



## Kommittédirektiv

### 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 skyddsskäl exempelvis kan avse våld och hot i en nära relation, relaterat till arbetet eller kriminella miljöer. I Sverige lever ca 28 000 personer med skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering. Av dessa utgör ca 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 skyddsskäl 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 samhällsomfattande 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 förekommer 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 ca 18 700 försändelser per vecka till personer som har skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. Antalet förmedlade försändelser har ökat från ca 500 000 försändelser per år 2009, till ca 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 noga 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. Förslagets 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)