A: Ref KB
Occ SOU

Några folkbokföringsfrågor

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU
1996:68

Betänkande av
Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor

A: Ref KB
Occ SOU

Några folkbokföringsfrågor

SOU
1996:68

Betänkande av
Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor

2b

Statens offentliga utredningar
1996:68
Finansdepartementet

Några folkbokföringsfrågor

Betänkande av
Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 24 81

Tryckt av
REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1996

ISBN 91-38-20263-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Thomas Östros

Regeringen beslutade den 29 juni 1995 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter samt vissa frågor med anknytning till folkbokföringslagen (1991:481).

Samma dag förordnades hovrättsrådet Björn Karlsson som särskild utredare. Som experter förordnades fr.o.m. den 1 september 1995 avdelningsdirektören Marie Ahlqvist Bresle, avdelningsdirektören Aimée Jillger, kammarrättsassessorn Anita Linder och kammarrättsassessorn Birgitta Pettersson.

Utredningen, som antagit namnet Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor, överlämnar härmed betänkandet Några folkbokföringsfrågor. Utredningen har därmed avslutat sitt arbete.

Jönköping i april 1996.

Björn Karlsson

Innehåll

Sammanfattning 13

Författningsförslag 21
1. Förslag till Lag om ändring i lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter 21
2. Förslag till Lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481) 27
3. Förslag till Lag om ändring i föräldrabalken 35
4. Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) 36
5. Förslag till Lag om ändring i namnlagen (1982:670) 39
6. Förslag till Lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) 40
7. Förslag till Lag om ändring i äktenskapsbalken 42
8. Förslag till Lag om ändring i begravningslagen (1990:1144) 43
9. Förslag till Lag om ändring i lagen om folkbokföringsregister (1990:1536) 44
10. Förslag till Lag om ändring i lagen (1995:743) om aviseringsregister 46
11. Förslag till Förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749) 49
12. Förslag till Förordning om ändring i polisregisterkungörelsen (1969:38) 52
13. Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem 53
14. Förslag till Förordning om ändring i kungörelsen (1969:123) om äktenskapscertifikat 54

15. Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1995:328) om totalförsvarsplikt 55

1 Inledning 57

2 Sekretess m.m. 59
2.1 Offentlighet huvudregeln inom folkbokföringen 59
2.2 Överväganden och förslag 61
2.2.1 Nivån på folkbokföringssekretessen 61
2.2.2 Sekretess för adressuppgifter? 63
2.2.3 Sekretess för elevadresser m.m. 65
2.2.4 Särskild forumregel när uppgift om hemvist skyddas av sekretess? 70

3 Sekretessmarkering ("skyddad adress") 75
3.1 Skatteförvaltningens rutiner för sekretessmarkering 75
3.2 Överväganden och förslag 77
3.2.1 Användning av sekretessmarkering 77
3.2.2 Sekretessmarkering och folkbokföring på lägenhet 82

4 Kvarskrivning 85
4.1 Bakgrund 85
4.1.1 Kort om kvarskrivning 85
4.1.2 Hot m.m. som kan grunda kvarskrivning 86
4.2 Överväganden och förslag 90
4.2.1 Skall kvarskrivningen förändras i grunden? 90
4.2.2 Effekter av kvarskrivning 92
4.2.3 Förföljelse som kan grunda kvarskrivning 107
4.2.4 Kvarskrivning och besöksförbud 111
4.2.5 Sekretess räcker i de flesta fall 112
4.2.6 Endast effektiva kvarskrivningar 114
4.2.7 Beslutande myndighet 115

4.2.8 Skattemyndigheten hjälper den kvarskrivne 116

5 *Id-byte* 119
5.1 Kort bakgrund 119
5.1.1 Varför id-byte 119
5.1.2 Förutsättningar för id-byte i dagsläget 121
5.2 Rikspolisstyrelsens utvärdering 122
5.3 Överväganden och förslag 124
5.3.1 Komplikationer vid id-byte 124
5.3.2 Id-byte endast då allvarligt brott befaras 136
5.3.3 Först kvarskrivning 141
5.3.3.1 Typiska fall av id-byte? 142
5.3.3.2 Typfallen och praxis 146
5.3.4 Andra omständigheter som utesluter id-byte 148
5.3.5 Id-byte endast för bestämd tid 150
5.3.6 Ansökan och beslut om id-byte 153
5.3.7 Utökad rätt för RPS att avslå framställningar om id-byte 158
5.3.8 RPS får inhämta sekretessbelagt material 159
5.3.9 Registreringen av fingerade uppgifter 161
5.3.10 RPS:s uppgift att hjälpa den enskilde efter id-byte 162
5.3.11 Medgivande till id-byte upphör 165
5.3.12 Ingen ekonomisk ersättning vid id-byte 168

6 *Folkbokföring av nyfödda barn vars föräldrar inte är folkbokförda* 171
6.1 Folkbokföringen registrerar alla födslar 171
6.2 Överväganden och förslag 172
6.2.1 Moderns folkbokföring styr 172
6.2.2 Barnet kan senare få hemvist i landet 174

7 *Folkbokföring av familjehemsplacerade barn m.m.* 177

7.1 Bakgrund 177
7.1.1 Olika typer av omhändertagande 177
7.1.2 Allmänt om barns bosättning 180
7.1.3 Folkbokföringens betydelse för olika förmåner vid omhändertagande 183
7.2 Överväganden och förslag 185
7.2.1 Utgångspunkter 185
7.2.2 Vård i hem för vård eller boende 186
7.2.3 Folkbokföring vid familjehemsvistelse 187

8 Födelsehemort 191
8.1 Bakgrund 191
8.1.1 Äldre förhållanden 191
8.1.2 Nuvarande ordning 192
8.2 Överväganden och förslag 194
8.2.1 Registrering av ursprunglig hemort i folkbokföringen 194
8.2.2 Skall födelseort eller födelsehemort registreras? . . 197

9 Samordningsnummer i stället för personnummer till personer som inte är folkbokförda 201
9.1 Bakgrund 201
9.1.1 Inledning 201
9.1.2 Allmänt om behovet av personnummer 203
9.1.3 Närmare om personnummer för icke folkbokförda 204
9.1.4 Identitetskontrollen m.m. 210
9.2 Personnummerutredningens förslag 212
9.3 Yttranden över Personnummerutredningens förslag 218
9.3.1 Förslaget att begränsa personnummertilldelningen 218
9.3.2 Nya områden för personnummertilldelning 220
9.4 Nordiska jämförelser 221

9.4.1 Det norska systemet 221
9.4.2 Danmark 224
9.4.3 Finland 225
9.5 Överväganden och förslag 225
9.5.1 Enhetlig personbeteckning 225
9.5.2 Personnumret bör ersättas 227
9.5.3 Identifieringskravet 230
9.5.4 Samordningsnumret och uppgiftsregistreringen . . . 233

10 Överklagande inom folkbokföringen m.m. 237
10.1 Gällande ordning för överklagande 237
10.1.1 Folkbokföringslagen 237
10.1.2 Vissa familjerättsliga beslut m.m. 239
10.1.3 Överklagande på beskattningsområdet 241
10.1.4 Nya regler om prövningstillstånd i kammarrätt . . . 242
10.2 Överväganden och förslag 245
10.2.1 RSV:s rätt att överklaga 245
10.2.2 Den kommunala överklaganderätten 247
10.2.3 Beslut om personnummer och samordnings-
nummer 249
10.2.4 Överklagande av vårdnadshavare 251
10.2.5 Tvåpartsprocess inom folkbokföringen 256
10.2.6 Prövningstillstånd i folkbokföringsmål 258
10.2.7 Överklagandeordningen i namn- och vårdnads-
ärenden m.m. 259
10.2.8 Författningsändringarna 261

11 Kostnader m.m. 263
11.1 Ekonomiska konsekvenser av förslagen 263
11.2 Generella utredningsdirektiv 265

12 Kommentarer till lagförslagen 267
12.1 Lagen om fingerade personuppgifter 267

12.2 Folkbokföringslagen 272
12.3 Föräldrabalken 280
12.4 Sekretesslagen 281
12.5 Namnlagen 283
12.6 Hälso- och sjukvårdslagen 283
12.7 Äktenskapsbalken 283
12.8 Begravningslagen 283
12.9 Lagen om folkbokföringsregister 284
12.10 Lagen om aviseringsregister 285

Några i betänkandet använda förkortningar

FbfL.	folkbokföringslagen (1991:481)
Fbfprop.	propositionen 1990/91:153 Folkbokföringslag
FiL	lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter
id-byte	användning av fingerade personuppgifter
LVU	lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
prop.	proposition
RFV	Riksförsäkringsverket
RPS	Rikspolisstyrelsen
RSV	Riksskatteverket
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SekrL	sekretesslagen (1980:100)
SoL	socialtjänslagen (1980:620)
st	stycke(t)

Sammanfattning

Utredningens förslag

Skyddet inom folkbokföringen mot personförföljelse

Adresser och andra folkbokföringsuppgifter som finns hos olika myndigheter kan användas som ett led i personförföljelse. Med hjälp t.ex. av en adressuppgift kan en förföljare spåra upp en annan person för att utöva hot eller våld. I första hand är det sekretess som skall skydda mot förföljelse som sker med hjälp av personuppgifter hos myndigheter. Sekretesskyddet förstärks genom ett system med s.k. sekretessmarkering ("skyddad adress"). En sekretessmarkering läggs in i folkbokföringsregistren när man befarar att en person kan bli utsatt för förföljelse om uppgifter om henne eller honom röjs. I dagsläget har cirka 6 000 personer sekretessmarkering.

Undantagsvis kan det visa sig att sekretess inte räcker för att skydda en person. Kvarskrivning eller användning av fingerade personuppgifter - *id-byte* - kan då aktualiseras. Kvarskrivning, som beslutas av skattemyndigheten, innebär att en person är bosatt på en annan plats än där hon eller han är folkbokförd. Bostadsadressen för den kvarskrivne registreras inte inom folkbokföringen. Den är inte heller tillgänglig för myndigheter eller enskilda. Id-byte kan ske endast då den befarade förföljelsen är av särskilt allvarlig art. Vid id-byte, som endast kan medges av domstol, har personen i fråga bl.a. bytt namn och personnummer.

Kvarskrivning och id-byte har visat sig vara mycket effektiva skyddsåtgärder. Åtgärderna har dock negativa konsekvenser som drabbar den som behöver skyddas. Även myndigheter och tredje man kan drabbas. Ungefär 150 personer är för närvarande kvarskrivna medan cirka 30 personer har medgivits id-byte.

Den sekretess som råder inom folkbokföringen och hos olika myndigheter är, enligt utredningens mening, nästan alltid en tillräcklig skyddsåtgärd vid befarad personförföljelse. Utredningen föreslår därför inte några förändringar av det grundläggande sekretesskyddet för adresser och andra uppgifter som utgår från folkbokföringen. På skolområdet bör dock sekretessen stärkas. I dagsläget är situationen den att adresser som kan hållas hemliga inom folkbokföringen oftast är offentliga inom grund- och gymnasieskolan. Eftersom många personer som riskerar förföljelse har barn i skolåldern, kan en förföljare nå sitt offer genom adressuppgiften hos skolan. Utredningen föreslår att en motsvarighet till folkbokföringssekretessen införs i första hand i grund- och gymnasieskolan.

Innan kvarskrivning och id-byte tillgrips måste man ha analyserat varför sekretess och sekretessmarkering inte räcker som skydd. Utredningen föreslår att detta klargörs bättre än vad som nu är fallet. Det bör också tydliggöras att kvarskrivning och id-byte är verkningsfulla åtgärder endast om den enskilde är beredd att lägga om sin livsföring.

I ganska stor utsträckning är en persons rättigheter och skyldigheter i samhället knutna till folkbokföringsorten. De negativa konsekvenserna vid kvarskrivning beror på att den kvarskrivne är folkbokförd på en annan ort än där hon eller han vistas. Utredningen föreslår att den kvarskrivne, genom en ändring i hälso- och sjukvårdslagen, ges rätt till fullständig sjukvård i vistelselandstinget. Att det införs sekretess på skolområdet är också särskilt betydelsefullt för personer som är kvarskrivna. I övrigt anser utredningen att svårigheterna vid kvarskrivning kan bemästras utan särskild lagreglering. Berörda myndigheter måste dock vara beredda att hjälpa den kvarskrivne till rätta.

Id-byte är det tredje steget på den trappa av skyddsåtgärder som inleds med sekretess och fortsätter med kvarskrivning. När det gäller arten av förföljelse som kan grunda id-byte föreslår utredningen endast smärre justeringar. Även fortsättningsvis skall stor restriktivitet råda när det gäller att medge id-byte. Id-byte får ske endast om kvarskrivning och andra skyddsåtgärder är otillräckliga. Utredningen betonar särskilt att domstolen måste vara klar över varför andra skyddsåtgärder är otillräckliga innan ett

id-byte medges. Om den enskilde kan skyddas utan id-byte är det nämligen till stor fördel för henne eller honom.

I dagsläget kan id-byte medges för högst fem år. I olika sammanhang har det förts fram krav på ett permanent identitetsbyte. Utredningen har bedömt att det nuvarande tidsbestämda id-bytet bör behållas. Om det behövs kan id-byte efter förnyad prövning medges för mer än en period. Ett permanent byte kan bl.a. medföra att skyddsåtgärden kommer att bestå trots att hotet har upphört. Det är enligt utredningens mening till nackdel både för den enskilde, myndigheterna och tredje man.

När det gäller ansöknings- och beslutsförfarandet vid id-byte föreslås inga större förändringar. Även i fortsättningen skall det i första hand ankomma på Rikspolisstyrelsen (RPS) att ansöka om id-byte vid Stockholms tingsrätt. Utredningen vill dock ge RPS en utökad rätt att avslå framställningar om id-byte. Om det inte är sannolikt att den enskilde kan medges id-byte skall RPS avslå hennes eller hans framställning. I likhet med vad som nu gäller kan den enskilde efter ett sådant avslag vända sig direkt till domstolen och begära id-byte.

Utredningen föreslår en särskild bestämmelse som ger RPS rätt att i ärendet om id-byte inhämta sekretessbelagda uppgifter främst om den utpekade förföljaren.

Efter ett id-byte registreras personen i fråga med bl.a. nytt - fingerat - namn och personnummer inom folkbokföringen. Ett framgångsrikt id-byte förutsätter självfallet att nya och verkliga uppgifter inte kan kopplas samman, varken inom folkbokföringen eller hos någon myndighet. I princip endast RPS känner personens verkliga identitet. Det har emellertid visat sig att det i vissa sammanhang är mer eller mindre nödvändigt att uppgifter om personens verkliga förhållanden görs tillgängliga. Personen riskerar annars att helt eller delvis gå miste om någon rättighet i samhället eller att drabbas av andra problem.

För att komma tillrätta med olägenheterna efter ett id-byte är den enskilde i stort behov av hjälp. Utredningen föreslår att RPS får till särskild uppgift att hjälpa personer som har medgivits id-byte, om personen inte kan få hjälp på annat sätt. Styrelsen har god överblick över de

problem som kan aktualiseras efter ett id-byte. RPS skall särskilt bistå den enskilde vid kontakter med andra myndigheter. Därvid kan den enskilde bl.a. få hjälp med att bedöma i vilka sammanhang det kan vara nödvändigt att lämna ut någon uppgift om förhållanden före id-bytet.

Utredningen är tveksam till alla former av mer eller mindre automatiskt utlämnande av kopplingen mellan verklig och fingerad identitet. I de fall vissa uppgifter om förhållanden före id-bytet måste lämnas ut bör det ske efter en prövning i varje enskilt fall och under betryggande former. Utredningen föreslår ett särskilt sekretesskydd för känsliga uppgifter om id-byte som kan komma att överföras till någon myndighet.

Ett medgivande till id-byte skall av den enskilde kunna bringas att upphöra i förtid, exempelvis om något hot inte längre föreligger.

Utredningen har inte funnit det påkallat att lägga fram förslag om någon form av särskild kostnadsersättning till den som har medgivits id-byte.

Folkbokföring av nyfödda barn vars föräldrar inte är folkbokförda

För något år sedan infördes det i folkbokföringen en allmän registrering av alla födslar som sker här i landet. Samtidigt folkbokförs i princip alla barn som föds här oberoende av om föräldrarna är folkbokförda.

Enbart det förhållandet att födelsen sker här i landet bör inte längre vara skäl för folkbokföring av det nyfödda barnet. Utredningen föreslår att ett nyfött barn skall folkbokföras endast om barnets moder är folkbokförd. Ett barn som därmed inte folkbokförs kan dock efter en kortare eller längre tids vistelse i landet ha fått sådan anknytning hit att det skall folkbokföras.

Folkbokföring av familjehemsplacerade barn

I dagsläget finns det inte någon särskild reglering av familjehemsplacerade barns folkbokföring. Barnet folkbokförs normalt i familjehemmet om vistelsen där kan antas komma att överstiga sex månader.

Vård i familjehem skall utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med de anhöriga och kontakt med hemmiljön. Utredningen förordar att detta får genomslag även när det gäller folkbokföringen. Utredningen föreslår att folkbokföring i familjehemmet sker när vistelsen där överstiger ett år. Normalt kommer ändrad folkbokföring att aktualiseras först sedan vistelsen har pågått drygt ett år. Socialnämnden får en skyldighet att underrätta skattemyndigheten när barnets folkbokföring skall ändras.

Vård av barn och unga i hem för vård eller boende bör aldrig föranleda folkbokföring i sådant hem.

Födelsehemort

Utredningen förordar att uppgiften om födelsehemort behålls som ett särskilt registerbegrepp inom folkbokföringen. Uppgiften används i första hand av polismyndigheterna vid utfärdande av pass. Uppgiften om födelsehemort behövs inte längre i personbevis.

Personnummer för den som inte är folkbokförd

Personnummer skall i första hand tilldelas i samband med att en person folkbokförs. Personnummertilldelning sker emellertid även i andra sammanhang. Enligt praxis tilldelas personnummer för sju olika ändamål utan att personen i fråga folkbokförs. Det är en tilldelning som till stor del strider mot bestämmelserna om personnummer i FbfL. I första hand är det för polis- och skattemyndigheternas behov som personnummer tilldelas en person som inte är folkbokförd. Dessa myndigheter menar att de måste ha personnummer för samtliga personer som är aktuella hos dem. Det anses annars föreligga bl.a. risk för personförväxling och svårigheter vid uppgiftsutbyte med andra myndigheter. Vid den personnummertilldelning som sker utan samband med folkbokföring är det ofta svårt att med säkerhet identifiera den person som tilldelas personnumret.

Utredningen har förståelse för flera myndigheters krav på en enhetlig personbeteckning för personer som inte är eller har varit folkbokförda och som därför saknar personnummer. Det finns emellertid skäl som talar mot att personnummer kommer till användning. Personnumret uppfattas ofta som en inträdesbiljett till samhället och bör därför reserveras för personer som folkbokförs här. Utredningen förordar därför att det införs ett särskilt nummer - *samordningsnummer* - för personer som inte är eller har varit folkbokförda. I den mån det finns behov bör samordningsnummer kunna tilldelas även för samhällsområden och myndigheter som i dagsläget är uteslutna från personnummertilldelning.

Vid tilldelning av samordningsnummer skall personens identitet fastställas om det är möjligt. Om det råder osäkerhet om identiteten eller om någon uppgift som rör personen, exempelvis födelsetiden, skall det anges vid tilldelningen. Om en person som har tilldelats samordningsnummer senare folkbokförs skall även samordningsnumret anges vid folkbokföring av personen. Samordningsnumret bör vara konstruerat som ett personnummer men innehålla sifferkombinationer som inte kan förekomma i personnummer.

RSV har beräknat att det kommer att kosta skatteförvaltningen 2-3 milj. kr. att förbereda för tilldelning och registrering av samordningsnummer.

Överklagande i folkbokföringsmål

Skattemyndighetens beslut enligt FbfL rör i huvudsak två frågor. Den grundläggande frågan gäller var någonstans en person skall anses bosatt, alltså beslut beträffande bosättning. Myndigheten fattar också beslut om registrering av olika förhållanden, t.ex. civilstånd och medborgarskap. I dagsläget kan skattemyndighetens beslut enligt FbfL överklagas av den person vars folkbokföring beslutet gäller. Beslut om en persons bosättning kan också överklagas av en kommun som berörs av beslutet och av RSV. Överklagande sker på vanligt sätt enligt förvaltningsprocessen, dvs. först till länsrätten och sedan vidare till kammarrätten och Regeringsrätten.

Utredningen föreslår att det i FbfL införs ett generellt krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Prövningstillstånd kan meddelas enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen. Det innebär bl.a. att s.k. ändringsdispens kan meddelas.

När det gäller den enskildes överklaganderätt föreslås i övrigt inte några förändringar. Utredningen har övervägt en särskild överklaganderätt för vårdnadshavare när det gäller barns folkbokföring. Utredningen har dock inte funnit det påkallat att ge endast en av två vårdnadshavare rätt att överklaga.

Utredningen föreslår att den kommunala överklaganderätten på folkbokföringsområdet avskaffas. När mantalsskrivning inte längre sker enligt FbfL har utredningen bedömt att det saknas skäl att behålla den kommunala överklaganderätten enligt lagen. RSV:s rätt att överklaga utvidgas något. Eftersom verket har ett allmänt ansvar för folkbokföringen bör verket kunna överklaga alla typer av beslut enligt FbfL, inte endast sådana som rör bosättning.

En särskilt reglerad tvåpartsprocess föreslås i frågor enligt FbfL. Den har i princip samma innebörd som tvåpartsprocessen enligt taxeringslagen och förvaltningsprocesslagen. Vid överklagande av enskild är skattemyndigheten dennes motpart i länsrätt och kammarrätt. Skattemyndigheten får överklaga avgörande av länsrätten men inte av kammarrätten. I Regeringsrätten är det endast RSV som kan föra det allmännas talan. RSV får också rätt att från skattemyndigheten överta det allmännas talan i länsrätten och kammarrätten.

Inom ramen för folkbokföringsverksamheten handlägger skattemyndigheten även vissa ärenden av familjerättslig art. I första hand rör frågorna namn, hindersprövning och registrering av gemensam vårdnad. Utredningen förslår att processordningen på dessa områden i princip blir den samma som enligt FbfL.

Författningsförslag

1. Förslag till Lag om ändring i lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter

dels att 1-4 §§ skall ha följande lydelse,

dels att i lagen skall införas sju nya paragrafer, 5-11 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Om det finns en uppenbar risk att en person som är folkbokförd i landet kan bli utsatt för *särskilt* allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa eller frihet *och om personen inte kan ges tillräckligt skydd på annat sätt, får Stockholms tingsrätt, efter skriftlig ansökan, medge personen* att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga (fingerade personuppgifter) *under högst fem år.*	*En folkbokförd person som riskerar att* bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa eller frihet *kan få medgivande* att använda andra uppgifter om sig själv än de verkliga (fingerade personuppgifter).

Ett medgivande att använda fingerade personuppgifter får även ges åt

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

en familjemedlem till en person som avses i första stycket, om personerna varaktigt bor tillsammans.

2 §

Ansökan om medgivande enligt 1 § görs av Rikspolisstyrelsen efter framställning från den som vill använda fingerade personuppgifter.

Om Rikspolisstyrelsen har avslagit en framställning från en enskild person får denne själv ansöka hos rätten om medgivande.

En person som har fått eller begär medgivande för egen del får även göra framställan eller ansökan om medgivande för ett barn som personen är vårdnadshavare för och varaktigt bor tillsammans med, om syfte är att ge skydd mot den andre vårdnadshavaren.

Ett beslut av Rikspolisstyrelsen att inte göra ansökan hos rätten får inte överklagas.

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

Medgivande får inte heller ges om användningen av fingerade personuppgifter, med hänsyn till den förföljdes person eller andra förhållanden, kan antas få endast begränsad skyddseffekt.

Medgivande kan ges för högst fem år i taget.

3 §[1]

Vid tingsrättens handläggning gäller lagen (1996:000) om handläggning av domstolsärenden.

Medgivande att använda fingerade personuppgifter lämnas av Stockholms tingsrätt.

Ansökan om medgivande görs av Rikspolisstyrelsen efter framställning från den som vill an-

[1] Senaste lydelse 1996:000.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	vända fingerade personuppgifter.
	I ansökan till tingsrätten skall Rikspolisstyrelsen ange varför den enskilde inte kan beredas tillräckligt skydd genom kvarskrivning eller annan mindre ingripande åtgärd.
	4 §
Om ett medgivande att använda fingerade personuppgifter har lämnats skall Rikspolisstyrelsen skyndsamt se till att den person som har fått medgivandet registreras inom folkbokföringen med de fingerade uppgifter som styrelsen bestämmer.	*Rikspolisstyrelsen skall avslå en framställning enligt 3 § om styrelsen anser att det inte föreligger sannolika skäl för medgivande att använda fingerade personuppgifter.*
De fingerade personuppgifterna skall bestämmas och registreras på ett sådant sätt att det inte därav framgår vilken person det är som använder uppgifterna.	*Om Rikspolisstyrelsen har avslagit en framställning från en enskild person får denne själv ansöka hos rätten om medgivande.*
Rikspolisstyrelsen skall bevaka att fingerade personuppgifter inte används under längre tid än vad som har medgetts.	
Rikspolisstyrelsens beslut enligt första stycket får inte överklagas.	
	5 §
	En person som har fått eller begär medgivande för egen del får även göra framställan eller ansökan om medgivande för ett

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	barn som personen är vårdnadshavare för och varaktigt bor tillsammans med, om syfte är att ge skydd mot den andre vårdnadshavaren.
	6 §
	Myndighet skall på begäran lämna Rikspolisstyrelsen upplysning om person som förekommer i ärende enligt denna lag.
	7 §
	Om ett medgivande att använda fingerade personuppgifter har lämnats skall Rikspolisstyrelsen skyndsamt se till att den person som har fått medgivandet registreras inom folkbokföringen med de fingerade uppgifter som styrelsen efter samråd med den enskilde bestämmer.
	De fingerade personuppgifterna skall bestämmas och registreras på ett sådant sätt att det inte därav framgår vilken person det är som använder uppgifterna.
	Av 21 § folkbokföringslagen (1991:481) framgår att den som folkbokförs med fingerade personuppgifter skall avregistreras från folkbokföringen såvitt avser de tidigare uppgifterna

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 §
	Rikspolisstyrelsen skall hjälpa den som har fått medgivande att använda fingerade personuppgifter om hennes eller hans hjälpbehov inte kan tillgodoses på annat sätt.
	När det ankommer på Rikspolisstyrelsen att hjälpa den enskilde skall styrelsen bistå vid kontakter med andra myndigheter och i övrigt lämna den enskilde den hjälp som krävs.
	9 §
	Rikspolisstyrelsen skall bevaka att fingerade personuppgifter inte används under längre tid än som har medgetts. När den medgivna tiden har löpt ut skall Rikspolisstyrelsen underrätta skattemyndigheten.
	När skattemyndigheten har mottagit underrättelse enligt första stycket skall myndigheten skyndsamt se till att de fingerade uppgifterna inte längre används inom folkbokföringen. Myndigheten skall göra de ändringar i folkbokföringsregistren som krävs.
	10 §
	Ett medgivande att använda fingerade personuppgifter kan upphöra att gälla i förtid om den

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	enskilde skriftligen anmäler hos Rikspolisstyrelsen att medgivandet inte längre behövs.
	Sedan Rikspolisstyrelsen har underrättat skattemyndigheten om den enskildes anmälan får denne inte längre använda fingerade personuppgifter. Skattemyndigheten skall vidta de åtgärder som anges i 9 § andra stycket.
	11 §
	Vid rättens handläggning av ärenden om fingerade personuppgifter gäller lagen (1996:000) om domstolsärenden.
	Ett beslut av Rikspolisstyrelsen att avslå en framställning om användning av fingerade personuppgifter får inte överklagas.
	Detsamma gäller beslut enligt 7 § första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.

2. Förslag till Lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringslagen (1991:481)

dels att 2, 3, 6, 10, 16-18, 25, 26, 34, 38 och 39 §§ skall ha följande lydelse,

dels att i lagen skall införas tre nya paragrafer, 40-42 §§, av följande lydelse,

dels att nuvarande 40 § skall betecknas 43 §,

dels att rubrikerna närmast före 2 och 18 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 3 § skall utgå,

dels att rubriken närmast före nuvarande 40 § skall flyttas till närmast före nya 43 §.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Nyfödda barns folkbokföring	**När folkbokföring skall ske**
2 §	
Ett barn som föds levande här i landet skall folkbokföras *om inte annat följer av 5 §*. Även ett barn som föds utom landet av en kvinna som är folkbokförd här skall folkbokföras.	Ett barn som föds levande här i landet *och vars moder är folkbokförd* skall folkbokföras. Även ett barn som föds utom landet av en kvinna som är folkbokförd här skall folkbokföras.
Folkbokföring vid inflyttning till landet	
3 §	
Den som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila	

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
(dygnsvilan) i landet under minst ett år skall folkbokföras. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet skall folkbokföras om han med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här.	
	Ett barn som har vistats i landet sedan födelsen utan att vara folkbokfört skall folkbokföras när det har sådan anknytning till landet som sägs i första stycket.
Undantag från första *stycket* anges i 4 och 5 §§.	Undantag från första *och andra styckena* anges i 4 och 5 §§.

6 §[1]

En person skall folkbokföras på den fastighet och i den territoriella församling där han enligt 7-13 §§ är att anse som bosatt.

En person som är bosatt på en fastighet som innehåller flera bostadslägenheter skall folkbokföras också på lägenhet. Med bostadslägenhet avses lägenhet som är registrerad i lägenhetsregistret enligt lagen (1995: 1537) om lägenhetsregister.

Ett nyfött barn folkbokförs i den församling där modern är folkbokförd *eller, om modern inte är folkbokförd, i den församling där det har fötts. Hittebarn folkbokförs i den församling där det har påträffats.*	Ett nyfött barn folkbokförs i den församling där modern är folkbokförd *(födelsehemort).*

Undantag från första stycket anges i 14-16 §§.

10 §[2]

En vistelse anses inte leda till ändrad bosättning om den föranleds enbart av

1. uppdrag som riksdagsledamot,

---

[1] Senaste lydelse 1995:1538.

[2] Senaste lydelse 1995:752.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2. uppdrag som statsråd,	
3. förordnande till ledamot i kommitté eller kommission, befattning som politiskt tillsatt tjänsteman eller uppdrag att biträda som politiskt sakkunnig i statsdepartement eller särskilt uppdrag av riksdagen,	
4. tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,	
5. vård vid en institution för sjukvård, *vård av unga,* kriminalvård eller vård av missbrukare.	5. vård vid institution för sjukvård, kriminalvård eller vård av missbrukare,
	6. vård av barn eller ungdom enligt socialtjänstlagen (1980:680) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, om inte annat följer av tredje stycket.
En vistelse på viss fastighet som föranleds av förhållande som avses i första stycket 1-5 anses inte heller leda till ändrad bosättning om personen har anknytning till en annan fastighet genom att disponera en bostad där. Sammanlever personen med sin familj på en fastighet där han enligt 7 § skulle anses bosatt, får skattemyndigheten dock på ansökan besluta att han skall folkbokföras på den fastigheten.	
	Vård enligt första stycket 6 som äger rum i ett familjehem skall leda till ändrad bosättning, om det kan antas att vården kommer att överstiga ett år och särskilda skäl inte talar mot folkbokföring i familjehemmet.
16 §	
En person som av *särskilda skäl* kan antas bli utsatt *för en allvarlig eller upprepad brottslighet*, förföljelser eller trakasserier på annat sätt, *får, om han flyttat eller avser att flytta, efter ansökan* medges att vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten i högst tre år	En person som kan antas bli utsatt för *brott*, förföljelser eller trakasserier på annat sätt, *kan vid flyttning* medges att vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten (kvarskrivning). *Kvarskrivning kan endast ske efter ansökan från den enskilde.* *Kvarskrivning får medges*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
(kvarskrivning). *När det inte längre finns skäl för kvarskrivning skall den upphöra.*	*endast om den enskildes behov av skydd inte kan tillgodoses genom besöksförbud eller på annat sätt. Kvarskrivning får inte medges om åtgärden, med hänsyn till personens förhållanden eller andra omständigheter, inte kan antas utgöra en effektiv skyddsåtgärd.*

Kvarskrivning får även avse det utsatte personens medflyttande familj.

17 §

Kvarskrivning får medges för högst tre år i taget.

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

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

Personnummer	**Personnummer** ***m.m.***

18 §

För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning. *Vidare fastställs personnummer för personer som inte är folkbokförda i de fall som anges i lag eller annan författning.*	För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning.Personnumret innehåller födelsetid, födelsenummer och kontrollsiffra.
Personnumret innehåller födelsetid, födelsenummer och kontrollsiffra.	Födelsetiden anges med sex siffror, två för året, två för månaden och två för dagen i nu nämnd ordning. Födelsenumret består av tre siffror och är udda för män och jämnt för kvinnor. Mellan födelsetiden och födelsenumret sätts ett bindestreck som
Födelsetiden anges med sex siffror, två för året, två för månaden och två för dagen i nu	

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
nämnd ordning. Födelsenumret består av tre siffror och är udda för män och jämnt för kvinnor. Mellan födelsetiden och födelsenumret sätts ett bindestreck som byts ut mot ett plustecken när en person fyller 100 år.	byts mot ett plustecken när en person fyller 100 år. *En person som inte är eller har varit folkbokförd kan efter begäran från en myndighet tilldelas ett särskilt nummer (samordningsnummer). Samordningsnumret är konstruerat som ett personnummer men innehåller sifferkombinationer som inte kan förekomma i ett personnummer. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om tilldelning av samordningsnummer.*

25 §[3]

Den som flyttat skall inom en vecka anmäla flyttningen till en skattemyndighet, en allmän försäkringskassa eller ett postbefordringsföretag som regeringen bestämmer.

Den som ändrar postadress utan att flyttning skett skall göra anmälan enligt första stycket om postadressen skall gälla för minst sex månader.

När en vistelse i ett familjehem kan föranleda ändrad bosättning enligt 10 § tredje stycket skall den socialnämnd som ansvarar för vistelsen underrätta skattemyndigheten.

26 §

Den som flyttat in från utlandet skall göra anmälan om inflyttningen till en skattemyndighet eller en allmän försäkringskassa. Detsamma gäller den som är registrerad som obefintlig och skall folkbokföras.

Anmälan skall även göras när ett barn skall folkbokföras

---

[3] Senaste lydelse 1993:1699.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	här i landet enligt 3 § andra stycket.

34 §[4]

Skattemyndigheten beslutar i ärende enligt denna lag efter anmälan eller ansökan eller annars när det finns skäl till det.

Rör ärendet folkbokföring på fastighet eller i församling beslutar skattemyndigheten i det län där fastigheten eller församlingen är belägen.

Personnummer enligt 18 § första stycket andra meningen fastställs av den skattemyndighet som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen förordnar	*Samordningsnummer enligt 18 § tredje stycket tilldelas* av den skattemyndighet som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen förordnar.

I övriga ärenden beslutar den skattemyndighet inom vars verksamhetsområde en person är eller senast har varit folkbokförd eller, i fråga om ärende enligt 1 § andra stycket, den skattemyndighet som enligt särskilda bestämmelser skall underrättas om händelsen.

38 §[5]

En skattemyndighets beslut överklagas hos länsrätten. Beslut om fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra i personnummer överklagas dock hos Riksskatteverket.	*Om inte annat följer av 40 § får skattemyndighetens beslut enligt denna lag överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.*
Ett beslut om någons folkbokföring enligt 3-16 och 20-22 §§ får överklagas av den person vars folkbokföring det gäller, av en kommun som berörs av beslutet och av Riksskatteverket. Ett överklagande av en kommun el	*Vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd.*

[4] Senaste lydelse 1994:1975.

[5] Senaste lydelse 1994:768.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
ler Riksskatteverket skall ha kommit in till skattemyndigheten inom tre veckor från det att beslutet meddelades.	
Ett beslut i en annan fråga än som avses i andra stycket får överklagas utan begränsning till viss tid.	
39 §	
Riksskatteverkets beslut om personnummer får inte överklagas.	*Skattemyndighetens beslut enligt 38 § får överklagas av den person vars folkbokföring beslutet gäller och av Riksskatteverket.*
Föreläggande vid vite får inte överklagas.	*Ett överklagande av enskild om folkbokföring enligt 3-17 och 20-22 §§ skall ha kommit in till skattemyndigheten inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet. Beslut i annan fråga får av enskild överklagas utan begränsning till viss tid.*
	Ett överklagande av Riksskatteverket skall ha kommit in till skattemyndigheten inom tre veckor från den dag beslutet meddelades.
	40 §
	Vitesföreläggande enligt 37 § får inte överklagas.
	Skattemyndighetens beslut om fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra i personnummer samt beslut om tilldelning av samordningsnummer får över-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	klagas hos Riksskatteverket.
	Riksskatteverkets beslut enligt andra stycket får inte överklagas.
	41 §
	Riksskatteverket får överklaga ett beslut av länsrätten eller kammarrätten även om verket inte tidigare har fört det allmännas talan i målet.
	Har den enskilde överklagat skattemyndighetens beslut, får skattemyndigheten överklaga länsrättens beslut om det innebär att den enskilde har fått helt eller delvis bifall till sin talan.
	42 §
	Om en enskild överklagar ett avgörande enligt denna lag skall skattemyndigheten vara den enskildes motpart i länsrätten och kammarrätten. Överklagar Riksskatteverket skall det allmännas talan i länsrätten och kammarrätten föras av verket.
	Verket får från skattemyndigheten ta över uppgiften att i länsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan.
	Riksskatteverket för det allmännas talan i Regeringsrätten.

Denna lag träder i kraft såvitt avser 18 § den 1 januari 1998 och i övrigt den 1 januari 1997.

3. Förslag till Lag om ändring i föräldrabalken

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 16 § föräldrabalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 kap.	
16 §[1]	
Anmälan enligt 4 § andra stycket om gemensam vårdnad för föräldrar som inte är gifta med varandra prövas av skattemyndigheten i det län där barnet är folkbokfört. Anmälan skall göras skriftligen av båda föräldrarna.	
Anmälan enligt 4 § andra stycket 2 görs hos valfri skattemyndighet eller allmän försäkringskassa.	
Beslut av skattemyndigheten överklagas hos *länsrätten.*	Beslut av skattemyndigheten *får* överklagas hos *allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*
	Riksskatteverket får från skattemyndigheten överta uppgiften enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att i länsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan. Riksskatteverket för det allmännas talan i Regeringsrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.

