



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2015-09-01

Fi2015/3601

Finansdepartementet

Skatte- och tullavdelningen

Emma Wännström

Telefon 08-405 46 35

STOCKHOLMS STAD Kommunstyrelsen Registraturet	
Ink.	2015-09-07
Dnr:	110-1370/2015
Fäll:	RI

Trygghetsutredningens betänkande Ökad trygghet för hotade och förföljda personer (SOU 2015:69)

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän
2. Svea hovrätt
3. Stockholms tingsrätt
4. Kammarrätten i Stockholm
5. Förvaltningsrätten i Stockholm
6. Justitiekanslern
7. Domstolsverket
8. Åklagarmyndigheten
9. Polismyndigheten
10. Säkerhetspolisen
11. Kriminalvården
12. Brottsförebyggande rådet
13. Brottsoffermyndigheten
14. Datainspektionen
15. Försäkringskassan
16. Socialstyrelsen
17. Statens institutionsstyrelse
18. Barnombudsmannen
19. Pensionsmyndigheten
20. E-hälsomyndigheten
21. Skatteverket
22. Kronofogdemyndigheten
23. Länsstyrelsen i Blekinge län
24. Länsstyrelsen i Stockholms län
25. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
26. Länsstyrelsen i Östergötlands län
27. Statens skolverk
28. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

29. Uppsala universitet
30. Linköpings universitet
31. Centrala studiestödsnämnden
32. Transportstyrelsen
33. Patent- och registreringsverket
34. Bolagsverket
35. Statens jordbruksverk
36. Lantmäteriet
37. Valmyndigheten
38. Arbetsförmedlingen
39. Botkyrka kommun
40. Göteborgs kommun
41. Karlskrona kommun
42. Malmö kommun
43. Nacka kommun
44. Norrköpings kommun
45. Stockholms kommun
46. Södertälje kommun
47. Uppsala kommun
48. Östersunds kommun
49. Jönköpings läns landsting
50. Skåne läns landsting
51. Stockholms läns landsting
52. Västerbottens läns landsting
53. Västra Götalands läns landsting
54. Barnens Rätt i Samhället (BRIS)
55. Bisnode Sverige AB
56. Brottsofferjourernas Riksförbund
57. Fastighetsägarna Sverige
58. Föreningen Sveriges Socialchefer
59. Kvinnors Nätverk
60. Mäklarsamfundet
61. Män för jämställdhet
62. Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige
(Roks)
63. Rädda Barnen
64. Somaya kvinno- och tjejjour
65. Stiftelsen Allmänna Barnhuset
66. Stiftelsen Tryggare Sverige
67. Svensk Försäkring
68. Svenska Bankföreningen
69. Svenska journalistförbundet
70. Svenskt Näringsliv
71. Sveriges advokatsamfund
72. Sveriges Kommuner och Landsting
73. Tidningsutgivarna
74. Unizon
75. Upplysningscentralen (UC)

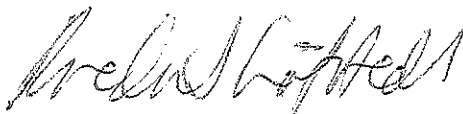
Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet **senast den 1 december 2015**. Svaren bör lämnas både på papper och per e-post till fi.registrator@regeringskansliet.se Det elektroniska yttrandet bör lämnas i wordformat.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Fredrik Löfstedt
Departementsråd

Ökad trygghet för hotade och förföljda personer

Betänkande av Trygghetsutredningen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:69

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24325-1

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Magdalena Andersson

Regeringen beslutade den 26 juni 2014 att ge Birgitta Pettersson, då lagman vid Kammarrätten i Göteborg, nu chef för Skatterättsnämndens och Forskarskattenämndens kansli, i uppdrag att bland annat lämna förslag på hur personer som lever under hot eller förföljelse eller som i övrigt har behov av skydd kan få ett starkare skydd för sina personuppgifter i folkbokföringsregistret (dir. 2014:98).

Som sakkunnig förordnades från och med den 1 september 2014 Emma Wännström, rättssakkunnig vid Finansdepartementet. Som experter förordnades från och med den 1 september 2014 Ann Sofi Agnevik, förbundsjurist vid Sveriges Kommuner och Landsting, Kerstin Bynander, ämnessakkunnig vid Justitiedepartementet, Patrick Cordner, biträdande sektionschef vid Rikskriminalpolisen och Helena Fjellman, rättslig specialist vid Skatteverket. Som expert förordnades från och med den 2 februari 2015 Christina Sandström Nemeth, rättslig specialist vid Skatteverket.

Som sekreterare anställdes från och med den 8 september 2014 kammarrättsfiskalen Jennie Magnusson. Hon entledigades den 8 december 2014. Som sekreterare anställdes från och med den 1 oktober 2014 juris kandidaten Anna Sjöstrand och från och med den 12 januari 2015 kammarrättsassessorn Linda Celander.

Kommittéadministratören Lisbeth Lindin, Regeringskansliet FA/kommittéservice, har lämnat stöd till utredningen.

Utredningen, som antagit namnet Trygghetsutredningen, överlämnar betänkandet *Ökad trygghet för hotade och förföljda personer* (SOU 2015:69).

