Skatteverkets uppdrag i det här sammanhanget kommer emellertid alltjämt vara att förmedla försändelser på ett sätt som inte riskerar att röja den enskilde som har skyddade personuppgifter (jfr HFD 2019 ref. 29). I verksamheten kan det även upprättas allmänna handlingar som lämnar upplysningar om försändelser. Det behöver därför utredas om, och i så fall när, handlingar inom Skatteverkets postförmedling utgör allmänna handlingar. I detta sammanhang måste det också beaktas om reglerna i arkivlagen (1990:782) om bl.a. bevarande och arkivering blir tillämpliga.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får endast begränsas under vissa omständigheter och en sådan begränsning ska nogt anges i en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. Som en följd av att vissa handlingar kan utgöra allmänna handlingar behöver det också utredas om det finns något sekretesskydd för uppgifterna. Det behöver även utredas om det finns behov av kompletterande sekretessbestämmelser.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om, och i så fall när, handlingar inom Skatteverkets postförmedling förmedlar utgör allmänna handlingar,
- analysera och ta ställning till behovet av ändring i sekretesslagstiftningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Behovet av kompletterande dataskyddsreglering

Skatteverkets postförmedling innebär olika slags personuppgiftsbehandlingar som i sig måste vara förenliga med tillämplig dataskyddsreglering. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Bestämmelsen i det stycket kompletterar bestämmelsen om bl.a. skyddet för förtroliga försändelser i paragrafens första stycke. Som framgår ovan är den grundlagsskyddade rättigheten inte absolut utan den får begränsas genom lag enligt de i 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen närmare angivna förutsättningarna.

Vidare finns det krav i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), kallad EU:s dataskyddsförordning, för Skatteverkets personuppgiftsbehandling. EU:s dataskyddsförordning utgör nämligen den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Förordningen är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer, men tillåter och förutsätter ibland att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell

lagstiftning. EU:s dataskyddsförordning kompletteras i Sverige av bl.a. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. För Skatteverkets folkbokföringsverksamhet gäller även lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och den tillhörande förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Eftersom Skatteverkets postförmedling innebär att myndigheten behandlar personuppgifter bör det därför utredas om behandlingen är i överensstämmelse med tillämplig dataskyddsreglering.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till vilken behandling av personuppgifter som kan aktualiseras vid Skatteverkets förmedling av post och i samband med det göra en integritetsanalys, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Närliggande frågor

Utredaren är oförhindrad att behandla frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas, under förutsättning att uppdraget ändå bedöms kunna redovisas i tid.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Utredaren ska analysera och beskriva de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som lämnas. Utredaren ska beräkna de offentligfinansiella effekterna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till offentligfinansiella kostnader, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Förslagens konsekvenser för barn ska särskilt belysas. Utredaren ska analysera och bedöma vilka konsekvenser förslagen bedöms få för grundläggande fri- och rättigheter, dvs. regeringsformen, EU-rätten och andra internationella åtaganden om grundläggande fri- och rättigheter som Sverige ingått. Bedömningar och förslag ska vara förenliga

med svensk grundlag, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, Europakonventionen och Sveriges folkrättsliga förpliktelser i övrigt.

Kontakter och redovisning av uppdraget

I den utsträckning det behövs ska utredaren under uppdraget hämta in synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska också hålla sig informerad om, och vid behov beakta, relevant arbete inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU.

Uppdraget ska redovisas senast den (18 månader).

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska välbefindandet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.

80. Koordinatbestämda fastighetsgränser.
Ju.
81. En ny organisation av ekobrotts-
bekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på lands-
bygden – Juridiska personers förvärv
av jordbruksmark och en effektiv
tillämpning av glesbygdsbestämmel-
serna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg,
säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan
– förutsättningar för framtidens utveck-
lingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalför-
sörjningen av det militära försvaret. Fö.
87. Straffrättsliga åtgärder mot
korruption och tjänstefel. Ju.
88. Tidigt besked om lämplig användning
av mark och vatten. KN.
89. En moderniserad fiskelagstiftning.
Volym 1 och 2. LI.
90. Förmedling av post till personer med
skydd i folkbokföringen. Fi.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknads-politiska verksamheten. [74]
- Det handlar om oss
– så bryter vi utanförskapet
och bygger en starkare gemenskap. [76]
- En översyn av den statliga löne-garantin. [77]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

- Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]
- Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. [90]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]
- En reformerad underrättelse-verksamhet. [78]
- Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]
- Redo! En utredning om personalförsörj-ningen av det militära försvaret. [86]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]
- Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]
- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]
- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]
- Säkrare tivoli. [40]
- Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]
- Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]
- Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling
av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning
på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas
och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig.
[57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat
våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]

En ny organisation av ekobrotts-
bekämpningen. [81]

Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]

Straffrättsliga åtgärder mot korruption
och tjänstefel. [87]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare
tillståndsprövning och ändamålsenliga
avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och
ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en
strategi för hur Sverige ska leva upp
till EU:s åtaganden inom biologisk
mångfald respektive nettoppdrag av
växthusgaser från markanvändnings-
sektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och
privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår
framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för
klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern bygg-
nads- och reparationsberedskap – för
ökad försörjningsberedskap. [68]

Tidigt besked om lämplig användning av
mark och vatten. [88]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett star-
kare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan
– och andra åtgärder för trygghet
i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s
avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen.
[32]

En ny nationell myndighet
för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande,
jämfällighet, jämlikhet och folkhälsa.
[58]

En ny kontrollorganisation i livsmedels-
kedjan – för ökad effektivitet, lik-
värdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska
välståndet. Åtgärder som stärker
konkurrenskraften för Arlanda
flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folk-
hälsa. [69]

Sysselsättning och boende på landsbygden
– Juridiska personers förvärv av jord-
bruksmark och en effektiv tillämpning
av glesbygdsbestämmelserna. [82]

Ökad tydlighet, stärkt samverkan
– förutsättningar för framtidens
utvecklingspolitik. [85]

En moderniserad fiskelagstiftning.
Volym 1 och 2. [89]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag
– för en god, säker och tillgänglig
abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för
biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten
och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel
– förordnande och utlämnande
i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]
Kvalificering till socialförsäkring
och ekonomiskt bistånd
för vissa grupper. [53]
Sveriges internationella adoptionsverk-
samhet – lärdomar och vägen framåt.
Volym 1 och 2. [61]
Ansvar för hälso- och sjukvården.
Volym 1 Bedömningar och förslag.
Volym 2 Underlagsrapporter. [62]
Stärkt patientsäkerhet genom rätt
kompetens – utifrån hälso-
och sjukvårdens och tandvårdens
behov. [63]
Fortsatt utveckling av en nationell läke-
medelslista – en del i en ny nationell
infrastruktur för datadelning.
Del 1 och 2. [71]
Hem för barn och unga. För en trygg,
säker och meningsfull vård. [84]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet
och studiero i skolan. [8]
På språklig grund. [9]
Ett likvärdigt betygssystem
Volym 1 och 2. [18]
Kunskap för alla – nya läroplaner med
fokus på undervisning och lärande. [19]
Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder
för god undervisning och lärarkörernas
attraktivitet. [26]
En socionomutbildning i tiden. [27]
Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]
Förbättrat stöd i skolan. [44]
Verktyg för en mer likvärdig
resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i
havsområden utanför nationell
jurisdiktion. [36]