[1] Senaste lydelse 1991:487.

4. Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 9 och 15 §§ sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

7 kap.
9 §[1]

Sekretess gäller i grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan samt i en kommunal riksinternatskola för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men.

Sekretess gäller på samma område dels i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt för uppgift om enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier. Sekretessen gäller dock endast, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i elevvårdsärende eller i annat ärende som nu har nämnts.

Sekretess gäller i grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan samt i en kommunal riksinternatskola i annat fall än som avses i första och andra styckena, för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstå-

[1] Senaste lydelse 1996:155.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	ende utsätts för förföljelse eller på annat sätt lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller även hos kommunal myndighet som förvaltar det kommunala huvdmannaskapet för skolan.

Sekretess gäller inom utbildningsväsendet i övrigt för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller syofunktionär, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men. Dessutom gäller inom arbetsmarknadsutbildningen, den kommunala vuxenutbildningen, vuxenutbildningen för utvecklingsstörda, svenskundervisningen för invandrare (sfi) och folkhögskolan sekretess i annan elevvårdande verksamhet för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i specialpedagogisk stödverksamhet för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller hos Statens skolverk i verksamhet som avser tillsyn över utbildning vid skolor med enskild huvudman (fristående skolor) för uppgift som härrör från skolans elevvårdande verksamhet och som gäller enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men. Samma sekretess gäller i nämnda tillsynsverksamhet för uppgift som hänför sig till en fråga om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier. Sekretessen enligt detta stycke gäller dock inte Statens skolverks beslut i ett ärende.

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

15 §[2]

Sekretess gäller

1. i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande

[2] Senaste lydelse 1996:155.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen,	
2. i ärende om medlemskap i Svenska kyrkan,	
3. i verksamhet som avser förande av eller uttag ur sjömansregistret,	
för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.	
Har en uppgift för vilken sekretess gäller enligt första stycket 1, lämnats till en kommunal myndighet enligt särskild uppgiftsskyldighet om skolpliktiga barn, gäller sekretessen också hos myndigheten. Sekretess gäller dock inte om uppgiften tas upp i beslut hos myndigheten.	
Sekretess gäller i ärende om fingerade personuppgifter för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klar att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.	Sekretess gäller *1.* i ärende om fingerade personuppgifter för uppgift om enskilds personliga förhållanden, *2. för uppgift som rör en person som har fått medgivande att använda fingerade personuppgifter,* om det inte står klar att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.
I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.

5. Förslag till Lag om ändring i namnlagen (1982:670)

Härigenom föreskrivs att 37 § namnlagen (1982:670) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
37 §[1]	
Beslut av skattemyndigheten får överklagas *till länsrätten.*	Beslut av skattemyndigheten får överklagas *hos allmän förvaltningsdomstol.* *Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.* *Riksskatteverket får från skattemyndigheten överta uppgiften enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att i länsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan. Riksskatteverket för det allmännas talan i Regeringsrätten.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.

---

[1] Senaste lydelse 1991:493.

6. Förslag till Lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Härigenom föreskrivs att 3 och 3 a §§ hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 §[1]
Varje landsting skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Även i övrigt skall landstinget verka för en god hälsa hos hela befolkningen. Vad som i denna lag sägs om landsting gäller också kommuner som inte ingår i ett landsting, om inte annat följer av 17 §. Vad här sagts utgör inte hinder för annan att bedriva hälso- och sjukvård	Varje landsting skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget *eller som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas där*. Även i övrigt skall landstinget verka för en god hälsa hos hela befolkningen. Vad som i denna lag sägs om landsting gäller också kommuner som inte ingår i ett landsting, om inte annat följer av 17 §. Vad här sagts utgör inte hinder för annan att bedriva hälso- och sjukvård.

Landstingets ansvar omfattar dock inte sådan hälso- och sjukvård som en kommun inom landstinget har ansvar för enligt 18 § första och tredje styckena.

Ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för enligt denna lag. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

---

[1] Senaste lydelse 1992:1382

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 a §	
Landstinget skall erbjuda dem som är bosatta inom landstinget,	Landstinget skall erbjuda dem som är bosatta inom landstinget *eller som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas där*,

1. habilitering och rehabilitering,
2. hjälpmedel för funktionshindrade, och
3. tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade.

Landstingets ansvar omfattar dock inte habilitering, rehabilitering och hjälpmedel som en kommun inom landstinget har ansvar för enligt 18 a §. Landstingets ansvar innebär inte någon inskränkning i de skyldigheter som arbetsgivare eller andra kan ha enligt annan lag.

Habilitering eller rehabilitering samt tillhandahållande av hjälpmedel skall planeras i samverkan med den enskilde. Av planen skall planerade och beslutade insatser framgå.

Denna lag träder i kraft det 1 januari 1997.

7. Förslag till Lag om ändring i äktenskapsbalken

Härigenom föreskrivs att 15 kap. 2 § äktenskapsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
15 kap.	
2 §[1]	
Skattemyndighetens beslut i fråga om hindersprövning får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.	
Detsamma gäller beslut av präster inom Svenska kyrkan om förrättande av vigsel.	
Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.	
	Riksskatteverket får från skattemyndigheten överta uppgiften enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att i länsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan. Riksskatteverket för det allmännas talan i Regeringsrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.

---

[1] Senaste lydelse 1995:1681.

8. Förslag till Lag om ändring i begravningslagen (1990:1144)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 7 § begravningslagen (1990:1144) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse | *Föreslagen lydelse*

9 kap.
7 §[1]

Länsstyrelsens beslut i ett överklagat ärende får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Detsamma gäller länsstyrelsens beslut

- i ärende som avses i 5 kap. 4 §,
- om förfarande med aska enligt 5 kap. 5 § andra stycket,
- om flyttning av gravsatt stoft eller aska enligt 6 kap. 2 § andra stycket, och
- om överflyttning eller upphörande av gravrätt enligt 7 kap. 34 §.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Om överklagandet i länsrätten eller kammarrätten innebär prövning av ett beslut som skattemyndigheten har meddelat, får Riksskatteverket från skattemyndigheten överta uppgiften enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att i länsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan. Riksskatteverket för i sådant mål det allmännas talan i Regeringsrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.

---

[1] Senaste lydelse 1995:1718.

9. Förslag till Lag om ändring i lagen om folkbokföringsregister (1990:1536)

Härigenom föreskrivs att 5, 7 och 12 §§ lagen om folkbokföringsregister (1990:1536) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 §
Skattemyndigheten i länet är registeransvarig för uppgifter i det centrala referensregistret som avser en person som är eller har varit folkbokförd inom myndighetens verksamhetsområde eller som av myndigheten *tilldelats personnummer utan att vara folkbokförd.*	Skattemyndigheten i länet är registeransvarig för uppgifter i det centrala referensregistret som avser en person som är eller har varit folkbokförd inom myndighetens verksamhetsområde eller som av myndigheten *har tilldelats samordningsnummer enligt 18 § tredje stycket folkbokföringslagen (1991:481).*
	7 §
Det centrala referensregistret får innehålla uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda i landet *eller som annars har tilldelats personnummer. För en sådan person får anges personnummer och grunden för personnummertilldelningen samt* de uppgifter som senast registrerats enligt 6 § första stycket 2 och 11 med upplysning om det lokala register från vilket uppgifterna har hämtats.	Det centrala referensregistret får innehålla uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda i landet *och om personer som har tilldelats samordningsnummer enligt 18 § tredje stycket folkbokföringslagen (1991:481).* *För en person som är eller har varit folkbokförd får anges personnummer, samordningsnummer om sådant har tilldelats, och* de uppgifter som senast registrerats enligt 6 § första

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	stycket 2 och 11 med upplysning om det lokala register från vilket uppgifterna har hämtats. *För en person som har tilldelats samordningsnummer får anges numret och grunden för nummertilldelning samt uppgift om* *1. namn,* *2. kön,* *3. födelsetid,* *4. födelseort,* *5. medborgarskap.* *För en person som har tilldelats samordningsnummer får vidare anges de handlingar som har legat till grund för identifiering av personen. Om osäkerhet råder om personens identitet eller om uppgift som har lämnats om honom skall det anges.*

12 §

I ett lokalt folkbokföringsregister får som sökbegrepp användas uppgifter som avses i 6 § första stycket 1-4, 7 och 8 med undantag för uppgift om adoption.

I det centrala referensregistret får som sökbegrepp användas *uppgifter som avses i 6 § första stycket 1, 2 och 11.*	I det centrala referensregistret får som sökbegrepp användas *uppgift om personnummer, samordningsnummer, födelsetid, namn och avregistrering.*

Som sökbegrepp i ett register enligt denna lag får också, enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, användas uppgifter som avses i 8 §.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.
2. 5 och 7 §§ i lydelse före ikraftträdandet gäller dock fortfarande i fråga om personnummer som har tilldelats en person utan samband med folkbokföring.

10. Förslag till Lag om ändring i lagen (1995:743) om aviseringsregister

Härigenom föreskrivs att 4, 7 och 8 §§ lagen (1995:743) om aviseringsregister skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §	
Aviseringsregistret får innehålla uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda i landet *eller* som *annars tilldelats personnummer. För en sådan person* får de uppgifter anges som registrerats enligt lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister och som avser	Aviseringsregistret får innehålla uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda i landet *och om personer* som *har tilldelats samordningsnummer enligt 18 § tredje stycket folkbokföringslagen (1991:481).* *För en person som är eller har varit folkbokförd* får de uppgifter anges som registrerats enligt lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister och som avser
1. personnummer,	1. personnummer *och samordningsnummer*,

2. namn,
3. adress,
4. folkbokföringsfastighet, folkbokföringsort och folkbokföring under särskild rubrik,
5. födelsehemort och födelseort,
6. medborgarskap,
7. civilstånd,
8. make, föräldrar, barn och vårdnadshavare,
9. datum för inflyttning från utlandet,
10. avregistrering med uppgift om dödsfall, utflyttning till utlandet eller annan anledning,
11. medlemskap i icke-territoriell församling.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

För en person som har tilldelats samordningsnummer får anges de uppgifter som har registrerats enligt 7 § tredje och fjärde styckena lagen (1990: 1536) om folkbokföringsregister.

7 §

I aviseringsregistret får som sökbegrepp användas uppgift

1. som avses i 4 § 1-4 och 8,

1. som avses i 4 § *andra stycket* 1-4 och 8,

2. om medborgarskap i Sverige, Danmark, Norge, Finland eller Island, eller,

3. om medborgarskap i land inom eller utom Europeiska unionen (unionsmedborgarskap eller icke unionsmedborgarskap).

Som sökbegrepp får, enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, också användas uppgift som avses i 5 §.

8 §

Uppgift i aviseringsregistret som avses i 4 § 1-8 och 11 skall gallras, när en ny, motsvarande uppgift registreras eller när uppgiften inte längre är aktuell. Uppgift om rättat personnummer får dock bevaras under den tid som behövs för att tillgodose ändamålet med registret.

Uppgift i aviseringsregistret som avses i 4 § *andra stycket* 1-8 och 11 *samt i 4 § tredje stycket* skall gallras, när en ny, motsvarande uppgift registreras eller när uppgiften inte längre är aktuell. Uppgift om rättat personnummer får dock bevaras under den tid som behövs för att tillgodose ändamålet med registret.

Uppgift om datum för inflyttning från utlandet skall gallras fyra år efter utgången av det år då uppgiften registrerades.

Har en person avregistrerats från folkbokföringen, skall uppgift som avses i 4 § 4-9 och 11 gallras vid avregistreringen och

Har en person avregistrerats från folkbokföringen, skall uppgift som avses i 4 § *andra stycket* 4-9 och 11 gallras vid avre-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
övriga uppgifter tio år efter utgången av det år personen avregistrerades.	gistreringen och övriga uppgifter tio år efter utgången av det år personen avregistrerades.

Regeringen får föreskriva undantag från bestämmelsen om gallring i tredje stycket.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.
2. 4 och 8 §§ i lydelse före ikraftträdandet gäller dock fortfarande i fråga om uppgifter om personer som har tilldelats personnummer utan samband med folkbokföring.

11. Förslag till Förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749)

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringsförordningen (1991:749)

dels att 5 § skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas tre nya paragrafer, 6-8 §§, av följande lydelse,

dels att det närmast före 5 § och nya 6 § skall införas rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Kvarskrivning
	5 §
Personnummer enligt 18 § första stycket andra meningen folkbokföringslagen (1991:481) fastställs av den skattemyndighet som Riksskatteverket bestämmer.	Skattemyndigheten skall, innan myndigheten medger kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481), informera sökanden om innebörden av kvarskrivningen. Om kvarskrivning medges skall skattemyndigheten hjälpa den kvarskrivne vid kontakter med andra myndigheter och i övrigt lämna den kvarskrivne den hjälp som åtgärden kräver, om hennes eller hans hjälpbehov inte kan tillgodoses på annat sätt.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Samordningsnummer

6 §

Samordningsnummer enligt 18 § tredje stycket folkbokföringslagen (1991:481) får tilldelas med anledning av

1. registrering i skatteregister,

2. registrering i polisregister eller i övrigt inom rättsväsendets informationssystem,

3. utfärdande av pass och registrering i passregister,

4. registrering hos allmän försäkringskassa,

5. sjömansregistrering,

6. registrering i körkortsregister,

7. registrering av totalförsvarspliktiga.

Tilldelning enligt första stycket 3-7 får ske endast om den enskildes identitet med säkerhet har kunnat fastställas av den myndighet som begär tilldelningen.

Riksskatteverket utser den skattemyndighet som ombesörjer tilldelning av samordningsnummer.

7 §

En begäran om tilldelning av samordningsnummer skall vara skriftlig. Den skall innehålla tillgängliga uppgifter om den en-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	skildes *1. namn,* *2. födelsetid,* *3. kön,* *4. födelseort,* *5. medborgarskap.* *I en begäran om tilldelning av samordningsnummer skall den myndighet som begär tilldelning ange underlaget för identitetsprövningen.* *I en begäran om nummertilldelning enligt 6 § första stycket 1 och 2 skall den myndighet som begär tilldelning ange om någon uppgift som lämnas om den enskilde kan antas vara osäker.*
	8 §
	Samordningsnummer skall utgå från den födelsetid som den rekvirerande myndigheten uppger. *Numret skall i följande ordning anges med två siffror för vardera år, månad och dag. Siffrorna för dag adderas med 60. Därefter följer ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontrollsiffra. Dessutom får anges under vilket århundrade personen är född.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1998.

12. Förslag till Förordning om ändring i polisregisterkungörelsen (1969:38)

Härigenom föreskrivs att 12 § polisregisterkungörelsen (1969:38) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
12 §[1]	
Det åligger skattemyndighet att enligt föreskrifter som meddelas av Riksskatteverket efter samråd med Rikspolisstyrelsen och Statistiska centralbyrån på anfordran granska samt i förekommande fall rätta och komplettera uppgifter rörande namn, personnummer och folkbokföringsort för personer, beträffande vilka uppgifter inkommit till Rikspolisstyrelsens polisregister. I samband med sådan anfordran får ej upplysning lämnas om andra inkomna uppgifter än dem granskningen skall avse.	
Om *personen* som avses i första stycket saknar personnummer, skall *den skattemyndighet som Riksskatteverket bestämmer på begäran av Rikspolisstyrelsen fastställa personnummer för honom.*	Om *en person* som avses i första stycket saknar personnummer, skall *skattemyndighet på begäran av Rikspolisstyrelsen tilldela personen samordningsnummer enligt 18 § tredje stycket folkbokföringslagen (1991: 481).*
	Närmare föreskrifter om vad som gäller vid begäran av samordningsnummer finns i folkbokföringsförordningen (1991:749).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1998.

---

[1] Senaste lydelse 1991:748.

13. Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem

Härigenom föreskrivs att 23 § förordningen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
23 §[1]	
Det åligger skattemyndigheten i länet att enligt föreskrifter som meddelas av Riksskatteverket på anfordran av Rikspolisstyrelsen granska och i förekommande fall rätta och komplettera uppgifter rörande namn, personnummer och folkbokföringsort för person, beträffande vilken uppgifter inkommit till styrelsen. I samband med sådan anfordran får Rikspolisstyrelsen inte lämna upplysning om andra uppgifter än dem granskningen skall avse	
Om person som avses i första stycket saknar personnummer, skall den skattemyndighet som Riksskatteverket bestämmer på begäran av Rikspolisstyrelsen fastställa personnummer för honom eller henne.	Om person som avses i första stycket saknar personnummer, skall *skattemyndigheten på begäran av Rikspolisstyrelsen tilldela personen samordningsnummer enligt 18 § tredje stycket folkbokföringslagen (1991:481).*
	Närmare föreskrifter om vad som gäller vid begäran av samordningsnummer finns i folkbokföringsförordningen (1991:749).
För aktualisering av register som avses i 2 § lämnar Riksskatteverket personuppgifter till Rikspolisstyrelsen. För samma ändamål lämnar Rikspolisstyrelsen personuppgifterna vidare till Kriminalvårdsstyrelsen.	

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1998.

---

[1] Senaste lydelse 1990:908.

14. Förslag till Förordning om ändring i kungörelsen (1969:123) om äktenskapscertifikat

Härigenom föreskrivs att 6 § kungörelsen (1969:123) om äktenskapscertifikat skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 §[1]	
Beslut om utfärdande av äktenskapscertifikat får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.	
Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.	
	Om överklagandet i länsrätten eller kammarrätten gäller ett beslut som skattemyndigheten har meddelat, får Riksskatteverket från skattemyndigheten överta uppgiften enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att i länsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan. Riksskatteverket för i sådant mål det allmännas talan i Regeringsrätten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1997.

---

[1] Senaste lydelse 1996:25.

15. Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1995:328) om totalförsvarsplikt

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 4 § förordningen (1995:328) om totalförsvarsplikt skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 kap.
	4 §
På begäran av Totalförsvarets pliktverk skall den skattemyndighet som Riksskatteverket bestämmer fastställa personnummer för de totalförsvarspliktiga som saknar sådant nummer.	*Om en totalförsvarspliktig person saknar personnummer, skall skattemyndigheten på begäran av Totalförsvarets pliktverk tilldela personen samordningsnummer enligt 18 § tredje stycket folkbokföringslagen (1991:481).* *Närmare föreskrifter om vad som gäller vid begäran av samordningsnummer finns i folkbokföringsförordningen (1991:749).*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1998.

1 Inledning

Utredningsuppdraget har till stor del sprungit fram ur behovet av en översyn av lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter (FiL). Lagen medger att en person använder påhittade - fingerade - personuppgifter för att undgå förföljelse. Det är den användningen som utredningen fortsättningsvis benämner *id-byte*. När lagen arbetades fram togs stor hänsyn till skyddet av den enskilde medan negativa effekter av ett id-byte beaktades i mindre mån.

Id-byte kan medges endast av domstol. I första hand är det RPS som ansöker vid domstolen. Den enskilde som önskar id-byte får alltså vända sig till RPS och begära att styrelsen ansöker för hennes eller hans räkning.

När lagen om id-byte hade varit i kraft något år ansåg RPS att id-byte visserligen var en effektiv skyddsåtgärd men att ett byte var förenat med sådana nackdelar, bl.a. för den enskilde, att vissa förändringar var påkallade. Styrelsen begärde därför en översyn av lagen. Regeringen uppdrog i december 1993 åt RPS att utvärdera lagen och föreslå förbättringar av reglerna. Under den utvärdering som följde samrådde RPS med RSV, RFV och Vägverket. Utvärderingen finns redovisad i RPS Rapport 1995:3. Utredningens direktiv när det gäller id-byte utgår till stor del från RPS:s rapport.

Id-byte kan inte ses isolerat från två andra åtgärder som också har till syfte att skydda mot personförföljelse, nämligen *sekretessmarkering* och *kvarskrivning*. Enligt direktiven omfattar utredningsuppdraget även kvarskrivningsinstitutet. Utredningen har på eget initiativ också tagit upp vissa sekretessfrågor som har betydelse vid personförföljelse.

I övrigt omfattar utredningsuppdraget några frågor som regleras i folkbokföringslagen (1991:481), FbfL. Av dessa är frågan om tilldelning av *personnummer för personer som inte är eller har varit folkbokförda* den

mest omfattande. Någon form av förändring måste ske eftersom nuvarande tilldelning inte till alla delar är i överensstämmelse med lagen.

Genom en nyligen gjord ändring i FbfL har fråga uppkommit om det i framtiden finns skäl att folkbokföra barn som visserligen föds här men som i övrigt inte har någon närmare anknytning till landet. Det är skälet till att frågan om *vissa nyfödda barns folkbokföring* finns med i utredningsuppdraget.

Frågan om *folkbokföring av familjehemsplacerade barn* ingår också i utredningsuppdraget. Riksdagen har ansett att dessa barns folkbokföring behöver ses över eftersom det placerade barnets folkbokföring kan ha betydelse för kontakterna mellan barnet och föräldrarna.

Födelsehemort är ett begrepp som i princip endast förekommer i folkbokföringssammanhang. Begreppet är inte längre definierat i lag och har ansetts kunna leda till missförstånd. Regeringen har därför velat ha användningen av begreppet belyst.

Slutligen ingår det i utredningens arbetsuppgifter att se över *överklagandereglerna* på folkbokföringsområdet. Överklagandefrågan har aktualiserats i första hand genom att det i dagarna införs en tvåpartsprocess i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Sedan folkbokföringen för något år sedan fördes över från Svenska kyrkan till skattemyndigheterna kan det också finnas skäl att närma överklagandeordningen enligt FbfL till den ordning som gäller på beskattningsområdet.

Utredningsdirektiven utgör *bilaga 1* till betänkandet.

2 Sekretess m.m.

2.1 Offentlighet huvudregeln inom folkbokföringen

Enligt tryckfrihetsförordningen (TF) gäller offentlighetsprincipen. Principen innebär bl.a. att var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar hos olika myndigheter. Till handling räknas bl.a. uppgifter om enskilda personer. Offentlighetsprincipen får enligt 2 kap. 2 § TF begränsas om det är påkallat exempelvis med hänsyn till skyddet för enskilds personliga förhållanden. Sådana begränsningar finns i första hand i sekretesslagen (SekrL) och medför att sekretess kan gälla för uppgifter av olika slag. Om sekretess gäller för en uppgift får den inte röjas. Uppgiften skall alltså hållas hemlig.

Uppgifter om enskilda personers namn, personnummer, adress, civilstånd och andra familjeförhållanden används i dagsläget hos ett stort antal myndigheter som ett led i myndigheternas verksamhet. Den grundläggande insamlingen och registreringen av de personuppgifter som används i samhället sker till stor del inom folkbokföringen hos skattemyndigheterna. Därifrån förs sedan uppgifterna vidare på olika sätt.

I vissa fall kan det vålla olägenhet för en person att uppgift om henne eller honom sprids. Enligt 7 kap. 15 § 1 st SekrL gäller därför sekretess bl.a. i verksamhet som avser folkbokföring eller annan liknande registrering av befolkningen. Sekretessen gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretess kan gälla både för en särskilt känslig uppgift om exempelvis adoption men också för

en normalt harmlös uppgift om adress som kan behöva skyddas vid personförföljelse.

Bestämmelsen om folkbokföringssekretess i SekrL har till sitt innehåll inte ändrats sedan lagen trädde i kraft år 1981. I motiven till bestämmelsen (prop. 1979/80:2 Del A s. 210 f) anförde föredragande statsrådet bl.a. följande:

> Liksom hittills bör huvudregeln vara att uppgifter om namn, adress, personnummer, civilstånd eller nationalitet skall vara offentliga. Att förhindra att detta leder till obehörig ADB-registrering ankommer på datalagstiftningen. --- I vissa undantagsfall kan det emellertid vara påkallat att - utöver vad som följer av det sagda - hindra att uppgift som regelmässigt antecknas inom folkbokföringen lämnas ut. Anledning saknas att bryta med den praxis på området som har utvecklats. I enlighet med vad som föreslagits i promemorian föreskrivs därför i förevarande paragraf att uppgift som förekommer inom folkbokföringen skall kunna hållas hemlig om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. En sådan särskild anledning kan vara att uppgifter begärs om utlänningar med viss nationalitet. --- Även i andra fall då enstaka uppgift av harmlöst slag begärs utlämnad kan det finnas särskild anledning att vägra utlämnande, såsom t.ex. då en adress har blivit spärrad på grund av befarad personförföljelse. Paragrafen är givetvis tillämplig också på de mer ömtåliga uppgifter om personliga förhållanden som kan förekomma, såsom framför allt uppgifter om ändrad könstillhörighet men i vissa fall också på uppgifter om börd, omyndighet m.m.

I samband med att folkbokföringen år 1991 datoriserades och överfördes till skattemyndigheterna övervägdes ett stärkt sekretesskydd. Organisationskommittén för folkbokföringen, som hade till uppdrag att lämna förslag till datoriseringen och omorganisationen, bedömde emellertid att det inte fanns skäl att skärpa sekretessen (SOU 1990:18 s. 159 ff). Kommittén anförde att de gällande bestämmelserna även fortsättningsvis gav möjlighet att hemlighålla både känsliga uppgifter och uppgifter som normalt är harmlösa men av särskild anledning, exempelvis risk för personförföljelse, ändå behöver skyddas. I lagstiftningsärendet avstyrkte Konstitutionsutskottet, med hänvisning till vad kommittén anfört, en motion som förespråkade

skärpt sekretess (yttrande 1990/91:KU4y). Datoriseringen och omorganisationen föranledde således inte någon förändring av folkbokföringssekretessen.

Riksdagen har nyligen antagit en lag om aviseringsregister som lägger grunden för ett effektivare och snabbare tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter. Inte heller den förändringen har ansetts kräva någon ändring av sekretesskyddet. I sammanhanget kan det också påpekas att regeringen inte fullföljde Personnummerutredningens förslag om skärpt sekretess för personnummer.

I vissa fall kan man på förhand misstänka att en uppgift kommer att efterfrågas för att användas på ett sätt som kan vara till men för den enskilde, t.ex att en adressuppgift används som ett led i förföljelse. Skattemyndigheten som ansvarar för folkbokföringsregistret har då möjlighet att föra in en s.k. *sekretessmarkering* i registret. Markeringen anger att särskild försiktighet bör iakttas när det gäller att lämna ut uppgifter om personen i fråga.

2.2 Överväganden och förslag

2.2.1 Nivån på folkbokföringssekretessen

Folkbokföringssekretessen bör inte skärpas. Den har en nivå som är väl avpassad för att skydda den enskilde och samtidigt möjliggöra användning av folkbokföringsuppgifter i samhället.

Adresser och andra personuppgifter inom folkbokföringen och hos olika myndigheter kan användas för personförföljelse. Med hjälp av en adressuppgift från ett folkbokföringsregister kan en förföljare spåra upp en viss person för att exempelvis utöva våld mot henne eller honom.

När det gäller åtgärder mot personförföljelse som sker med hjälp av uppgifter som finns hos myndigheter har utredningsarbetet varit inriktat på

id-byte och kvarskrivning. I det sammanhanget har emellertid även sekretessfrågan betydelse. Om sekretessen kan förbättras på något sätt skulle kanske behovet av id-byte och kvarskrivning kunna minska. Det är i så fall till fördel för den enskilde eftersom id-byte och kvarskrivning kan vara förenade med olägenheter. Utredningen har mot den bakgrunden bl.a. ställt sig frågan om folkbokföringssekretessen bör skärpas.

Som framgått har emellertid frågan om sekretesskyddet för folkbokföringsuppgifter ganska nyligen övervägts av regering och riksdag. Även när risken för personförföljelse har beaktats har övervägandena inte lett till några förslag om skärpt sekretess. Statsmakterna torde således ha ansett att den grundsyn i fråga om skyddet för folkbokföringsuppgifter som ligger bakom regleringen i SekrL, alltjämt skall gälla. Vid ett närmare betraktande framstår detta som naturligt.

Folkbokföringsuppgifter överförs i stor utsträckning från skattemyndigheterna till andra myndigheter men också till banker, försäkringsbolag och andra företag. Överföringen sker för att mottagarna i sin verksamhet behöver grundläggande uppgifter om enskilda personer, exempelvis uppgift om bosättnings- och familjeförhållanden. Användningen av folkbokföringsuppgifter i samhället har också kommit att bli avgörande för att den enskilde på ett enkelt sätt skall kunna utöva sina rättigheter, bl.a. komma i åtnjutande av ekonomiska förmåner av olika slag. Särskilt betydelsefullt är det att myndigheter och företag kan få tillgång till aktuella och korrekta adressuppgifter.

Antag att folkbokföringssekretessen förändrades på något påtagligt sätt, exempelvis genom att ett s.k. omvänt skaderekvisit infördes och presumtionen ändrades från offentlighet till hemlighållande. Med en sådan ordning skulle knappast den omfattande överföringen av folkbokföringsuppgifter från skattemyndigheterna till andra myndigheter, företag och enskilda kunna fortgå. Myndigheternas och företagens verksamhet skulle därmed försvåras och enskilda skulle förorsakas olägenheter och riskera rättsförluster. Främst med hänsyn härtill har utredningen inte funnit skäl att föreslå någon skärpning av det allmänna sekretesskyddet för uppgift om

namn, personnummer, adress eller andra grundläggande förhållanden som registreras inom folkbokföringen.

2.2.2 Sekretess för adressuppgifter?

Det finns inte skäl att införa generell sekretess för adressuppgifter.

Det kan finnas skäl att överväga sekretessen också i ett annat avseende. I dagsläget saknar många myndigheter lagliga möjligheter att hemlighålla adressuppgifter. Det kan bero på att sekretess visserligen gäller i myndighetens verksamhet men att den är så bestämd att den inte allmänt omfattar uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Så är fallet exempelvis på skol- och utbildningsområdet och i domstolarnas verksamhet. Till detta kommer att det finns myndigheter vars verksamhet inte alls är skyddad av sekretess.

Ett stort antal myndigheter erhåller regelbundet uppgifter från skatteförvaltningen om bl.a. enskilda personers adresser. Det är uppgifter som överförs från folkbokföringen med hjälp av ADB. Vilka myndigheter det är som erhåller uppgifter framgår i första hand av 8 § förordningen om det statliga person- och adressregistret (SPAR-förordningen). Numera gäller folkbokföringssekretess eller motsvarande sekretess för samtliga dessa myndigheter. För att sekretesskyddet skall bli effektivt överförs också sekretessmarkeringar till mottagarna. Därmed får även dessa veta att uppgifter om vissa personer inte bör ges sedvanlig offentlighet.

Det förekommer att även andra myndigheter än de som anges i SPAR-förordningen begär och erhåller folkbokföringsuppgifter. I sådana sammanhang lämnar skattemyndigheterna emellertid inte automatiskt ut några uppgifter om personer som har erhållit sekretessmarkering. Om en myndighet särskilt begär uppgifter om en person som har markering prövar skattemyndigheten om ett utlämnande är förenligt med 7 kap. 15 § 1 st SekrL.

I många sammanhang lämnar den enskilde själv uppgifter till en myndighet. Det kan exempelvis vara fråga om en angelägenhet som

handläggs av domstol, länsstyrelse, skolmyndighet eller annan kommunal myndighet. Det är i dessa situationer självklart att vederbörande också uppger sin adress. Om adressuppgiften har lämnats i en verksamhet som inte omfattas av sekretess kan myndigheten inte skydda den enskildes adress. För den som är utsatt för förföljelse är detta självfallet en olägenhet.

Det förhållandet att inte alla myndigheter kan erbjuda adressekretess har föranlett utredningen att överväga om ett förslag om allmän adressekretess bör lämnas. Ett sådant förslag kräver i och för sig en analys som inte ryms inom utredningsuppdraget. Såvitt utredningen kunnat bedöma behövs det dock inte en allmän sekretess för adressuppgifter.

Det väsentliga är att det uppgiftslämnande från folkbokföringen till olika myndigheter som ligger utanför den enskildes kontroll inte medför att exempelvis en adressuppgift blir tillgänglig för en förföljare. En sådan risk motverkas av sekretessmarkeringen i folkbokföringen och den automatiska överföring av markeringen som sker till många myndigheter. Om sekretessen på skolområdet ändras i enlighet med vad som föreslås i avsnitt 2.2.3 kommer även adresskyddet att utvidgas till det området.

När det gäller uppgiftslämnande till myndigheter som inte har möjlighet att hemlighålla adresser torde det genomgående vara fråga om en adressuppgift som den enskilde själv lämnar eller som har inhämtats från denne. Om personen, på grund av risk för förföljelse, anser sig förhindrad att uppge sin verkliga adress finns det inget som hindrar att hon eller han uppger en särskild postadress.

2.2.3 Sekretess för elevadresser m.m.

Sekretesslagen bör kompletteras med en bestämmelse som gör det möjligt att vid befarad personförföljelse skydda elevadresser främst i grundskolan och gymnasieskolan. Sekretesskyddet skall motsvara det som gäller för adresser m.m. inom folkbokföringen.

På skolområdet råder en hög grad av offentlighet. Sekretess gäller endast i vissa speciella situationer, i första hand i fråga om uppgifter som har lämnats till psykologer och kuratorer samt inom den elevvårdande verksamheten. Nyligen har det införts sekretess för uppgifter om skolpliktiga barn som har överlämnats från folkbokföringen till en kommunens skolstyrelse. Betydelsen av denna utvidgning av sekretessen berörs närmare i det följande.

Det är naturligt att skolledning och lärare måste känna till var en elev är bosatt. Det gäller både när eleven första gången registreras för skolgång och i det dagliga skolarbetet. Bl.a. är det nödvändigt att elevens vårdnadshavare kan nås i olika situationer. Uppgifter om elevernas namn, adresser och telefonnummer, ibland också personnummer, är normalt mycket spridda inom skolan. Uppgifterna är också lätt tillgängliga för utomstående, t.ex. genom olika skolkataloger och klasslistor som tilldelas eleverna. Det är lätt att inse att denna öppenhet inte gagnar den elev som behöver skydda sin eller vårdnadshavarens adress vid befarad personförföljelse.

Att avsaknaden av sekretesskydd för bl.a. adresser inom skolområdet är en brist och något som kan utnyttjas för personförföljelse har uppmärksammats av riksdagen. I en motion för något år sedan påtalades att en person som förföljde en kvinna och inte fick hennes adress genom folkbokföringen kunde vända sig till kommunens skolstyrelse och där få uppgift om kvinnans hemmavarande barns adress. Med anledning av motionen uttalade konstitutionsutskottet i betänkandet (bet. 1992/93:KU38) Offentlighet och sekretess att mycket talade för att det borde införas en möjlighet för kommun eller skola att sekretessbelägga adressuppgifter. Det

kunde enligt utskottet ske enligt samma regler som gällde för folkbokföringsområdet eller på något annat sätt. Riksdagen följde utskottet och frågan överlämnades till regeringen.

Frågan om en utvidgad sekretess inom skolområdet har beretts i Justitiedepartementet och föranlett ändring i 7 kap. 15 § SekrL.[1] Lagändringen innebär att en uppgift om skolpliktiga barn som lämnas från folkbokföringen till en kommunal myndighet, t.ex. en skolstyrelse, och för vilken uppgift sekretess gäller inom folkbokföringen, omfattas av sekretess även hos den mottagande myndigheten.

Lagrådet påpekade att förslaget normalt inte medför att sekretessen gäller för adressuppgifter och liknande uppgifter hos skolan. Lagrådet konstaterade att en annan lösning fick väljas om man ville åstadkomma att sekretess skulle gälla för ifrågavarande uppgifter hos skolan vid sidan av vad som följde av elevvårdssekretessen. Regeringen instämde i lagrådets bedömning och anförde att det fanns skäl som talade mot att införa en generell regel om att sekretesskyddet för uppgift skulle bibehållas oavsett var uppgiften befinner sig hos en kommun. Konstitutionsutskottet anförde att regeringens förslag torde innebära att de uppgifter som till följd av förslaget skyddas hos den kommunala myndigheten (skolstyrelsen) inte kommer att överföras från denna till skolan.

Den nyligen gjorda ändringen i SekrL kan sägas vara ett steg i rätt riktning när det gäller att införa sekretess för adresser m.m. på skolområdet. Samtidigt är det naturligtvis en brist att utvidgningen av sekretessen endast gäller hos skolstyrelsen och inte i skolorna. Vidare berör ändringen endast skolpliktiga barn. Det innebär att det inte finns något skydd inom skolområdet för gymnasieelevers adresser.

Utredningen har att särskilt beakta skyddet för den grupp av förföljda personer som kan komma i fråga för kvarskrivning enligt 16 § FbfL. Barn ingår även i denna grupp. Uppgifter om kvarskrivna personer kommer inte att vara skyddade ens hos skolstyrelsen eftersom det är personerna själva

---

[1] Lagändringen trädde i kraft den 1 april 1996, SFS 1996:155, prop. 1995/96:127, bet. 1995/96:KU24.

som lämnar uppgifterna. Inte i något fall kan adressuppgifter m.m. som den enskilde själv lämnar till skolstyrelsen eller skolan skyddas av den nyligen införda sekretessen. Behovet för elever och vårdnadshavare att själva lämna uppgifter om adresser m.m. kan förmodas öka om ordningen blir den som konstitutionsutskottet har antagit. Det är knappast ett realistiskt antagande att exempelvis en rektor eller klassföreståndare inom grundskolan kan fullgöra sina arbetsuppgifter utan att känna till alla elevers adresser.

Utredningen har förståelse för att det kan förefalla omvälvande att införa någon form av mer eller mindre allmän sekretess på skolområdet, bl.a. mot bakgrund av den öppenhet som av tradition råder inom skolan. Om sekretess införs kan exempelvis skolkataloger och klasslistor inte tillhandahållas på det sätt som nu sker[2]. Även en hel del andra förändringar krävs säkerligen när det gäller den praktiska hanteringen i skolorna av elevuppgifter.