Stockholm i juni 2015

Birgitta Pettersson

/Linda Celander
Anna Sjöstrand

Innehåll

Förkortningar	17
Sammanfattning	19
1 Författningsförslag	31
1.1 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481).....	31
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter	38
1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	42
1.4 Förslag till lag om ändring i namnlagen (1982:670)	47
1.5 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	49
1.6 Förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken	50
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:242) om domstolsärenden.....	51
1.8 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	52
1.9 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).....	53
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.....	54
1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	55
1.12 Förslag till lag om ändring i körkortslagen (1998:488)	56

1.13	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse	58
1.14	Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)	60
1.15	Förslag till lag om ändring i vapenlagen (1996:67).....	61
1.16	Förslag till lag om ändring i yrkestrafiklagen (2012:210)	62
1.17	Förslag till lag om ändring i taxitrafiklagen (2012:211)	63
1.18	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:492) om biluthyrning	64
1.19	Förslag till lag om ändring i lagen (2014:1020) om redovisningscentraler för taxitrafik	66
1.20	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	67
1.21	Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)	69
1.22	Förslag till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)	72
1.23	Förslag till lag om ändring i lagen (2013:514) om landstingens och kommunernas kostnadsansvar för viss vård i utlandet	73
1.24	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	74
1.25	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	75
1.26	Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).....	76
1.27	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.....	78
1.28	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:780) med instruktion för Skatteverket	80
1.29	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten.....	81

1.30	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion	82
2	Uppdraget och utredningsarbetet	85
2.1	Uppdraget.....	85
2.2	Utredningsarbetet.....	86
Del A Bakgrund		
3	Skydd för hotade och förföljda personer i dag	91
3.1	Flera typer av åtgärder	91
3.2	Polismyndigheten	92
3.2.1	Polismyndighetens ansvar	92
3.2.2	Åtgärder som riktar sig mot den hotande eller förföljande personen	92
3.2.3	Åtgärder som riktar sig mot den hotade eller förföljda personen	93
3.3	Åklagarmyndigheten.....	96
3.3.1	Åklagarmyndighetens ansvar	96
3.3.2	Åtgärder som riktar sig mot den hotande eller förföljande personen	97
3.4	Skatteverket.....	98
3.4.1	Skatteverkets ansvar	98
3.4.2	Åtgärder som riktar sig mot den hotade eller förföljda personen	99
3.5	Socialnämnderna	100
3.5.1	Socialnämndernas ansvar.....	100
3.5.2	Åtgärder som riktar sig mot den hotande eller förföljande personen	101
3.5.3	Åtgärder som riktar sig mot den hotade eller förföljda personen	102
4	Uppgifter i samhället om personer med skyddade personuppgifter	105
4.1	Skydd av den personliga integriteten.....	105

4.2	Uppgifter i folkbokföringen sprids till myndigheter och privata organisationer	106
4.2.1	Folkbokföringsuppgifter är viktiga i samhället...	106
4.2.2	Utlämnande av uppgifter från folkbokföringen till myndigheter	107
4.2.3	Utlämnande av uppgifter från folkbokföringen till andra än myndigheter	108
4.3	Personuppgifter sprids mellan andra myndigheter och organisationer	108
5	Allmänt om offentlighet och sekretess.....	109
5.1	Offentlighetsprincipen.....	109
5.2	Sekretess.....	110
5.2.1	Definitioner av termer i OSL	110
5.2.2	Sekretessens föremål, räckvidd och styrka	111
5.2.3	Skada och men.....	113
5.2.4	Hos vem och mot vilka sekretessen gäller.....	114
5.2.5	När flera sekretessbestämmelser är tillämpliga ...	116
5.2.6	När sekretessbelagda uppgifter kan lämnas ut....	118
5.2.7	Sekretessmarkering	121
5.2.8	Sekretess i domstolar	122
5.2.9	Allmänt om insynsintresset.....	126
5.3	Andra utredningsförslag	127
5.3.1	Offentlighet och sekretess för uppgifter i domstolsavgöranden	127
6	Bestämmelser som rör barn	129
6.1	Barns vårdnadshavare	129
6.2	Barns umgänge med föräldrar	131
6.3	Barns rättigheter och bestämmanderätt	132
6.4	Vård av barn enligt LVU.....	134
6.5	Särskilt förordnad vårdnadshavare och andra ställföreträdare.....	136
6.6	Barns skolplikt och rätt till skolgång	138

Del B Överväganden och förslag

7	Fingerade personuppgifter	141
7.1	Fingerade personuppgifter i praktiken	141
7.2	Bestämmelser och rutiner om fingerade personuppgifter	145
7.2.1	Fingerade personuppgifters innebörd	145
7.2.2	Prövning av ärenden om fingerade personuppgifter	151
7.2.3	Övriga bestämmelser och rutiner	152
7.3	Statistik	153
7.4	Sekretessbestämmelser	154
7.5	Andra utredningsförslag	155
7.6	Överväganden och förslag	159
7.6.1	Förhållanden som medför att fingerade personuppgifter fungerar bra i praktiken	159
7.6.2	Fingerade personuppgifter bör inte medges i större utsträckning än i dag	161
7.6.3	Fingerade personuppgifter medges endast om det ger en tillräcklig skyddseffekt	167
7.6.4	Fingerade personuppgifter ska även fortsättningsvis ges endast till folkbokförda personer	168
7.6.5	Fingerade personuppgifter ska kunna kombineras med andra skyddsformer	169
7.6.6	Upphörande av fingerade personuppgifter	170
7.6.7	Rättsligt förvärv av namn och personnummer när de fingerade personuppgifterna upphör	171
7.6.8	Andra myndigheter ska bistå Polismyndigheten	175
7.6.9	Kombination av fingerade personuppgifter och vårdnads- och umgängesrätt	176
7.6.10	Annan än vårdnadshavare bör inte få ansöka om fingerade personuppgifter för barn	181
7.6.11	Tillsynen över verksamheten med fingerade personuppgifter	184