Fortfarande är alltså situationen den att det i princip inte föreligger något allmänt skydd för elevadresser inom grundskolan. När det gäller elever i gymnasieskolan saknas det helt sekretesskydd för adresser och andra uppgifter som kan användas för förföljelse. Både elevens och vårdnadshavarens adress är därmed alltid offentliga. Med hänsyn till det stora behov som finns att skydda adresser för personer som riskerar personförföljelse måste den ordning som råder på skolområdet anses otillfredsställande. I dagsläget har drygt 6 000 personer skyddad adress inom folkbokföringen. Av dessa är en stor andel barn i skolåldern. Normalt är det inte barnet utan dess vårdnadshavare som riskerar personförföljelse. Barnet har erhållit sekretessmarkering för att inte vårdnadshavaren skall kunna spåras genom barnet. Genom sekretessmarkeringen motverkas en sådan spårning inom folkbokföringen men den kan alltså ske genom uppgifter som finns inom skolorna. Inget har framkommit som tyder på att

---

[2] Det torde dock följa redan av den nyligen beslutade lagändringen. Uppgifter om elever som har sekretessmarkering inom folkbokföringen kommer inte att vara tillgängliga för framställning av kataloger m.m.

behovet att skydda grundskolebarns adresser är så mycket större än skyddsbehovet för adresser i gymnasieskolan.

Den enskildes behov av skydd måste i det här sammanhanget väga tyngre än de praktiska bekymmer för skolpersonal och andra som en utvidgad sekretess inledningsvis skulle kunna medföra. Utredningen föreslår därför att en sådan ändring görs i SekrL att det blir möjligt att främst i grund- och gymnasieskolan generellt hemlighålla adresser och andra uppgifter som kan användas som ett led i personförföljelse.

En utökad sekretess innebär bl.a. att sekretessmarkeringar för grundskolebarn kan föras över från folkbokföringen till en skolstyrelse. Skolstyrelsen får därigenom på ett enkelt sätt kännedom om vilka personer som behöver skyddas särskilt. När elevuppgifter sedan förs vidare från skolstyrelsen till olika grundskolor bör sekretessmarkeringen så att säga följa med. Den mottagande skolan får därmed kännedom om att uppgifter om en viss person är känsliga. Särskilda rutiner får införas så att uppgifterna om en person som behöver skyddas endast är tillgängliga exempelvis för skolans rektor och elevens klassföreståndare. Dessa personer får hantera de aktuella uppgifterna med försiktighet och på ett sådant sätt att de inte sprids. I den mån en grundskola har datoriserade elevregister bör skyddade uppgifter inte förekomma där. När fråga om utlämnande av en sekretessmarkerad uppgift aktualiseras får den hanteras inom skolan på samma sätt som hos andra myndigheter. Om utlämnande övervägs finns det skäl att kontrollera med skattemyndigheten om skälet till sekretessmarkeringen.

Kvarskrivna personer lämnar själva uppgifter till skolstyrelsen eller skolan. Det torde även förekomma att elever eller vårdnadshavare i andra sammanhang själva lämnar t.ex en adressuppgift till skolstyrelse eller grundskolan. Med utredningens förslag skall även sådana uppgifter kunna hållas hemliga. För att skyddet i dessa fall skall bli effektivt är det nödvändigt att uppgifterna hanteras på samma sätt som i fråga om personer som har erhållit sekretessmarkering inom folkbokföringen. Det kan ske genom att skolstyrelsen och skolan för dessa uppgifter använder liknande rutiner som för skyddade uppgifter från folkbokföringen. Sådana rutiner

bör dock användas endast när det gäller kvarskrivna personer eller andra som har ett klart dokumenterat skyddsbehov.

Uppgifter om gymnasieelever lämnas inte över från folkbokföringen till skolområdet. Skolan får därmed inte automatiskt kännedom om vilka elever i gymnasieskolan som har sekretessmarkering. Den upplysningen måste eleven eller dennes vårdnadshavare lämna. Det kan ske genom att en kopia på skattemyndighetens besked om sekretessmarkering ges in till skolan. Skolstyrelsen och gymnasieskolan får hantera uppgifter om gymnasieelever med sekretessmarkering på liknande sätt som uppgifter om grundskoleelever som har sådan markering.

Utredningen har inte funnit skäl att föreslå adressekretess m.m. för högskoleområdet. Det förekommer säkerligen att högskoleelever har sekretessmarkering inom folkbokföringen. Antagligen är det dock mindre vanligt att markeringen har sin grund i att elevens föräldrar riskerar förföljelse. Därmed är situationen inte likartad den som motiverar sekretess för adressuppgifter m.m. inom grund- och gymnasieskolan. En högskoleelev som riskerar förföljelse får skyddas på annat sätt än genom en utökad sekretess. Eleven kan exempelvis till högskolan lämna uppgift om en särskild postadress.

Den sekretess som utredningen förespråkar bör därför begränsas till sådan grundläggande utbildning som i första hand sker i grundskolan, gymnasieskolan, särskolan och specialskolan. Sekretessen skall gälla både i skolan och hos den kommunala myndighet som ansvarar för skolan.

Utredningen menar att skyddet inom skolan när det gäller adresser och andra uppgifter som kan användas för förföljelse i praktiken skall inriktas på personer som på förhand kan sägas ha behov av skydd. Skyddsbehovet skall nästan alltid vara klarlagt genom sekretessmarkering från folkbokföringen. När det gäller personer som inte har någon form av förhandsmarkering skall det normalt inte finnas skäl att vägra utlämnande av uppgifter med stöd av den sekretess som utredningen förordar.

Det sekretesskydd som utredningen föreslår kan lagtekniskt konstrueras på olika sätt. Eftersom skyddet i stor utsträckning skall vara inriktat på de personer som har erhållit sekretessmarkering inom folkbokföringen bör det

ha samma nivå som där. I första hand är det uppgifterna om var eleven bor och vistas som kan vara känsliga. Även uppgifter om elevens klass och skola kan dock behöva skyddas så att inte eleven eller någon närstående till denne den vägen kan spåras av en förföljare. Skyddsområdet bör med hänsyn härtill gälla den enskildes personliga förhållanden. Därmed kan också uppgift om vårdnadshavare och annan närstående skyddas.

Den lagreglering som utredningen föreslår i denna del har sin naturliga plats tillsammans med andra sekretessregler för skol- och utbildningsområdet, dvs. i 7 kap. 9 § SekrL.

2.2.4 Särskild forumregel när uppgift om hemvist skyddas av sekretess?

I en rättegång kan hemvistet för en person som riskerar förföljelse komma att avslöjas. Utredningen anser dock att den nuvarande folkbokföringssekretessen utgör ett tillräckligt skydd för den som behöver hemlighålla uppgifterna om sitt hemvist.

RPS har i sin rapport pekat på det förhållandet att en förföljare kan komma att väcka talan vid domstol mot en person som har medgivits id-byte enbart för att få reda på den skyddade personens adress. Bland annat mot den bakgrunden har Kvinnovåldskommissionen i sitt betänkande (SOU 1995:60) Kvinnofrid föreslagit en särskild forumregel för vårdnadsmål som rör ett barn som har fått byta identitet. Kommissionen föreslår att ett sådant vårdnadsmål skall prövas, inte av domstolen där barnet har sitt hemvist enligt den allmänna regeln, utan av Stockholms tingsrätt. Förslaget har sin grund i att Kvinnovåldskommissionen anser det oklart vilket forum som är det korrekta i vårdnads- och umgängestvister när barnet har bytt identitet.

Det förhållande som RPS uppmärksammat har emellertid betydelse även när det gäller andra grupper av förföljda personer än den lilla skara som har medgivits id-byte. Det har förekommit mer än en gång att talan har väckts mot en person som har erhållit sekretessmarkering inom folk-

bokföringen. Enligt den allmänna forumregeln i 10 kap. 1 § rättegångsbalken skall talan väckas vid rätten i den ort där svaranden har sitt hemvist. När svaranden har erhållit sekretessmarkering har käranden små möjligheter att få kännedom om svarandens hemvist. Det har förekommit att skattemyndigheten har vägrat lämna ut uppgift om svarandens hemvist.

Rättsfallet RÅ 1988 not. 785 illustrerar den situation som kan uppkomma. En kvinna och ett barn hade tilldelats sekretessmarkering. Barnets fader begärde att få ut mantalsskrivningsuppgifter[3] för kvinnan och barnet. Som skäl för sin begäran anförde han att han behövde uppgifterna för att få umgängesrätten med barnet prövad av domstol. Skattemyndigheten, som bl.a. anförde att kvinnan hade utsatts för mycket grova brott, vägrade med hänvisning till folkbokföringssekretessen att lämna ut uppgifterna. Kammarrätten och Regeringsrätten gick på samma linje. Domstolarnas ställningstagande innebar att mannen inte kunde få talan om umgängesrätt prövad i domstol. Referatet i Regeringsrättens årsbok ger inte några upplysningar om närmare detaljer i målet. Man kan dock förmoda att det ansågs föreligga en påtaglig risk för att mannen skulle använda mantalsskrivningsuppgifterna som ett led i förföljelse av kvinnan.

I vissa fall kan skattemyndigheten, som ju känner till svarandens adress, medverka till att en svarande som har sekretessmarkering får del av ansökan om stämning. Om svaranden ingår i svaromål utan att göra foruminvändning kan målet handläggas på vanligt sätt. En sådan ordning har många fördelar. Käranden kan få sin sak prövad. Om svaranden även i övrigt efterkommer domstolens föreläggande och kallelser behöver hon eller han inte avslöja sin adress. I stället kan svaranden använda skattemyndighetens adress och, vilket alltid bör ske, ställa ett ombud för sig som bl.a. kan förmedla kallelser från domstolen. Svaranden eller dennes ombud bör förklara svarandens belägenhet för rätten och begära att målets handläggning så långt det är möjligt anpassas därefter. Skulle käranden endast vara ute efter att trakassera svaranden kan hans talan avgöras som

---

[3] Tidigare var det svarandens mantalsskrivning som styrde hemvistet.

uppenbart ogrundad eller på annat sätt utan att svaranden behöver inställa sig inför rätten.

Den nu beskrivna ordningen där skattemyndigheten förmedlar stämning m.m. till den som har skyddad adress bör kunna tillämpas i stor omfattning. Det förekommer dock att en svarande som får del av stämningsansökan genom skattemyndighetens försorg inte ingår i svaromål. Käranden kan då behöva visa att han ansökt vid rätt forum. Normalt sker det genom att käranden hos skattemyndigheten begär ett s.k. hemortsbevis för svaranden och sedan ger in det till domstolen. Hemortsbeviset utvisar var svaranden var folkbokförd den 1 november föregående år (jfr 10 kap. 1 § 2 st rättegångsbalken). I beviset anges hemvistet med län, kommun och församling. Normalt framgår inte svarandens adress av hemortsbeviset. En förföljare som får kännedom om en persons folkbokföringsförsamling har dock kommit mycket långt i uppspårandet av personen i fråga. Om skattemyndigheten, bl.a. till följd av sekretessmarkeringen, inte röjer uppgiften om svarandens hemvist kan käranden inte fullgöra sin skyldighet att visa rätt forum. Hans talan kommer då att avvisas.

Skattemyndigheten kan inte alltid hemlighålla uppgiften om svarandens hemvist. I vissa fall måste uppgiften lämnas ut. Det kan gälla exempelvis när det är en annan person än förföljaren som framställer ett anspråk i domstol. Då kan det knappast av särskild anledning antas att svaranden eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs (se 7 kap 15 § 1 st SekrL).

När det är förföljaren som vill inleda rättegång talar naturligtvis mycket för att skattemyndigheten bör hemlighålla uppgifterna om den förföljde. Emellertid kan det inte uteslutas att en sekretessprövning i ett visst fall leder fram till att en utpekad förföljare i egenskap av kärande, trots sekretessmarkering, får del av uppgiften om svarandens/offrets hemvist. Det kan ju visa sig att käranden exempelvis i ett mål om umgängesrätt inte alls är ute efter att förfölja svaranden utan önskar återuppta kontakten med ett barn som han har tillsammans med svaranden. Om utlämnande av hemvistuppgiften blir aktuell, och sekretessmarkeringen var berättigad när den infördes, har antagligen den hotbild som ledde till

markeringen varit av mindre allvarlig art. Förmodligen har också lång tid gått sedan markeringen infördes. I praktiken torde det ankomma på den utpekade förföljaren att visa att svaranden inte kommer att lida något men om uppgiften om hennes hemvist röjs. Det kan troligen inte ske utan att käranden förebringar ganska omfattande utredning om sina personliga förhållanden.

Trots vad som nu har sagts ligger det närmast till hands att anta att en utpekad förföljare kommer att ha mycket svårt att få ut uppgiften om offrets hemvist. Inte minst Regeringsrättens avgörande tyder på det. Det är lätt att dela den uppfattningen som domstolen har gett uttryck för. Om det finns den minsta risk att en uppgift om hemvist kommer att användas för förföljelse kan det förefalla självklart att uppgiften inte skall lämnas ut. Samtidigt kan emellertid även en förföljare ha ett mer eller mindre berättigat anspråk på att kunna föra talan även mot en person som han trakasserar. I familjerättsliga mål föreligger det en tydlig konflikt mellan motstående anspråk. Mot exempelvis kvinnans behov av skydd skall ställas mannens rätt till umgänge med barnet som kvinnan har vårdnaden om. Konflikten mellan motstående intressen blir särskilt påtaglig om man betänker att det egentligen är fel att tala om mannens umgängesrätt. I mål om umgängesrätt är det i stället barnets umgängesrätt som skall säkerställas. Undantagsvis kan det vara bäst för barnet att ha umgänge med fadern trots att denne på något sätt trakasserar barnets moder.

Utredningen har sökt finna olika lösningar på den konflikt som kan uppkomma när sekretess föreligger för uppgifter om en svarande. Utredningen har övervägt en särskild forumregel som berättigar käranden att väcka talan där han har sitt hemvist om sekretess råder beträffande svarandens hemvist. En sådan regel skulle uppenbarligen vara till fördel för käranden. För den som behöver hemlighålla sin adress m.m. skulle den dock vara till nackdel. Den situationen kunde uppkomma att domstolen hos skattemyndigheten begärde och fick del av sekretessmarkerade uppgifter som sedan användes av käranden för förföljelse av svaranden.

Utredningen har sammantaget inte funnit skäl att föreslå någon ändring på den här punkten. För den vars uppgifter behöver skyddas utgör den

nuvarande ordningen ett bra stöd. Den som utgör ett hot mot en annan person får finna sig i att inte kunna föra process mot sitt offer eller mot det barn som skyddas tillsammans med offret.

Utredningen kommer i det följande att något närmare beröra frågan om medverkan i rättegång av personer som har kvarskrivits eller medgivits idbyte.

3 Sekretessmarkering ("skyddad adress")

3.1 Skatteförvaltningens rutiner för sekretessmarkering

Förfarandet med sekretessmarkering har något berörts tidigare. Om det kan antas att utlämnande av uppgifter rörande en viss person innebär men för personen, exempelvis risk för förföljelse, kan skattemyndigheten i folkbokföringsregistren lägga in en markering för särskild sekretessprövning. En sådan sekretessmarkering är avsedd att ge myndigheten en varningssignal vid utlämnande av uppgifter som normalt sker utan särskild sekretessprövning. Markeringen innebär inte något bindande avgörande av sekretessfrågan utan är att uppfatta som en påminnelse om behovet av en noggrann sekretessprövning.

Förfarandet med sekretessmarkering är inte lagreglerat men motsvarar väl den hemligstämpel som enligt 15 kap. 3 § 1 st SekrL kan åsättas en allmän handling[4].

Inom folkbokföringen har sekretessmarkering använts under många år. Skatteförvaltningen har utarbetat särskilda rutiner för systemet med sekretessmarkeringar. Rutinerna[5] kan sammanfattas enligt följande.

En begäran om sekretessmarkering, som ofta görs av någon som anser sig utsatt för personförföljelse, bör vara åtföljd av någon form av utredning som styrker påståendet om förföljelse. Normalt skall de skäl som ligger till grund för införandet av sekretessmarkering vara tillräckliga för att vägra ett utlämnande med stöd av folkbokföringssekretessen när någon begär att få ut uppgifterna. För att markeringen skall

---

[4] Corell m.fl., Sekretesslagen, 3 uppl. s. 437.

[5] Rutinerna är redovisade i RSV:s Handbok för folkbokföring, avsnitt 5.3.

få avsedd effekt får den regelmässigt omfatta samtliga medlemmar i den förföljdes hushåll. En sekretessmarkering kan kombineras med en särskild postadress för den som fått markeringen. Inom skattemyndigheten är det endast chefen på det aktuella skattekontoret som har behörighet att ta del av uppgifter om en person som fått markering. För annan personal ger ADB-systemets bildskärmsterminaler inte någon information om en sekretessmarkerad person utan personalen hänvisas till kontorschefen. Om personen flyttar och folkbokförs inom ett nytt skattekontors verksamhetsområde överförs markeringen till ett nytt lokalt folkbokföringsregister tillsammans med övriga uppgifter om personen. Ett beslut om sekretessmarkering bör vara tidsbegränsat och inte gälla för längre tid än två år. Har förlängning inte begärts bör markeringen tas bort när giltighetstiden gått ut. Det kan dock vara lämpligt att påminna den enskilde om att ny begäran krävs för att förlängning skall ske. En sekretessmarkering överförs till andra myndigheter som får del av folkbokföringsuppgifter med hjälp av folkbokföringens särskilda ADB-avisering (FBDATA). Om fråga om utlämnande av uppgifter i fråga om en markerad person uppkommer hos en sådan myndighet kan denna kontakta skattekontoret och få besked om skälet till markeringen.

Sekretessmarkering används när risk för personförföljelse föreligger. En vanlig situation är att markeringen begärs av en kvinna som anser sig förföljd av en man som hon tidigare levt tillsammans med. För att markeringen skall få någon effekt i en sådan situation är det ofrånkomligt att kvinnan byter bostad och adress. Sekretessmarkeringen är visserligen avsedd att vara en varningssignal. Man kan dock utgå från att skattemyndigheten regelmässigt vägrar att röja uppgifter om en person som erhållit markeringen, särskilt om det kan befaras att uppgifterna begärs av den utpekade förföljaren.

En myndighet kan inte alltid kräva att den som vill ta del av en uppgift som finns hos myndigheten talar om vem han eller hon är eller vad uppgiften skall användas till (2 kap. 14 § 3 st TF). När det gäller att motverka förföljelse torde det dock vara en förutsättning för att myndigheten skall få lämna ut en uppgift om en person som fått sekretessmarkering, att myndigheten kan bedöma vad utlämnandet kan leda till. Därför får den som begär att få ut uppgifterna välja mellan att antingen berätta vem han

eller hon är och vad handlingen skall användas till eller att avstå från att ta del av uppgifterna.

RSV har i sina rekommendationer uttalat att sekretessmarkering bör förutsätta att det finns ett konkret hot i det enskilda fallet. Vidare har verket anfört att en allmänt uttalad motvilja mot att ha kontakt med en person inte är tillräcklig grund för markering. Det är inte heller enligt verket tillräckligt att den som begär markering har ett yrke, exempelvis polis eller åklagare, som normalt kan vara förenat med vissa risker. RSV har också uttalat att någon form av intyg eller annan utredning bör föreligga vid bedömningen av om sekretessmarkering skall åsättas.

År 1988 hade 1 600 personer sekretessmarkering inom folkbokföringen. Sedan dess har antalet markeringar ökat. I slutet av år 1993 hade cirka 4 700 personer sekretessmarkering. I slutet av år 1994 rörde det sig om 5 500 personer och ett år senare var det 6 000 personer som hade tilldelats sekretessmarkering av skattemyndigheterna.

3.2 Överväganden och förslag

3.2.1 Användning av sekretessmarkering

Sekretessmarkering i folkbokföringsregistren - s.k. skyddad adress - är den första skyddsåtgärd som bör tillgripas när man kan befara att folkbokföringsuppgifter används för personförföljelse. Markeringen, och den sekretess som regelmässigt följer med denna, är nästan alltid en tillräcklig åtgärd mot sådan förföljelse.

Som nämnts tidigare anser utredningen att frågorna om sekretess för folkbokföringsuppgifter är betydelsefulla. I nästan alla fall av befarad förföljelse torde en sekretessmarkering medföra ett fullgott skydd. Det innebär att man inte behöver ta till de mer ingripande åtgärderna kvarskrivning och id-byte. Detta är inte endast utredningens ståndpunkt.

Även den nuvarande lagstiftningen om id-byte och kvarskrivning vilar på den grunden.

En sekretessmarkering skall alltså åsättas om det kan antas att folkbokföringssekretessen hindrar ett utlämnande av uppgifter om en viss person. Oftast grundas en markering på att en person riskerar att utsättas för förföljelse om uppgifter om henne eller honom röjs. Självfallet är det svårt att i detalj beskriva den hotsituation som berättigar till sekretessmarkering.

Till att börja men bör det, som Riksskatteverket har anfört, vara fråga om ett konkret hot på motsvarande sätt som krävs för id-byte (jfr NJA 1994 s. 497 I). Det räcker alltså inte att en person känner fruktan och anser sig förföljd. Det måste också objektivt sätt föreligga en risk för förföljelse.

Om en person har dömts för att ha hotat eller misshandlat en annan person och fortsätter sina trakasserier bör sekretessmarkering utan vidare kunna vara befogad. I vissa fall kan brottsligheten ha bestått i upprepade angrepp. Det kan också, exempelvis genom uttalanden från den dömde, framgå att vederbörande inte är främmande för att ånyo attackera målsäganden. Även dessa båda exempel bör utgöra klara fall för sekretessmarkering.

Självfallet krävs det inte att en person har dömts för brott för att sekretessmarkering skall användas. Brottsliga handlingar, i form av exempelvis hotelser av olika slag, kan ju föreligga ändå. Om de kan beläggas i sekretessärendet bör de behandlas på samma sätt som om personen dömts för gärningarna. Förföljelse kan emellertid vara besvärande utan att brott föreligger. Den kan komma till uttryck i att en person vid upprepade tillfällen utan anledning söker kontakt med en annan person i anslutning till dennes bostad eller arbetsplats. Även trakasserande telefonsamtal - telefonterror - kan betraktas som förföljelse och leda till att sekretessmarkering måste övervägas, särskilt om samtalen kombineras med hotfulla uttalanden.

I avsnitt 4.1 lämnas en redogörelse för olika slags hotsituationer som kan grunda kvarskrivning enligt 16 § FbfL. Den bestämmelsen talar om risk för brottslighet, förföljelser eller trakasserier på annat sätt. Ett hot

eller ett beteende som kan grunda kvarskrivning bör också kunna vara skäl till sekretessmarkering. Enligt utredningens mening överensstämmer förutsättningarna för sekretessmarkering således väl med förutsättningarna för kvarskrivning när det gäller hotbilden. Det är naturligt att koppla samman förutsättningarna för de båda skyddsåtgärderna eftersom kvarskrivning inte skall ske om den enskilde kan få tillräckligt skydd genom sekretessmarkering. Av vad som sägs i avsnitt 4.1 följer att det inte behöver vara fråga om särskilt allvarliga förföljelser för att sekretessmarkering skall kunna införas av skattemyndigheten.

Även om ett konkret hot måste föreligga är det naturligtvis av särskilt intresse hur den som begärt sekretessmarkeringen har uppfattat den åberopade hotsituationen. I praktiken aktualiseras frågan om sekretessmarkering nästan uteslutande i samband med flyttning. Det är ju meningslöst att inom folkbokföringen hemlighålla en adressuppgift för en förföljare som redan känner till adressen. Om den som begär markering har flyttat till följd av att hon eller han känner sig förföljd är det en omständighet som bör tillmätas stor betydelse. I vissa fall kan dock en flyttning vara ett naturligt led bl.a. efter en äktenskapsskillnad. Den kan då inte tillmätas samma betydelse som då ett sådant led saknas.

En sekretessmarkering kan i vissa fall fylla sitt syfte även om den person som behöver skyddas inte byter adress. Det kan gälla när en offentligt anställd person förföljs med anledning av myndighetsutövning och förföljelsen till att börja med sker vid tjänstestället.

En begäran om sekretessmarkering måste rimligen grundas på visst underlag. Ett blankt påstående om förföljelse från den som begär markeringen kan knappast godtas i något fall. Som utredningen har varit inne på tidigare bör en dom över brott som sökanden utsatts för av en påstådd förföljare utgöra ett starkt stöd för begäran om sekretessmarkering. Endast i undantagsfall bör det när en dom föreligger krävas ytterligare underlag för att begäran skall kunna bifallas.

Om det inte finns något domstolsavgörande får annan utredning förebringas. Utredning eller utlåtande från polis- eller socialmyndighet som styrker den enskildes uppgifter om förföljelse kan vara av värde. Det-

samma kan gälla handlingar eller upplysningar från sjukvården. Uppgifter från myndigheter som bekräftar påståenden om förföljelse bör allmänt tillmätas stor betydelse. Detsamma kan gälla intyg m.m. från olika slag av ideell verksamhet som syftar till att ge hjälp åt brottsoffer och andra utsatta personer. Utredning av annat slag, exempelvis intyg från privatpersoner, bör behandlas med försiktighet.

Man bör emellertid vara klar över att ett underlag som åberopas till stöd för en sekretessmarkering kan vara grundat helt på den enskildes egna uppgifter och därför vara av begränsat värde. Det gäller även material som härrör från myndigheter. Antag att en person begär sekretessmarkering och som stöd för sin begäran åberopar en polisanmälan enligt vilken hon eller han har utsatts för hotelser av något slag. Anmälningen innebär ju inte med nödvändighet att de påstådda brotten verkligen har ägt rum. Den speglar endast anmälarens uppfattning. En anmälan kan vara påhittad och tillkommen enbart för att anmälaren skall kunna erhålla sekretessmarkering. Skattemyndigheten skall enligt utredningens mening normalt inte behöva utgå från att så är fallet. Exemplet visar emellertid att myndigheten kan behöva komplettera underlaget i sekretessärendet med ytterligare utredning. Har en polisanmälan åberopats kan det i vissa fall finnas anledning för skattemyndigheten att kontrollera med polismyndigheten hur man ser på anmälningen.

I första hand bör det vara den som begär en sekretessmarkering som skall förebringa utredning om behovet av markeringen. Med hänsyn till frågans betydelse för den som begär skyddet bör emellertid skattemyndigheten hjälpa denne med att ta fram den utredning som kan behövas. Även om den enskilde inte hänvisar till polis eller socialtjänst förefaller det naturligt att skattemyndigheten undersöker med dessa vilken bakgrund påståendet om förföljelse kan ha.

Trots att det kan föreligga ett visst hot är det enligt utredningens mening inte säkert att sekretessmarkering skall införas. Det måste också finnas förutsättningar för att en markering skall bli verkningsfull. Om en förföljare redan känner till den adress som sekretessmarkeringen avser att skydda är det självklart att markeringen inte skall införas.

Förutsättningar för sekretessmarkering kan vidare saknas på grund av faktorer som är att hänföra till den person som begär skyddsåtgärden. Om hon eller han har sin adress i telefonkatalogen blir en sekretessmarkering inte särskilt effektiv. Detsamma gäller om personen i fråga har fortsatta kontakter med den utpekade förföljaren. Även om den som begär sekretessmarkering vill bryta kontakten med förföljaren är det inte säkert att detta i praktiken går att genomföra. Om förföljaren har umgängesrätt med ett barn som den som begär markeringen är vårdnadshavare för, torde vårdnadshavaren i praktiken inte ha några möjligheter att hålla sin adress dold. Det kan också finnas andra liknande omständigheter som bör föranleda att en sekretessmarkering inte skall införas.

Inom folkbokföringssystemet kan både bostadsadress och särskild postadress registreras. Möjligheten att låta registrera en särskild postadress kan innebära vissa fördelar för den som riskerar förföljelse. Den verkliga postadressen kan således ersättas med en "c/o-adress" eller en "box-adress"[6]. En sådan särskild postadress får genomslag till bl.a. samtliga myndigheter och enskilda som regelbundet aktualiserar egna register med uppgifter från folkbokföringen. Det är ju också postadressen som många användare av folkbokföringsuppgifter efterfrågar. En särskild postadress kombinerad med sekretessmarkering utgör ett bra skydd mot förföljelse. Vissa myndigheter utanför folkbokföringen registrerar emellertid också den s.k. folkbokföringsadressen som utvisar på vilken fastighet personen i fråga är bosatt. I sådana fall är det sekretessmarkeringen som utgör skyddet.

Det har inte legat inom ramen för utredningsuppdraget att undersöka skattemyndigheternas tillämpning av systemet med sekretessmarkering. Utredningen kan därför inte genom analyser av enskilda fall uttala att skattemyndigheterna har varit alltför frikostiga eller alltför restriktiva när det gäller att medge sekretessmarkering. De sifferuppgifter som redovisades

---

[6] Enligt vad utredningen har inhämtat är det svårt för enskilda personer att erhålla postbox hos posten. Posten tillhandahåller postboxar i första hand för företag. Enligt utredningens mening borde den som riskerar förföljelse kunna erhålla postbox utan svårighet.

i avsnitt 3.1 berättigar inte heller till några säkra slutsatser i frågan. Den kraftiga ökning av antalet sekretessmarkeringar som har skett under senare år behöver inte tyda på att skattemyndigheterna tillhandahållit markeringar i för stor omfattning. Ökningen ger emellertid utredningen anledning att framhålla det angelägna i att sekretessmarkeringen används endast när det verkligen är påkallat. Obefogade markeringar strider inte bara mot offentlighetsprincipen utan försvårar också myndigheternas verksamhet. Om antalet sekretessmarkeringar blir allt för stort finns det risk att det går slentrian i hanteringen och att markerade uppgifter inte hanteras med den varsamhet som krävs.

Ett fungerande sekretesskydd förutsätter att myndigheterna kan hantera sekretessmarkeringen på rätt sätt. Skattemyndigheterna lägger ned ett betydande arbete på att utreda ärenden om sekretessmarkering. Markeringen skall innebära att en dokumenterad förföljelserisk föreligger. Det skydd som sekretessmarkeringen skall utgöra får inte gå till spillo genom dåliga rutiner eller bristande kunskap hos myndigheter som får del av markeringen. Den ordning som skattemyndigheterna har för hantering av sekretessmarkerade uppgifter bör ha sin motsvarighet hos andra myndigheter.

3.2.2 Sekretessmarkering och folkbokföring på lägenhet

> När systemet med folkbokföring på lägenhet tas i bruk krävs det inledningsvis särskilda åtgärder av skattemyndigheten för att effekten av sekretessmarkeringar inte skall gå förlorad.

Den 1 juli 1996 tas ett system med folkbokföring på lägenhet i bruk. Det systemet medför, i vart fall övergångsvis, vissa problem för personer med sekretessmarkering. Utredningen har därför funnit anledning att här kort peka på de svårigheter som kan uppstå.

Folkbokföring på lägenhet ingår som ett led i den nya hushålls- och bostadsstatistiken. Till att börja med skall folkbokföring på lägenhet prövas i Gävle kommun och i Högalids församling i Stockholms kommun. När

systemet permanentas kommer alla som bor i flerfamiljshus att folkbokföras, inte bara på fastighet, utan också på lägenhet.

Systemet med folkbokföring på lägenhet kräver omfattande förberedelser. Bl.a. måste fastighetsägarna lämna upplysningar om samtliga hyresgäster och lägenheter till skattemyndigheten. Uppgifterna från fastighetsägarna kommer att samlas i tillfälliga ADB-register som skattemyndigheterna under ett övergångsskede har rätt att föra. I den stora gruppen av hyresgäster finns säkerligen en överväldigande majoritet av de cirka 6 000 personer som har erhållit sekretessmarkering.

En fastighetsägare är av naturliga skäl regelmässigt ovetande om att en hyresgäst har "skyddad adress". Fastighetsägarens uppgiftsskyldighet gäller emellertid även sådana hyresgäster. När han fullgör sin uppgiftsskyldighet kommer han att till skattemyndigheten lämna bl.a. adressuppgift om personer som har erhållit sekretessmarkering. Hos skattemyndigheten framgår det inte omedelbart att uppgifter som har lämnats av en fastighetsägare också avser personer som har erhållit sekretessmarkering. Myndigheten kommer säkerligen att kontrollera om så är fallet, exempelvis genom att jämföra uppgifterna från fastighetsägarna med det lokala folkbokföringsregistret. Innan det har skett måste uppgifterna hanteras med försiktighet.

Folkbokföringssekretessen bör tillämpas så att en uppgift från en fastighetsägare lämnas ut först sedan skattemyndigheten har kontrollerat att utlämnandet inte berör en personen som har sekretessmarkering. Så snart som möjligt bör skattemyndigheten ange att uppgifter från en fastighetsägare omfattar en person med sekretessmarkering. Det kan ske genom att en särskild markering läggs in också i det register som under en övergångstid skall innehålla uppgifter som fastighetsägare lämnat till skattemyndigheten.

Det nu beskrivna problemet är av övergående natur. Fastighetsägarna skall inte fortlöpande lämna uppgifter om samtliga hyresgäster utan endast i samband med att varje skattemyndighet börjar tillämpa den nya ordningen med folkbokföring på lägenhet. Riksskatteverket bör uppmärksamma skattemyndigheterna på frågan och rekommendera lämpliga rutiner till skydd för de personuppgifter som inte skall röjas.

4 Kvarskrivning

4.1 Bakgrund

4.1.1 Kort om kvarskrivning

Skyddet vid kvarskrivning är inriktat på att hemlighålla den förföljdes bostadsort och verkliga adress då sekretess bedöms otillräcklig. Liksom idbyte skall kvarskrivning främst skydda mot sådan personförföljelse som grundas på att en person spåras med hjälp av uppgift om adress m.m. som finns hos folkbokföringen. Kvarskrivning beslutas av skattemyndigheten.

En kvarskriven person har normalt bytt bostadsort men är inte folkbokförd på vistelseorten. I stället är personen folkbokförd - kvarskriven - där hon eller han tidigare var bosatt. Personens verkliga adress registreras inte inom folkbokföringen och sprids inte heller till andra myndigheter. Den kvarskrivne är i folkbokföringen registrerad endast med adress hos den skattemyndighet som har beslutat om kvarskrivningen. Det är också denna adress som automatiskt överförs från folkbokföringen till myndigheter och företag m.m. Post som sänds till den kvarskrivne med ledning av adressen som folkbokföringen tillhandahåller hamnar alltså hos skattemyndigheten. Myndigheten har kännedom om personens verkliga adress och vidaresänder posten till den kvarskrivne. Skattemyndigheten förvarar uppgiften om den kvarskrivnes adress på ett betryggande sätt. Uppgiften om den verkliga adressen kan komma att lämnas ut endast i sällsynta undantagsfall.

Skattemyndigheterna har inte fått kännedom om att någon person som har kvarskrivits har utsatts för förföljelse efter kvarskrivningen. I dagsläget har ungefär 150 personer medgivits kvarskrivning.

4.1.2 Hot m.m. som kan grunda kvarskrivning

Reglerna om kvarskrivning återfinns i två paragrafer i FbfL. De trädde i kraft den 1 juli 1991 i samband med att den nya folkbokföringslagen började gälla och har följande lydelse:

> *16 § En person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för en allvarlig eller upprepad brottslighet, förföljelser eller trakasserier på annat sätt, får, om han har flyttat eller avser att flytta, efter ansökan medges att vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten i högst tre år (kvarskrivning). När det inte längre finns skäl för kvarskrivning skall den upphöra.*
>
> *Kvarskrivning får även medges den utsatte personens medflyttande familj.*
>
> *17 § För utredning av frågor om kvarskrivning får skattemyndigheten anlita biträde av polismyndighet.*

Det måste alltså föreligga någon form av hotsituation för att en person skall kunna kvarskrivas. Bestämmelserna om kvarskrivning är sparsamt kommenterade i motiven till FbfL. När det gäller situationer som kan föranleda kvarskrivning anges endast följande (Fbfprop. s. 116):

> Kvarskrivning bör kunna medges både i de fall hotet kommer från en känd person exempelvis en tidigare familjemedlem eller någon som den hotade vittnat mot i en rättegång och i sådana fall då hotet kommer från oidentifierade personer, exempelvis en terroristorganisation eller ett brottssyndikat. Även parter i rättegång, målsäganden och rättspersonal bör kunna bli kvarskrivna. Däremot bör det förhållandet att en person utsatts för uppmärksamhet i massmedia inte i och för sig utgöra skäl till kvarskrivning.

Allmänt anges dock i lagmotiven att förutsättningarna för kvarskrivning skall motsvara grunderna för besöksförbud (Fbfprop. s. 137). Vad som sägs i förarbetena till lagen om besöksförbud har alltså stort intresse även beträffande kvarskrivning. Det gäller då särskilt de omständigheter i form av brott m.m. som kan föranleda att kvarskrivning kommer till användning.

En person som riskerar att bli utsatt för brottslighet kan alltså medges kvarskrivning. I propositionen med förslag till lag om besöksförbud (prop. 1987/88:137) knöts brottsrisken i första hand till arten av de tidigare brott som en förföljare i många fall har gjort sig skyldig till. Departementschefen uttalade inledningsvis att de begångna brott som skulle tillmätas särskild vikt var brott mot den förföljdes liv, frihet eller hälsa. Hon anförde vidare att det innebar att misshandel och olaga hot men även sådana brott som hemfridsbrott och ofredande skulle beaktas samt att också t.ex. innehav av vapen och andra farliga föremål kunde komma in i riskbedömningen i speciella situationer. Departementschefen konstaterade emellertid också att inte bara brott mot någons liv, hälsa, frid eller frihet utan även andra brott som kan användas i trakasserande syfte skulle kunna läggas till grund för besöksförbud.

Kvarskrivning förutsätter inte att en person riskerar att utsättas för brott. Även risk för "förföljelser eller trakasserier på annat sätt" kan ligga till grund för kvarskrivning. I motiven till lagen om besöksförbud (prop. 1987/88:137 s. 20) anförde departementschefen:

> Förföljelse bör anses vara för handen, om någon vid upprepade tillfällen på ett mycket påträngande eller eljest besvärande sätt söker kontakt med en person mot dennes vilja. Kontakten kan ske t.ex. genom besök, telefonsamtal eller brev. Telefon- eller brevterror faller således under tillämpningsområdet. Vissa slag av trakasserier är lindrigare och kan inte direkt betecknas som förföljelse. Jag tänker då på t.ex. upprepade mycket aggressiva uttalanden - som dock inte är av den karaktären att de är straffbara - eller ett beteende som allmänt sett är ägnat att skrämma den som utsätts för det. Exempel på det sistnämnda kan vara att någon, utan att ta kontakt men i uppenbart syfte att trakassera, besvära eller skrämma, mer eller mindre regelbundet följer efter en annan person eller regelbundet väntar utanför den andres bostad eller arbetsplats. Sådana beteenden bör givetvis falla under tillämpningsområdet.