8	Kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring.....	185
8.1	Kvarskrivning i praktiken.....	185
8.2	Bestämmelser och rutiner om kvarskrivning	186
8.2.1	Kvarskrivningens innebörd.....	186
8.2.2	Prövning av ärenden om kvarskrivning	189
8.2.3	Övriga rutiner.....	190
8.3	Statistik.....	190
8.4	Sekretessbestämmelser	191
8.5	Andra utredningsförslag	192
8.5.1	Skyddad folkbokföring.....	192
8.5.2	Uppgift om skyddsbehov i folkbokföringsdatabasen	193
8.5.3	Uppgift om kvarskrivning i folkbokföringsdatabasen	195
8.5.4	Underrättelse till socialnämnden om barn med kvarskrivning	195
8.6	Överväganden och förslag.....	196
8.6.1	Ett nytt skyddsinstitut – skyddad folkbokföring	196
8.6.2	Folkbokföring ska få ske på annan ort än den gamla folkbokföringsorten	199
8.6.3	Skyddad folkbokföring ska i undantagsfall kunna medges utan att personen flyttar	201
8.6.4	Skyddad folkbokföring ska kunna ges tills vidare.....	202
8.6.5	En sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen ska inte vara något hinder mot skyddad folkbokföring.....	203
8.6.6	Skyddad folkbokföring ska kunna kombineras med kontaktförbud och andra skyddsformer	204
8.6.7	Personen ska få ett effektivt skydd av den skyddade folkbokföringen.....	206
8.6.8	Ansökan om skyddad folkbokföring ska vara skriftlig.....	207
8.6.9	Socialnämnden ska få ansöka om skyddad folkbokföring för barn i vissa fall.....	207

8.6.10	Personer med skyddad folkbokföringen ska få stöd av Skatteverket.....	213
8.6.11	Biträde av Polismyndigheten och uppgifter från socialnämnden.....	217
8.6.12	Skatteverket ska ge stöd till myndigheter och andra som behandlar uppgifter om personer med skyddad folkbokföring.....	219
8.6.13	Skatteverket ska underrätta inflyttningskommunen om skolpliktiga barn med skyddad folkbokföring.....	221
8.6.14	Upphörande av skyddad folkbokföring.....	223
8.6.15	Stark sekretess för personer med skyddad folkbokföring.....	224
8.6.16	En särskild sekretessmarkering för personer med skyddad folkbokföring.....	234
8.6.17	Informationsutbyten om personer med skyddad folkbokföring ska vara möjliga	237
9	Sekretess för hotade och förföljda personer	241
9.1	Bestämmelser och praxis om sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen	241
9.1.1	Folkbokföringssekretessen	241
9.1.2	Sekretessmarkering.....	242
9.1.3	Statistik.....	246
9.1.4	Sekretess för uppgift om förföljda personers adress, telefon m.m.....	246
9.2	Närmare om uppgift om fastighets- och tomträttsbeteckningar	250
9.2.1	Nuvarande ordning.....	250
9.2.2	Tidigare utredning av frågan	251
9.3	Användningen av fastighetsbeteckningar	254
9.3.1	Lantmäteriet.....	254
9.3.2	Kronofogdemyndigheten.....	257
9.3.3	Domstolarna	259
9.3.4	Kommunerna	259
9.3.5	Skatteverket	260

9.4	Överväganden och förslag.....	261
9.4.1	Skatteverkets sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen bör inte formaliseras ytterligare.....	261
9.4.2	Sekretessmarkering för personer med samordningsnummer	263
9.4.3	Undantaget i 21 kap. 3 § OSL för fastighets- och tomträttsbeteckningar	264
9.4.4	Skydd för adressuppgifter som tagits in i en förundersökning.....	269
10	Särskilda forumregler när en part har skyddade personuppgifter	273
10.1	Problem med nuvarande forumregler	273
10.2	Bestämmelser och praxis gällande forum.....	274
10.2.1	Gällande forumbestämmelser.....	274
10.2.2	Personuppgifter hos domstolen.....	276
10.3	Tidigare behandling av frågan	280
10.3.1	Kvinnovåldskommissionen.....	280
10.3.2	Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor.....	281
10.3.3	Brottsofferutredningen.....	281
10.3.4	Personsäkerhetsutredningen	282
10.4	Överväganden och förslag.....	283
10.4.1	Behov av särskilda forumregler	283
10.4.2	Särskilda forumregler.....	286
11	Samordning av arbetet med skydd för förföljda personer	291
11.1	Det saknas en sammanhållen ordning i arbetet med skydd för förföljda personer.....	291
11.2	Överväganden och förslag.....	292
12	Övriga överväganden och förslag.....	297
12.1	Ersättning till personer med skyddsbehov	297
12.1.1	Tidigare utredningar	297

12.1.2	Överväganden och förslag.....	299
12.2	Partsinsyn	300
12.3	Sekretess till skydd för allmänt intresse	301
12.3.1	Bestämmelser	301
12.3.2	Överväganden och förslag.....	302
12.4	Reseersättning i domstol	302
12.5	Avisering av fler uppgifter och bättre posthantering	303

Del C Övrigt

13	Konsekvenser.....	309
13.1	Fingerade personuppgifter	309
13.1.1	Konsekvenser för personer med fingerade personuppgifter	309
13.1.2	Konsekvenser för staten, kommuner och landsting.....	310
13.1.3	Konsekvenser för tredje man.....	310
13.2	Kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring.....	311
13.2.1	Konsekvenser för personer med skyddad folkbokföring.....	311
13.2.2	Konsekvenser för Skatteverket.....	312
13.2.3	Konsekvenser för Polismyndigheten	316
13.2.4	Konsekvenser för kommuner och landsting.....	316
13.2.5	Konsekvenser för alla myndigheter	317
13.2.6	Konsekvenser för samhället i stort.....	318
13.3	Sekretess för hotade och förföljda personer	318
13.3.1	Konsekvenser för hotade och förföljda personer.....	318
13.3.2	Konsekvenser för Lantmäteriet	319
13.3.3	Konsekvenser för Kronofogdemyndigheten	320
13.3.4	Konsekvenser för andra myndigheter	321
13.3.5	Konsekvenser i övrigt.....	321
13.4	Särskilda forumregler när en part har skyddade personuppgifter.....	322

13.4.1	Konsekvenser för personer med sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen ...	322
13.4.2	Konsekvenser för domstolarna	322
13.4.3	Konsekvenser för beslutande myndigheter	323
13.5	En sammanhållen ordning för hot- och riskbedömningar	323
14	Genomförande av våra förslag	325
14.1	Ikraftträdande	325
14.2	Övergångsbestämmelser	326
14.2.1	Fingerade personuppgifter	326
14.2.2	Kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring	326
14.2.3	Övriga förslag	328
15	Författningskommentar	329
15.1	Folkbokföringslagen (1991:481)	329
15.2	Lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter	333
15.3	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	335
15.4	Namnlagen (1982:670)	338
15.5	Rättegångsbalken	339
15.6	Äktenskapsbalken	340
15.7	Lagen (1996:242) om domstolsärenden	340
15.8	Socialförsäkringsbalken	341
15.9	Skatteförfarandelagen (2011:1244)	342
15.10	Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring	342
15.11	Lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	343
15.12	Körkortslagen (1998:488)	343
15.13	Lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse	344

15.14 Studiestödslagen (1999:1395)	344
15.15 Vapenlagen (1996:67)	345
15.16 Yrkestrafiklagen (2012:210)	345
15.17 Taxitrafiklagen (2012:211)	346
15.18 Lagen (1998:492) om biluthyrning	346
15.19 Lagen (2014:1020) om redovisningscentraler för taxitrafik	347
15.20 Socialtjänstlagen (2001:453)	347
15.21 Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)	348
15.22 Tandvårdslagen (1985:125)	349
15.23 Lagen (2013:514) om landstingens och kommunernas kostnadsansvar för viss vård i utlandet	349
15.24 Skollagen (2010:800)	350
15.25 Förordning om ändring i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	350
15.26 Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	351
15.27 Förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten	351
15.28 Förordningen (2007:780) med instruktion för Skatteverket	352
15.29 Förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten	352
15.30 Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion	352
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2014:98	353

Förkortningar

Barnkonventionen	FN:s konvention om barnets rättigheter
CSN	Centrala studiestödsnämnden
dir.	direktiv
Ds	Departementsserien
Europakonventionen	Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Fi	Finansdepartementet
FN	Förenta nationerna
GPS	Global positioning system, ett globalt satellitnavigeringssystem
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JO	Justitieombudsmannen
Ju	Justitiedepartementet
LVU	lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
prop.	proposition
RB	rättegångsbalken (1942:742)
ref.	referat

RPSFS	Rikspolisstyrelsens författningssamling
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFS	Svensk författningssamling
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SoU	Socialutskottet
SOU	Statens offentliga utredningar
SPAR	det statliga personadressregistret

Sammanfattning

Uppdraget

Vi har i uppdrag att föreslå åtgärder som ger ett förstärkt skydd för hotade och förföljda personers personuppgifter. Vi ska bland annat lämna förslag på hur personer som lever under hot eller förföljelse eller som i övrigt har behov av skydd kan få ett starkare skydd för sina personuppgifter i folkbokföringsdatabasen, hur det kan skapas en mer sammanhållen ordning för hot- och riskbedömningar och för olika skyddsåtgärder samt hur reglerna om fingerade personuppgifter kan förändras så att skyddsåtgärden kan medges i något större omfattning än i dag.

Bakgrund

Skydd för hotade och förföljda personer i dag

Flera myndigheter medverkar till att skydda personer som riskerar hot eller förföljelse.

Åtgärderna kan antingen syfta till att minska hotet, det vill säga riktas mot den hotande eller förföljande personen, eller syfta till att minska den enskildes sårbarhet, det vill säga riktas mot den hotade eller förföljda personen. Utöver de åtgärder som riktar sig mot den hotande eller förföljande personen finns straffrättsliga bestämmelser.

Åtgärderna som riktas mot den hotade eller förföljda personen kan syfta till att stödja den enskilde att ändra sin livsföring så att risken för att utsättas för brott minskar. Åtgärderna kan också innebära skyddade personuppgifter eller andra åtgärder av fysiskt, administrativt eller tekniskt slag.

Skyddade personuppgifter finns av tre slag: fingerade personuppgifter som prövas av Polismyndigheten samt kvarskrivning och sekretessmarkering som prövas av Skatteverket.