Kvarskrivning förutsätter också att det föreligger någon form av <u>risk</u> för förföljelse. Frågan om riskbedömningen har behandlats utförligt i förarbetena till lagen om besöksförbud. Departementschefen anförde i denna del (prop. 1987/88:137 s. 19 och 41) följande:

Frågan är vidare vad man skall kräva för att anse att en *risk* för brott eller förföljelse eller allvarliga trakasserier föreligger. Riskbedömningar är generellt sett vanskliga att göra. Sådana förekommer bl.a. vid tillämpningen av straffprocessuella tvångsmedel. Det ligger enligt min mening nära till hands att göra en jämförelse med bedömningar av det slaget.

En grundläggande förutsättning måste till att börja med vara att det rör sig om en konkret risk för brott, förföljelse eller trakasserier med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Ibland är det uppenbart att det finns en risk för upprepning av ett visst beteende på grund av parternas speciella relationer och i betraktande av vad som tidigare har hänt. Om frågan om besöksförbud prövas under en förundersökning, spelar det givetvis stor roll om den misstänkte tidigare har lagförts för brott av liknande slag. Om det står klart att han vid flera tillfällen har förgripit sig mot den andra personen, bör förutsättningarna för ett besöksförbud normalt sett vara för handen, under förutsättning att inga andra omständigheter talar för att risken för nya övergrepp har upphört. Om gärningsmannen har gjort sig skyldig till ett enda brott, kan det däremot krävas större försiktighet vid bedömningen. En viktig faktor bör enligt min mening då vara om gärningsmannen efter brottet har uttalat sig eller uppträtt på ett sådant sätt att brottsoffret känner ängslan och denna ängslan på objektiva grunder ter sig befogad. Gärningsmannen kan t.ex. i samband med polisförhör eller inför domstol ha agerat på ett sådant sätt att det på goda grunder kan antas att han inte tänker lämna offret i fred. ---

Vid bedömningen av om det föreligger risk för brott, förföljelse eller trakasserier skall särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot den andra personens liv, hälsa, frihet eller frid. Det innebär att det i första hand är sådana brott som misshandel, olaga hot och liknande som skall tas med i bedömningen. Även andra brott av motsvarande slag kan dock komma in i bilden, t.ex. sexuella övergrepp och rån. Likaså bör det vara möjligt att ta hänsyn till andra typer av brott som kan vara av betydelse för att i det enskilda fallet bedöma om det föreligger risk för förföljelse. Brott av det slag som räknas upp i paragrafen och som har riktats mot någon tredje person bör också, som har påpekats i den allmänna motiveringen, undantagsvis kunna utgöra en sådan särskild omständighet som kan läggas till grund för besöksförbud.

När ett tidigare brott skall ligga till grund för bedömningen av risken för trakasserier uppstår frågan i vilken utsträckning man vid prövningen av besöksförbudsfrågan kan gå in på en bedömning av

skuldfrågan rörande det tidigare brottet. Det står till att börja med klart att en tidigare fällande dom som vunnit laga kraft utan vidare kan läggas till grund för riskbedömningen. Detsamma bör gälla ett godkänt strafföreläggande. Vidare bör beslut om åtalsunderlåtelse också kunna vägas in i bilden. Ett sådant beslut förutsätter nämligen att åklagaren konstaterar att vederbörande har gjort sig skyldig till brott. Det är betydligt svårare att generellt ange i vilken utsträckning brott som inte har lett till lagföring eller beslut om åtalsunderlåtelse skall tillmätas vikt. Har en förundersökning lagts ned, måste en bedömning göras i det enskilda fallet. Skulle beslutet grunda sig på t.ex. att gärningen inte är straffbar, måste det givetvis vägas in. På samma sätt får en bedömning göras i det enskilda fallet om förundersökning alltjämt pågår.

Något krav på ett visst tidsmässigt samband mellan tidigare brott och beslut om besöksförbud föreligger inte, men självfallet får ett brott normalt sett mindre betydelse för riskbedömningen ju längre tillbaka i tiden det ligger.

Något som är av särskild vikt vid riskbedömningen är karaktären på tidigare brott, om det rör sig om enstaka eller flera gärningar och om brott har begåtts vid ett eller flera tillfällen. Vid upprepad brottslighet behöver det inte röra sig om samma slags gärning; det torde t.ex. inte vara ovanligt att en person ena gången gör sig skyldig till misshandel och hemfridsbrott och nästa gång till olaga hot. Även en enstaka misshandel eller sexuellt övergrepp bör givetvis kunna vägas in vid bedömningen av om risk för trakasserier föreligger.

Det föreligger inte några domstolsavgöranden beträffande kvarskrivning. Det torde i första hand bero på att de ansökningar som har gjorts om kvarskrivning också har bifallits av skattemyndigheterna.

RSV har i sin publikation Handbok för folkbokföring (avsnitt 5.1) utarbetat vissa rekommendationer till skattemyndigheterna i fråga om kvarskrivning. Dessa kan sammanfattas enligt följande när det gäller förutsättningarna för kvarskrivning:

Beslutsunderlaget vid kvarskrivning bör vara mer utförligt än det som erfordras vid sekretessmarkering. Beslutet bör, om det inte är obehövligt, föregås av en utredning av polisen om tillförlitligheten av uppgifterna och allvaret i hotet. Ett fall när polisutredning exempelvis inte behöver äga rum är när en förföljare tidigare dömts för allvarlig brottslighet som riktar sig mot sökanden. Om ett avgörande grundas på

annat underlag skall dessa uppgifter dokumenteras och bifogas ärendet. Kvarskrivning bör endast medges när omständigheterna pekar på att ett beslut om besöksförbud inte skulle ge den sökande tillräckligt skydd. Sådana omständigheter kan vara att hotet kommer från en person eller grupp som inte har kunnat identifieras eller inte har kunnat nås. En annan grund för kvarskrivning kan vara att hotet är av så allvarlig karaktär att det framstår som osannolikt att ett besöksförbud skulle kunna förhindra att hotet förverkligas. Kvarskrivning är en folkbokföringsåtgärd som endast bör användas när andra skyddsåtgärder inte visat sig vara effektiva.

4.2 Överväganden och förslag

4.2.1 Skall kvarskrivningen förändras i grunden?

Kvarskrivning är en verkningsfull skyddsåtgärd. Det föreligger inte några skäl att i grunden förändra kvarskrivningsinstitutet.

Som nämnts tidigare är kvarskrivning en verkningsfull skyddsåtgärd. Åtgärden medför emellertid olägenheter för den som medgivits kvarskrivning eftersom personen ifråga inte är bosatt där hon eller han är folkbokförd. Däremot är kvarskrivning inte förenad med några påtagliga olägenheter för tredje man.

Frågan är då om kvarskrivningsinstitutet kan förändras på ett sätt som eliminerar olägenheterna utan att skyddseffekten försämras. Den viktigaste skyddseffekten av kvarskrivning uppnås genom att folkbokföringen inte utvisar var den förföljde är bosatt. En förändring får inte medföra att uppgiften om den kvarskrivnes verkliga adress registreras i folkbokföringsregistren eller sprids till olika myndigheter. En ordning av det slaget skulle kunna godtas endast om sekretessen för folkbokföringsuppgifterna skärptes men en sådan skärpning har utredningen avvisat.

En fråga som måste ställas är om den kvarskrivne på något sätt skulle kunna anses som folkbokförd på vistelseorten trots att personen inte är

registrerad som bosatt där utan endast på kvarskrivningsorten. Med andra ord, kan en person som har flyttat från Stockholm till Göteborg på grund av förföljelse och som därför har kvarskrivits i Stockholm ändå anses folkbokförd i Göteborg. Med det system för tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter som nu tillämpas skulle det medföra stora svårigheter. Genom att den kvarskrivne är registrerad med en adress i Stockholm skulle inte sjukvården och andra myndigheter i Göteborg automatiskt få del av uppgifterna om personen i fråga på det sätt som normalt sker vid folkbokföring i Göteborg. Därmed kan personen inte behandlas på samma sätt som personer som är folkbokförda i Göteborg på vanligt sätt. Det kan ske endast om personens verkliga adress registreras inom folkbokföringen. Om en sådan registrering görs har skyddet fallit bort. Den framkastade modellen förefaller inte vara att rekommendera.

Genom en uttrycklig reglering för samhällets olika områden skulle en kvarskriven person kunna jämställas med folkbokförda personer på den ort där han vistats. Det är också den metod som för närvarande tillämpas även om den endast förekommer inom skolområdet. En nackdel med den ordningen är att ansvariga myndigheter på den kvarskrivnes vistelseort inte automatiskt får kännedom om den kvarskrivne på samma sätt som myndigheterna genom folkbokföringen löpande får uppgifter om folbokförda personer. Uppgifter om kvarskrivna personer måste bringas till vissa myndigheters kännedom på annat sätt. På skolområdet ankommer det på den kvarskrivne att själv att anmäla sig för skolmyndigheten på vistelseorten. En liten variation på det temat vore att skolmyndigheten, eller annan myndighet om systemet utvidgas till sjukvården eller andra samhällsområden, i stället fick en manuell avisering från folkbokföringen om den kvarskrivne. Med en sådan avisering skulle kanske personen få det lite enklare vid kontakterna med den aktuella myndigheten. Å andra sidan skulle denna få uppgift om den kvarskrivnes verkliga adress, vilket kanske inte behövs alla gånger.

Sammantaget har utredningen funnit att kvarskrivningsinstitutet i princip bör behållas i sin nuvarande form. Vissa ändringar bör emellertid

göras när det bl.a. gäller förutsättningarna för kvarskrivning och möjligheterna för den kvarskrivne att komma till sin rätt.

4.2.2 Effekter av kvarskrivning

> För att underlätta för kvarskrivna personer föreslår utredningen att dessa skall vara berättigade till fullständig sjukvård där de vistas. På andra samhällsområden har utredningen bedömt effekterna av kvarskrivning som mindre besvärande för den enskilde.

Allmänt

I jämförelse med id-byte har kvarskrivning vissa påtagliga fördelar. Till skillnad från den som bytt identitet använder en kvarskriven person sitt verkliga namn och personnummer. Den kvarskrivne hamnar exempelvis inte i den situationen att hon eller han måste förklara för skolmyndigheter och arbetsgivare varför betyg och tjänstgöringsintyg som åberopas är utfärdade för, som det förefaller, en helt annan person. Myndigheter som administrerar olika samhällsfunktioner vet hela tiden vem de har att göra med och vad den kvarskrivne har för bakgrund. Det är omständigheter som har betydelse bl.a. vid beräkningen av bidrag, pensioner och andra ersättningar som utbetalas av det allmänna.

Olägenheterna med kvarskrivning ligger främst på två plan. För det första är den som kvarskrivits inte folkbokförd där hon eller han är bosatt utan på den ort där vederbörande bodde före kvarskrivningen. Det är ett förhållande som kan medföra problem när det gäller personens grundläggande rättigheter och skyldigheter i samhället. För den kvarskrivne är det en klen tröst att exempelvis personer med dubbel bosättning är i en likartad situation. För det andra kan det i vissa fall vara ofrånkomligt att någon enstaka myndighet utanför folkbokföringen får kännedom om den kvarskrivnes verkliga adress. Beroende på omständigheterna kan det få till följd att uppgiften får ytterligare spridning och slutligen når en förföljare.

Utredningen har försökt att närmare belysa effekterna av kvarskrivning på några områden som kan antas vara av särskild betydelse för den som har kvarskrivits.

Rösträtt och beskattning

Rösträtt utövas i den kommun där en person är folkbokförd. Det innebär i princip att en kvarskriven person inte är röstberättigad i den kommun, eller församling om det gäller kyrkliga val, där personen är bosatt. Den kvarskrivne skall i stället utöva sin rösträtt där hon eller han är folkbokförd. Även valbarheten är till viss del knuten till folkbokföringen.

Enligt kommunalskattelagen är, något förenklat uttryckt, en person skattskyldig i den kommun där hon eller han är folkbokförd. Vid kvarskrivning kommer alltså personen i fråga att vara bosatt i en kommun men skattskyldig i en annan kommun.

Att en kvarskriven person blir röstberättigad och skattskyldig i en annan kommun än där hon eller han är bosatt kan inte anses allt för besvärande, varken för den enskilde eller för det allmänna.

För utövande av rösträtten föreligger det inte något skäl att den kvarskrivne skall uppge sin verkliga adress. Röstkort och andra handlingar får sändas till henne eller honom under skattemyndighetens postadress. Om den kvarskrivne har anställning är hans arbetsgivare skyldig att i kontrolluppgift till skattemyndigheten lämna uppgifter om personen i fråga. I vissa fall skall postadress anges i kontrolluppgiften (3 kap. 57 § lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter). Det finns dock inte någon föreskrift som hindrar att kontrolluppgiften endast anger skattemyndighetens adress för en kvarskriven person. I sin självdeklaration kan den kvarskrivne behöva avslöja sin verkliga bostadsadress bl.a. när det gäller reseavdrag. Deklarationsuppgifterna har dock ett så starkt sekretesskydd att detta inte bör medföra någon risk för att adressuppgiften sprids. Reseavdrag och andra förhållanden av betydelse bör dessutom ofta kunna bestämmas utan att den verkliga adressen lämnas till beskattningsmyndigheten, särskilt om personen i fråga klargör att kvarskrivning föreligger. För beskattningen

torde det således inte vara nödvändigt att beskattningsmyndigheten känner till den kvarskrivnes faktiska adress. Skulle beskattningsmyndigheten, mot förmodan, anse att uppgift om den verkliga adressen behövs kan uppgiften begäras från folkbokföringen som får pröva om uppgiften skall röjas. Om beskattningsmyndigheten får del av uppgiften bör det under inga förhållanden bli aktuellt att registrera den verkliga adressen i skatteregistren eftersom sekretesskyddet då kan bli försvagat (se 16 § skatteregisterlagen).

I det här sammanhanget bör det påpekas att det inte är endast adress- och andra folkbokföringsuppgifter som kan användas för personförföljelse. Även med hjälp av uppgifter av annat slag kan en förslagen förföljare spåra upp en person. Av skattemyndigheternas register framgår exempelvis vem som är den skattskyldiges arbetsgivare. Om en förföljare får kännedom om en kvarskriven persons arbetsgivare är det självfallet en omständighet som underlättar för honom att lokalisera den som skall skyddas genom kvarskrivningen. På beskattningsområdet omfattas uppgiften om arbetsgivare av den allmänna skattesekretessen och informationen är därför inte åtkomlig för en förföljare. Exemplet visar emellertid att det finns olika "bakvägar" som en förslagen förföljare kan använda för att spåra upp en viss person.

Folkbokföring på lägenhet

Utredningen har i ett tidigare avsnitt pekat på svårigheter som kan uppkomma för personer med sekretessmarkering när systemet med folkbokföring på lägenhet tas i bruk. Även för kvarskrivna personer kommer upprättandet av lägenhetsregister att medföra problem.

Som ett led i folkbokföring på lägenhet skall fastighetsägarna till skattemyndigheten lämna uppgifter om alla som hyr lägenhet i flerfamiljshus. I normalfallet är en hyresgäst folkbokförd på den fastighet som fastighetsägaren anger som personens bostad. Bland det material som fastighetsägaren lämnar till skattemyndigheten finns dock även uppgifter om personer som inte är folkbokförda på fastigheten trots att de är bosatta där. Det kan vara fråga om personer som tillfälligt bor på en viss ort eller som

har dubbel bosättning. Fastighetsägarnas uppgiftsskyldighet kommer emellertid ofrånkomligen också att omfatta ett antal kvarskrivna personer.

Skattemyndigheten kan inte i sina register eller på annat sätt se att en uppgift som en fastighetsägare har lämnat rör en kvarskriven person. Det är tänkbart att myndigheten med anledning av fastighetsägarens uppgift överväger att fråga den aktuelle personen om skälet till bosättningen. Denne får då hänvisa till att han är kvarskriven och skattemyndigheten bör kontrollera uppgiften med den myndighet som beslutat om kvarskrivning. Man kan också tänka sig att den beslutande myndigheten i förväg underrättar skattemyndigheten inom vars område den kvarskrivne vistas om kvarskrivningen.

Under alla förhållanden kan man konstatera att införandet av folkbokföring på lägenhet medför att uppgifter om kvarskrivning måste göras tillgängliga för skattemyndigheten där den kvarskrivne vistas. Skattemyndigheten som får del av uppgifterna måste se till att de kan hemlighållas. RSV bör meddela de rekommendationer som behövs för hanteringen av uppgifter om kvarskrivna hos annan skattemyndighet än den som beslutat om kvarskrivningen.

Ett uppgiftslämnande från fastighetsägare som också berör kvarskrivna har även en annan sida. Fastighetsägarens uppgift om en kvarskriven utgör självfallet en allmän handling liksom andra uppgifter som kommer in till en myndighet. Eftersom fastighetsägarens uppgift direkt pekar ut var en kvarskriven person är bosatt är uppgiften känslig. Det känner säkerligen inte fastighetsägaren till. Inte heller skattemyndigheten som tar emot uppgiften har kännedom om att det rör sig om en kvarskriven person. Uppgiften kan därmed inte heller skyddas på det sätt som krävs.

Den situation som därvid uppkommer är densamma som när skattemyndigheten från en fastighetsägare får uppgifter om en person som har sekretessmarkering. Vad som sagts i avsnitt 3.2.2 har tillämpning även i fråga om kvarskrivna med den skillnaden att skattemyndigheten inte genom egna kontroller kan konstatera att en uppgift rör en kvarskriven person. Det talar för att den skattemyndighet som beslutat i frågan om kvarskrivning i förväg underrättar skattemyndigheten där personen vistas om

kvarskrivningen. Den sistnämnda myndigheten kan då bevaka fastighetsägarens uppgiftslämnande och exempelvis sekretessmarkera uppgifterna om den kvarskrivne när de kommer in till myndigheten.

Från skyddssynpunkt är det en nackdel att skattemyndigheten på den ort där en kvarskriven person vistas vid uppläggning av systemet med lägenhetsregistrering får uppgift om den kvarskrivnes verkliga adress. Utgångspunkten är ju att uppgift om adressen endast skall finnas hos den skattemyndighet som har kvarskrivit personen ifråga. Det är viktigt att skattemyndigheterna hanterar uppgifter från fastighetsägare på sådant sätt att en kvarskriven persons verkliga adress inte röjs. RSV bör utfärda sådana rekommendationer för hanteringen av uppgifterna att detta inte sker.

När systemet med registrering på lägenhet är genomfört har skattemyndigheten inte något behov av uppgifterna från fastighetsägarna. Uppgifter som har registrerats i de tillfälliga registren skall gallras efter en tid. Om fastighetsägaren har lämnat uppgift skriftligen bör handlingen hemligstämplas och hållas skyddad.

Problemet med att en skattemyndighet får uppgifter om kvarskrivna personer som egentligen inte angår myndigheten är emellertid av övergående natur. Det uppkommer endast när systemet med lägenhetsregistrering tas i bruk och lägenheten första gången skall föras in i folkbokföringssystemet. När väl fastighetsägaren har fullgjort sin uppgiftsskyldighet och skattemyndigheten beslutat vilka personer som skall folkbokföras på lägenheten kommer problemet inte att dyka upp igen. Uppgiftsinsamling från fastighetsägarna sker endast då systemet med lägenhetsregistrering tas i bruk.

Utbildningsområdet

Skollagen är den enda författning som har en uttrycklig reglering för kvarskrivna. I 1 kap. 15 § skollagen finns nämligen en bestämmelse som medför att den kvarskrivne direkt är berättigad till utbildning där hon eller han vistas och således inte på folkbokföringsorten. Detta underlättar natur-

ligtvis för den kvarskrivne men innebär samtidigt att vederbörande, till skillnad mot andra personer, själv måste agera för att få kontakt med de olika skolorganen. När det gäller personer som är folkbokförda i kommunen får skolstyrelsen automatiskt underrättelser om skolpliktiga barn. Med dessa underrättelser som underlag kan skolmyndigheterna kalla barnen till inskrivning m.m. I fråga om skolbarn som är kvarskrivna ankommer det på vårdnadshavarna att vara verksamma så att barnets rätt till skolgång tas till vara.

Kvarskrivna barns rätt till skolgång är säkerställd genom den nämnda regleringen i skollagen. Rätten till skolgång motsvaras av en skolplikt. Normalt är det hemkommunen, den kommun där en person är folkbokförd, som kontrollerar att ett barn fullgör sin skolplikt. Även när det gäller kvarskrivna personer ligger det närmast till hands att anlägga det synsättet. Ansvaret för att ett kvarskrivet barn fullgör sin skolplikt får således anses åvila den kommun där barnet är folkbokfört.

Det är angeläget att uppgiften om den kvarskrivne personens verkliga adress i princip inte finns tillgänglig hos andra myndigheter än den skattemyndighet som har beslutat om kvarskrivningen. När det gäller skolområdet är det dock svårt att upprätthålla denna princip.

Allmänt sett är det naturligt att skolledning och lärare känner till var en elev är bosatt. Det gäller både när eleven första gången registreras för skolgång och i det dagliga skolarbetet, bl.a. för att elevens vårdnadshavare skall kunna nås i olika situationer. Vad som nu sagts gäller självfallet även för kvarskrivna elever. I praktiken är det ofrånkomligt att den skola där eleven fullgör sin skolgång får kännedom om den kvarskrivnes verkliga adress och telefonnummer. Motsvarande gäller den skolstyrelse som ansvarar för den aktuella skolan.

I avsnitt 2.2.3 har utredningen föreslagit att sekretess införs på skolområdet för adressuppgifter m.m. Kvarskrivning har medgivits eftersom personen i fråga riskerar allvarlig förföljelse. Utredningen ser det som särskilt angeläget att sekretesskyddet får en sådan utformning att uppgifter om kvarskrivna personer kan skyddas.

Socialtjänsten

Socialtjänsten enligt socialtjänstlagen spänner över många områden i samhället. Den omfattar, enligt 3 § 1 st socialtjänstlagen (SoL), alla personer som vistas i en kommun och kan således utnyttjas även av en kvarskriven som bor i kommunen utan att vara folkbokförd där. För vissa delar av socialtjänsten krävs emellertid starkare anknytning till kommunen än enbart vistelse. Av särskilt intresse i det här sammanhanget är möjligheten för kvarskrivna att erhålla plats på dag- och fritidshem i vistelsekommunen. Av 13 § SoL följer att förskoleverksamhet (daghem) och skolbarnomsorg (fritidshem) skall bedrivas för barn som är bosatta i Sverige och stadigvarande vistas i kommunen. Enligt 14 § samma lag svarar varje kommun för att barn inom dess område erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Det betyder att kvarskrivna personer som stadigvarande vistas inom en kommun kan ställa samma anspråk på daghem och fritidshem som de som är folkbokförda inom kommunen.

Även inom socialtjänstområdet har den kvarskrivne naturligtvis intresse av att hemlighålla sin verkliga adress i största möjliga utsträckning. Det kan knappast undvikas att en kvarskriven person lämnar uppgift om sin verkliga adress till socialnämnden och till närmast berört daghem eller förskola. När det gäller socialhjälp och andra mer individuellt inriktade åtgärder krävs det att den kvarskrivne som behöver bistånd direkt ger sig till känna för något organ som administrerar socialtjänsten. För att personens situation skall kunna bedömas behöver hon eller han lämna ganska detaljerade upplysningar om sig och sin familj. Det är naturligt att en biståndssökande lämnar uppgifter om bl.a. sina boendeförhållanden och sin bostadsadress. Överhuvudtaget förefaller det ofrånkomligt att de kommunala organ som administrerar socialtjänsten får del av sådana personuppgifter om kvarskrivna och andra som kan användas för förföljelse. Inom socialtjänstens olika verksamhetsområden råder emellertid en stark sekretess (7 kap. 4 § SekrL) som skall skydda även sådana grundläggande uppgifter som adress m.m.

Socialförsäkringen

Socialförsäkringen innefattar flera olika typer av ekonomisk ersättning. Förmånerna utgår som allmän försäkringsersättning men också som renodlade bidrag. Till försäkringsförmånerna hör sjukpenning och pension medan barnbidrag och bostadsbidrag är bidrag.

Rätten till bl.a. sjuk- och föräldrapenningen samt pension regleras i lagen om allmän försäkring. Den allmänna försäkringen omfattar svenska medborgare och andra som är bosatta i riket. Även olika bidragsförmåner som det allmänna tillhandahåller, såsom barnbidrag, bidragsförskott och bostadsbidrag, gäller för personer som är bosatta här.

Kvarskrivning påverkar inte den grundläggande rätten till socialförsäkringsförmåner. En kvarskrivning får dock vissa konsekvenser för den enskilde i det här sammanhanget. Så gott som samtliga socialförsäkringsförmåner administreras av de allmänna försäkringskassorna. En enskild persons olika förmåner handläggs av den kassa inom vars verksamhetsområde personen i fråga är folkbokförd (1 kap. 4 § lagen om allmän försäkring). Det betyder att en kvarskriven person som behöver kontakta försäkringskassan i första hand skall vända sig till kassan på kvarskrivningsorten. Självfallet kan det vara besvärligt för en kvarskriven person som vistas i en helt annan del av landet. En kassa har emellertid rätt att uppdra åt en annan kassa att handlägga ett visst ärende. Ett sådant uppdrag underlättar betydligt för den enskilde och bör regelmässigt föreligga när det gäller kvarskrivna personer.

De olägenheter på socialförsäkringsområdet som Riksförsäkringsverket pekat på när det gäller id-byte, och som framgår i avsnitt 5.3.1, föreligger inte vid kvarskrivning. Exempelvis torde det vara klart att barnbidrag och bidragsförskott författningsenligt kan utbetalas till en kvarskriven person utan att dennes verkliga adress är känd för försäkringskassan.

Den som kvarskrivits är känd för försäkringskassan på samma sätt som andra personer som är inskrivna hos kassan. Hos kassan på kvarskrivningsorten förkommer den kvarskrivne bl.a. i kassans ADB-register. Personen i fråga skall där vara registrerad med skattemyndighetens adress

eftersom det är den som är folkbokföringsadressen. Uppgiften om en kvarskriven persons verkliga adress bör kunna undvaras i så gott som alla typer av ärenden som handläggs av en försäkringskassa. Skulle adressen behövas exempelvis i ett ärende om bostadsbidrag bör dock den kvarskrivne kunna uppge sin faktiska bostadsadress utan risk. Uppgiften omfattas nämligen av det generella sekretesskydd som enligt 7 kap. 7 § SekrL gäller för bl.a. kassornas verksamhet. Det är dock en fördel om adressuppgiften inte behöver lämnas till kassan. Om kassan får del av adressuppgiften måste den skyddas särskilt. Den bör exempelvis inte föras in i något ADB-register.

Sekretessen hos försäkringskassorna behövs också i ett annat sammanhang. Även om försäkringskassan inte har uppgift om en kvarskriven persons verkliga adress finns det andra uppgifter hos en kassa som kan leda en förföljare på rätt spår. Det torde exempelvis vara oundvikligt att försäkringskassan måste känna till en kvarskriven persons arbetsgivare. Sekretessen skyddar även denna och liknande typer av uppgifter som kan vara av värde för en förföljare för att med andra uppgifter än folkbokföringsuppgifter spåra en person. För att skyddet skall bli effektivt måste dock kassan få upplysning om att uppgifter om en viss person är känsliga. Enklast sker detta genom att personen i fråga tilldelas sekretessmarkering inom folkbokföringen som sedan förs över bl.a. till kassan.

Sjukvård

Rätten till hälso- och sjukvård regleras i hälso- och sjukvårdslagen. Enligt 3 § lagen skall varje landsting erbjuda hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. En person anses bosatt i det landsting i vilket hon eller han är folkbokförd. Den som utan att vara bosatt i ett landsting ändå vistas där har dock rätt till akut hälso- och sjukvård hos landstinget (4 § samma lag).

En kvarskriven person har således inte rätt till fullständig hälso- och sjukvård i det landsting som vederbörande vistas i. För annat än akut vård måste den kvarskrivne i dagsläget vända sig till det landsting inom vars

område hon eller han är folkbokförd. Det är ett förhållande som uppenbarligen är till nackdel för den kvarskrivne.

En kvarskriven person lever ofta i en svår situation till följd av det hot som vederbörande är utsatt för. Det är nödvändigt att allt görs för att den kvarskrivne inte skall lida men av kvarskrivningen. Rätten till hälso- och sjukvård är en grundläggande rättighet i samhället. Det är enligt utredningens mening inte acceptabelt att en kvarskriven person i vissa fall måste lämna sin vistelseort för att söka sjukvård på den ort där hon eller han är folkbokförd. Utredningen föreslår därför att kvarskrivna personer får rätt till sjukvård i det landsting som de vistas i. Denna rätt bör läggas fast genom en särskild bestämmelse i hälso- och sjukvårdslagen. Den lagen kommer därmed att få en liknande särreglering för kvarskrivna som skollagen nu har.

När den kvarskrivne vill utnyttja sin rätt till fullständig sjukvård i vistelselandstinget kan hon eller han behöva hjälp för att komma till sin rätt. Av avsnitt 4.2.8 framgår att utredningen förordar att den skattemyndighet som har beslutat om kvarskrivningen skall ha en allmän skyldighet att hjälpa personer som myndigheten har kvarskrivit. Det är lämpligt att skattemyndigheten i den nu nämnda situationen hjälper den enskilde vid de kontakter som behövs med landstinget och berörd vårdinrättning.

Inom hälso- och sjukvården är det självfallet en fördel om den som kvarskrivits kan uppge sin verkliga adress. Detta framstår dock inte som nödvändigt utan adressen till skattemyndigheten bör kunna vara tillräcklig i de allra flesta fall. Om den kvarskrivne uppger sin verkliga adress hos hälso- och sjukvården omfattas uppgiften av det starka sekretesskydd som i övrigt gäller för området (7 kap. 1 § SekrL).

Rättegångsfrågor

En kvarskriven som stäms inför domstol skall i första hand svara där hon eller han är folkbokförd. Det är en ordning som kan vara förenad med olägenheter för den kvarskrivne exempelvis genom att hon eller han måste anlita ombud på annan ort än vistelseorten. Att rättegången hålls utanför

den kvarskrivnes vistelseort bör å andra sidan allmänt minska risken för att hennes eller hans verkliga adress blir känd. Den kvarskrivne behöver under inga förhållanden avslöja sin verkliga adress för att rätt forum skall kunna bestämmas.

Vidare uppkommer fråga om en kvarskriven person kan uppträda i en rättegång, som svarande eller kärande, utan att avslöja sin verkliga adress. Frågan är naturligtvis särskilt aktuell om det är förföljaren som är den kvarskrivnes motpart. En inlaga i rättegång skall innehålla uppgift om partens namn och hemvist (33 kap. 1 § rättegångsbalken). En stämningsansökan skall bl.a. innehålla uppgift om parternas namn, personnummer och postadress. Om uppgifterna finns tillgängliga skall ansökningen också innehålla uppgift om svarandens arbetsplats och telefonnummer. I den mån en motpart till en kvarskriven person skall lämna uppgift om denne kan uppgifterna om namn, personnummer, hemvist samt postadressen hos skattemyndigheten inhämtas på vanligt sätt från folkbokföringen.

Om en kvarskriven person som är svarande i en rättegång följer rättens föreläggande och kallelser behöver varken domstolen eller motparten känna till den kvarskrivnes verkliga adress. Motsvarande gäller om vederbörande har anledning att själv inleda rättegång. Den kvarskrivne kan således tämligen problemfritt uppträda i en process utan att avslöja sin verkliga adress.

Vad som nu sagts gäller i princip även om det är förföljaren som är den kvarskrivnes motpart. I ett sådant mål uppkommer dock särskilda olägenheter för den kvarskrivne. Det är inte uteslutet att en förföljare inleder en rättegång mot en skyddad person. Det kan ske enbart för att trakassera den kvarskrivne och för att komma i kontakt med denne men också för att framställa ett berättigat anspråk. Om talan väcks enbart i trakasserande syfte måste den förföljde påtala detta i sitt svaromål och hemställa att domstolen omedelbart avgör saken (42 kap. 5 § rättegångsbalken) eller på annat sätt som inte kräver svarandens inställelse.

Om kravet mot den skyddade inte är ogrundat bör hon eller han, som alltid torde vara i behov av ombud i processen, förklara sin belägenhet för domstolen och låta ombudet verka för ett avgörande på handlingarna. I den

mån förhandling krävs kan den kvarskrivne behöva höras personligen för att inte komma i underläge. Därvid bör möjligheten till telefonförhör undantagslöst användas. Självfallet är det påfrestande för en kvarskriven person att vara indragen i en process mot förföljaren men den skyddade behöver således inte personligen konfronteras med förföljaren och inte heller avslöja sin verkliga adress.

I familjerättsliga mål skulle förhållandena kunna bli särskilt besvärliga för den kvarskrivne. Antag att en kvinna har kvarskrivits tillsammans med sitt barn, för vilket hon är ensam vårdnadshavare, på grund av att hon förföljs av barnets fader. Det är inte otänkbart att denne väcker talan om vårdnad eller rätt till umgänge med barnet. I sådana mål är det regel att domstolen uppdrar åt socialnämnden att göra en undersökning av barnets och föräldrarnas förhållanden. Under undersökningen brukar socialnämnden inhämta upplysningar bl.a. från skolor, arbetsgivare, myndigheter samt släkt och vänner till de inblandade personerna. Formellt finns det inte något krav på att den kvarskrivne i socialnämndens undersökning skall röja sin verkliga bosättning. I praktiken torde det dock vara ofrånkomligt att kvinnans och barnets vistelseort avslöjas genom undersökningen. Utredningen utgår emellertid ifrån att ett mål kan utvecklas på nu angivet sätt endast om det inte föreligger någon förföljelserisk.

Namnfrågor

Namnfrågor har ett särskilt intresse vid kvarskrivning eftersom den kvarskrivne kan förväntas ändra sitt namn som ett led i skyddet mot förföljelse. Även namnbyten för barn som kvarskrivs tillsammans med en förföljd person kan bli aktuella. Namnlagen erbjuder möjligheter till namnbyte som kvarskrivna också kan utnyttja. Vissa namnfrågor prövas av skattemyndighet medan andra handläggs av Patent- och registreringsverket.

En kvarskriven skall vända sig till skattemyndigheten i det län där vederbörande är folkbokförd. Med hänsyn till att handläggningen hos skattemyndigheten är skriftlig medför inte det någon större olägenhet för den kvarskrivne, även om hon eller han vistas utanför länet. Inte beträffan-

de någon av de frågor som skall prövas av nu nämnda myndigheter är det nödvändigt för den kvarskrivne att avslöja sin vistelseort.

Slutligen handläggs några typer av namnärenden av allmän domstol. Ofta gäller det då namnbyte för barn. Det kan tänkas att den förföljande i ett sådant ärende skulle få ställning av part. Det bör i så fall föranleda den kvarskrivne att avstå från att väcka talan. En situation liknande den som tidigare har beskrivits i mål om vårdnad eller umgänge kan annars uppstå.

Offentlig anställning

En särskild situation föreligger om en kvarskriven person har anställning hos en myndighet. I allmänhet bör den kvarskrivne vara försiktig med att lämna uppgift om sin verkliga adress till arbetsgivaren. Denne behöver inte heller känna till uppgiften för att fullgöra sin uppgiftsskyldighet gentemot det allmänna. Oftast har inte heller arbetsgivaren för internt bruk behov att veta var en kvarskriven person är bosatt. Det bör vara tillräckligt att han har kännedom om postadressen hos skattemyndigheten eller någon annan postadress som den kvarskrivne använder. När det gäller anställda som fullgör jour- eller beredskapsuppgifter av olika slag kan det emellertid vara nödvändigt att arbetsgivaren känner till den verkliga bostadsadressen.

Det föreligger inte någon allmän sekretess för uppgifter om anställda hos myndigheter. I vissa fall kan emellertid uppgifter om offentliganställda hemlighållas av en myndighet. Om en anställd riskerar att utsättas för våld eller annat allvarligt men kan den myndighet som är personens arbetsgivare hemlighålla exempelvis uppgift om en förföljd persons adress och telefonnummer (7 kap. 11 § 4 st 1 p SekrL). Bestämmelsen har tillkommit för att skydda anställda som riskerar att utsättas för våld eller hot på grund av åtgärder som de har vidtagit i sin tjänsteutövning. Enligt sin lydelse kan bestämmelsen dock tillämpas när en kvarskriven person riskerar allvarlig förföljelse av annat skäl. En arbetsgivare har således laglig möjlighet att underlåta att lämna ut bl.a. adressuppgift för en kvarskriven person. Den

kvarskrivne får själv uppmärksamma arbetsgivaren på behovet av sekretess.

För att öka skyddet för vissa särskilt utsatta grupper av offentliganställda har nyligen särskilda bestämmelser införts i lagstiftningen (7 kap. 11 § 4 st 2 p SekrL och 1 a § sekretessförordningen). Dessa innebär att uppgift om bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer i princip alltid skall hemlighållas för anställda hos bl.a. polis- och skattemyndigheter.

Även om uppgift om en kvarskriven persons verkliga adress kan sekretessbeläggas måste en arbetsgivare iaktta särskilda åtgärder så att adressuppgiften inte röjs av misstag. I myndigheternas personaladministrativa ADB-system med uppgifter om anställda m.m. bör en kvarskriven persons verkliga adress inte registreras. Adressuppgiften bör endast vara tillgänglig inom den del av myndigheten där man har ett omedelbart behov av att komma i kontakt med den kvarskrivne och där förvaras under betryggande former.

Ytterligare myndigheter m.m.