Fingerade personuppgifter innebär att en person får använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga. För att få det krävs att personen riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa eller frihet och att personen inte kan få ett tillräckligt skydd genom kvarskrivning eller på annat sätt.

Skatteverket ansvarar för frågor om folkbokföring. I det ansvaret ingår att pröva rätten till kvarskrivning som kan ges till en person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt. Personen måste flytta och åtgärden innebär att personen får vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten. Skatteverket kan också registrera en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen.

Åklagarmyndigheten ansvarar bland annat för ärenden om kontaktförbud. Kontaktförbud innebär att en person förbjuds att besöka eller på annat sätt ta kontakt med eller följa efter en annan person.

Socialnämnden verkar för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Socialnämnden ska erbjuda våldsutsatta personer insatser akut och på kort och lång sikt med utgångspunkt i behovet av skydd, stöd och hjälp.

Uppgifter i samhället om personer med skyddade personuppgifter

Uppgifter från folkbokföringen har stor betydelse för både myndigheter och privata företag och andra organisationer.

Uppgifter från folkbokföringen sprids elektroniskt till myndigheter och andra delar av samhället. Det är respektive myndighet som avgör om den vill ha uppgifter om sekretessmarkerade personer och hur den väljer att hantera dessa uppgifter i sina register. När Skatteverket aviserar folkbokföringsuppgifter för personer med sekretessmarkering omfattas även själva sekretessmarkeringen. Vid kvarskrivning aviseras en flyttning där personen blivit "på församlingen skriven" tillsammans med en särskild postadress som går till Skatteverket. Kvarskrivna har oftast även en sekretessmarke-

ring. Det aviseras inte några uppgifter om personer med sekretessmarkering till privata företag och organisationer.

Fingerade personuppgifter

Vi har undersökt vilka förhållanden som medför att fingerade personuppgifter fungerar bra i praktiken. De förhållanden som har störst betydelse är Polismyndighetens stöd till personer med fingerade personuppgifter, Polismyndighetens samarbete med andra myndigheter och Polismyndighetens kunskaper om kriminalitet, hotbilder och liknande.

Det finns ett krav i praxis som innebär att ett medgivande att använda fingerade personuppgifter endast får lämnas om användningen, med hänsyn till den förföljdes person och andra förhållanden, kan antas få en tillräcklig skyddseffekt. Vi föreslår att det uttryckligen ska framgå av lagen om fingerade personuppgifter för att tydliggöra kravet.

Andra åtgärder för att skydda hotade och förföljda personer ska inte vara ett hinder mot att medge fingerade personuppgifter. Det ska dock inte gälla skyddad folkbokföring om det ger ett tillräckligt skydd av personuppgifter. Förslaget gör det möjligt att ge personerna ett skydd som är anpassat efter vars och ens specifika situation.

I dag krävs det synnerliga skäl för att Polismyndigheten ska kunna besluta att ett medgivande att använda fingerade personuppgifter ska upphöra att gälla. Vi föreslår att det ska bli något enklare och att det ska räcka med särskilda skäl. Det gör det möjligt att upphäva beslutet om det är uppenbart att det inte längre finns något skäl för åtgärden, exempelvis om hotet har upphört.

När det blir enklare för Polismyndigheten att upphäva ett beslut om fingerade personuppgifter bör det bli enklare för personerna att återgå till ett liv utan skyddsåtgärden. Vi föreslår därför att den som har haft ett medgivande att använda fingerade personuppgifter ska kunna förvärva det fingerade namnet. Det ska också vara möjligt att få det fingerade personnumret fastställt om det finns särskilda skäl.

Vi bedömer att det saknas skäl att utvidga möjligheterna att få fingerade personuppgifter eftersom åtgärden ska bygga på en

restriktiv prövning och de problem som finns med kvarskrivning kan lösas genom att förbättra kvarskrivningsinstitutet. Vi redovisar dock hur en utvidgning skulle kunna regleras.

Fingerade personuppgifter får stora konsekvenser för personen och för andra i samhället. Vi föreslår därför att andra myndigheter ska bistå Polismyndigheten med de åtgärder som behövs för att skyddet ska ge avsedd effekt, för att den enskilde ska kunna leva ett så normalt liv som möjligt och för att minska risken för att andra lider rättsförluster med anledning av att personen medgetts användning av fingerade personuppgifter. Vi bedömer att Polismyndigheten bör utveckla sitt arbete och samarbete med andra myndigheter och samhällsorgan för att minska risken för att andra lider rättsförluster med anledning av att en person medgetts användning av fingerade personuppgifter.

Vi bedömer att fingerade personuppgifter i princip inte kan kombineras med vårdnads- och umgängesrätt utan att riskera att åtgärden blir verkningslös. Fingerade personuppgifter ska i princip ha företräde framför vårdnads- och umgängesrätt.

Någon annan än barnets vårdnadshavare bör inte få rätt att ansöka om fingerade personuppgifter för ett barn.

Kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring

Vi föreslår att kvarskrivning ska ersättas med skyddad folkbokföring.

Skyddad folkbokföring ska få ske på annan ort än den gamla folkbokföringsorten om det bedöms öka skyddseffekten. Skyddad folkbokföring ska också få medges utan att personen flyttar om det bedöms att den skyddade folkbokföringen ändå kan förväntas ge en tillräcklig skyddseffekt.

I likhet med vad som gäller för fingerade personuppgifter ska skyddad folkbokföring kunna ges för obestämd tid i stället för som i dag när kvarskrivning beslutas för högst tre år i taget. Ett medgivande om skyddad folkbokföring ska få begränsas till viss tid.

Vi bedömer att trygghet och skydd för personer som är hotade och förföljda i första hand bör ges genom formaliserade skyddsinstitut, det vill säga skyddad folkbokföring och fingerade personuppgifter. Även om en sekretessmarkering i folkbokföringsdata-

basen skulle vara ett tillräckligt skydd ska det inte vara något hinder mot att medge skyddad folkbokföring. En sekretessmarkering är en administrativ åtgärd som inte har några rättsverkningar och ett beslut i frågan kan inte överklagas.

Skyddad folkbokföring ska också kunna kombineras med kontaktförbud och andra skyddsformer. Ett kontaktförbud stärker ofta den hotade. Förslaget gör det också möjligt att ge personerna ett skydd som är anpassat efter vars och ens specifika situation.

Det finns ett krav i praxis som innebär att kvarskrivning får medges om användningen, med hänsyn till den förföljdes person och andra förhållanden, kan antas få en tillräcklig skyddseffekt. Detsamma ska gälla för skyddad folkbokföring. Vi föreslår att det uttryckligen ska framgå av lagen. Det gör kravet tydligare.

För barn under arton år som hotas av båda sina vårdnadshavare finns det ingen som är behörig att ansöka om skyddad folkbokföring. För dessa barn ska en ansökan om skyddad folkbokföring få göras av socialnämnden, om barnet bereds vård med stöd av ett lagakraftvunnet beslut enligt LVU. Den skyddade folkbokföringen ska upphöra att gälla när vården upphör.

Om den som har medgetts skyddad folkbokföring anmäler hos Skatteverket att medgivandet inte längre behövs eller om det finns särskilda skäl för det, ska Skatteverket besluta att medgivandet om skyddad folkbokföring ska upphöra att gälla. Det innebär att samma bestämmelser kommer att gälla som för fingerade personuppgifter.

Skatteverket ska bistå den som har medgetts skyddad folkbokföring vid kontakter med andra myndigheter och i övrigt lämna det stöd som krävs för att den skyddade folkbokföringen ska kunna upprätthållas. Skatteverket ska också bistå andra myndigheter och organisationer i frågor som rör behandling av personuppgifter när det gäller personer med skyddad folkbokföring. Det kommer att öka tryggheten för personerna och bidra till att åtgärden får effekt.

För att säkra kvaliteten i ärendena ska Skatteverket begära biträde av Polismyndigheten vid utredning av frågor om skyddad folkbokföring, om det inte är obehövligt.

Det saknas skäl att införa en skyldighet för Skatteverket att informera socialnämnden om barn med skyddad folkbokföring. Däremot ska Skatteverket snarast underrätta bosättningskom-

munen om ett skolpliktigt barn som efter flyttning har medgetts skyddad folkbokföring.

Sekretessen för uppgifter om personer med skyddad folkbokföring ska stärkas inom alla myndigheter och verksamheter. Det minskar risken att uppgifter om personerna kommer i orätta händer. Sekretess ska därför gälla för uppgift som avslöjar eller kan bidra till att avslöja var en person med skyddad folkbokföring bor stadigvarande eller tillfälligt, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Vi föreslår några undantag från sekretessen.

För att mottagare av uppgifter från folkbokföringsdatabasen ska kunna särskilja personer med skyddad folkbokföring från personer med en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen bedömer vi att Skatteverket bör införa rutiner med en särskild sekretessmarkering för personer som har skyddad folkbokföring.

Avsikten med den förstärkta sekretessen är att förhindra att uppgifter om personer med skyddad folkbokföring lämnar det allmänna. Avsikten är däremot inte att försämra myndigheternas möjligheter till effektiva arbetssätt. Skatteverket ska därför lämna uppgifter om en person som har skyddad folkbokföring till myndigheter, om de enligt lag eller förordning får behandla uppgifterna och Skatteverket får lämna ut uppgifterna. Vi bedömer att befintliga bestämmelser som medger att sekretessbelagda uppgifter om personer med skyddad folkbokföring lämnas ut är tillräckliga för andra informationsutbyten mellan myndigheter.

Sekretess för hotade och förföljda personer

Skatteverket kan efter ansökan registrera en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen för en person som bedöms behöva skydd för sina personuppgifter. Sekretessmarkeringen har sin grund i en administrativ bestämmelse och utgör inte ett skyddsinstitut med rättsverkningar. Möjligheterna att föreslå förbättringar i förfarandet med sekretessmarkeringar i folkbokföringsdatabasen är därför begränsade.

För att stärka sekretesskyddet för hotade och förföljda personer föreslår vi att undantaget för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt i 21 kap. 3 § OSL tas bort. Sådana uppgifter kan i

kombination med identitetsuppgifter avslöja var en person är bosatt och är då jämförbara med adressuppgifter. Den stärkta sekretessen innebär att skyddet förbättras för hotade och förföljda personer som bor i egen fastighet eller är tomträttsinnehavare.