Det finns naturligtvis ytterligare områden inom den offentliga sektorn som kan ha betydelse för en person som har kvarskrivits enligt folkbokföringslagen. En kvarskriven person kan ha anledning att lämna uppgifter om sig själv till exempelvis arbets- och bostadsförmedling, studiestödsnämnd, länsstyrelse och invandrarmyndighet. Utredningen har emellertid inte funnit att det i andra sammanhang än de tidigare berörda är av avgörande betydelse att den kvarskrivne vistas på annan ort än folkbokföringsorten. Inte heller krävs det av den kvarskrivne att hon eller han upplyser om sin verkliga adress. För myndigheterna i fråga räcker det med postadressen hos skattemyndigheten.

Självfallet uppkommer det i olika sammanhang praktiska svårigheter för en kvarskriven person. Som nämnts kan vederbörande hos vissa myndigheter behöva förklara sin belägenhet och kanske i några fall lämna upplysning om sin verkliga adress. För att underlätta den kvarskrivnes kontakter med olika myndigheter föreslår utredningen, som framgår av av-

snitt 4.2.8, att skattemyndigheten skall åläggas att bistå den kvarskrivne bl.a. vid myndighetskontakter.

Kvarskrivning och den privata sektorn

Kvarskrivning, liksom id-byte, har tillkommit för att skydda personer som riskerar förföljelse genom att olika myndigheter registrerar och tillhandahåller bl.a. adressuppgifter. Ytterst kan det sägas att åtgärderna skall motverka negativa effekter av offentlighetsprincipen. Inom den privata sektorn råder ingen offentlighetsprincip. Företag, föreningar och fysiska personer har alltså ingen allmän skyldighet att tillhandahålla uppgifter om enskildas adresser eller andra förhållanden.

En kvarskriven person lämnar antagligen uppgift om sin verkliga adress inte bara till släktingar och vänner utan kanske också till arbetsgivare och föreningar som hon eller han är medlem i. Det kan inte uteslutas att den kvarskrivne också anser att banker och försäkringsbolag som hon eller han har kontakt med bör få kännedom om den verkliga adressen. Ingen av de nämnda har skyldighet att avslöja adressuppgiften för någon enskild. Den uppgiftsskyldighet som gäller mot det allmänna åvilar främst arbetsgivare, banker och försäkringsbolag. Uppgiftsskyldigheten avser i första hand kontrolluppgifter för taxering. Något krav på att enskilds uppgiftsskyldighet gentemot det allmänna skall avse även den verkliga adressen föreligger inte.

Formellt har alltså uppgifter om kvarskrivna personers vistelseadresser ett gott skydd inom den privata sektorn. Om inte uppgift om en förföljd persons adress hanteras med försiktighet även inom den privata sektorn kan emellertid uppgiften användas av en förföljare. En kvarskriven bör noga överväga om hon eller han behöver upplysa i första hand arbetsgivare om adressen. För de flesta arbetsgivare bör det vara tillräckligt att skattemyndighetens adress registreras för en kvarskriven och används i arbetsgivarens personaladministration. Om det visar sig att arbetsgivaren behöver känna till den kvarskrivnes verkliga adress är det angeläget att adressuppgiften hanteras med försiktighet hos arbetsgivaren. Den bör

exempelvis inte finnas tillsammans med andra anställdas adressuppgifter utan förvaras betryggande och endast vara tillgänglig för personalchef eller motsvarande befattningshavare.

Skulle det vara nödvändigt att den verkliga adressen är känd för bank, försäkringsbolag eller annat privat företag som en kvarskriven person har kontakt med måste särskild försiktighet iakttas. Under inga förhållanden bör adressen registreras i företagets allmänna ADB-register över kunder eller på liknande sätt. För sådan registrering räcker det med att postadressen hos skattemyndigheten görs tillgänglig. Den verkliga adressen bör i stället registreras manuellt och alltid på ett sådant sätt att den inte slentrianmässigt eller av förbiseende lämnas ut.

Det är inte otänkbart att en förslagen förföljare försöker få ut uppgiften om en kvarskriven persons verkliga adress hos ett företag, exempelvis genom att uppge sig vara denne och göra anmälan eller beställning av något slag. Enligt utredningens mening bör en kvarskriven person endast undantagsvis avslöja sin verkliga adress för företag och andra enskilda.

4.2.3 Förföljelse som kan grunda kvarskrivning

Utredningen föreslår inte någon ändring av de grundläggande förutsättningarna - risk för brott, förföljelser eller trakasserier - för kvarskrivning. I bestämmelserna som anger förutsättningarna föreslås endast redaktionella justeringar.

Som framgått har det varit lagstiftarens mening att ledning skall sökas i förarbetena till lagen om besöksförbud när det gäller att bedöma vilken förföljelse som kan föranleda kvarskrivning. Vad som där har sagts av departementschefen framstår som en naturlig utgångspunkt även för utredningen.

Självfallet kan dock även andra typer av brott än brott mot liv och frihet användas för att trakassera en person. Exempelvis kan förmögenhetsbrott eller skadegörelsebrott begås i sådant syfte och därmed leda till att

offret kan kvarskrivas. Även överträdelse av besöksförbud av allvarligare art bör vara ett sådant brott som kan grunda kvarskrivning.

Kvarskrivningsbestämmelsen tycks ställa något större krav på brottslighetens svårighetsgrad än bestämmelsen om besöksförbud. När det gäller kvarskrivning talar lagen om "allvarlig eller upprepad brottslighet". Bestämmelsen om besöksförbud, som är något annorlunda uppbyggd, anger i stället att det skall föreligga risk för att någon "kommer att begå brott" (1 § 2 st lagen om besöksförbud). Med hänsyn till den uttryckliga hänvisningen till lagstiftningen om besöksförbud som på det här punkten gjordes i Fbfprop. verkar det dock inte som om någon större skillnad är avsedd. Eftersom även "förföljelser och trakasserier" kan grunda kvarskrivning har inte heller brottslighetens allvar så stor betydelse vid kvarskrivning.

Kvarskrivning är en ingripande åtgärd. Den strider mot huvudprincipen inom folkbokföringen att en person skall folkbokföras där hon eller han är bosatt. Mot den bakgrunden kan det förefalla naturligt att medge kvarskrivning endast vid allvarliga fall av befarad förföljelse. Lagstiftaren har emellertid ansett att kvarskrivning kan komma till användning även vid sådan förföljelse som inte medför risk för brott. Till skillnad från bestämmelsen om besöksförbud anger inte ens kvarskrivningsbestämmelsen att det skall vara fråga om att "allvarligt" trakassera en person.

Utredningen har inte funnit skäl att föreslå någon skärpning när det gäller arten av förföljelse som kan grunda kvarskrivning. Även om kraven vid en objektiv bedömning kan tyckas lågt ställda är det självfallet mycket besvärande för den som blir utsatt för exempelvis sådana trakasserier som beskrivs i motiven till lagen om besöksförbud. I praktiken kommer kvarskrivning att medges endast vid ganska avancerade fall av förföljelse. Skälet till det är att kvarskrivning inte skall ske om sekretessmarkering eller besöksförbud framstår som tillräckliga skyddsåtgärder. Kvarskrivning kan också komma i fråga endast om den förföljde byter bostadsort.

Uppenbarligen har det varit lagstiftarens avsikt att riskbedömningen skall göras på ett likartat sätt vid kvarskrivning som vid besöksförbud. Av flera skäl är det ett naturligt synsätt som i det här sammanhanget inte bör ifrågasättas.

Ofta torde kvarskrivning aktualiseras sedan en person har dömts för någon form av brott. Har vederbörande gjort sig skyldig till brott mot den som begär kvarskrivning och fortsätter att besvära målsäganden, finns det skäl att överväga kvarskrivning. Om det är en mycket allvarlig eller omfattande brottslighet som har riktats mot den som begär kvarskrivning talar det starkt för att begäran bör bifallas. I enlighet med vad som sagts rörande besöksförbud bör även brott som riktats mot annan person kunna beaktas när det gäller att konstatera om förutsättningar för kvarskrivning föreligger. Det kan dock kräva en mer nyanserad bedömning än om brottet har riktats mot den som begär kvarskrivning.

När det inte föreligger något brott kan riskbedömningen förefalla svårare. Om det emellertid har klarlagts att förföljelse eller trakasserier har ägt rum får risken för ytterligare angrepp prövas på motsvarande sätt som om det gällt risk för fortsatt brottslighet.

Det kan förekomma att en person anser sig berättigad till kvarskrivning trots att personen inte har utsatts för någon form av trakasserier. Lagstiftningen uppställer inte heller något krav på att trakasserier skall ha ägt rum. Det måste emellertid ha förekommit något som gör att en person "av särskilda skäl kan antas bli utsatt för" brott eller trakasserier av något slag (16 § FbfL). Exempelvis kan det ju vara så att en person planerat eller förberett brottsliga gärningar eller trakasserier som inte kommit till utförande. Förutsättningarna för kvarskrivning kan också vara uppfyllda om det visar sig att en person till tredje man har uttalat allvarligt menade hotelser mot exempelvis en tidigare maka.

Kvarskrivning kan också komma i fråga för en person som har vittnat i rättegång eller medverkat i polisutredning. Det kan vara särskilt aktuellt om brottsmisstanke har riktats mot någon som tillhör en organisation eller gruppering som är känd för trakasserier i sådana sammanhang. Också den kan behöva skydd som har lämnat eller avser att lämna en organisation som inte drar sig för att hämnas den som inte längre stödjer organisationen. Det kan inte heller uteslutas att kvarskrivning blir aktuell för en person som här i landet av särskilda skäl riskerar förföljelse av etniska eller religiösa orsaker.

När det gäller id-byte har Högsta domstolen nyligen i ett rättsfall NJA 1994 s. 497 I slagit fast att hotbilden skall bedömas objektivt. Med hänsyn till det nära sambandet mellan kvarskrivning och id-byte är det naturligt att se saken på motsvarande sätt beträffande kvarskrivning. Kvarskrivning bör således förutsätta att det föreligger ett objektivt konstaterbart hot mot den för vilken åtgärden aktualiserats (eller en familjemedlem till denne). Det räcker således inte att personen anser sig hotad eller förföljd.

Kvarskrivning kräver ansökan från den enskilde. I första hand ankommer det också på henne eller honom att förebringa den utredning som krävs. I ärendet hos skattemyndigheten gäller förvaltningslagen. För utredning av frågor om kvarskrivning har skattemyndigheten rätt att begära biträde av polismyndighet.

Om en person åberopar en dom som stöd för sin begäran om kvarskrivning måste domen självfallet lämnas in till skattemyndigheten. I den mån en dom behöver kompletteras kan utredning från polis- eller socialmyndighet behöva förebringas. Har den utpekade förföljaren inte dömts kan risken för brott eller trakasserier knappast bedömas utan underlag från polismyndigheten. I vissa fall kan utredning från social- eller sjukvårdsmyndighet tänkas vara av intresse. Ett fullgott beslutsunderlag i ärenden om kvarskrivning kan exempelvis utgöras av material från socialtjänsten som otvetydigt visar att det har förekommit omfattande trakasserier som kan komma att upprepas.

Eftersom kvarskrivning inte skall tas till om besöksförbud kan anses vara en tillräcklig skyddsåtgärd bör skattemyndigheten emellertid regelmässigt efterhöra med åklagar- eller polismyndighet om myndigheten har några upplysningar i ärendet. Allmänt kan också sägas att polisens bedömning av den hotsituation som en enskild åberopar alltid torde vara av värde för skattemyndigheten. Skattemyndigheten bör således genomgående inhämta yttrande från polismyndigheten innan kvarskrivning beslutas. Det är en ordning som också överensstämmer med de rekommendationer som RSV har utfärdat.

Sammantaget har utredningen inte funnit skäl att föreslå några ändringar av de grundläggande förutsättningarna för kvarskrivning. Lik-

som för närvarande kräver kvarskrivning risk för brott, förföljelser eller trakasserier. I de bestämmelser som reglerar förutsättningarna föreslås endast redaktionella justeringar.

4.2.4 Kvarskrivning och besöksförbud

Det förhållandet att kvarskrivning inte skall ske om besöksförbud är en tillräcklig skyddsåtgärd bör uttryckligen framgå av bestämmelserna om kvarskrivning.

Både kvarskrivning och besöksförbud syftar till att skydda personer som riskerar förföljelse. Med hänsyn till de likheter som föreligger bland annat när det gäller förutsättningarna för åtgärdernas användning, kan båda åtgärderna komma att övervägas då en person utsätts för förföljelse. I Fbfprop. (s. 137) anfördes att kvarskrivning bör medges endast då omständigheterna pekar på att besöksförbud inte ger den förföljde ett tillräckligt skydd. Utredningen delar helt den uppfattningen. Utredningen har bedömt att kopplingen till besöksförbud är så grundläggande att det uttryckligen bör anges i lagtexten att kvarskrivning får medges endast om besöksförbud inte är tillräckligt.

Besöksförbud riktar sig direkt mot en utpekad förföljare. För den som skall skyddas genom förbudet har åtgärden inte några negativa effekter. Främst därför är det angeläget att frågan om besöksförbud övervägs innan den mer ingripande kvarskrivningsåtgärden beslutas. Det är en bedömning som i de flesta fall kräver en ingående prövning i kvarskrivningsärendet.

Besöksförbud innebär förbud för en viss bestämd person att besöka eller på annan sätt ta kontakt med en annan person (1 § lagen om besöksförbud) Besöksförbud kan således meddelas endast om förföljaren är känd. Därav följer att ett förbud kan vara uteslutet därför att förföljaren i kvarskrivningsärendet inte går att identifiera.

Även i andra fall kan prövningen i kvarskrivningsärendet ge vid handen att ett besöksförbud inte räcker som skydd. Om förbud har meddelats och förföljaren överträder förbudet torde det ofta vara klart att besöksförbud

inte är tillräckligt för att skydda den förföljde. Självfallet krävs det inte att besöksförbud har prövats och visat sig otillräckligt. I vissa fall går det att förutse att förföljaren säkerligen inte kommer att efterkomma ett besöksförbud. Det kan bero på att vederbörande är psykiskt störd, styrs av ett mycket starkt hämndbegär eller av något annat skäl är särskilt fixerad till den som behöver skydd.

Om besöksförbud har meddelats kan förbudet innebära att förföljaren inte får besöka den skyddade personens bostad. Oftast är bostaden direkt angiven med adress eller på annat sätt. Lagen om besöksförbud medger emellertid att besöksförbud meddelas även om förföljaren inte vet var den skyddade personen vistas eller har sin bostad. Förbudet måste självfallet utformas därefter. Besöksförbud är således inte uteslutet enbart av det skälet att den förföljde anser sig nödsakad att flytta till en bostad som förföljaren inte känner till.

4.2.5 Sekretess räcker i de flesta fall

I varje kvarskrivningsärende skall det utredas om inte sekretess och sekretessmarkering räcker för att skydda den enskilde. Detta bör också framgå av kvarskrivningsbestämmelserna.

Folkbokföringssekretessen kan sägas vara det första steget på den trappa av skyddsåtgärder med anknytning till folkbokföringen som fortsätter med kvarskrivning och slutar med id-byte. Som anförts tidigare framstår sekretessen med den särskilda sekretessmarkeringen som en verkningsfull skyddsåtgärd i de allra flesta fall av befarad förföljelse där folkbokföringsuppgifter kan komma till användning. Enligt utredningens mening skall kvarskrivning ske endast om det står klart att folkbokföringssekretessen inte skyddar i tillräcklig omfattning.

Sekretessen hindrar inte att en adressuppgift sprids till ett stort antal myndigheter. Även om uppgiften omfattas av sekretess hos skattemyndigheten och hos flera andra myndigheter medför den omfattande spridningen av adressuppgiften vissa risker för "läckage". Hos någon myndighet

kanske markeringen inte uppmärksammas eftersom myndigheten har bristfälliga rutiner för hantering av markerade uppgifter. Hos en annan myndighet kan adressuppgiften komma att utlämnas på grund av att en ovan tjänsteman inte känner till markeringens innebörd. Alla myndigheter som automatiskt får del av folkbokföringens adressuppgifter har inte heller något sekretesskydd att erbjuda för uppgiften. Enligt den ordning som tillämpas överförs dock sekretessmarkerade uppgifter i princip endast till myndigheter som i sin tur kan erbjuda sekretess.

Det som kan föranleda att sekretessen bedöms vara ett otillräckligt skydd mot förföljelse har dock inte med de nu angivna förhållandena att göra. I stället är det, enligt utredningens bedömning, omständigheterna i det enskilda fallet som gör att sekretess inte räcker för att skydda mot förföljelse. Det är inte i första hand allvaret i den befarade förföljelsen som är av betydelse på den här punkten. Det är troligare att det är förföljarens person som gör att kvarskrivning kanske måste tillgripas. I första hand bör intresse ägnas åt att bedöma de möjligheter som en enskild förföljare kan ha att komma över personuppgifter som skyddas av folkbokföringssekretess.

Exempelvis kan sedvanlig sekretess vara otillräcklig om förföljaren är beredd att med olika medel försöka få ut en adressuppgift hos myndigheter som har tillgång till uppgiften. Därvid måste beaktas hans möjligheter och förmåga att ta del av uppgifter trots sekretessmarkering. Visar det sig att en förföljare på något verksamt sätt har försökt att ta reda på en adressuppgift som behöver skyddas kan det tala för att kvarskrivning behöver tillgripas. Skulle det vara så att förföljaren är anställd hos en myndighet som har tillgång till den adressuppgift som behöver skyddas är det en omständighet som begränsar effekten av sekretess. Detsamma gäller om förföljaren har kontakt med någon person på en myndighet som är beredd att hjälpa förföljaren att få del av en hemlig uppgift.

Enligt utredningens mening är det av stor betydelse att skattemyndigheten inleder varje kvarskrivningsärende med att utreda om skyddsbehovet kan tillgodoses genom sekretessmarkering. Eftersom kvarskrivning är för-

enad med vissa olägenheter för den som medges åtgärden är det angeläget att kvarskrivning tillgrips endast när det är påkallat.

Enligt vad utredningen har inhämtat försöker skattemyndigheterna regelmässigt att övertyga den enskilde om att sekretessmarkering räcker som skyddsåtgärd. Det kan vara en av flera förklaringar till att inte fler än ungefär 150 personer har kvarskrivits. Samtidigt torde det vara så att ingen skattemyndighet vägrat kvarskivning när en formell ansökan därom väl har gjorts. Det kan tala för att skattemyndigheterna inte bedömer kvarskrivningsärendena tillräckligt restriktivt.

4.2.6 Endast effektiva kvarskrivningar

Kvarskrivning kan bli effektiv endast om den enskilde är beredd att ändra sin livsföring. Kan det inte ske bör kvarskrivning inte tillgripas. Även detta bör komma till uttryck i lagtexten.

Ingen skyddsåtgärd bör tillgripas om det inte finns skäl att anta att åtgärden kommer att få effekt. Effekterna av kvarskrivning kan gå förlorade om den som begär skyddet inte är beredd att själv vidta erforderliga åtgärder. Både kvarskrivning och id-byte kräver att den som anser sig förföljd själv lägger om sin livsföring. En verkningsfull kvarskrivning förutsätter att personen i fråga byter bostad men också i övrigt förändrar sin situation och därigenom minskar risken för förföljelse. Åtgärderna kan exempelvis bestå i att den kvarskrivne byter bekantskapskrets och fritidsintressen, allt för att undvika att bli uppspårad av förföljaren.

Självfallet kan den som anser sig förföljd inte ha några som helst kontakter med förföljaren. Förhållandena kan dock vara sådana att kontakter av något slag ändå måste förkomma. Det tydligaste exemplet på en sådan situation är att förföljaren och den förföljde har barn tillsammans. Att gemensam vårdnad skulle föreligga är knappast tänkbart. Däremot kan det inte uteslutas att förföljaren och barnet umgås till följd av att domstol beslutat om umgängesrätt. Förekommer sådant umgänge har säkerligen den som anser sig förföljd små möjligheter att hålla sin vistelseort och

bostadsadress hemlig för förföljaren. Därmed blir en kvarskrivning inte någon effektiv skyddsåtgärd och bör inte heller medges. Id-byte är inte heller tänkbart. I stället får besöksförbud och andra åtgärder som ligger utanför folkbokföringen övervägas.

Vad som nu sagts är så grundläggande att det direkt bör framgå av lagtexten. I bestämmelsen om kvarskrivning bör därför göras ett tillägg som anger att kvarskrivning får medges endast om åtgärden kan förväntas bli effektiv.

Det händer att kvarskrivning kombineras med sekretessmarkering. När det sker har det antagligen bedömts otillräckligt att skydda endast uppgiften om den förföljde personens adress. Även andra uppgifter än hennes eller hans adress kan ju användas för att spåra personen i fråga. Särskilt beträffande myndigheter utanför folkbokföringen har det stor betydelse att de båda skyddsåtgärderna kombineras. Om sekretessmarkering inte föreligger får myndigheterna inte den varningssignal som markeringen innebär. Det kan medföra att exempelvis en försäkringskassa kan komma att upplysa om den kvarskrivne personens arbetsgivare. Ytterligare uppgifter kan på liknande sätt användas för att lokalisera en kvarskriven person. Det finns alltså skäl som talar för att kvarskrivning mer eller mindre regelmässigt bör kombineras med sekretessmarkering. Därmed stärks skyddet för den enskilde.

4.2.7 Beslutande myndighet

Beslut om kvarskrivning bör även fortsättningsvis fattas av skattemyndigheten.

Kvarskrivning beslutas av skattemyndigheten. Då bestämmelsen om kvarskrivning infördes uttalade föredragande statsrådet (Fbfprop. s. 117 f) att de bedömningar om hotsituationer m.m. som aktualiserades när en person ville kvarskrivas i viss mån var främmande för skattemyndigheterna. Han tillade att han var beredd att ompröva sitt ställningstagande om beslutsordningen skulle visa sig förenad med olägenheter.

Vad som anfördes i Fbfprop. om bedömningar av hotsituationer m.m. gäller fortfarande. Enligt vad utredningen har erfarit uppfattar skattemyndigheterna ärendena om kvarskrivning som besvärliga också för att det anses svårt att överblicka konsekvenserna av kvarskrivning.

Visst kan det sägas att bedömningar av hotsituationer är främmande för skattemyndigheterna. Samtidigt har skattemyndigheterna sedan länge haft att göra sådana bedömningar i ärenden om sekretessmarkering. Enligt utredningens mening är det dock inte prövningen av att en hotsituation uppfyller lagens krav som innebär störst svårigheter. Vid handläggningen av kvarskrivningsärenden torde problemen i första hand gälla frågan om varför sekretess inte är en tillräcklig skyddsåtgärd. Prövningen av den frågan kan inte sägas ligga närmare till hands för någon annan myndighet än skattemyndigheten. Detsamma gäller bedömningen av konsekvenserna av kvarskrivning.

Frågor om id-byte prövas visserligen av domstol. Skälet till det torde i första hand vara att id-byte berör tredje mans rätt på ett helt annat sätt än vad som är fallet med kvarskrivning. Från utredningens utgångspunkter finns det inte skäl att föreslå att beslut om kvarskrivning flyttas från skattemyndigheterna.

Det är en annan sak att avsaknaden av domstolsavgöranden kan sägas innebära svårigheter vid bedömningen av kvarskrivningsfrågor. För att få vägledande avgöranden till stånd bör RSV noggrant följa skattemyndigheternas prövning av kvarskrivningsärenden.

4.2.8 Skattemyndigheten hjälper den kvarskrivne

Skattemyndigheten skall få som särskild uppgift att hjälpa personer som har kvarskrivits om dessas hjälpbehov inte kan tillgodoses på annat sätt.

I Fbfprop. (s. 117) uttalas att skattemyndigheten bör upplysa den enskilde om effekterna i olika sammanhang av att folkbokföringsorten inte visar den verkliga bosättningen. RSV har i rekommendationer till skattemyndigheter-

na framhållit att en person som begär kvarskrivning bör informeras om konsekvenserna av ett kvarskrivningsbeslut[7].

En person som har medgivits kvarskrivning är ofta i en besvärlig situation. Hon eller han är utsatt för någon form av förföljelse och har därför bytt bostadsort. Även om den enskilde i förväg kan få information om vad kvarskrivningen innebär är det säkerligen först senare som vissa svårigheter blir tydliga.

Svårigheterna kan gälla hur vårdnadshavaren skall gå till väga för att ett kvarskrivet barn skall kunna byta skola eller vad som krävs för att en kvarskriven person skall få rätt till sjukvård på vistelseorten. Även kontakter med försäkringskassan kan vara komplicerade för den som inte är folkbokförd där hon eller han vistas. Allmänt kan den kvarskrivne behöva hjälp vid myndighetskontakter av olika slag. Den enskilde kan också behöva råd för att förstå följderna av att hon eller han lämnar ut uppgifter om sin verkliga adress till någon myndighet.

Utredningen föreslår att skattemyndigheten får till uppgift att hjälpa kvarskrivna personer med olika frågor som uppkommer med anledning av kvarskrivningen. Samtidigt måste även andra myndigheter vara beredda att bistå den enskilde. I många fall har den kvarskrivne sedan tidigare kontakt med socialtjänsten. Det kan då vara naturligt att hjälpen lämnas den vägen. Socialtjänsten torde allmänt ha goda förutsättningar att hjälpa den kvarskrivne. Dennes situation är trots allt ganska okomplicerad i jämförelse med vad som gäller för den som har medgivits id-byte.

Huvudansvaret för att den kvarskrivne får den hjälp som behövs bör ligga hos den skattemyndighet som har beslutat om kvarskrivningen. Det får dock vara en sak för skatteförvaltningen att organisera hjälpverksamheten på det sätt som bäst överensstämmer med förvaltningens verksamhet i övrigt.

---

[7] Handbok för folkbokföring avsnitt 5.3 s. 8.

5 Id-byte

5.1 Kort bakgrund

5.1.1 Varför id-byte

Bestämmelser om id-byte, eller fingerade personuppgifter som är den korrekta benämningen, infördes i lagstiftningen den 1 juli 1991. Id-byte regleras inte i FbfL utan i lagen om fingerade personuppgifter (FiL) men är ändå kopplat till folkbokföringen.

När id-byte har skett registreras den som medgivits bytet med bl.a. fingerat personnummer och namn i folkbokföringen och hos olika myndigheter. Personen i fråga använder så gott som undantagslöst de fingerade uppgifterna. Den "gamla identiteten" är avregistrerad inom folkbokföringen på motsvarande sätt som sker vid utvandring. Det framgår att avregistreringen har sin grund i att den enskilde använder fingerade personuppgifter. Den som bytt identitet är folkbokförd under de nya uppgifterna på den ort där hon eller han är bosatt. Genom att personen använder fingerade personuppgifter om sig själv kan vederbörande sägas ge sken av att vara en annan person än den hon eller han verkligen är.

Upprinnelsen till bestämmelserna om id-byte är att söka i de tilläggsdirektiv (Dir. 1989:64) som 1983 års folkbokföringskommitté fick i december 1989. Direktiven angav att åtgärder borde vidtas som förhindrade att någon med hjälp av personnummer kunde leta rätt på en person i syfte att utöva förföljelse. Enligt direktiven borde kommittén överväga om ändring av personnummer kunde utgöra ett effektivt skydd mot förföljelse.

1983 års folkbokföringskommitté föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1990:50) att förföljda personer skulle skyddas, inte bara genom kvarskriv-

ning, utan också med hjälp av identitetsbyte. Lagstiftningen om fingerade personuppgifter följer också till stor del kommitteförslaget, även om främst förfarandet som leder fram till id-byte fick en annan utformning än vad kommittén hade tänkt sig.

Id-byte har samma syfte som kvarskrivning. Åtgärden skall skydda mot att en viss person utsätts för förföljelse av en eller flera andra personer. Förföljaren är oftast känd när fråga om id-byte aktualiseras men åtgärden kan användas även när denne inte går att närmare identifiera. Mera avgränsat kan syftet med id-byte sägas vara att hindra att en förföljare, med hjälp av allmänna handlingar hos en myndighet, får kännedom om var den person som behöver skyddas bor eller vistas.

Att id-byte är kopplat till folkbokföringen beror på att det inom folkbokföringen sker en omfattande registrering av adresser och andra personuppgifter vilka mer eller mindre automatiskt vidarebefordras till ett stort antal andra myndigheter. Även företag och olika sammanslutningar använder folkbokföringsuppgifter i stor omfattning, bl.a. för att aktualisera kundregister. Registrering och tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter sker med hjälp av ADB och uppgifterna är därför lätt tillgängliga.

Det är emellertid inte bara ADB-hanteringen och den omfattande spridningen av uppgifterna som medför problem för den som behöver dölja sin adress för en eller flera andra personer. Även den höga graden av offentlighet som råder för grundläggande personuppgifter hos olika myndigheter ställer till svårigheter för den som riskerar förföljelse. Om inte några särskilda åtgärder vidtas är det en enkel sak för någon att med hjälp av folkbokföringsuppgifter, hos en skattemyndighet eller annan myndighet, ta reda på var en viss person är bosatt.

En omständighet av särskild betydelse i sammanhanget är den omfattande användningen av personnummer som förekommer i samhället. För en säker identifiering av registrerade personer och för en effektiv samkörning av uppgifter mellan olika myndigheter och register har det bedömts nödvändigt att personnumret kommer till användning. Personnumret är ett nyckelbegrepp när det gäller att hos myndigheter söka information om personer och så kallat sökbegrepp i alla ADB-register. Den som

känner till en persons personnummer kan alltså få reda på exempelvis vederbörandes adress medan enbart en namnuppgift ofta inte är tillräcklig för detta. Ändring av personnummer är därför en viktig faktor i ett id-byte.

5.1.2 Förutsättningar för id-byte i dagsläget

Id-byte kan, enligt 1 § FiL, bli aktuellt endast för den som riskerar att bli utsatt för särskilt allvarlig brottslighet. Lagen anger att det måste röra sig om brott som riktar sig mot personens liv, hälsa eller frihet. I Fbfprop. förtydligas detta. Däri (s. 143) uttalas att det som i första hand avses är brottslighet som är direkt livshotande eller som syftar till svår kroppsskada eller grov frihetskränkning och som regleras i 3, 4 och 6 kap. brottsbalken. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1994 s. 497 II slagit fast att fara för bortförande av barn skall anses utgöra en sådan risk som avses i FiL.

Det är emellertid inte alla former av brott mot en persons liv, frihet eller hälsa som i dagsläget utgör grund för id-byte. Det har nämligen varit lagstiftarens avsikt att endast brott med höga straffvärden skall kunna grunda id-byte. I Fbfprop. talas det om brott vars utförande skulle föranleda ett mycket kännbart fängelsestraff. Kravet på att det endast är svårare brottslighet som skall kunna läggas till grund för id-byte markeras i lagtexten genom uttrycket "särskilt allvarlig brottslighet".

Enligt 1 § FiL skall det finnas en "uppenbar risk" för särskilt allvarlig brottslighet för att id-byte skall kunna medges. Enbart brottsrisk räcker emellertid inte. Det krävs också att personen i fråga inte kan ges tillräckligt skydd på annat sätt. Som nämnts har lagstiftaren betonat att id-byte skall tas till som en sista utväg när andra åtgärder inte räcker. För att ett id-byte skall få medges måste det vara klarlagt att kvarskrivning inte räcker för att skydda personen i fråga (Fbfprop. s. 144).

I dagsläget kan id-byte medges endast för bestämd tid. Den längsta tid som lagen tillåter är fem år. Lagen utesluter dock inte att id-byte kan medges för mer än en period. Lagens förarbeten berör inte närmare frågan

om för hur lång tid ett id-byte skall gälla. I Fbfprop. (s. 120) uttalades endast att ett medgivande till id-byte bör vara tidsbegränsat och att tiden får bestämmas med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet.

Id-byte beslutas av domstol. Stockholms tingsrätt är första domstolsinstans i alla ärenden om id-byte. Tingsrättens avgörande kan överklagas till Svea hovrätt och Högsta domstolen enligt allmänna regler. Ansökan till tingsrätten om id-byte görs i första hand av Rikspolisstyrelsen (RPS) efter framställning från den som önskar id-byte. RPS har rätt att avslå en framställning om styrelsen bedömer att den enskilde inte har någon utsikt att erhålla id-byte. Om det sker har den enskilde rätt att själv ansöka hos tingsrätten.

5.2 Rikspolisstyrelsens utvärdering

RPS har på regeringens uppdrag utvärderat FiL. Utvärderingen finns redovisad i RPS Rapport 1995:3.

I rapporten konstaterar RPS att det under tiden 1 juli 1991-30 juni 1994 gjorts 63 framställningar till styrelsen om id-byte. Nio av dessa har resulterat i medgivande till byte.

För att id-byte skall vara ett effektivt skydd har i princip endast RPS tillgång till sambandet mellan den ursprungliga och den fingerade identiteten. RPS har konstaterat att främst detta medför en rad olika problem av framför allt praktiskt slag. Problemen drabbar den som har medgivits id-byte men också myndigheter och andra.

RPS har i sin rapport lämnat förslag vilka kan sammanfattas enligt följande:

- Det bör övervägas om inte möjlighet till permanent id-byte bör införas i stället för fingerade personuppgifter. Den enskilde bör dock ha möjlighet att återta sin ursprungliga identitet. Styrelsen grundar sitt ställningstagande på att det läggs ned ganska omfattande resurser i ärenden angående fingerade personuppgifter såväl under utredningen som efter det att identitetsbyte har genomförts. Vidare torde skyddsbehovet där identitetsbyte kan komma ifråga vara långvarigt, kanske tio

år eller mer. Därtill bör beaktas att berörd person förmodligen kommer att få stora problem vid återgången till den ursprungliga identiteten.

- Förutsättningarna för att få använda fingerade personuppgifter bör ses över. Bakgrunden härtill är att det, enligt styrelsen uppfattning, i nuvarande praxis förekommer vissa oklarheter när det gäller bedömningen av de i lagen angivna förutsättningarna för ett medgivande. Vidare bör beaktas Riksskatteverkets synsätt som innebär att om sökanden inte i önskvärd grad medverkar vid kartläggningen av sina ekonomiska förhållanden i utredningen vid begäran om fingerade personuppgifter, detta bör påverka bedömningen av om medgivande skall lämnas.

- Personer som använder fingerade personuppgifter bör få hjälp med de komplikationer som uppstår på grund av identitetsbytet. Styrelsen föreslår därför att en enda myndighet - en "kontaktmyndighet" - skall med bistånd av "fackmyndigheter" hjälpa personen i olika sammanhang och att personen ges möjlighet att få offentligt biträde eller liknande. Ett alternativ till "kontaktmyndighet" kan vara Brottsoffermyndigheten, som inrättades den 1 juli 1994 genom lagen (1994:424) om ändring i brottsskadelagen (1978:413). I Brottsoffermyndighetens verksamhet ingår bl.a. att främja brottsoffers rättigheter, behov och intressen (jfr förordningen (1994:572) med instruktion för Brottsoffermyndigheten). En annan möjlighet skulle kunna vara Rikspolisstyrelsen eftersom styrelsen kommer i kontakt med berörd person i samband med utredningen i ärendet om fingerade personuppgifter. Det ankommer även på styrelsen att bestämma vederbörandes fingerade personuppgifter och se till att dessa registreras i folkbokföringen. Vidare föreslår styrelsen att "fackmyndigheterna" bemyndigas att vidta erforderliga åtgärder för att hjälpa den skyddade personen. I vissa sammanhang bör det övervägas om inte kopplingen mellan den verkliga och den fingerade identiteten kan lämnas ut till flera myndigheter. För sådana fall bör dock bestämmelsen i 7 kap. 15 § tredje stycket sekretesslagen (1980:100) ändras så att sekretesskyddet även omfattar verksamhet som är en följd av identitetsbytet.

- RPS skyldighet att företa utredning med anledning av framställning om medgivande att använda fingerade personuppgifter och handläggningsförfarandet sedan medgivande har lämnats bör närmare regleras i uttryckliga lagbestämmelser.

- I sekretesslagen bör införas en särskild bestämmelse som innebär att polisen får tillgång till sekretessbelagda uppgifter i samband med utredningar angående fingerade personuppgifter.

- Ansökningsförfarandet bör ändras så att den som vill använda fingerade personuppgifter själv skall ansöka direkt till tingsrätten och att tingsrätten ges möjlighet att anlita styrelsen för den utredning som behövs. Ett alternativ till detta skulle kunna vara att styrelsen bedömer att det inte finns skäl att lämna medgivande och att den enskilde, såsom f.n., kan vända sig till tingsrätten efter styrelsens avslagsbeslut.
- Fråga vem som skall svara för kostnader som uppkommer till följd av identitetsbyte bör utredas.

5.3 Överväganden och förslag

5.3.1 Komplikationer vid id-byte

Utredningen är tveksam till utlämnande av uppgifter som leder till att verklig och fingerad identitet kan kopplas samman. I de undantagsfall ett utlämnande till viss myndighet är ofrånkomligt, främst för att den enskilde inte skall gå miste om vissa grundläggande rättigheter i samhället, måste det ske under betryggande former. Utredningen föreslår en stärkt sekretess vid sådant utlämnande.

Allmänt

Lagstiftaren torde ha varit väl medveten om att ett id-byte skulle komma att medföra en hel del negativa effekter, inte bara för den som medges skyddsåtgärden utan också för andra personer samt för myndigheter. Behovet att kunna erbjuda en särskilt utsatt person skydd ansågs dock väga så tungt att andra intressen i stor utsträckning fick stå tillbaka. Det torde ha varit skälet till att olika konsekvenser av id-byte inte berördes närmare i förarbetena till FiL.

Svårigheterna som efter ett id-byte drabbar både den enskilde och tredje man har nästan alltid samma grundorsak. När medgivande har lämnats till ett id-byte registreras omedelbart fingerade uppgifter inom folkbokföringen för personen i fråga. I likhet med andra uppgifter inom folkbokföringen förs de fingerade uppgifterna vidare i första hand till olika

myndigheter men också till företag m.fl. Registreringen av fingerade uppgifter inom folkbokföringen ger intryck av att avse en person som inte tidigare har varit folkbokförd. Det kan exempelvis se ut som om personen nyligen har flyttat in från utlandet trots att hon eller han är född i Sverige och har levt hela sitt liv här. Inte på något sätt framgår det att personen egentligen har annat namn och personnummer m.m. Ingen kan upptäcka att den person som har registrerats inom folkbokföringen har bytt identitet. Ingen kan koppla samman fingerade och verkliga uppgifter.

Myndigheter och företag som har att göra med en person som har bytt identitet har alltså inte någon kännedom om bytet. Förhållanden som hänger samman med personens liv före id-bytet är helt okända för dem. Uppgifter som rör den enskilde för tiden före id-bytet kan därmed inte kopplas samman med den nya fingerade identiteten. Det är detta förhållande som ställer till svårigheter för den enskilde, myndigheter och andra. Myndigheter som administrerar socialförsäkringen kan inte se pensionsförmåner som den enskilde tidigare har tjänat in. Det drabbar den enskilde i hög grad. Den som har bytt identitet har svårt att åberopa äldre betyg och intyg av olika slag eftersom dessa är utfärdade i hennes eller hans verkliga namn. Kronofogdemyndigheten kan inte upptäcka att man har att göra med en person som även har skulder under annat namn. Ett företag som får en beställning från en person som har bytt identitet känner inte till om man tidigare haft kontakt med personen i fråga under dennes verkliga namn. En fordringsägare som söker den som har bytt identitet med anledning av en förpliktelse som denne har ingått i sin verkliga identitet kan inte få kontakt med vederbörande.

I Fbfprop. betonas att id-bytet inte medför någon rättslig förändring av personens namn eller andra förhållanden. Den skyddade får rätt att dölja de verkliga uppgifterna men rättsligt är hon eller han samma person som tidigare. Personen i fråga torde inte ha någon skyldighet att använda de fingerade uppgifterna utan kan också i vissa sammanhang nyttja sitt verkliga namn och personnummer m.m. Det har inte någon privaträttslig betydelse om personen ingår avtal eller andra rättshandlingar med användande av verkliga eller fingerade uppgifter. Hela tiden är det samma rätts-

subjekt som kan göras ansvarig. Motsvarande gäller i fråga om offentligrättsliga förpliktelser.

Självfallet skulle skyddet för den förföljde förbättras om hon eller han fick åberopa handlingar som var direkt framställda som ett led i skyddet av vederbörande, t.ex ändrade eller påhittade betyg och intyg av olika slag. Utan särskilt lagstöd kan ett sådant förfarande bedömas som förfalskning eller liknande brott. Utredningen vill inte förorda att den som har erhållit id-byte får rätt och möjlighet att använda påhittade handlingar. En sådan ordning uppfattas säkerligen som oförenlig med vår rättstradition i än högre grad än vad som gäller beträffande det nuvarande id-bytet.

En form av id-byte som inbegriper användning av falska handlingar med oriktiga uppgifter om levnadsförhållanden torde också ha små möjligheter att bli riktigt hållbar. Tvärtom kan den som skall använda uppgifterna lätt hamna i en besvärlig situation, insnärjd i lögner och motstridiga uppgifter. Ordningen kan vidare missbrukas av den som använder uppgifterna samt leda till rättsförluster för tredje man.

Ordningen med förfalskade handlingar ligger inte heller i linje med det synsätt på id-byte som utredningen allmänt har anlagt. Ser man id-byte som ett permanent arrangemang som innebär att den som fått byta identitet också befrias från tidigare förpliktelser, kan förfalskningar och påhittade levnadsförhållanden m.m. kanske vara berättigade. Om man däremot ser id-bytet som en tillfällig skyddsåtgärd i en akut situation är de svårare att motivera.

I detta avsnitt skall utredningen något närmare belysa de negativa konsekvenserna av id-byte.

Behöver vissa myndigheter känna till id-bytet?

I dagsläget medverkar RPS till att några myndigheter kan sammanföra vissa fingerade uppgifter med verkliga uppgifter. Det sker efter medgivande från den som har bytt identitet och görs för att hon eller han inte skall stå utanför vissa grundläggande samhällsfunktioner. Den manuella

uppgiftsöverföring som sker behöver inte innebära att vederbörande myndighet får kännedom om kopplingen mellan gammal och ny identitet.

Som RPS och andra myndigheter påpekat kan en manuell hantering vid sidan av ordinarie rutiner leda till att flera personer hos den berörda myndigheten måste engageras. Med en sådan handläggning ökar risken för att känsliga uppgifter som rör ett id-byte sprids.

Nackdelen med ett utlämnande är självfallet att det hos mottagande myndighet finns uppgift om den känsliga kopplingen mellan verklig och fingerad identitet. Den som tar del av kopplingsuppgiften får alltså reda på bland annat det fingerade namn och personnummer som en förföljd person använder liksom var personen är bosatt. För att inte skyddet för den enskilde skall försämras vid ett eventuellt uppgiftslämnande föreslår RPS en stärkt sekretess. Sekretesskyddet skulle kunna förbättras exempelvis genom att sekretessen i ärende om id-byte enligt 7 kap. 15 § SekrL gällde även hos myndighet som tog del av en uppgift från sådant ärende.

Enligt utredningens mening bör det inte förekomma automatisk överföring av uppgift om id-byte från RPS till någon annan myndighet. Den enskildes behov av skydd talar starkt mot en sådan ordning även om mottagande myndighet kan erbjuda viss sekretess för uppgiften. Utredningen förordar i stället att den informella ordning som nu tillämpas, och som bygger på överväganden i det enskilda fallet, kommer till användning även fortsättningsvis. RPS får alltså efter samråd med den enskilde lämna ut vissa uppgifter till annan myndighet som kan behövas för att den enskilde skall kunna ta tillvara sin rätt. Det är en fördel om den myndighet som berörs utser en särskild handläggare för kontakterna med RPS.

I vissa fall är det som nämnts inte nödvändigt att en myndighet får del av kopplingsuppgiften mellan gammal och fingerad identitet. Det kan räcka med att myndigheten genom RPS medverkan kan föra över vissa uppgifter från verklig till fingerad identitet. Det förekommer dock situationer där det kan vara nödvändigt att en myndighet får full kännedom om vilken person det är som döljer sig bakom en fingerad identitet. För dessa fall vore det en fördel om uppgifterna hos myndigheten kunde vara skyddade med en

stark sekretess. I dagsläget gäller sekretess hos RPS och domstol i ärende om id-byte för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgifter kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men (7 kap. 15 § 3 st SekrL). Utredningen föreslår att sekretessen inte begränsas till enbart själva ärendet om id-bytet utan att den utvidgas till att i alla sammanhang omfatta uppgift om den som har bytt identitet. Sekretessen skulle därmed gälla hos det fåtal myndigheter som förvarar uppgifter som medför att en persons verkliga och fingerade identitet helt eller delvis kan kopplas samman.

Minst lika viktig som den formella sekretessen är de interna rutiner som myndigheten tillämpar för hanteringen av personuppgifter. Skulle en myndighet få del av någon uppgift som kan vara känslig för den som har bytt identitet måste den självfallet behandlas försiktigt. RPS bör överväga denna omständighet när ett uppgiftsutlämnande aktualiseras. Styrelsen bör regelmässigt samråda med den enskilde när utlämnande övervägs.

Den nu berörda situationen med utlämnande av någon uppgift som kan kopplas till ett id-byte uppkommer endast undantagsvis. Inom många samhällsområden finns det inte skäl att koppla ihop verkliga och fingerade personuppgifter.

Rättegång m.m.

Tidigare har avhandlats frågan om personer med sekretessmarkering och kvarskrivna personer som parter i rättegång. RPS har i sin rapport pekat på vad som händer om den som har fått byta identitet måste uppträda som part i en rättegång. Personen kan exempelvis komma att bli föremål för ansökan om betalningsföreläggande eller stämmas inför domstol för att svara på yrkanden om fullgörelse av förpliktelser av olika slag. Om förpliktelsen redan är fastställd i en exekutionstitel kan den förföljde också bli föremål för utmätning eller annan verkställighet. Hon eller han hamnar i dessa fall i en besvärlig situation, särskilt om det är förföljaren som är motpart i målet.

Det finns inte någon laglig möjlighet för den som har fått byta identitet att undandra sig några förpliktelser. Personen i fråga har inte heller rätt att vägra medverka i ett rättsligt förfarandet med hänvisning till id-bytet. Det är inte otänkbart att personen i fråga kan bli skyldig att inställa sig personligen exempelvis inför allmän domstol. Därvid föreligger risk för att den skyddade personens verkliga identitet avslöjas. Även om den som bytt identitet anlitar ombud eller biträde är en sådan risk inte utesluten.

RSV har i yttrande till RPS under utvärderingen av FiL diskuterat om de problem som kan uppstå hos kronofogdemyndigheten i mål om betalningsföreläggande och verkställighet mot en person som fått byta identitet. Resonemanget mynnar ut i att det är enklast och lämpligast att avbryta den summariska processen och verkställigheten om det visar sig att gäldenären bytt identitet. RSV har påpekat att en förföljare kan använda förfarandena hos kronofogdemyndigheten för att spåra upp personen i fråga.

Otvivelaktigt är den modell som RSV förespråkar praktisk och till fördel för den person som behöver skydd. Förfarandet kan dock knappast tillämpas utan stöd av uttryckliga föreskrifter eftersom det i hög grad påverkar tredje mans rätt. Utredningen är tveksam till om det är lämpligt att på detta sätt i praktiken knyta rättsverkningar till id-bytet. Det bör i stället sökas andra lösningar på de problem som kan uppstå när den förföljde är part i en process eller i mål om verkställighet.

RSV har pekat på det angelägna i att den grundläggande utredning som RPS alltid gör då id-byte kan bli aktuellt också får omfatta den förföljdes ekonomiska förhållanden. Verket har anfört att det bör göras en minst lika fullständig ekonomisk kartläggning av personens ekonomi som vid skuldsanering. Utredningen delar helt detta synsätt. Genom en sådan kartläggning går det att bedöma om personen efter id-bytet kommer att få några krav mot sig till följd av förpliktelser som uppkommit tidigare. Skulle det visa sig att personen har stora skulder bör det övervägas om skuldsanering kan erhållas. I annat fall bör den förföljde få hjälp med någon form av informell skuldsanering. Under alla förhållanden bör den enskilde i möjligaste mån reglera sina skulder före id-bytet.

Oavsett vilka förberedelser som vidtas inför ett id-byte finns det ändå processer som kan drabba den som har fått byta identitet. Om en borgenär med hjälp av verkliga uppgifter om namn och personnummer söker efter en person som har medgivits id-byte hamnar borgenären förr eller senare hos folkbokföringen. Där får borgenären beskedet att den som söks har bytt identitet. Därmed kan den skyddade personen nås genom medverkan av RPS. Med den roll som utredningen vill ge styrelsen, och som RPS till stor del fullgör redan i dagsläget, kommer RPS att söka förmå den skyddade att infria sina åtaganden. Denne har ett starkt intresse av att medverka till en frivillig lösning. Motparten kan annars komma att begära att få ut uppgifter om personens verkliga hemvist m.m. från RPS.

Skulle den som har medgivits id-byte inte vilja medverka till att under hand lösa en tvist med annan person än förföljaren kan alltså fråga om utlämnande av uppgifter om henne eller honom uppkomma. Det ankommer då på RPS att pröva om uppgifterna om den skyddade personens fingerade namn och adress m.m. skall röjas. Sekretesskyddet för den som har medgivits id-byte är dock starkt, starkare än för den som enbart är beroende av folkbokföringssekretessen. Det är inte uteslutet att RPS, eller domstol, finner att det står klart att uppgifter om den som har medgivits id-byte kan röjas utan att den enskilde eller honom närstående lider men.

Om det är en förföljare som framställer ett ekonomiskt anspråk mot den som har bytt identitet torde det knappast bli aktuellt att röja offrets nya identitet. Saken kan bli mer komplicerad om förföljaren väcker talan om vårdnad eller umgänge beträffande ett barn som han och den skyddade personen har tillsammans. Även i ett sådant fall talar dock, enligt utredningens mening, bestämmelsen om sekretess starkt för att uppgifter om den enskilde inte kan lämnas ut (jfr avsnitt 2.2.4). En förföljd kvinna som tvingas in i en vårdnads- eller umgängestvist där förföljaren är kärande hamnar i en omöjlig situation. En sedvanlig process kan i praktiken inte genomföras utan att kvinnans fingerade identitet och vistelseort avslöjas (jfr avsnitt 4.2.2 Rättegångsfrågor).

När det gäller fullgörandet av förpliktelser som har uppkommit efter id-bytet föreligger det inte några problem för den som har bytt identitet.

Dessa förpliktelser är ingångna i den nya identiteten och det finns i en rättegång inget intresse för den verkliga identiteten.

Socialförsäkring och sjukvård

Särskilt när det gäller försäkrings- och bidragsförmåner som administreras av försäkringskassorna och RFV drabbas den enskilde av svårigheter när ett id-byte görs i dagsläget[8]. Det är därför som kassorna i dagsläget från RPS och den enskilde får vissa uppgifter om id-byte. Som nämnts tidigare är det dock inte säkert att en kassa alla gånger behöver ha full kännedom om ett id-byte.

I fråga om bostadsbidrag och barnbidrag föreligger inte några större svårigheter. Dessa bidrag torde kunna utgå utan problem även till den som har medgivits id-byte.

Problemen verkar däremot vara betydligt större när det gäller bidragsförskott som utbetalas till en förföljd person för barn som förföljaren är underhållsskyldig mot. RFV har bedömt att risken är stor för att den fingerade identiteten röjs i ärenden om bidragsförskott. Bidragsförskott utbetalas därför till den berättigade med användning av den verkliga identiteten. Det belyser att den som bytt identitet kanske ändå i vissa sammanhang måste bruka sina verkliga personuppgifter, något som naturligtvis måste vara besvärande för henne eller honom.

När det gäller pensions- och sjukförsäkringsfrågor föreligger det ett stort behov av att berörd myndighet kan knyta samman verklig och fingerad identitet. När pension i någon form aktualiseras måste exempelvis pensionspoäng intjänade i verklig och fingerad identitet kunna kopplas samman. Den enskilde kan annars gå miste om betydande belopp.

I vissa typer av ärenden hos försäkringskassorna finns pappersdokument med personuppgifter. Dokumenten samlas i akter som normalt överförs mellan olika kassakontor när en person flyttar från ett kontors

---

[8]Frågan har avhandlats ganska ingående vid RPS utvärdering av FiL, se RPS rapport bilagorna 1, 3 och 4.

verksamhetsområde till ett annat. Om akten inte överförs vid id-byte kommer kassan att sakna all historik rörande den som har bytt identitet.

Utan att återge ytterligare svårigheter konstaterar utredningen att de negativa konsekvenserna av ett id-byte är särskilt tydliga inom socialförsäkringsområdet. De uppkommande frågorna måste emellertid hanteras med beaktande av att den enskilde har rätt att använda fingerade personuppgifter. Det är knappast acceptabelt att uppgiftsanvändningen leder till att hon eller han måste avstå från vissa bidrag eller ersättningar. Försäkringskassorna och RFV måste ha ett särskilt ansvar för att det inte blir fallet. Med utredningsförslaget i avsnitt 5.3.10 får RPS en skyldighet att hjälpa den enskilde att komma till sin rätt i olika sammanhang.

På det här området, liksom på andra områden som den förföljde personen kommer i kontakt med, måste ansvariga myndigheter vara beredda till en flexibel och informell ärendehandläggning. Det kan också bli ofrånkomligt att de regelverk som styr handläggningen tillämpas på ett sätt som annars inte godtas. För att det skydd som ett id-byte medför inte skall gå förlorat kan myndigheterna inte alla gånger grunda sina beslut om bidrag och ersättningar på ett fullständigt underlag. I vissa fall bör man kunna godta att RPS lämnar vissa upplysningar om den enskilde i stället för att kräva en fullständig koppling mellan verklig och fingerad identitet.

Inom all form av *sjukvård* kan problem uppstå eftersom sjukvården inte har tillgång till uppgifter om personens tidigare sjukdomar eller andra förhållanden som kan vara av betydelse.

Körkort och bilinnehav

Vägverket har i RPS rapport pekat på att id-byten medför svårigheter vid utfärdande och innehav av körkort samt för verkets hantering av bil- och felparkeringsregister. Verket har hittills fått manuella underrättelser från RPS om id-byten som har berört verkets ansvarsområden och har därigenom, bland annat i sina register, fört över uppgifter från den verkliga identiteten till den fingerade. Den ordningen har enligt verket ändå medfört

komplikationer vid exempelvis förarprov och lett till att personer som har bytt identitet har nödgats avslöja id-bytet och sitt verkliga personnummer.

Vägverket har bedömt att det blir en bättre ordning, både för myndigheten och den enskilde, om verket automatiskt får meddelande om id-byten. Därvid skulle verket bl.a. i sina register kunna föra över uppgifter som registrerats för den verkliga identiteten till den fingerade identiteten. Alternativt skulle vägverket kunna utse en särskild kontaktperson som kan hjälpa den som erhållit id-byte med de arrangemang som kan vara nödvändiga exempelvis vid förnyelse av körkort och registrering av bilinnehav.

Vägverkets ansvarsområden berör en stor del av befolkningen eftersom verket bl.a. utfärdar körkort och registrerar bilinnehav. Körkort är också den vanligast förekommande legitimationshandlingen i samhället. Sannolikheten för att en person som fått byta identitet på ett eller annat sätt kommer i kontakt med verket är därför stor. Om personen har körkort vid id-bytet har det ansetts att ett nytt körkortet måste utfärdas och förses med fingerat personnummer och namn. Verket måste då få kännedom om id-bytet. Hur det skall ske bör dock bli en fråga för RPS och den enskilde. Utredningen har, som anförts tidigare, allmänt ställt sig tveksam till att myndigheter "automatiskt" får del av uppgifter om id-byte.

Beskattning

RSV har under RPS utvärdering anfört att id-byte, såvitt gäller skatteförvaltningens ansvarsområden, får konsekvenser för beskattningen och för kronofogdemyndigheternas handläggning av mål om betalningsföreläggande och verkställighet. De båda senare fallen har berörts tidigare.

När det gäller beskattningen konstaterar RSV att den som medgivits id-byte kan komma att beskattas både under verklig och fingerad identitet. Det kan bl.a. leda till att personen i fråga får göra dubbla grundavdrag. Utredningen konstaterar att det kan vara till nackdel för den enskilde vid beräkning av pensionsgrundande inkomst. RSV har bedömt att olägenheterna på skatteområdet av id-byte får godtas och inte ansett det nöd-

vändigt att kopplingen mellan gammal och ny identitet blir känd inom beskattningen.

Andra områden

I ärende om svenskt *medborgarskap* torde det vara nödvändigt att den beslutande myndigheten har tillgång till även de verkliga uppgifterna.

Enligt RPS rapport har komplikationer uppstått för personer som bytt identitet bland annat vid kontakter med *banker och försäkringsbolag*. När det gället banker är det särskilt lån och betalningsförmedling som komplicerats av id-bytet. Svårigheter vid kontakter med försäkringsbolag har visat sig bland annat i fråga om pensions-, arbetsmarknads- och trafikförsäkringar.

Eftersom den som bytt identitet uppträder under påhittade uppgifter är det uppenbart att vederbörande stöter på svårigheter *i arbetslivet och inom utbildningsområdet*. Det är självfallet ägnat att väcka förvåning hos en arbetsgivare när en person som söker anställning åberopar intyg och betyg som utfärdats för, som det verkar, en helt annan person. Det är ofrånkomligt att det i ett sådant läge på ett mycket tydligt sätt uppenbaras att ett id-byte skett.

På det familjerättsliga området kan ett id-byte också få konsekvenser. Det är mindre troligt att den förföljde skulle bli inblandad i en *faderskapsprocess*. Skulle så bli fallet är det närmast synpunkter av den art som påtalats i samband med rättegångar som gör sig gällande. Detsamma gäller om fråga uppkommer att fastställa *underhållsbidrag* till barn för den som bytt identitet liksom vid andra tvister som kan föranledas av bestämmelserna i föräldrabalken.

Skulle den skyddade personen vilja ingå *äktenskap* uppstår särskilda svårigheter. Hindersprövning kan knappast rättsenligt göras enbart utifrån de fingerade uppgifterna.

Om en person som har bytt identitet avlider kan arvsberättigade släktingar ha svårt att bevaka sin rätt. Det beror på att folkbokföringen inte alla gånger utvisar de rätta släktskapsförhållandena och dessa kan vara

okända för den som skall utreda boet. Id-bytet påverkar också möjligheten för den som bytt identitet att bevaka sin rätt när en släkting avlider. Den skyddade kan ju inte lokaliseras med hjälp av folkbokföringen.

Vissa förvärv eller innehav av egendom kräver registrering hos myndighet. Det gäller bl.a. *fast egendom* och *fordon*. Egendom som en person har förvärvat före ett id-byte torde vara svår att avyttra i den fingerade identiteten. En avyttring bör göras antingen före bytet eller med användande av personens verkliga uppgifter. För att minska risken för förföljelse torde det förstnämnda alternativet vara att föredra.

Viss yrkesutövning kan kräva *legitimation*, *auktorisation* eller *tillstånd*. En person som exempelvis har läkarlegitimation i sin verkliga identitet kan inte utan vidare använda den efter ett id-byte. När id-byte har skett bör den myndighet som har utfärdat legitimation eller tillstånd av något slag medverka till att den enskilde får en ny handling med de fingerade uppgifterna.

En utlänning som vistas i Sverige kan behöva *uppehållstillstånd*. Ett sådant tillstånd kan behöva ändras om tillståndsinnehavaren byter identitet.

Sammanfattning

Det kan tyckas som om id-byte skulle medföra problem på snart sagt alla livets områden. Svårigheterna får dock inte överdrivas. Den grundläggande utredning som måste föregå varje id-byte skall ge en tämligen fullständig bild över personens förhållanden på olika plan. Därmed bör det på ett tydligt sätt framgå både svårigheter som föreligger och som kan förväntas i framtiden. På så sätt kan problemen undanröjas redan före id-bytet eller i vart fall inte vara okända när de dyker upp. Med benäget bistånd från RPS skall de svårigheter som uppstår gå att lösa.

Id-byte måste kombineras med en rad åtgärder som den förföljde själv vidtar för att undgå förföljelse. I avsnitt 5.3.3 anger utredningen några exempel där kvarskrivning framstår som en otillräcklig åtgärd och i stället id-byte bör kunna motiveras. Samtidigt konstateras emellertid att även ett id-byte kan ha begränsad effekt i vissa situationer. Det måste således

klargöras att det finns vissa, om än mycket ovanliga situationer, där inte heller id-byte utgör ett fullgott skydd. Id-byte får således inte uppfattas som en åtgärd som i ett slag undanröjer alla risker för att den som bytt identitet därefter utsätts för förföljelse. Avgörande är också att den som har bytt identitet själv måste ändra sin livsföring och "göra sig så dold som möjligt".

5.3.2 Id-byte endast då allvarligt brott befaras

Även i fortsättningen bör id-byte kunna ske endast om det finns risk för allvarligt brott mot den enskildes liv, hälsa eller frihet. Utredningen har dock funnit skäl att något sänka kraven på brottslighetens svårighetsgrad och på den risk som skall föreligga.

Den gällande lagstiftningen bygger på att id-byte skall beviljas endast den som är utsatt för ett allvarligt hot. RPS har i sin rapport anfört att det inte finns anledning att ändra förutsättningarna för id-byte och inte närmare berört frågan om hotsituationen. Inte heller utredningsdirektiven går in på denna fråga men anger att utredningen skall göra en översyn av förutsättningarna för id-byte. Utredningen har också funnit det naturligt att närmare undersöka om kraven på hotsituationen behöver förändras.

I dagsläget är det endast risk för brott som riktar sig mot någons liv, frihet eller hälsa som kan föranleda id-byte. Sådana brott regleras i första hand i 3, 4 och 6 kap. brottsbalken. Som framgått kan även risk för bortförande av barn grunda id-byte. Enligt utredningens mening är det också tänkbart att även andra brott, exempelvis mordbrand som inte enbart riktar sig mot egendom, kan falla inom lagens nuvarande tillämpningsområde. Det gäller dock inte brott som enbart rör en persons egendom, exempelvis tillgrepps- eller skadegörelsebrott, även om brottet utförs i trakasserande syfte. Samtidigt är det klart att begångna förmögenhetsbrott kan beaktas när det gäller att bedöma om det finns risk för brott mot en persons liv, frihet eller hälsa. Det är emellertid en fråga som hänger samman med riskbedömningen.

Utredningen delar i princip lagstiftarens uppfattning att det måste vara fråga om svårare brott för att id-byte skall komma i fråga. Kravet på att brottsligheten skall vara särskilt allvarlig kan emellertid enligt utredningens mening leda till en onödigt sträng tillämpning. Uttrycket kan uppfattas som att en misshandel måste vara grov för att id-byte skall komma i fråga, dvs. att det allmänt sett krävs brott med straffvärden som inte understiger ett år. Ett sådant synsätt framstår inte som motiverat.

Restriktiviteten när det gäller id-byten bör behållas men inte vara allt för mycket koncentrerad till frågan om brottets straffvärde. Även gärningar som har ett straffvärde om 6-8 månader bör kunna godtas. Vid brottslighet som upprepats flera gånger kan kanske ett ytterligare något lägre straffvärde accepteras, t.ex. om brottsligheten har varit särskilt besvärande för målsäganden. Sammantaget bedömer utredningen att det finns skäl att något sänka nivån på den befarande brottsligheten. I lagtexten bör det komma till uttryck genom att kravet på att brottsligheten skall vara "särskilt" allvarlig tas bort.

En viktig fråga är om risken för brott skall prövas objektivt eller utifrån det enskildes uppfattning av det hot hon eller han anser sig utsatt för. I enlighet med Högsta domstolens avgörande i rättsfallet NJA 1994 s. 497 II är det en objektiv bedömning som skall göras. I rättsfallet konstaterade Högsta domstolen att kvinnan som hade begärt id-byte visserligen kände stark fruktan för den utpekade förföljaren men att det objektivt sett inte förelåg sådan risk som lagen förutsätter

Enligt 1 § FiL skall det finnas en "uppenbar risk" för särskilt allvarlig brottslighet för att id-byte skall kunna medges. Riskbedömningar kan vara besvärliga. I domstolarnas verksamhet är de dock vanligt förekommande bl.a. när det gäller användning av processuella tvångsmedel enligt rättegångsbalken. Särskilt riskbedömningar av det slag som görs i vissa frågor om häktning har starka beröringspunkter med frågan om brottsrisken vid id-byte. Det har inte framkommit något som tyder på att riskbedömningen vållat problem vid tillämpningen av FiL.

Självfallet är det svårt att exakt fastställa vilken brottslighet som kan befaras. På motsvarande sätt som förordas i fråga om besöksförbud och

kvarskrivning är det naturligt att till att börja med göra bedömningen utifrån en tidigare brottslighet som en förföljare har gjort sig skyldig till. Det är också utifrån denna brottslighet som bedömningarna om den befarade brottslighetens art och straffvärde måste göras. Om en person tidigare har dömts för ett allvarligt brott, exempelvis svår misshandel, mot den som begär id-byte är det en omständighet som måste tillmätas stor betydelse vid en riskbedömning. Den tidigare brottsligheten behöver inte nödvändigtvis vara riktad mot personens liv, hälsa eller frihet. Även förmögenhetsbrott och annan typ av brottslighet som har riktats mot den som förföljs kan beaktas. Vidare är det inte uteslutet att också brottslighet som har riktats mot någon annan än den som begär id-byte kan tillmätas betydelse när det gäller att bedöma vilken risk som föreligger.

Det är inte tillräckligt för id-byte att den som begär bytet tidigare har utsatts för brott. Det krävs ju också att det föreligger risk för ytterligare förföljelser i form av sådana brott som anges i 1 § FiL. När ett id-byte aktualiseras är det nog vanligt att den som begär bytet har utsatts för sådant brott som lagen stadgar. Det bör då inte vara så svårt att bedöma om det föreligger risk för ytterligare brott mot samma person. Visar det sig att gärningsmannen fortsätter att trakassera eller söka kontakt med denne bör det oftast vara tillräckligt för att konstatera att erforderlig risk föreligger. Motsvarande bör gälla om en förföljare har gjort sig skyldig till annat allvarligt brott mot den som begär id-byte eller om förföljaren tidigare begått brott mot annan person och sedermera övergått till att trakassera den som vill byta identitet.

Ett id-byte kräver inte att den som vill byta identitet har utsatts för brott, även om det torde vara den vanligaste situationen. Om åtal väckts eller polisutredning pågår är situationen snarlik den då förföljaren tidigare är dömd. I sådana fall får riskbedömningen göras på motsvarande sätt som om en fällande dom föreligger.

En sådan risk för brott mot en persons liv, hälsa och frihet som kan föranleda id-byte kan självfallet föreligga även om det inte har förekommit någon brottslig gärning eller misstanke därom. Riskbedömningen får då göras utifrån andra omständigheter. Som nämnts tidigare kan det vara så

att en förföljare har börjat planera ett brott och avslöjat planerna för en annan person. En tillräckligt säker riskbedömning kan också i vissa fall grundas på vad som allmänt är känt om en utpekad förföljares våldsbenägenhet.

En särskild risk för att bli utsatt för brott kan den anses löpa som har anmält eller på annat sätt avslöjat en brottsling. Riskens storlek kan bl.a. antas hänga samman med hur allvarligt det avslöjade brottet är. Den utpekade gärningsmannens person har särskild betydelse när det gäller att bedöma risken för att han kommer att hämnas.

Även om det kan visas att förföljelser och trakasserier har ägt rum eller pågår kan det vara svårt att få utrett att det föreligger risk för sådant allvarligt brott som lagen kräver. Avgörande är naturligtvis vad som framkommer om förföljaren när denne är känd. Är han dömd för allvarlig brottslighet mot den som begär id-byte och fortsätter att söka kontakt med vederbörande utan att förhållandena mellan de båda i grunden förändrats, bör det inte vara några svårigheter att konstatera att erforderlig brottsrisk föreligger. Har den utpekade förföljaren planerat eller förberett ett allvarligt brott mot den som har begärt id-byte bör också kravet på brottsrisk vara uppfyllt.

I andra fall kan förföljaren inte exakt identifieras men med hänsyn till omständigheterna står det ändå klart att han tillhör en viss bestämd krets av personer. Så kan vara fallet om den som begär id-byte har vittnat eller på annat sätt medverkat i en polisutredning mot en kriminell gruppering av något slag och därefter utsätts för hot. Situationen kan vara likartad om en person själv tidigare har tillhört en sådan gruppering eller någon annan sammanslutning men sedermera tagit avstånd från denna och därför riskerar repressalier. I dessa fall finns det således inte någon tidigare dömd förföljare som utgör hotet.

I dagsläget krävs att det skall föreligga en "uppenbar" risk för brottslighet. Enligt utredningens mening innebär det ett krav på en mycket överhängande brottsrisk. Det kan vara svårt att förebringa utredning om en så hög risk. Det gäller särskilt i de fall då den som står för hotet inte går att närmare identifiera. Kravet på att brottsrisken skall vara uppenbar

kan också medföra att den som begär id-byte kan nödgas utstå förföljelse innan ett id-byte kan aktualiseras. Med hänsyn till det sagda föreslår utredningen att det inte bör föreligga något krav på att brottsrisken skall vara uppenbar. Det rekvisitet för id-byte bör därför utgå ur lagtexten.

På ett eller annat sätt skall risken för allvarligt brott visas i ärendet om id-byte. Det är RPS som svarar för att hotsituationen blir ordentligt utredd. I första hand är det uppgifterna från den som gör gällande att hon eller han utsätts för förföljelse som är av intresse. Om förföljaren är dömd för allvarligt brott mot den som begär id-byte bör utredningen om fortsatta förföljelser ofta kunna begränsas till de uppgifter som den förföljde lämnat.

Föreligger det inte något tidigare brott måste utredningen vara mer allsidig. RPS kan i sådana situationer behöva inhämta uppgifter från den lokala polismyndigheten men också från socialtjänsten, sjukvården och andra som kan lämna upplysningar. Om RPS utredning skulle behöva kompletteras har domstolen möjlighet att bl.a. höra den som begär id-bytet och andra personer.

Enligt 1 § FiL är det endast folkbokförda personer som kan medges id-byte. Eftersom id-byte, liksom kvarskrivning, skall skydda mot negativa effekter av folkbokföring och annan myndighetsregistrering av personuppgifter ligger detta i sakens natur.

För personer som inte är folkbokförda i Sverige men ändå vistas i landet förekommer inte någon motsvarighet till den personregistrering som folkbokföringen utgör. Därmed saknas också skäl för id-byte beträffande sådana personer. Visserligen kan det förekomma viss registrering, främst hos polis- och invandrarmyndigheter, även av personer som vistas i landet utan att vara folkbokförda. Den registreringen har dock så begränsad omfattning att den inte på något sätt kan jämföras med folkbokföringen. Till skillnad från folkbokföringsuppgifter sprids inte heller sådana uppgifter till ett stort antal myndigheter.

5.3.3 Först kvarskrivning

Id-byte skall inte medges om kvarskrivning är en tillräcklig skyddsåtgärd. Det är viktigt att det i varje ärende som resulterar i ett id-byte har klargjorts varför det inte räcker med kvarskrivning. Vad som nu sagts bör uttryckligen framgå av lagtexten.

I Fbfprop. (s. 118) anförde föredragande statsrådet att det inte kunde uteslutas att en person på grund av mycket speciella omständigheter inte kunde få ett tillfredsställande skydd genom kvarskrivning och att den förföljde därför borde få byta identitet. Vilka omständigheter som då skulle föreligga, och alltså utesluta kvarskrivning, angavs dock inte.

Svårigheten att ställa upp en gräns mellan kvarskrivning och id-byte har påtalats i utredningens direktiv. Med hänsyn till de särskilda problem som följer med ett id-byte är det angeläget att söka belysa när kvarskrivning inte räcker som skyddsåtgärd.

RPS har i sin rapport (s. 37 f) pekat på det angelägna i att det i varje ärende klargörs om en förföljd person inte kan skyddas med hjälp av andra åtgärder än fingerade personuppgifter. Enligt styrelsen bör den bedömningen göras mot bakgrund av om det föreligger sådana omständigheter i ärendet att den som hotar har möjlighet att trots vidtagna åtgärder inom folkbokföringen spåra en person med hjälp av dennes folkbokföringsuppgifter. Som exempel på en sådan situation nämner RPS att en förföljare kan ha möjlighet att genom hot eller bestickning mot någon som är anställd hos en skattemyndighet få fram uppgifter om en skyddad person. RPS anför som ett annat exempel att den person som förföljs tillhör en så speciell personkategori, exempelvis en liten grupp offentliganställda, att det är möjligt att få fram vederbörandes personuppgifter med stöd av offentlighetsprincipen.

I rättsfallet NJA 1994 s. 497 II ansåg Högsta domstolen utan närmare motivering att sekretessmarkering och kvarskrivning inte var tillräckliga skyddsåtgärder. Med hänvisning till det avgörandet anser RPS att det bör utredas om inte förutsättningarna för id-byte kan göras tydligare.

En avgörande fråga för tillämpningen av reglerna om id-byte är alltså vari de speciella omständigheter består som gör att kvarskrivning inte ger det skydd som krävs. Även utredningen har stött på svårigheter i denna fråga men har försökt att ange några typfall där kvarskrivning kan antas vara en otillräcklig åtgärd.

5.3.3.1 Typiska fall av id-byte?

Yrkes-fallet

En förföljd person kan ha ett ovanligt yrke eller en sysselsättning som bara kan utövas hos ett fåtal olika arbetsgivare. Personen kan exempelvis vara militär, åklagare, pilot, meteorolog eller specialistläkare.

I likhet med andra förföljda personer byter säkerligen en person inom de nu angivna grupperna bostads- och arbetsort om hon eller han riskerar allvarlig förföljelse. Om den förföljde i praktiken inte har mer än ett fåtal arbetsgivare att välja mellan kan hon eller han vara lätt att spåra för en förföljare. Det kan ske genom att förföljaren försöker få ut personens adressuppgift från arbetsgivaren eller från en lokal myndighet som har fått uppgift om adressen. Förföljaren kan också på ort och ställe försöka komma i kontakt med sitt offer.

Sekretesskyddet för offentliganställdas adresser m.m. har berörts tidigare. Även om sekretess formellt skulle kunna föreligga kan en myndighet i praktiken ha svårt att hemlighålla att en viss person är anställd hos myndigheten. Det kan bero på att personen i sina arbetsuppgifter måste ha kontakt med allmänheten. Om den förföljde exempelvis är offentligt anställd tandläkare måste hennes eller hans patienter kunna komma i kontakt med sin tandläkare. I en sådan situation kan en förföljare ha ganska lätt att spåra sitt offer som anställd hos en viss myndighet på en bestämd ort. Om det bara finns ett begränsat antal myndigheter att välja mellan ökar förföljarens chanser att lokalisera sitt offer.

Om skyddet för den förföljde begränsas genom personens yrkesutövning kan kvarskrivning komma att bedömas som en otillräcklig skydds-

åtgärd. Det är visserligen i första hand inte genom folkbokföringen som den förföljde då kan lokaliseras. De skyddsåtgärder som lagstiftaren erbjuder kan emellertid inte anses uteslutna endast av det skälet. För en person i den beskrivna situationen skulle därför id-byte med fingerat namn m.m. kunna vara en bra skyddsåtgärd eftersom de fingerade uppgifterna inte är kända av förföljaren.

Den förföljde kan emellertid ha en så speciell anställning eller vara så ensam i sin yrkesutövning att inte heller ett id-byte hjälper. Om vederbörande för sin yrkesutövning är hänvisad till ett fåtal platser i landet kan en förslagen förföljare antagligen spåra personen även om hon eller han använder fingerat namn och personnummer. Den förföljde blir i det fallet antagligen tvungen att byta yrke under alla förhållanden för att inte riskera förföljelse. Om sådana genomgripande förändringar måste vidtas kanske det ändå är tillräckligt med kvarskrivning i kombination med namnändring enligt namnlagen. Det är alltså tveksamt om yrkes-fallet är ett renodlat typfall för id-byte.

Ett id-byte inom ramen för yrkes-fallet torde ha störst förutsättningar att bli lyckosamt om den förföljde tillhör en ganska stor yrkesgrupp.