Särskilda forumregler när en part har skyddade personuppgifter

Vi föreslår nya forumregler när en parts personuppgifter omfattas av sekretess. I allmän domstol kan det uppstå problem när en kärke vill inleda en process mot en svarande vars adressuppgifter är sekretessbelagda. Enligt de nya forumreglerna ska käreanden inleda processen vid Stockholms tingsrätt när svarandens uppgifter är sekretessbelagda. När det gäller domstolsärenden styrs ofta behörig domstol av var en part är folkbokförd. Uppgift om behörig domstol tillsammans med identitetsuppgifter kan bidra till att avslöja var en person är bosatt. För att komma tillrätta med detta problem föreslår vi att Stockholms tingsrätt även i dessa fall ska vara behörig domstol. Även i förvaltningsdomstol styrs ofta behörig domstol av var klaganden är folkbokförd. Vi föreslår i dessa fall att Förvaltningsrätten i Stockholm blir behörig domstol.

Samordning av arbetet med skydd för förföljda personer

Polismyndigheten ska få i uppdrag att ansvara för att samordna arbetet med skydd för förföljda personer. I samordningsansvaret ligger att ansvara för utvecklande av samarbetet med berörda myndigheter, uppföljning, utveckling av metoder för hot- och riskbedömningar, med mera. För samordningsarbetet ska det finnas en samordningsgrupp som består av Skatteverket, Åklagarmyndigheten samt Länsstyrelsen i Östergötlands län. Andra statliga myndigheter, kommuner och frivilligorganisationer får bjudas in att delta i arbetet. Polismyndigheten ska varje år till regeringen redogöra för den verksamhet som har bedrivits i samordningen.

Polismyndigheten ska få meddela föreskrifter om hot- och riskbedömningar i ärenden om skydd för hotade och förföljda personer hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Skatteverket.

Föreskrifterna ska beslutas i samråd med de berörda myndigheterna.

Övriga överväganden och förslag

Vi föreslår att ett antal frågor som har betydelse för hotade och förföljda personer utreds. Det gäller frågor om rätten till partsinsyn kan begränsas för förföljare som är motpart till den som är hotad eller förföljd, om det bör införas ytterligare sekretess till skydd för det allmännas intresse, om ersättning till hotade och förföljda personer, om handläggning av reseersättning i domstol kan ske utan att parterna tar del av uppgifterna i begäran, om det är möjligt att avisera uppgifter i större utsträckning till SPAR, kommuner och landsting i syfte att underlätta för personerna utan att säkerheten äventyras samt om det är möjligt att införa bättre rutiner för posthantering hos Skatteverket.

Konsekvenser

Fingerade personuppgifter

Vi lämnar få förslag när det gäller fingerade personuppgifter och påverkan på personerna blir därför liten. Andra myndigheters skyldighet att bistå Polismyndigheten i ärenden om fingerade personuppgifter kommer dock att göra skyddet mer effektivt och öka möjligheterna att leva ett så normalt liv som möjligt. Förutsättningarna att lämna skyddet ökar när det blir enklare för Polismyndigheten att besluta att åtgärden ska upphöra, samtidigt som det blir enklare att förvärva det fingerade namnet och få det fingerade personnumret fastställt. Det minskar också risken för att andra ska lida rättsförluster.

Införandet av en skyldighet för andra myndigheter att bistå Polismyndigheten förtydligar kraven för andra myndigheter och samhällsorgan och förenklar Polismyndighetens arbete.

Skyddad folkbokföring

Vi föreslår ett antal åtgärder som kommer att öka tryggheten och skyddet för personer med skyddad folkbokföring. Det gäller främst förslagen om Skatteverkets stöd till den som har fått skyddad folkbokföring, en starkare sekretess samt möjligheterna att få skyddad folkbokföring tills vidare, att kombinera skyddad folkbokföring med kontaktförbud, att få skyddad folkbokföring även om en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen skulle innebära ett tillräckligt skydd och att bli folkbokförd på annan ort än den tidigare bosättningsorten.

Andra åtgärder som vi föreslår syftar till att myndigheter och andra organisationer ska få bättre förutsättningar att bidra till personernas trygghet och skydd. Det gäller bland annat det stöd som Skatteverket ska ge myndigheter och andra organisationer som möter personer med skyddad folkbokföring. Slutligen föreslår vi åtgärder som särskilt syftar till att öka tryggheten och skyddet för barn. Socialnämnden ska få en möjlighet att ansöka om skyddad folkbokföring för barn när båda föräldrarna utgör hotet och Skatteverket ska underrätta bosättningskommunen om skolpliktiga barn med skyddad folkbokföring.

Skatteverket kommer att få fler ärenden om skyddad folkbokföring och motsvarande antal färre ärenden om sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. Handläggningstiden och kostnaderna är dock densamma för båda ärendetyperna. Skatteverket ska bistå den som har medgetts skyddad folkbokföring samt andra myndigheter och organisationer i frågor som rör behandling av personuppgifter när det gäller personer med skyddad folkbokföring. Vi bedömer att den totala kostnaden kan beräknas till 5 miljoner kronor och att arbetet kan utföras inom ramen för befintliga anslag.

Socialnämnden får en ny roll som behörig att ansöka om skyddad folkbokföring för barn som får vård med stöd av LVU när syftet är att skydda barnet mot båda vårdnadshavarna. Denna ytterligare arbetsuppgift är snarlik det arbete som redan görs i ärenden om LVU och det eventuellt ytterligare arbete som krävs är begränsat. Vi bedömer därför att arbetet inte innebär någon ytterligare kostnad för kommunerna.

Alla myndigheter påverkas av den sekretessbestämmelse vi föreslår till skydd för personer med skyddad folkbokföring. Vi bedö-

mer att Skatteverket bör införa rutiner med en särskild sekretessmarkering för personer som har skyddad folkbokföring. Dessa förslag kommer sannolikt att medföra kostnader för många myndigheter. Det ingår i myndigheternas uppdrag att hantera de sekretessregler som gäller vid varje tidpunkt. Det saknas därför skäl att tillskjuta särskild finansiering. De informationsutbyten som genomförs i dag mellan myndigheter bedömer vi i stort sett kan fortsätta.