Spridnings-fallet

I något fall kan det vara ofrånkomligt att en kvarskriven person måste avslöja sin eller sin familjs rätta adress exempelvis för en lokal skol- eller sjukvårdsmyndighet. Särskilt skolvärlden är så öppen att det i praktiken kan vara svårt att hemlighålla uppgiften där, även med den sekretesskärpning som utredningen föreslår. Omständigheterna kan också vara så speciella att en förföljare kan räkna ut att uppgifterna bör finnas hos en skolmyndighet med en mindre vanlig inriktning eller hos en visst slags myndighet i en bestämd del av landet. Effekten av en kvarskrivning kan i sådana lägen bli begränsad. Vad som nu sagts talar för id-byte.

Även när det gäller den här typen av fall kan id-byte ha vissa begränsningar. Om det exempelvis är en vuxen person med fyra barn i skolåldern som har bytt identitet är det risk för att förföljaren både genom folk-

bokföringen och kommunala befolkningsregister kan spåra den vuxna personen trots id-bytet. Förföljaren måste dock veta hur han skall gå till väga och vara beredd att lägga ned mycket tid och kraft för att lyckas lokalisera den som har bytt identitet.

Ett id-byte kan också komma att ha begränsad effekt om det har omfattat exempelvis ett barn som är hänvisat till viss typ av skola, särskild sjukvård eller av annat skäl går att urskilja bland andra barn. I det fallet, liksom i fråga om yrkes-fallet, är det inte folkbokföringen eller annan myndighetsregistrering utan den förföljdes levnadsförhållanden som försvårar för vederbörande att undgå förföljelse.

Insider-fallet

En viss förföljare kan ha bättre förutsättningar än andra att få reda på var en kvarskriven person uppehåller sig. Det kan bero på att han har kontakter med någon som är anställd hos skattemyndigheten och därför har särskilda möjligheter att komma över uppgiften om den kvarskrivnes verkliga adress eller annan uppgift som kan avslöja denne. Motsvarande gäller om förföljaren har kontakter hos någon annan myndighet till vilken uppgiften lämnats, av skattemyndigheten eller av den förföljde själv.

När man har anledning att misstänka att en kvarskriven persons vistelseort kan komma att bli känd bör naturligtvis olika skyddsåtgärder sättas in hos skattemyndigheten eller annan myndighet som förvarar adressuppgiften. Om en förföljare är tillräckligt försagen eller av annan anledning har goda möjligheter att få kännedom om uppgiften kan det ändå vara svårt att hemlighålla den. Id-byte kan då bli aktuellt.

Problemet med en person som har möjlighet att obehörigen förmedla uppgifter som är användbara för förföljelse kan dock aktualiseras även vid id-byte. I dagsläget finns den känsliga kopplingsuppgiften som avslöjar vilka fingerade uppgifter en förföljd person använder i princip endast i det hemliga materialet i ärendet om id-byte. För att mildra den förföljdes olägenheter vid id-byte har RPS menat att kopplingsuppgiften kanske bör göras tillgänglig hos vissa myndigheter. Med en sådan ordning ökar natur-

ligtvis risken för att uppgiften sprids trots den sekretess som utredningen förordar.

Spårnings-fallet

Som nämnts tidigare utesluter inte ett id-byte att den som bytt identitet under vissa förhållanden kan spåras av en förföljare. Risken för en framgångsrik uppspårning måste dock typiskt sett anses vara större vid kvarskrivning. Det beror i första hand på att den kvarskrivne i princip använder samma namn och personnummer som tidigare även om hon eller han ofta bör ha utnyttjat möjligheten till namnbyte.

Det kan finnas förföljare som är beredda att göra allt som står i deras makt för att spåra sina offer. En sådan inställning hos en förföljare, som exempelvis kan bero på att vederbörande lider av en psykisk störning, utgör en särskild risk för den som behöver skyddas.

De angivna omständigheterna kan göra att kvarskrivning kan framstå som en otillräcklig åtgärd. Det är en bedömning som måste göras i det enskilda fallet. Den förföljdes situation måste beaktas. RPS och domstolen måste först ställa sig frågan om den som behöver skyddas kommer att uppge sin verkliga adress i olika sammanhang eller av andra skäl kommer att kunna spåras lättare än vad som är normalt vid kvarskrivning. Här har bland annat personens familjesituation betydelse.

Vid bedömningen av spårnings-fallet skall särskild vikt också läggas vid förföljarens person. Utöver hans inställning till den som behöver skyddas måste också beaktas hans förmåga och möjlighet att spåra en person som är kvarskriven. Dessa faktorer varierar självfallet mellan olika förföljare. Visar det sig i ärendet att förföljaren vidtagit relevanta åtgärder för att få kontakt med den som behöver skyddas är det självfallet något som kan tala för ett id-byte.

5.3.3.2 Typfallen och praxis

Fram till den 1 juli 1994 hade cirka 20 personer fått medgivande till id-byte. RPS har i sin rapport (s. 23) mycket kort berört några av fallen. Efter den 1 juli 1994 har ytterligare ett litet antal personer medgivits id-byte.

De personer som har medgivits id-byte synes genomgående ha uppfyllt kravet på att riskera att bli utsatta för allvarlig brottslighet. RPS har dock i något fall uttalat att det var tveksamt vilken grad av konkret hot som förelåg. Den för utredningen i det här sammanhanget intressanta frågan är om kvarskrivning kunde ha varit en tillräcklig skyddsåtgärd för vissa av personerna som har medgivits id-byte.

I flera av fallen har den utpekade förföljaren tidigare gjort sig skyldig till mycket allvarlig brottslighet. Även om brottsligheten ofta har riktats mot annan än den som har begärt id-bytet, har det funnits anledning att tro att denne skulle kunna bli utsatt för brott. Det har bl.a. berott på att den förföljde har medverkat i polisutredning mot förföljaren. Ett par förföljare har ansetts psykiskt störda. Någon har varit starkt fixerad till den person som har begärt id-bytet. I ett av fallen har förföljaren varit mycket aktiv för att spåra sitt offer och lyckats få kännedom om offrets vistelseort trots att personen i fråga på olika sätt ändrat sin livsföring.

Yrkes-fallet kan sägas vara representerat i ett par av ärendena som har resulterat i id-byte. Det ena avgörandet har också drag av spridnings-fallet eftersom den som behövde skyddas hade flera minderåriga barn. Ett annat ärende har likheter med spårnings-fallet genom att förföljaren på olika sätt försökte få kontakt med den som begärde skydd även sedan denna brutit kontakten med förföljaren.

Flera av de andra avgörandena har drag som delvis påminner om spårnings-fallet. Det har rört sig om förföljare som anser sig ha haft särskild anledning att begå brottsliga gärningar, i första hand för att hämnas, mot den som begärde skyddet.

Ett antal av de personer som har fått byta identitet kan inte hänföras till något av typfallen. RPS har varit tveksam till behovet av id-byte i något av dessa fall.

Frågan om kvarskrivning är en tillräcklig skyddsåtgärd verkar ha kommit något i skymundan när en person har medgivits id-byte. Domstolarna förefaller att i stor utsträckning ha grundat sina beslut på att det förelegat risk för mycket allvarlig brottslighet. Högsta domstolen har visserligen i NJA 1994 s. 497 II anfört att vidtagna åtgärder - kvarskrivning och sekretessmarkering - inte kunde anses tillräckliga, men inte närmare motiverat denna bedömning. Enligt vad utredaren har inhämtat innehåller inte heller ärendena om id-byte normalt någon särskild utredning till belysning av varför den enskilde inte kan skyddas genom kvarskrivning.

I några av de fall som RPS pekat på, liksom i det nyss nämnda HD-avgörandet, har id-bytet föregåtts av beslut om kvarskrivning. I vissa fall förefaller den enskilde ha uppfattat kvarskrivningen som en krånglig åtgärd. Det har då i första hand allmänt hänvisats till de olägenheter som en kvarskrivning kan föra med sig när det exempelvis gäller skolgång och sjukvård. I mer än ett fall har den kvarskrivne tyckt att det är besvärligt att postförsändelser fördröjs genom skattemyndighetens förmedling.

Enligt vad utredaren har erfarit bör kvarskrivning kunna ha varit en fullgod skyddsåtgärd i några av de fall där id-byte har medgivits. Det beror i första hand på att vissa förföljare knappast har haft förutsättningar att spåra sitt offer om kvarskrivning i stället hade beslutats.

I och för sig är det förståeligt att domstolarna i första hand riktar in sig på brottsrisken och endast i mindre mån beaktar om kvarskrivning är en tillräcklig skyddsåtgärd. Det är ju naturligt att en person som riskerar att bli utsatt för ett mycket allvarligt brott erbjuds det skydd som förefaller bäst, alltså id-byte. Lagstiftaren har inte heller lämnat några anvisningar när det gäller gränsdragningen mellan kvarskrivning och id-byte. Som påpekats tidigare kan det också vara svårt att överblicka alla konsekvenser av en kvarskrivning.

Även id-byte är emellertid förknippat med svårigheter på olika plan. Främst med hänsyn till dessa är det angeläget att det i varje ärende om id-

byte noga prövas om inte den förföljde kan beredas ett fullgott skydd genom kvarskrivning. Enligt vad utredningen föreslår i avsnitt 5.3.6 skall det även i fortsättningen ankomma på RPS att ansöka om id-byte. Utredningen menar att styrelsen också skall ha ett särskilt ansvar att i varje ärende utreda om inte kvarskrivning räcker för att skydda den förföljde personen. I ansökan skall styrelsen motivera varför man anser att kvarskrivning inte räcker som skyddsåtgärd. Utredningen föreslår en justering i FiL som tydliggör det nu sagda.

5.3.4 Andra omständigheter som utesluter id-byte

De berörda personernas förhållanden kan vara sådana att ett id-byte inte utgör ett fullgott skydd. Förföljaren kan exempelvis ha umgängesrätt med ett barn som han har tillsammans med den kvinna som riskerar förföljelse. Ett id-byte bör inte heller genomföras om den förföljde inte är beredd att ändra sin livsföring på det genomgripande sätt som krävs.

Det kan finnas omständigheter som gör att ett id-byte inte skulle få avsedd effekt. I första hand är det fråga om förhållanden som rör den förföljdes person. Det kan t.ex. föreligga bindningar mellan den som önskar byta identitet och förföljaren som gör att ett id-byte skulle bli verkningslöst.

RPS har också i sin rapport (s. 21 f) pekat på att förhållandena i ett ärende kan vara sådana att ett id-byte i praktiken är uteslutet. Styrelsen har hänvisat till att man har avslagit en framställning om id-byte från en person som hade ett barn med förföljaren som denne umgicks med. I ett annat ärende hade den som begärde id-byte barn tillsammans med förföljaren och rättegång pågick om umgängesrätt för förföljaren. Stockholms tingsrätt gick i det ärendet på RPS linje och avslog ansökningen om id-byte.

Det kan alltså vara så att parternas behov av kontakter, exempelvis till följd av att de har barn gemensamt, inte kan förenas med ett id-byte. Situationen är inte helt ovanlig eftersom en stor del av fallen av ifrågasatta id-byten rör en kvinna som hotas av en man som hon tidigare levt tillsammans med.

Lagstiftningen innehåller inte några undantag för den nu berörda situationen. Formellt skall prövningen av frågan om id-byte göras som om den aktuella bindningen mellan förföljare och offer inte föreligger. Om bindningen beror på att parterna har barn tillsammans och förföljaren umgås med barnet är det i praktiken nästan omöjligt att hemlighålla vårdnadshavarens vistelseort och adress. Varken kvarskrivning eller id-byte kan nämnvärt hjälpa en förföljd person i det fallet. Även om man nödgas konstatera att den förföljde då inte kan erhålla skydd genom åtgärderna i fråga bör ett id-byte alltså inte komma till stånd eftersom det inte utgör en effektiv skyddsåtgärd.

Om förföljaren utgör ett allvarligt hot mot den som begär id-bytet kan man dock utgå från att barnet inte har något behov av umgänge med föräldern och att umgängesrätt i sådana fall inte föreligger. Skulle mot förmodan umgängesrätt föreligga får skyddet för den förföljde ordnas på annat sätt än genom id-byte. I de fall förföljaren umgås med barnet eller rent av har del i vårdnaden bör det synsätt som RPS och tingsrätten har anlagt vara det riktiga.

Id-byte kan komma att bli verkningslöst även av andra skäl än till följd av kopplingar mellan förföljare och den förföljde. Den senare kanske inte är beredd till den allmänna omläggning av sin livsföring som måste till både vid id-byte och kvarskrivning. Ett id-byte kan vara meningslöst exempelvis om den förföljde inte vill flytta ifrån den ort där hon eller han är känd av förföljaren. Detsamma är fallet om den förföljde inte är beredd att byta arbete trots att det krävs.

Om ett id-byte skulle bli mer eller mindre utan verkan som skyddsåtgärd skall bytet inte genomföras. Det är en ganska självklar förutsättning i varje enskilt fall att id-byte får medges endast om åtgärden kan förväntas ge avsedd effekt. Den förutsättningen är så grundläggande att den bör framgå direkt av lagtexten. Därigenom klargörs bland annat att id-byte ställer krav på den som begär åtgärden.

5.3.5 Id-byte endast för bestämd tid

Det bör inte införas ett permanent id-byte. Den nuvarande ordningen med tidsbestämt byte bör behållas. Om det finns behov kan id-byte medges för mer än en period.

I dagsläget kan id-byte medges endast för bestämd tid. Den längsta tid som FiL tillåter är fem år. I de fall där id-byte har medgivits har giltighetstiden för användningen av fingerade uppgifter regelmässigt bestämts till fem år. Fråga om förnyad ansökan för någon som har medgivits id-byte har ännu inte aktualiserats.

RPS har i sin rapport anfört att det bör övervägas om inte den tidsbestämda användningen av fingerade personuppgifter skall ersättas med ett permanent id-byte. Den enskilde skall dock enligt styrelsens förslag ha rätt att återta den ursprungliga identiteten när hon eller han så önskar. Kvinnovåldskommissionen har i sitt betänkande (SOU 1995:60) Kvinnofrid också föreslagit ett permanent id-byte.

Skälen för RPS ståndpunkt kan sammanfattas enligt följande. Den utredning som görs efter en framställning om id-byte från en enskild person är i vissa fall relativt omfattande. Stora resurser kan komma att tas i anspråk för en utredning. Ett id-byte kan skapa avsevärda praktiska problem såväl för den skyddade personen som för myndigheter och tredje man. Många gånger behöver den skyddade ganska omfattande och kvalificerad hjälp för att klara problemen. Vissa myndigheter har fått ägna en hel del tid åt att hjälpa personer som har bytt identitet. De flesta fall av id-byte gäller personer som har ett långvarigt skyddsbehov. Det kommer förmodligen att uppstå en hel del problem för den person som skall återgå till sin ursprungliga identitet.

Som RPS har anfört finns det skäl som talar för ett mer permanent id-byte än det som nu gäller. Utredningen har kunnat konstatera att materialet i många ärenden om id-byte är omfattande. Det har också framkommit att de problem som kan förorsakas av ett id-byte tar resurser i anspråk hos

olika myndigheter. Utredningen håller vidare med om att behovet av skydd i vissa fall kan bedömas vara långvarigt.

Det finns emellertid också starka skäl för den nuvarande ordningen med ett tidsbestämt id-byte som eventuellt kan förlängas efter ny ansökan. Ofta kan ett id-byte behövas för lång tid. Det är emellertid inte uteslutet att ett byte kan bli obehövligt innan den fastställda tiden löpt ut. Exempelvis kan det inträffa att en utpekad förföljare avlider. Inte bara förföljarens död utan även utvisning eller omhändertagande av honom för lång tid kan påverka hotbilden. Överhuvudtaget kan mycket inträffa under en så pass lång tid som fem år.

I flera fall har barn fått byta identitet när barnets vårdnadshavare har riskerat förföljelse trots att hotet inte har varit riktat mot barnet. En sådan ordning är nödvändig för att vårdnadshavaren inte skall spåras genom barnet. När barnet blir äldre och inte längre lever tillsammans med den förföljde är barnets behov av id-byte inte längre lika tydligt. Med den nuvarande ordningen kommer det automatiskt att äga rum en prövning av behovet av fortsatt id-byte för barnet.

På annan plats i betänkandet föreslår utredningen att RPS utses till kontaktmyndighet för personer som har bytt identitet. Därvid skall det åligga styrelsen att efter id-bytet bl.a. hjälpa den enskilde vid kontakter med olika myndigheter. När det förslaget genomförs kommer nackdelarna av ett id-byte att minska. Olika myndigheter kommer att få lättare att hantera frågor om personer som har medgivits id-byte.

Säkert är det så att vissa personer kan uppfatta det som besvärligt att börja använda verkligt namn och personnummer m.m. efter flera år med fingerade uppgifter. Några mer påtagliga svårigheter bör en sådan förändring dock inte leda till. Personen i fråga behöver bl.a. inte dölja omställningen när förföljelserisken inte längre föreligger. Vederbörande kan så att säga helt öppet återuppta användningen av de verkliga uppgifterna om bl.a. namn och personnummer. Genom nyregistrering inom folkbokföringen av de verkliga uppgifterna kommer dessa också att automatiskt överföras till många viktiga samhällsområden.

I det dagliga livet märks en återgång till användning av verkliga uppgifter främst genom att personen inte längre använder ett fingerat namn. Ett namnbyte är i dagsläget så vanligt förkommande att det inte bör väcka någon negativ uppmärksamhet för den som återtar sitt ursprungliga namn. För någon kan det dock framstå som besvärande att för sin omgivning behöva redogöra för bakgrunden till att hon eller han använder ett annat namn än tidigare. Svårigheterna kan bli påtagliga exempelvis för barn som har fått byta identitet och som inte riktigt har klart för sig anledningen till bytet. Nackdelarna med en återgång till användning av verkligt namn skulle kunna minska om personen i fråga fick möjlighet att rättsligt förvärva det fingerade namnet. Ett sådant förvärv kunde möjliggöras genom en särskild bestämmelse i namnlagen. Några komplikationer för myndigheter och tredje man skulle knappast bli följden av ett förvärv av det fingerade namnet. Personen i fråga skulle också använda sitt ursprungliga personnummer.

Det är långt ifrån säkert att alla som får återta sin rätta identitet på grund av att det föreliggande hotet har upphört ser återtagandet som något besvärligt. För utredningen framstår det som naturligt om någon ser det som en stor lättnad att inte längre behöva använda sig av påhittade uppgifter. Sammantaget anser utredningen att den nyss nämnda möjligheten att förvärva fingerat namn inte behövs.

Ett id-byte medför nackdelar inte bara för den som har bytt identitet utan också för tredje man. Bl.a. därför är det enligt utredningens mening bra om behovet av skydd kontrolleras med de intervaller som följer med den nuvarande ordningen. Ett förfarande med id-byte på obestämd tid kan lätt leda till att ett byte kommer att gälla trots att det kanske inte finns behov av det. Detsamma gäller om den enskilde ges rätt att förfoga över id-bytets längd.

Inget hindrar att en förföljd person kan medges id-byte för mer än en period. Sker en ny ansökan om id-byte för en person som tidigare har bytt identitet bör utredningsarbetet i det senare ärendet kunna begränsas. I långa stycken bör det vara tillräckligt att hänvisa till tidigare utrednings-

material. Om behovet av fortsatt skydd är klart torde ansökningsmaterialet och polisens arbetsinsatser kunna hållas nere högst väsentligt.

Det har visat sig att personer som har fått byta identitet har fortsatt att använda verkliga personuppgifter parallellt med de fingerade uppgifterna. Av RPS rapport framgår exempelvis att utbetalning av bidragsförskott till en person som har bytt identitet fortlöpande har skett i personens verkliga identitet. Att verkliga uppgifter används efter ett id-byte hänger säkerligen samman med de nackdelar som allmänt är förknippade med identitetsbyten.

Utredningen anser sammanfattningsvis att det finns starka skäl som talar mot ett mer permanent id-byte. Ett byte bör även fortsättningsvis vara en tidsbestämd skyddsåtgärd som erbjuds personer som står inför ett akut hot. Utredningen föreslår därför att den nuvarande ordningen med tidsbestämt id-byte behålls.

5.3.6 Ansökan och beslut om id-byte

Även framöver bör RPS ha rollen som sökande i ärenden om id-byte. Medgivande till byte skall kunna lämnas endast av domstol.

1983 års folkbokföringskommitté föreslog att beslut om id-byte skulle fattas av RPS och att styrelsens beslut skulle kunna överklagas till Svea hovrätt. Regering och riksdag följde emellertid inte förslaget. I stället innebär den nuvarande regleringen att medgivande till id-byte kan lämnas endast efter prövning i allmän domstol. Stockholms tingsrätt är första domstolsinstans i alla ärenden om id-byte.

I första hand är det RPS som har rätt att ansöka om id-byte vid tingsrätten. Ansökan från RPS förutsätter att den enskilde har gjort framställning hos styrelsen om att få byta identitet. RPS har rätt att avslå en framställning. Om det sker kan den enskilde själv ansöka om id-byte vid tingsrätten.

Den gällande instansordningen motiverades i Fbfprop. (s. 121) med att ärenden om id-byte innehåller bedömningar som inte är främmande för de allmänna domstolarna. Därför ansågs det inte lämpligt att prövningen sked-

de inom ramen för folkbokföringen. RPS roll grundas på att ärendena om id-byte kräver en tämligen omfattande och komplicerad utredning. Föredragande statsrådet betonade också att det var nödvändigt med polisiär medverkan för att utröna hotsituationen. Enligt föredraganden skulle RPS avslå en framställning från enskild om styrelsen efter utredning fann att tillräckliga skäl saknades för ansökan från styrelsen. Det angavs emellertid att det inte skulle ankomma på RPS att göra någon mer ingående bedömning av den enskildes utsikter att erhålla medgivande till id-byte. I stället skulle RPS, uttalade föredraganden, tillmötesgå den enskildes framställning om den inte framstod som utsiktslös.

RPS har i sin rapport (s. 43 f) invänt mot ansökningsförfarandet. RPS menar att den nuvarande ordningen leder till en "dubbelroll" för styrelsen. När RPS ansöker om id-byte anser sig styrelsen skyldig att ange sin inställning i saken. RPS konstaterar i rapporten att den situationen då kan uppkomma att styrelsen ansöker om ett id-byte samtidigt som man avstyrker bytet. I över hälften av ansökningarna till Stockholms tingsrätt har styrelsen också avstyrkt bifall till id-byte. RPS anser att ett sådant system framstår som egendomligt för den enskilde och olämpligt ur rättssäkerhetssynpunkt.

I första hand förordar RPS att den enskilde själv alltid ansöker vid tingsrätten samt att domstolen ges möjlighet att anlita styrelsen för den utredning som krävs. I andra hand menar RPS att styrelsen bör ges möjlighet att avslå en framställning när det inte finns skäl till medgivande. Därefter kunde den enskilde enligt RPS vända sig till tingsrätten. Enligt rapporten har styrelsen från Stockholms tingsrätt inhämtat att tingsrätten förordar det senare alternativet.

Utredningen delar RPS uppfattning att styrelsen har en dubbelroll som kan ifrågasättas. Samtidigt visar emellertid erfarenheterna att styrelsen har fyllt en viktig funktion bl.a. som återhållande faktor beträffande framställningar om id-byte som har varit mer eller mindre grundlösa. Ungefär 60 % av de framställningar som har kommit in till RPS har inte förts vidare till Stockholms tingsrätt. Merparten av dessa har avskrivits av RPS sedan sökanden har återkallat sin framställning. Enligt styrelsens rapport

har återkallelse begärts sedan den enskilde upplysts om andra skyddsåtgärder. Därvid har personen fått klart för sig att andra åtgärder än id-byte oftast utgör ett tillräckligt skydd. Vidare har flera ansökningar avslagits av RPS. Det har skett när en framställning har bedömts som utsiktslös. Inte i något sådant fall har den enskilde själv ansökt vid tingsrätten.

RPS har således sållat bort ansökningar som saknat förutsättningar att kunna leda till id-byte. Domstolarna har därmed inte behövt anlitas i onödan. Det arbete som RPS nedlagt har emellertid också varit till fördel för den enskilde. Styrelsen har, inom ramen för förvaltningslagen, uppenbarligen tillämpat en informell och flexibel handläggningsordning. Den enskilde har, enligt vad utredningen inhämtat, exempelvis ingående upplysts om konsekvenserna av id-byte och de svårigheter som kan följa efter ett byte. RPS har också för den enskilde påvisat att det finns andra skyddsåtgärder som kan vara användbara för den som känner sig förföljd.

Den allmänna lagstiftning, i första hand lagen om domstolsärenden, som styr förfarandet vid tingsrätten ger inte utrymme för den nu beskrivna typen av handläggningsåtgärder. Det är inte heller lämpligt att domstolen ges en vägledande och hjälpande roll när det gäller id-byte. Om förfarandet med id-byte inleds hos tingsrätten är det ofrånkomligt att domstolen belastas av många obefogade ansökningar. Samtidigt kommer polisväsendet inte att avlastas i någon större utsträckning. Inget ärende kan nämligen avgöras utan någon form av polisutredning. Det är därför ofrånkomligt att tingsrätten begär yttrande från RPS beträffande det hot som påstås föreligga.

Utredningen anser att angivna omständigheter med styrka talar för att förfarandet med id-byte även fortsättningsvis bör inledas hos RPS. Därvid kan också de rutiner som har upparbetats hos styrelsen komma till fortsatt användning redan när ett ärende inleds.

RPS roll skulle renodlas om styrelsen beslutade som första instans i alla ärenden om id-byte. RPS skulle då ha samma ställning som andra förvaltningsmyndigheter som prövar ärenden efter ansökan från enskilda och vars beslut kan överklagas till domstol.

Som framgått godtogs inte kommitteförslaget att RPS skulle besluta som första instans i ärenden om id-byte. Uttalandena i Fbfprop. tyder på att man i första hand menade att de allmänna domstolarna var bäst på att bedöma hotsituationer och göra de olika avvägningar som kan förekomma vid id-byte. Man kan emellertid förmoda att en annan viktig faktor haft avgörande inflytande på regleringen av beslutsordningen, även om den inte har tydliggjorts i lagstiftningsärendet. Den faktor som utredningen syftar på rör risken för att polisen skulle komma att använda id-byten som ett medel att få upplysningar från personer som har kännedom om planerade eller begångna brott. I utbyte mot viktiga upplysningar från en viss person skulle polisen, enligt ett sådant resonemang, kunna tänkas erbjuda id-byte på ett sätt som inte är förenligt med lagstiftningen. Det är antagligen sådana tankegångar som ligger bakom Riksåklagarens remissyttrande över kommitteförslaget. Riksåklagaren anförde att den av kommittén föreslagna beslutsordningen borde kompletteras med bestämmelser om tillsyn över polisens beslutsfunktion genom att JK gavs en separat talerätt.

Det har förekommit mer än ett ärende där personer som har lämnat värdefulla upplysningar till polisen har medgivits id-byte för att undgå repressalier. Enligt vad utredningen inhämtat har det rört sig om klara fall där personer löpt en överhängande risk att bli utsatta för särskilt allvarliga brott som riktat sig mot personernas liv. Såvitt framkommit tyder inget på att polisen skulle ha försökt missbruka ordningen med identitetsbyte, exempelvis genom att erbjuda id-byte i utbyte mot upplysningar. Allmänt sett är det i stället så att RPS givit uttryck för en mer restriktiv syn på id-byten än domstolarna. I ett par fall har id-byte medgivits av domstol trots att RPS avstyrkt ansökningarna om byte. Styrelsen har också i sin rapport ifrågasatt, om än i försiktiga ordalag, om domstolarna tillämpat lagstiftningen om id-byte så restriktivt som är avsett.

Det finns inte några belägg för farhågorna att polisen i något fall har försökt att använda id-byte så att säga i eget intresse. Utredningen är ändå tveksam till en ordning där RPS beslutar som första instans. Det ligger trots allt nära tillhands att polisen hamnar i situationer där någon förklarar sig beredd att lämna värdefulla upplysningar i utbyte mot ett id-byte. Frå-

gan är inte minst aktuell i tider när hot och trakasserier är vanliga mot vittnen och andra som har medverkat vid polisutredning. När frågor om id-byte aktualiseras i polisarbetet kan det snarast vara en fördel för polisen att kunna hänvisa till att frågor om sådant byte inte prövas inom polisväsendet.

Utredningen förnekar inte att invändningar kan resas mot den roll som RPS nu har i ärenden om id-byte. Invändningarna är dock i första hand av principiell art. RPS har inte pekat på att svårigheter har uppkommit i den löpande handläggningen. Det förhållande att inte någon enskild person gått vidare sedan RPS avslagit en framställning om id-byte tyder också på att styrelsen klarat att hantera sin "dubbelroll".

Sammantaget menar utredningen att den nuvarande ordningen i praktiken fungerat väl. Under alla förhållanden är den att föredra framför de alternativ som står till buds. Utredningen är alltså inte beredd att instämma i RPS förslag att förändra styrelsens roll vid ansökningsförfarandet. Styrelsen bör även fortsättningsvis ansöka om id-byte efter framställning från enskild.

I det här sammanhanget bör något också sägas om RPS roll sedan styrelsen ansökt om id-byte vid tingsrätten. Som sökande har styrelsen en klar roll i domstolen. Styrelsen har ställning av part och kan exempelvis överklaga domstolens beslut. Beslutet kan också överklagas av den enskilde eftersom det berör henne eller honom.

Vid tingsrättens handläggning av ett ärende om id-byte gäller lagen om domstolsärenden. Enligt den nya lagen (1996:000) om domstolsärenden, som träder i kraft den 1 juli 1996, tillämpas i vissa fall en tvåpartsprocess i allmän domstol. En förvaltningsmyndighet kan därmed bli den enskildes motpart i domstolen. Det förutsätter dock att domstolen handlägger ett överklagande av förvaltningsmyndighetens beslut.

Ett mål om id-byte vid tingsrätten rör aldrig en överklagad fråga. Ärendelagens tvåpartsprocess blir därför inte tillämplig även om det är den enskilde själv som ansöker om id-byte. En sådan ansökan har visserligen föregåtts av att RPS avslagit den enskildes framställning om att få byta identitet. I den situationen kan det sägas föreligga ett motsatsförhållande

mellan den enskilde och RPS. Utredningen vill ändå inte förorda att RPS ges ställning av motpart till den enskilde med bl.a. rätt att överklaga. I stället får RPS ge uttryck för sin uppfattning i det yttrande som tingsrätten inte kan underlåta att begära från styrelsen när en enskild ansöker om id-byte.

5.3.7 Utökad rätt för RPS att avslå framställningar om id-byte

RPS bör få rätt att avslå framställningar om id-byte om det inte är sannolikt att ett byte kommer att medges av domstolen. Därmed hamnar RPS inte längre i den situationen att styrelsen ansöker om id-byte samtidigt som styrelsen avstyrker bytet.

Lagstiftningen om id-byte har nu varit i kraft i snart fem år. Berörda instanser har vunnit erfarenheter från ett antal ärenden om id-byte. Om utredningens förslag genomförs finns ytterligare underlag för rättstillämpningen. Inom RPS finns stor sakkunskap i frågor om id-byte. Domstolarna har i stor utsträckning följt RPS bedömningar. Mot denna bakgrund finns det enligt utredningens mening förutsättningar att ge RPS en utökad rätt att avslå framställningar om id-byte.

I dagsläget skall RPS avslå en framställning om id-byte endast om denna framstår som utsiktslös. Det följer av uttalandena i Fbfprop. (s. 121). Samtidigt sägs det i propositionen att ansökan från enskild direkt till tingsrätten förutsätter att RPS prövat frågan och funnit att tillräckliga skäl saknas för en ansökan från styrelsen.

Utredningen vill i första hand ta fasta på detta senare uttalande. Tillräckliga skäl bör i det här sammanhanget förstås så att det måste föreligga en ganska hög grad av sannolikhet för id-byte för att RPS skall få ansöka vid tingsrätten. Om det inte är sannolikt att id-byte kan medges bör RPS avslå den enskildes framställning. Å andra sidan får ansökan göras även om RPS anser att det är något tveksamt om ansökan kommer att resultera i ett medgivande till id-byte. RPS bör dock vara ganska övertygad om att

skäl till bifall föreligger för att styrelsen skall ansöka. Om styrelsen bedömer att övervägande skäl talar för id-byte bör ansökan ges in till domstolen.

Att RPS får en utökad rätt att avslå framställningar innebär inte någon nackdel för den enskilde. Hennes eller hans rätt att ansöka på egen hand skall nämligen kvarstå.

En utökad möjlighet för RPS att avslå framställningar undanröjer också en av de nackdelar som styrelsen har påtalat. Med den föreslagna ordningen hamnar RPS inte i den situationen att styrelsen i ansökningen till domstolen avstyrker det begärda identitetsbytet. Därmed elimineras en stor del av RPS "dubbelroll" i ärenden om id-byte.

5.3.8 RPS får inhämta sekretessbelagt material

Genom en särskild bestämmelse bör RPS ges rätt att inhämta sekretessbelagt material om främst den utpekade förföljaren.

RPS har i sin rapport påtalat att sekretess hos olika myndigheter ibland försvårar en utredning om id-byte. Styrelsen har bl.a. anfört att det emellanåt har varit omöjligt att få tillgång till viss information om en förföljare på grund av sekretess. Som exempel nämner styrelsen att man inte har kunnat få tillgång till uppgifter om en utpekad förföljare som har varit intagen för rättspsykiatrisk vård. Styrelsen har föreslagit att det införs en generell bestämmelse som ger polisen rätt att i ärenden om id-byte få del av sekretessbelagt material hos olika myndigheter.

Av polisutredningen i ett ärende om id-byte skall bl.a. framgå om sökanden riskerar förföljelse. Det är en fråga som självfallet berör både den som har begärt id-byte och den utpekade förföljaren. Bådas förhållanden måste alltså klarläggas. Vidare måste det klargöras om inte den förföljde kan skyddas genom kvarskrivning eller på annat mindre ingripande sätt. En utförlig och allsidig polisundersökning är allmänt av största betydelse när det gäller id-byte.

I vissa fall kan det vara nödvändigt att polisutredarna får del av material som normalt är sekretessbelagt. När det gäller uppgifter om den som begär id-byte torde inte några svårigheter föreligga på den punkten. Personen i fråga kan nämligen förväntas lämna sitt medgivande till att uppgifter om henne eller honom lämnas ut till RPS. Det kan dock inte uteslutas att så inte sker eller att vederbörande inte kan nås när frågan uppkommer.

Störst behov av hemliga uppgifter torde dock föreligga när det gäller den utpekade förföljaren. Många uppgifter om personen i fråga är antagligen tillgängliga inom polisväsendet, exempelvis i domar, förundersökningsprotokoll och i olika register. Betydelsefulla uppgifter kan dock också finnas på annat håll. En fullständig utredning om hotbilden kräver att även sådana uppgifter kan tillföras ärendet om id-byte.

I vissa fall torde RPS kunna utverka uppgifter med stöd av den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § SekrL. Klausulen är emellertid inte tillämplig i fråga om all sekretess. Undantagna är exempelvis hälso- och sjukvårdsområdet samt socialtjänsten. Bl.a. inom dessa områden kan uppgifter finnas som är värdefulla i ärendet om id-byte.

Utredningen ställer sig bakom förslaget om en särskild bestämmelse som tillåter att sekretessbelagt material tillförs ärenden om id-byte. Bestämmelsen behövs för att tillgodose den förföljda personens intresse. Den utpekade förföljaren skyddas för närmare offentlighet genom den sekretess som generellt råder i ärenden om id-byte (7 kap. 15 § 3 st SekrL). En bestämmelse om rätt för polisen att inhämta hemligt material i ärenden om id-byte bör tas in i FiL.

5.3.9 Registreringen av fingerade uppgifter

Registrering av fingerade uppgifter kräver särskilda överväganden. RPS bör alltid samråda med RSV i frågan om vilka uppgifter som skall registreras.

Ett ärende om id-byte är ofta av brådskande natur. När en person har medgivits byte är det angeläget att hon eller han kan börja använda fingerade uppgifter så snart som möjligt. Det kan inte ske i någon större omfattning innan uppgifterna har registrerats inom folkbokföringen. I 4 § FiL finns följande föreskrifter om uppgiftsregistreringen efter ett id-byte:

Om ett medgivande att använda fingerade personuppgifter har lämnats skall Rikspolisstyrelsen skyndsamt se till att den person som har fått medgivandet registreras inom folkbokföringen med de fingerade uppgifter som styrelsen bestämmer.

De fingerade personuppgifterna skall bestämmas och registreras på ett sådant sätt att det inte därav framgår vilken person det är som använder uppgifterna.

Enligt Fbfprop. (s. 119) ligger det i sakens natur att namn och övriga ändrade identitetsuppgifter måste väljas i samråd med den enskilde. Det uttalas också att RPS bör samråda med RSV om en lämplig ordning för registrering av uppgifter i det enskilda fallet. Det är angeläget, sägs det vidare, att inte flera fingerade uppgifter än nödvändigt kommer till användning. Exempelvis torde det enligt propositionen ofta saknas skäl att överväga användning av fingerade uppgifter om civilstånd och medborgarskap.

Av RPS rapport (s. 42 f) framgår att styrelsen regelmässigt kontaktar RSV innan fingerade uppgifter registreras. RPS har konstaterat att registreringen kräver en ingående kännedom om folkbokföringsförfarandet.

Det är uppenbart att de fingerade uppgifterna måste anges så att de framstår som trovärdiga. Uppgifterna får inte heller uppfattas som felregistreringar vid skattemyndighetens maskinella kontroller m.m. RPS har i sin rapport konstaterat att den som har medgivits id-byte genomgående registreras som invandrad i den nya identiteten. Enligt styrelsen kan detta

tänkas medföra komplikationer för den enskilde. Som exempel nämner styrelsen att en försäkringskassa som får del av de uppgifterna kan tänkas göra kontroller med myndigheter i det land från vilket invandring uppges ha skett. Därvid kommer id-bytet att avslöjas. RPS anser därför att det finns skäl att överväga en ändring av metoden att registrera personer som har bytt identitet som invandrade från annat land.