Några av våra förslag påverkar inte enbart myndigheter utan även andra aktörer i samhället. Skatteverket ska ge de olika aktörer i samhället som behandlar uppgifter om personer med skyddad folkbokföring stöd. Det kommer att ge förutsättningar för goda rutiner och innebära en säkrare behandling av personuppgifter i samhället.

Sekretess för hotade och förföljda personer

Sekretesskyddet för hotade och förföljda personer stärks genom förslaget att undantaget för beteckning på fastighet och tomträtt i 21 kap. 3 § OSL tas bort.

För Lantmäteriets del påverkar inte förändringen i 21 kap. 3 § OSL den verksamhet som avser fastighetsregistret. Bestämmelsen i 21 kap. 3 § är dock tillämplig när det gäller andra delar av Lantmäteriets verksamhet. Alla system och register inom Lantmäteriet är inte kopplade till personnummer eller sökbara gentemot folkbokföringsregistret. För att öka skyddet för hotade och förföljda personer kan det bli nödvändigt för Lantmäteriet att i viss utsträckning vidta systemförändringar och manuella rutiner. Kostnaderna för detta bedöms inte bli större än att de kan tas inom befintliga ramar.

För Kronofogdemyndighetens del innebär förändringen att uppgift om beteckning på fastighet och tomträtt kan omfattas av sekretess i större omfattning än i dag. Exempelvis så undantas beslut från sekretessen i 34 kap. 1 § OSL. Bestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL gäller dock även i beslut. I beslut om exempelvis utmätning av fast egendom behöver fastighetsbeteckning finnas med. För det fall sekretess gäller för uppgiften kan detta lösas genom att uppgiften anges i en bilaga till beslutet. Att ta in uppgiften i en

sekretessbilaga förhindrar att uppgiften lämnas ut av misstag. Där-
emot hindrar det inte ett utlämnande till parter och andra som
behöver uppgiften.

Uppgift om fastighetsbeteckning för hotade och förföljda kan
även finnas hos andra myndigheter, exempelvis kommunerna. Rutin-
er finns redan för att hantera uppgifter som omfattas av 21 kap.
3 § OSL. Rutinerna kan behöva omarbetas för att även omfatta
uppgift om fastighetsbeteckning när den är jämförbar med adress,
men några större förändringar bör det inte vara fråga om.

Möjligheten att genom fastighetsregistret få del av en uppgift
om fastighetsbeteckning kommer inte att påverkas av en ändring i
21 kap. 3 § OSL. En ändring påverkar inte heller möjligheten att få
reda på vem som äger en viss fastighet.

Särskilda forumregler när en part har skyddade personuppgifter

Våra förslag innebär en ökad trygghet för hotade och förföljda
personer i de fall en process i domstol inleds. För allmän domstol
innebär förslagen att en kärke som vill inleda en process mot en
svarande vars adressuppgifter är sekretessbelagda i stället kan inleda
processen vid en domstol som inte styrs av svarandens hemvist.
För förvaltningsdomstol innebär förslagen att ett överklagande ska
ske till en domstol som inte styrs av var klaganden är folkbokförd.

Förslagen innebär att processer som i dag är utspridda på olika
domstolar i landet kommer att koncentreras till två domstolar,
Stockholms tingsrätt och Förvaltningsrätten i Stockholm. Antalet
processer vid dessa domstolar kommer att öka. Samtidigt kommer
antalet processer vid övriga domstolar sammantaget att minska i
motsvarande utsträckning. Antalet mål där svaranden eller parten
har sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen torde dock vara
begränsade.

För myndigheternas del kommer överklagandehänvisningarna
att behöva ändras med en upplysning om vart beslut i dessa fall ska
överklagas. Att ändra överklagandehänvisningarna kan innebära
vissa ökade kostnader då systemförändringar kan bli nödvändiga.
Vi bedömer dock att kostnadsökningarna borde vara begränsade
och rymmas inom ramen för nuvarande anslag.

Samordning av arbetet med skydd för förföljda personer

Våra förslag om en sammanhållen ordning för hot- och riskbedömningar och en föreskriftsrätt för Polismyndigheten kommer att medföra att hot- och riskbedömningarna blir bättre, tydligare och mer enhetliga. Arbetet med hot- och riskbedömningar bör också kunna bli effektivare med ändamålsenliga föreskrifter och god samverkan mellan myndigheterna. Våra förslag innebär också bättre förutsättningar för att utveckla och förbättra skyddsinstitutionen. Kompetensen hos myndigheterna och andra organisationer som ingår i samverkan kommer att öka. På sikt bedömer vi att det kan innebära effektivare arbetsätt och minskade kostnader.

Polismyndigheten kommer att få ökade kostnader med anledning av förslagen. Vi bedömer att de uppgår till cirka 1 miljon kronor och att kostnaden kan finansieras inom ramen för nuvarande anslag.

Regeringen kommer årligen att få en samlad redovisning av arbetet inom samverkan. Det ger bättre förutsättningar för regeringen att styra, utveckla och effektivisera verksamheten med skydd åt personer.

Genomförande av våra förslag

Alla författningsändringar vi föreslår ska träda i kraft den 1 juli 2016.