Kunskapen om effekterna av registrering av olika folkbokföringsuppgifter finns i första hand hos RSV. RSV känner väl till vilka folkbokföringsuppgifter som sprids till myndigheter och enskilda. Verket har också viss kännedom om användningsområdena för folkbokföringsuppgifter hos andra myndigheter. RPS bör därför samråda med RSV om hur registreringen av fingerade uppgifter skall gå till. Det kan behöva ske både generellt och i varje enskilt fall utan att den enskildes identitet avslöjas. RPS kan också behöva inhämta allmänna synpunkter från RFV eller andra stora användare av folkbokföringsuppgifter.

5.3.10 RPS:s uppgift att hjälpa den enskilde efter id-byte

Den som medgivits id-byte behöver hjälp med olika frågor som bytet aktualiserar. RPS skall ansvara för att den enskildes behov av hjälp tillgodoses.

Under det lagstiftningsarbete som föregick FiL var man medveten om att ett id-byte kunde medföra olägenheter för den som fick byta identitet och att den enskilde behövde hjälp i vissa sammanhang. Enligt Fbfprop. förutsattes det att den enskilde i förväg upplystes av berörda myndigheter om de komplikationer som kunde följa av ett id-byte.

Några riktlinjer för hur den enskilde efter ett id-byte skulle få hjälp med att lösa uppkommande problem lämnades i princip inte. Enligt Fbfprop. ankommer det dock på RPS att lämna råd till den enskilde om hur hon eller han skall kunna fullgöra förpliktelser efter ett id-byte.

Den tidigare lämnade redogörelsen om konsekvenserna av ett id-byte visar att den som har bytt identitet kan förorsakas betydande problem på

grund av bytet. RPS har i sin rapport (s. 38 f) också konstaterat att personer som har medgivits id-byte ofta behöver hjälp med att ta tillvara sin rätt. Det kan exempelvis gälla vid reglering av skulder, mellanhavanden med myndigheter samt vid kontakter med banker och försäkringsbolag. Enligt styrelsen kräver hjälpåtgärderna ofta juridisk kompetens och goda kunskaper om hur samhället fungerar. Utredningen har för egen del kunnat konstatera att personer som har fått byta identitet har sökt hjälp av RPS även lång tid efter ett byte.

Eftersom många personer som har medgivits id-byte har uppvisat ett stort hjälpbehov har RPS "som en ren serviceåtgärd" givit en ganska ingående hjälp till flera av dem som har bytt identitet. Enligt styrelsens rapport har också tjänstemän hos andra myndigheter fått hjälpa till efter id-byten.

RPS har under hand uppskattat att all handläggning av ärenden om id-byte kräver ungefär två årsarbetskrafter hos styrelsen. Dessa används i första hand för att bereda ärenden om id-byte genom polisförhör med sökanden och annat polisarbete. Endast en liten del av RPS arbete med frågor om id-byte åtgår till hjälpåtgärder sedan ett byte väl har medgivits.

RPS har föreslagit att någon myndighet får till uppgift att vara "kontaktmyndighet" för att i olika avseenden hjälpa personer som har medgivits id-byte. Enligt RPS skulle en sådan uppgift vara lämpad för Brottsoffermyndigheten eller för styrelsen. Utredningen delar RPS bedömning att en kontaktmyndighet bör utses. Utöver de myndigheter som styrelsen nämnt är även RSV tänkbar som kontaktmyndighet.

Genom folkbokföringsverksamheten har RSV god kännedom om användningen av folkbokföringsuppgifter i samhället. Det är den användningen som kan sägas vara ett av huvudproblemen för personer som har bytt identitet. Inom skatteförvaltningen hanteras de skyddsåtgärder som utgörs av sekretessmarkering och kvarskrivning. Dessa har beröringspunkter med id-byte även om det också föreligger betydande olikheter mellan de olika skyddsåtgärderna. Vad som nu har sagts talar för att RSV utses till kontaktmyndighet.

Utredningen förordar dock att RPS får det övergripande ansvaret att hjälpa personer som har erhållit id-byte. Genom ansökningsförfarandet vid domstolen har RPS i ett tidigt skede fått kontakt med den som har medgivits id-byte. Styrelsen har vidare redan på ansökningsstadiet informerat denne om de svårigheter som kan uppkomma efter ett byte. Styrelsen har också vid det efterföljande registreringsförfarandet och på andra sätt fått god kännedom om den enskildes förhållanden. Under de år som gått har RPS dessutom fått en god allmän överblick över de svårigheter som kan följa på ett id-byte.

En person som har medgivits id-byte torde ofta behöva stöd och hjälp direkt på den plats där hon eller han befinner sig. RPS kan inte verka på det lokala planet. När den som har medgivits id-byte behöver direkt personlig kontakt med någon myndighet får sådan hjälp ges på annat sätt.

Allmänt kan konstateras att en förföljd person ofta är i behov av stöd och bistånd på olika områden. Personen i fråga kan exempelvis behöva hjälp med att anskaffa bostad och ordna barntillsyn. Hon eller han kan också nödgas begära ekonomisk ersättning till uppehälle för sig och sina barn. Hjälpbehov av dessa slag skall tillgodoses inom ramen för socialtjänsten. Enligt vad som har framkommit är det vanligt att personer som har medgivits id-byte vänder sig till socialtjänsten för att få hjälp i nu nämnda frågor. Av det skälet är det naturligt att även frågor som direkt hänger samman med id-bytet i första hand handläggs av socialsekreterare eller annan befattningshavare hos socialnämnden.

Ett id-byte kan dock medföra svårigheter som inte kan lösas inom socialtjänsten. Det kan exempelvis vara fråga om kontakter med olika centrala myndigheter som behöver tas för att den enskilde inte skall gå miste om vissa sociala förmåner. Vissa mer komplicerade problem som kan uppkomma med anledning av ett id-bytet löses också antagligen bäst genom RPS försorg. Även i ett sådant fall kan dock socialnämndens handläggare ha en betydelsefull roll som länk mellan RPS och den enskilde.

När en enskild vänder sig till RPS för att få hjälp efter ett id-byte är det alltså möjligt att styrelsen kan hänvisa den enskilde till socialnämnden.

Det blir antagligen främst aktuellt när den enskilde redan har en etablerad kontakt där och frågan enkelt kan lösas av nämnden.

Enligt utredningens uppfattning bör alltså RPS ha huvudansvaret när det gäller hjälp och stöd till personer som har medgivits id-byte. En person som inte kan beredas hjälp på annat sätt skall alltid kunna vända sig till RPS med olika problem som är en följd av id-bytet.

RPS kan inte ensam avhjälpa alla olägenheter som kan uppkomma efter ett id-byte. Som styrelsen har framhållit i sin rapport måste även olika "fackmyndigheter" hjälpa till. När det exempelvis gäller socialförsäkringsförmåner för den som har bytt identitet är RFV:s och försäkringskassornas medverkan nödvändig. Det ankommer på RPS att utforma de rutiner och upprätthålla de kontakter med andra myndigheter som är nödvändiga.

5.3.11 Medgivande till id-byte upphör

Även fortsättningsvis skall RPS bevaka att id-byte inte används under längre tid än som har medgivits. Ett medgivande till id-byte kan upphöra att gälla i förtid om den enskilde begär det. I båda fallen ankommer det på RPS att underrätta skattemyndigheten.

RPS skall enligt nuvarande ordning inte fortlöpande kontrollera behovet av id-byte under den tid medgivandet till bytet gäller. Däremot skall styrelsen enligt 4 § 3 st FiL bevaka att tillåten användningstid inte överskrids. När tiden för medgivande är på väg att löpa ut måste styrelsen, enligt uttalande i Fbfprop., kontakta personen ifråga och utreda situationen samt undersöka om ny ansökan behövs.

Föreskrifter saknas för det fall att behovet av id-byte upphör innan den bestämda tiden har gått till ända. Frågan uppmärksammades emellertid i Fbfprop. (s. 122). Där sägs att den enskilde själv får meddela skattemyndigheten att behovet av id-byte har upphört. Efter ett sådant meddelande ankommer det enligt propositionen på skattemyndigheten att se till att personen ifråga registreras endast med verkliga uppgifter.

Enligt vad utredningen har erfarit råder det tveksamhet bl.a. inom folkbokföringen om vilka åtgärder som skall vidtas när de nämnda situationerna uppkommer. RPS har också under hand efterlyst en reglering av åtgärderna vid upphörande av id-byte.

Tekniskt torde det inte vara förenat med några svårighet att i folkbokföringen återgå till att registrera endast de verkliga personuppgifterna. Den avregistrering från folkbokföringen som id-bytet har föranlett får bringas att upphöra. De fingerade uppgifterna om namn, personnummer m.m. ersätts med de verkliga uppgifterna. Vissa förhållanden, exempelvis flyttningar, som har registrerats under de fingerade uppgifterna sammanförs med de verkliga uppgifterna om personen. Det får ankomma på RSV att vägleda skattemyndigheterna så att registreringarna blir riktiga.

När nämnda registreringsåtgärder har vidtagits inom folkbokföringen kommer också myndigheter utanför skatteförvaltningen att få kännedom om förändringarna. Hos de myndigheter som regelbundet använder folkbokföringsuppgifter kommer förändringen att slå igenom automatiskt. Personen ifråga behöver således inte själv kontakta försäkringskassor och andra myndigheter som administrerar centrala samhällsfunktioner. I vissa sammanhang måste dock den enskilde själv ge tillkänna att hon eller han har ändrat namn och kanske också personnummer. Utredningen anser att det är en uppgift för RPS att hjälpa personen i fråga i dessa angelägenheter. Det kan anses följa av styrelsens allmänna skyldighet att bistå den enskilde i olika situationer.

För att skattekontoret skall kunna göra de nämnda registreringarna måste kontoret självfallet känna till att fingerade uppgifter inte längre skall användas. I dagsläget är det RPS som skall bevaka att ett id-byte inte pågår under längre tid än som har medgivits. Den ordningen ligger väl i linje med utredningsförslaget om RPS roll efter ett beslut om id-byte. Utredningen anser det naturligt att styrelsen också får till uppgift att underrätta skattemyndigheten om att tiden för id-byte har löpt ut. Det bör ske genom en skriftlig underrättelse. En sådan underrättelse skall självfallet föregås av kontakter mellan RPS och den enskilde.

Det är inte uteslutet att ett id-byte kan bli obehövligt innan den medgivna tiden har löpt ut. Som har nämnts tidigare torde förföljares död vara det tydligaste exemplet på detta. I dagsläget ligger initiativet helt hos den enskilde att i en sådan situation avveckla den fingerade identiteten. Utredningen anser att den ordningen är otillfredsställande.

I likhet med vad som nu gäller bör det inte ankomma på RPS att kontinuerligt bevaka att skäl för id-byte fortlöpande föreligger. Utgångspunkten bör vara att behov av skydd föreligger under den tid som domstolen har bestämt. Om skyddsbehovet upphör före utgången av den bestämda tiden är det dock enligt utredningens mening naturligt att den fingerade identiteten avvecklas. Utredningen har övervägt om det bör överlämnas till domstol att slå fast att behov av fingerad identitet inte längre föreligger. Av flera skäl är dock en sådan ordning olämplig.

Utredningen anser i stället att en förtida avveckling av den fingerade identiteten i första hand är en fråga för RPS och den enskilde. En avveckling bör begäras av den enskilde. Utredningen förordar att avvecklingen inleds genom att denne skriftligen hos RPS anmäler att det inte längre finns något behov av fingerade uppgifter. En anmälan kan dock mycket väl initieras av RPS. Styrelsen kan ju bättre än den enskilde konstatera exempelvis att ett hot har upphört.

Bedömningen att id-bytet har blivit obehövligt i förtid bör bygga på ett gemensamt ställningstagande från den enskilde och RPS. När den enskilde och RPS är överens om att id-bytet inte längre behövs bör användningen av de fingerade uppgifterna formellt bringas att upphöra genom en underrättelse från styrelsen till skattemyndigheten. När den underrättelsen har gjorts skall den enskilde enligt utredningens mening inte längre ha rätt att använda de fingerade uppgifterna.

Den situation kan uppkomma att det objektivt är klarlagt att hotet har upphört men att den enskilde har svårt att inse detta. Därvid får RPS försöka övertyga den enskilde om fördelarna med ett omelbart avvecklande av den fingerade identiteten. Skulle det inte gå får man låta den av domstolen bestämda tiden löpa ut. Utredningen ser det dock som angeläget

att fingerade uppgifter som inte längre behövs avvecklas så snart som möjligt.

När RPS har underrättat skattemyndigheten att ett id-byte har blivit obehövligt skall skattemyndigheten vidta registreringsåtgärder av samma slag som när tiden för ett byte har gått ut.

5.3.12 Ingen ekonomisk ersättning vid id-byte

Utredningen har inte funnit skäl att lämna förslag till någon särskild kostnadsersättning för personer som har medgivits id-byte.

RPS har i sin rapport anfört att den som har fått byta identitet ofta drabbas av vissa kostnader i samband med id-bytet. Det kan enligt styrelsen vara kostnader som har samband med byte av bostadsort eller med försäljning av fastighet eller bostadsrätt. Den enskilde kan också få kostnader om förföljelsen exempelvis innebär att hon eller han måste byta arbete.

RPS har anfört att styrelsen enligt regleringsbrevet för polisväsendet för budgetåret 1993/94 får använda medel bl.a. för kostnader som uppkommer till följd av identitetsbyte, om kostnaderna inte bör bestridas av annan myndighet. Styrelsen har ansett det oklart vilka kostnader som får belasta polisväsendet vid id-byte.

Regering och riksdag har på senare år vidtagit många olika åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning och för att öka skyddet för förföljda personer. Möjligheterna för ett brottsoffer att få direkt ekonomisk ersättning är dock begränsade. Den ersättning som står till buds utgörs i princip av skadestånd, brottsskadeersättning samt vad som kan utgå inom ramen för den kommunala socialtjänsten. Endast undantagsvis torde dock de kostnader som RPS har lyft fram kunna ersättas på något av dessa sätt.

Frågan om ersättning av nu aktuellt slag har överhuvudtaget inte varit föremål för någon mer ingående behandling i de lagstiftningsärenden som har behandlat brottsoffer m.m. Frågan berördes dock något i förarbetena till lagen om brottsofferfond. I propositionen (prop. 1993/94:143 s. 21) som låg till grund för lagen konstaterade regeringen att fonden inte skulle

användas för att ekonomiskt ersätta brottsoffret i enskilda fall. Fondens medel skulle i stället användas för att stödja olika verksamheter och projekt som gagnar brottsoffer i allmänhet. Frågan om ersättning till den som måste byta identitet för att undgå förföljelse berördes inte i förarbetena till FiL.

De kostnader som RPS har pekat på är aktuella för många som har råkat ut för brott. Frågan har också betydelse för den stora grupp av personer som riskerar att utsättas för brott. Till den gruppen hör inte endast personer som har bytt identitet utan också kvarskrivna samt personer som har erhållit sekretessmarkering. Eftersom kostnader av det slag som RPS har pekat på rör många personer i skiftande situationer bör frågan om kostnadsersättning behandlas i ett större sammanhang. Utredningen är under alla förhållanden inte beredd att lämna förslag till någon ny form av ekonomisk ersättning för personer som har medgivits id-byte.

6 Folkbokföring av nyfödda barn vars föräldrar inte är folkbokförda

6.1 Folkbokföringen registrerar alla födslar

Ett barn som föds i Sverige skall enligt 2 § FbfL folkbokföras i landet även om föräldrarna inte är folkbokförda här. Regeln blir bl.a. tillämplig på barn till föräldrar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och som här väntar på beslut i tillståndsfrågan. Även ett barn som föds av en utländsk kvinna under hennes semestervistelse i Sverige folkbokförs i landet. När barnet och modern lämnar Sverige avregistreras barnet från folkbokföringen med anledning av utresan. Vad som nu har sagts gäller dock inte barn till föräldrar som utan att vara folkbokförda vistas i Sverige för att tjänstgöra vid beskickningar m.m. (5 § FbfL). Dessa barn skall inte folkbokföras vid födelsen.

Det är uppenbart att ett nyfött barn som folkbokförs i Sverige och vars föräldrar inte är folkbokförda här endast har en begränsad anknytning till landet. Att barnet ändå folkbokförs beror på att det har ansetts angeläget att de födslar som sker i landet också registreras här. Även personer som inte är folkbokförda kan ha ett berättigat intresse av att få en officiell handling som styrker uppgiften om ett barns födelse här i landet. En sådan handling kan vara en förutsättning för registrering av barnets födelse i föräldrarnas hemland. Detta synsätt har kommit till uttryck i en nyligen gjord ändring i FbfL. Sedan den 1 januari 1995 finns det en bestämmelse i 1 § 2 st FbfL som bl.a. anger att en födelse skall registreras inom folkbokföringen även i fråga om en person som inte är eller har varit folkbokförd i landet. Registreringsskyldigheten innebär att skattemyndigheten också skall pröva riktigheten av registrerade uppgifter, bl.a. när det gäller

barnets börd och namn. Den nya ordningen har särskild betydelse för diplomater och med dem likställda eftersom deras barn inte folkbokförs vid födelsen.

Under år 1995 registrerades i landet 878 födslar där ingen av föräldrarna var folkbokförd. Dessutom registrerades 126 födslar där enbart fadern var folkbokförd.

6.2 Överväganden och förslag

6.2.1 Moderns folkbokföring styr

Ett nyfött barn skall folkbokföras endast om modern är folkbokförd i landet.

Numera sker det alltså en författningsreglerad registrering inom folkbokföringen av alla barn som föds i landet. Barnet behöver därmed inte folkbokföras för att födelsen skall dokumenteras i folkbokföringssystemet.

Ett barn som föds under moderns tillfälliga vistelse i Sverige har inte den starka anknytning till landet som normalt krävs för folkbokföring här. Detsamma gäller nyfödda barn vars föräldrar visserligen önskar bosätta sig här men som inte har rätt till det eftersom de saknar uppehållstillstånd. När det har införts en allmän registrering av alla födslar i landet finns det inte längre skäl att folkbokföra ett barn enbart av den anledningen att det har fötts här. För folkbokföring bör krävas att barnet har en starkare anknytning än så till landet. Fråga är emellertid vad som skall anses utgöra en tillräckligt stark anknytning.

En möjlighet är att göra en allmän prövning av barnets koppling till landet ungefär på samma sätt som när en person flyttar till Sverige. Den som inflyttar från utlandet skall, enligt 3 § FbfL, folkbokföras här om han eller hon under sin normala livsföring kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år. Även den som kan

antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet skall, enligt samma paragraf, folkbokföras om han med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här. För utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd gäller dessutom att han i princip inte skall folkbokföras om han saknar sådant tillstånd.

Även om förutsättningarna för nyfödda barns folkbokföring knöts till dygnsvilan på liknande sätt som vid invandring skulle självfallet föräldrarnas folkbokföring tillmätas stor betydelse för det nyfödda barnets folkbokföring. Om inte någon av föräldrarna är folkbokförd här har det nyfödda barnet knappast någon fastare anknytning till Sverige.

Om barnets folkbokföring görs beroende av föräldrarnas folkbokföring finns det en klar och enkel omständighet att ta fasta på. Från allmänna utgångspunkter måste det också te sig naturligt att föräldrars och barns folkbokföring kopplas ihop. Enligt utredningens mening bör det nyfödda barnets folkbokföring knytas till föräldrarnas folkbokföring.

Inom folkbokföringen finns det en allmän strävan att hålla samman familjen (jfr 7 och 9 §§ FbfL). Samtidigt har i dagsläget moderns folkbokföring särskild betydelse när det gäller barns folkbokföring. Exempelvis skall ett barn som föds utomlands folkbokföras i Sverige om modern är folkbokförd här. Enligt reglerna om rätt folkbokföringsort skall ett nyfött barn folkbokföras i den församling där modern är folkbokförd. I dessa sammanhang saknar faderns folkbokföring betydelse. Även på det civilrättsliga området kan ett barn i vissa fall sägas ha starkare koppling till modern än till fadern. T.ex. är det barnets moder som i första hand är vårdnadshavare när barnets föräldrar är ogifta.

Med hänsyn till vad som nu sagts finns det enligt utredningens mening skäl att i första hand göra barnets folkbokföring beroende av moderns folkbokföring. Ett sådant synsätt bör medföra att ett barn som föds i Sverige och vars moder är folkbokförd alltid folkbokförs här.

Det kan ifrågasättas om det nyfödda barnets folkbokföring i något fall skall bero på faderns folkbokföring. Om barnets föräldrar är gifta och fadern är folkbokförd här kan det sägas att barnet har anknytning till landet även om modern inte är folkbokförd. Situationen kan uppkomma när en

svensk man har gift sig med en utländsk kvinna som måste ha uppehållstillstånd för att bli folkbokförd och paret får ett barn i Sverige. I regel torde kvinna komma att få uppehållstillstånd och därmed också bli folkbokförd här. I vissa fall behöver hon inte uppehållstillstånd utan kan bli folkbokförd omedelbart vid inflyttningen.

Det kan knappast anses vara någon olägenhet för det nyfödda barnet att det får avvakta moderns folkbokföring. Barnet har exempelvis rätt till viss grundläggande sjukvård och socialt stöd oberoende av folkbokföring. Om modern inte beviljas uppehållstillstånd måste hon lämna Sverige. Om hon tar barnet med sig kan det sägas bekräfta barnets bristande anknytning till landet. Skälen att koppla det nyfödda barnets folkbokföring till faderns folkbokföring är enligt utredningens mening inte tillräckligt starka.

6.2.2 Barnet kan senare få hemvist i landet

Barn som inte folkbokförs vid födelsen kan efter en tid ha fått sådan anknytning till landet att det skall folkbokföras.

Det måste betonas att vad som sagts i föregående avsnitt endast gäller barnets folkbokföring med anledning av födelsen. Att barnet inte blir folkbokfört vid födelsen skall inte hindra att det efter en kortare eller längre tids vistelse i landet blir folkbokfört här även om modern inte är folkbokförd. Om modern i det tidigare nämnda exemplet inte får uppehållstillstånd utan lämnar landet är det tänkbart att hon lämnar kvar barnet hos fadern för att vårdas och fostras av denne. Fadern kanske också blir ensam vårdnadshavare på grund av att barnets moder avlider innan tillståndsfrågan har prövats.

Skulle något av det nu nämnda inträffa, eller barnet på annan grund få fastare band till landet, bör det folkbokföras. Folkbokföring kan bli aktuell även om inte någon av barnets föräldrar är folkbokförd. Det kan inträffa att ett barn som föds här i landet utan att bli folkbokfört tas om hand av personer som är bosatta här.

Allmänt bör gälla att barnets folkbokföring efter födelsen prövas utifrån en samlad bedömning på motsvarande sätt som sker vid inflyttning till landet. Om barnet kan anses ha fått sitt egentliga hemvist här skall det folkbokföras även om modern inte är folkbokförd. Uttryckt i folkbokföringslagens termer kan, något förenklat, egentligt hemvist för barnet sägas föreligga i första hand när vistelsen i Sverige är avsedd att uppgå till minst ett år och barnet har tillstånd att vistas i landet.

Folkbokföring kan ske endast om skattemyndigheten får kännedom om barnets anknytning till landet. När skäl för folkbokföring kan antas föreligga skall det anmälas av barnets vårdnadshavare.

7 Folkbokföring av familjehemsplacerade barn m.m.

7.1 Bakgrund

7.1.1 Olika typer av omhändertagande

Samhällsvård av barn kan gestalta sig på olika sätt. Skälet för vården kan också variera. En skiljelinje går mellan vård enligt socialtjänstlagen (SoL), å ena sidan, och vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), å andra sidan.

Vård enligt SoL förutsätter samtycke från den som skall vårdas (eller hans vårdnadshavare). Vård enligt SoL av underåriga kan grundas på förhållanden i dennes familj eller på den underåriges eget beteende, t.ex. kriminalitet eller missbruk. SoL erbjuder två huvudformer för vård utanför det egna hemmet. Den första är vård i familjehem. Den andra är placering i hem för vård eller boende. Hem för vård eller boende är institutionerna inom socialtjänsten. De båda vårdformerna är definierade i 6 och 35 §§ socialtjänstförordningen enligt följande:

6 § Med hem för vård eller boende avses ett hem inom socialtjänsten, vilket drivs av staten, ett landsting eller en kommun och tar emot enskilda för vård, behandling, omvårdnad eller tillsyn i förening med ett boende.

Ett hem som har uppgifter motsvarande dem som anges i första stycket eller som har inrättats för vård under en begränsad del av dygnet men som drivs av en enskild person eller sammanslutning räknas som ett hem för vård eller boende enligt 69 § socialtjänstlagen (1980:620), om hemmet har minst fem platser eller, om hemmet har ett mindre antal platser, verksamheten bedrivs yrkesmässigt och är av

avgörande betydelse för hemmets tillkomst eller bestånd. I fråga om dessa hem ges bestämmelser i 29-34 §§.

Som hem för vård eller boende räknas inte särskilda boendeformer för service och omvårdnad eller bostäder med särskild service, vare sig de är sådana som avses i 20 § andra stycket eller 21 § tredje stycket socialtjänstlagen eller drivs av enskilda.

35 § Med familjehem avses ett enskilt hem som på uppdrag av socialnämnden tar emot barn för stadigvarande vård och fostran eller vuxna för vård och omvårdnad och vars verksamhet inte är sådan att hemmet blir att anse som ett hem för vård eller boende enligt 6 § andra stycket.

Vården i ett familjehem kan sägas vila på ett personligt uppdrag för någon i familjen att svara för vården. I ett hem för vård eller boende utgör vårduppdraget ett åtagande inom ramen för en yrkesmässig verksamhet. Hem för vård eller boende finns både som små familjehemsliknande inrättningar och som hem med många platser och anställd personal. Hem för vård eller boende drivs antingen av kommuner och landsting eller av enskilda eller sammanslutningar.

SoL ger vissa riktlinjer för hur vården inom socialtjänsten skall bedrivas. Bl.a. skall vården utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med anhöriga och kontakt med hemmiljön. Minst en gång var sjätte månad skall socialnämnden överväga om vården av en underårig fortfarande behövs.

SoL innehåller inga bestämmelser som möjliggör tvångsvård. Tvångsvård av unga kan däremot ske enligt LVU. Vård enligt LVU kan komma i fråga i två huvudgrupper av fall. Den första avser underåriga som till följd av förhållandena i hemmet löper en påtaglig risk att få sin hälsa eller utveckling skadad. Den andra gäller unga som till följd av missbruk, kriminellt beteende eller dylikt själva utsätter sig för en påtaglig sådan risk. Åldersgränsen enligt LVU är 18 år, men i fall av vård på grund av den unges eget beteende är den under vissa förutsättningar 20 år. Ett beslut om vård enligt LVU gäller tills vidare. Beslut i det senare huvudfallet skall emellertid omprövas var sjätte månad. I det första huvudfallet skall fortsatt vård övervägas minst lika ofta.

Utformningen av vården enligt LVU styrs av bestämmelserna i SoL. Det betyder bl.a. att vården kan ske i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. LVU innehåller dock vissa bestämmelser om vården av de unga som kompletterar regleringen i SoL. Exempelvis skall unga som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn vårdas på särskilda ungdomshem, s.k. 12 §-hem. Socialnämnden har enligt LVU ett särskilt ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar eller andra vårdnadshavare tillgodoses. När vården enligt LVU inte längre behövs skall socialnämnden besluta att vården skall upphöra. Nämnden skall noga förbereda den unges återförening med den eller dem som har vårdnaden om honom.

Enligt Socialtjäntskommittén har det i regel ansetts självklart att den kommun som har beslutat om en placering i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende skall svara för ersättningen till familjehemmet eller vårdavgiften till institutionen[9]. När ett barn folkbokförs i familjehemmet åvilar ansvaret för barnets skolgång den kommun där familjehemmet ligger. Den kommunen svarar även för det extra stöd som kan behövas i skolan och den service, t.ex. barnomsorg och färdtjänst, som tillkommer kommunens övriga medlemmar. Det förekommer dock att placeringskommunen tar på sig kostnadsansvaret för extra resurser som behövs inom skolan liksom för särskilda stödinsatser som barnet behöver inom barnomsorgen.

Socialtjänstkommittén har konstaterat att kommunerna inte alltid kan komma överens om hur kostnaderna för vissa insatser skall fördelas mellan den kommun som har beslutat om en familjehemsplacering och den kommun där familjehemmet är beläget. Enligt kommittén kan oenigheten drabba den enskilde genom tidsödande diskussioner kommunerna emellan. Socialtjänstkommittén har föreslagit att placeringskommunens kostnadsansvar utvidgas till att omfatta barnomsorg enligt 6 § SoL och socialt eller

---

[9] Frågan om ansvarsfördelningen mellan den kommun som beslutar om vård och den kommun där vården sker behandlas utförligt av Socialtjänstkommittén i delbetänkandet (SOU 1993:30) Rätten till bistånd inom socialtjänsten. Vad som i avsnittet sägs om fördelningen av kostnadsansvaret mellan placeringskommunen och vistelsekommunen har hämtats från det betänkandet (s. 125 ff).

psykologiskt stöd som ett familjehemsplacerat barn kan behöva i skolan i vistelsekommunen.

Vid kortvariga familjehemsplaceringar folkbokförs barnet inte i familjehemmet. Samtliga kostnader som uppkommer i vistelsekommunen med anledning av barnets skolgång m.m. betalas då av den kommun som har placerat barnet i familjehemmet.

Barn och ungdomar som placeras i hem för vård eller boende folkbokförs inte i den kommun där hemmet är beläget. Skolmyndigheten i placeringskommunen är därför skyldig att ta på sig kostnaderna för barnets skolgång i den andra kommunen. De interkommunala ersättningarna på skolområdet regleras genom rekommendationer från Svenska kommunförbundet. Enligt Socialtjänstkommittén föranleder även vissa placeringar i hem för vård eller boende oenighet mellan berörda kommuner om kostnadsansvaret för vården.

7.1.2 Allmänt om barns bosättning

Allmänt gäller att en person skall folkbokföras på den fastighet och i den församling där han eller hon är att anse som bosatt (6 § FbfL). Utgångspunkten är att en person anses vara bosatt på den fastighet där vederbörande regelmässigt tillbringar sin dygnsvila (dygnsviloregeln enligt 7 § FbfL).

Svårigheter att bestämma en persons folkbokföring kan uppkomma bl.a. om personen regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på flera fastigheter (dubbel bosättning). En person skall anses vistas regelmässigt på en fastighet om han under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan där i genomsnitt minst en gång i veckan. För barn som vårdas utom hemmet uppkommer normalt inte dubbel bosättning. Även om barnet har fortlöpande kontakter med det egna hemmet torde dessa inte vara av sådan omfattning som krävs för dubbel bosättning.

Vid folkbokföring av barn som vårdas enligt SoL eller LVU aktualiseras i stället några andra undantag från dygnsviloregeln. Undantagen är

reglerade i FbfL och rör vistelser som är tillfälliga (8 §) eller äger rum på institution (10 §).

Om en person under en tid av högst sex månader regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på en annan fastighet än den där personen har sitt egentliga hemvist, anses det inte leda till ändrad bosättning. Det krävs dock att tiden är bestämd i förväg. Personen skall också ha för avsikt att återvända efter tidens utgång. En vistelse som är bestämd att vara längre tid än sex månader medför normalt att folkbokföringen skall ändras[10].

En vistelse anses inte heller leda till ändrad bosättning om den föranleds enbart av vård vid en institution för vård av unga eller missbrukare (10 § 1 st 5 p FbfL). När det gäller folkbokföring av barn som på ett eller annat sätt är föremål för samhällsingripanden råder i första hand osäkerhet om vilka typer av hem som skall anses vara institutioner i lagens mening.

Förarbetena till FbfL bringar inte någon klarhet i frågan. Fbfprop. (s. 102) anger endast att vistelse på hem för vård av unga, 12 §-hem, ibland kan anses ha en sådan längd och karaktär att bosättning skulle kunna anses föreligga. När det gäller vistelse på sjukvårdsinrättning eller kriminalvårdsanstalt uttalades att en person inte borde anses bosatt där han vistades med tvång.

Motsvarande synsätt återfinns i det betänkande (SOU 1990:50) av 1983 års folkbokföringskommitté som låg till grund för FbfL. Kommittén anförde (s. 86) att man i och för sig kunde tänka sig att bosättning kunde anses föreligga om det var fråga om en anstaltsvistelse som var frivillig. Kommittén avvisade emellertid en åtskillnad mellan frivillig och tvångsmässig anstaltsvistelse. Bl.a. ansåg kommittén att det var olämpligt att folkbokföringsmyndigheten skulle behöva införskaffa känsliga personuppgifter för att avgöra om en anstaltsvistelse grundades på frivillighet eller tvång.

---

[10] Detta gäller särskilt för barn. Barnen träffas nämligen inte av den s.k. familjeregeln i 9 § FbfL.

10 § 1 st 5 p FbfL hade sin motsvarighet både i 24 § 1967 års folkbokföringslag och i tidigare folkbokföringsförfattningar[11]. Äldre lagförarbeten kan inte sägas ge någon vägledning vid bedömningen av vad som skall avses med institution enligt FbfL. Senare tids utredningar på folkbokföringsområdet har, utöver vad som nyss har nämnts, inte heller närmare berört frågan. Detsamma gäller den rättsvetenskapliga litteraturen på folkbokföringsområdet. RSV har i sin Handbok i folkbokföring (avsnitt 17.3, publicerat i början av år 1994) anfört:

> Vad gäller institutioner för vård av unga bör bestämmelsen tolkas så att den endast omfattar s.k. 12 §-hem och möjligen andra institutioner för vård av unga. Det sistnämnda avser exempelvis s.k. HVB-hem (hem för vård eller boende). Sådana hem drivs antingen av landsting eller kommun eller yrkesmässigt av enskild person. Detta medför att hemmet torde kunna anses ha karaktär av institution. Det finns dock ännu inte någon utvisande praxis på området. Vid vistelse i familjehem (vanligt fosterhem) bör däremot bedömning ske enligt huvudreglerna i FbfL oavsett på vilken laglig grund placeringen har skett. Att prövning av omhändertagandet skall ske var sjätte månad förändrar inte detta förhållande. Skäl att vägra folkbokföra ett barn i familjehem kan naturligtvis finnas om det i det enskilda fallet är känt att placeringen är avsedd att understiga sex månader och avsikten är att barnet därefter skall återgå till sin tidigare bostad.

På senare tid har emellertid RSV i yttranden till förvaltningsdomstolarna anfört att hem för vård eller boende bör anses utgöra institutioner. RSV har också i några underrättsavgöranden fått stöd för sin uppfattning.

Däremot föreligger det inte något avgörande från Regeringsrätten i frågan om vilka behandlingsformer som skall anses utgöra vård på institution enligt FbfL. Domstolen har dock meddelat prövningstillstånd i ett mål om familjehemsplacering men ännu inte avgjort målet. Målet rör två vuxna personer och ett barn som enligt SoL hade erhållit vård i ett familjehem. Såvitt framgick grundades vården på missbruk. Både kammarrätten och länsrätten bedömde att det aktuella familjehemmet kunde anses

---

[11] Se bl.a. 14 § 6 mom. 1946 års folkbokföringsförordning.

jämställt med en institution och att personerna i fråga inte skulle folkbokföras i familjehemmet. Domstolarna hänvisade i första hand till 22 § SoL. Det är den paragraf som anger att vården inom socialtjänsten skall utformas så att den främjar den enskildes kontakt med hemmiljön. Andra kammarrättsavgöranden kan emellertid sägas ha gått i motsatt riktning och slagit fast att ett familjehem inte kan betraktas som en institution.

7.1.3 Folkbokföringens betydelse för olika förmåner vid omhändertagande

I regel har det ganska stor betydelse för en persons rättigheter och skyldigheter i samhället var han eller hon är folkbokförd. Frågan har berörts i samband med kvarskrivning (avsnitt 4.2.2). När det gäller familjehemsplacerade barn är det i första hand rätten till utbildning, sjukvård och socialtjänst som är av intresse.

Rätten till grundläggande utbildning styrs i första hand av skollagen. Enligt skollagen är det hemkommunen som skall svara för utbildningen. En persons hemkommun är den kommun i vilken personen är folkbokförd. Ett barn som är folkbokfört i ett familjehem utanför placeringskommunen går alltså i "rätt skola" när hon eller han fullgör sin skolplikt i vistelsekommunen. Som framgått hindrar det emellertid inte att de berörda kommunerna kan bli oeniga om kostnaden för barnets skolgång och att placeringskommunen kan anse sig nödsakad att delvis betala för barnets skolgång. Ett barn som vårdas på institution fullgör ofta skolgång i en kommun utan att vara folkbokfört där. Även barn som vistas i familjehem under en kortare tid går i dagsläget i skola i en annan kommun än den som är hemkommun i skollagens mening.

Inom hälso- och sjukvården görs det åtskillnad bl.a. mellan omedelbar (akut) hälso- och sjukvård å ena sidan och annan sjukvård å andra sida. Landstinget är skyldigt att erbjuda omedelbar hälso- och sjukvård åt alla som vistats inom landstinget. Det innebär att barn som vistas i familjehem eller på institution inom landstinget har rätt till omedelbar vård där. Landstingen har emellertid träffat avtal, bl.a. det s.k. Riksavtalet, som allmänt

reglerar landstingens kostnadsansvar för den som vistas mer eller mindre tillfälligt inom ett landsting. Den som vårdas på institution anses inte bosatt i det landsting där vården äger rum utan har det landsting som han kommer ifrån som rätt hemlandsting. Det innebär att vistelselandstinget inte har kostnadsansvaret för den intagnes sjukvård. Enligt landstingens avtal anses placering av barn i familjehem inte som definitiv. Först när barnet har folkbokförts i familjehemmet och vistats där under längre tid än ett år anses barnet ha bytt landsting. Innan dess är det alltså det landsting som barnet kommer ifrån som svarar för kostnaderna för barnets sjukvård.

Förhållandena på tandvårdsområdet påminner om vad som gäller inom hälso- och sjukvården. En person som får akuta tandbesvär behandlas där han eller hon befinner sig. Kostnadsansvaret för sådan tandvård åvilar det landsting där personen i fråga är folkbokförd. Det landstinget har även kostnadsansvaret för tandvård som inte är akut. Sådan tandvård kan utföras även av annat landsting än det där en person är bosatt. Det förutsätter dock att hemlandstinget har lämnat klartecken för behandlingen. Enligt vad utredningen har erfarit lämnas regelmässigt sådant medgivande i fråga om personer som vistas på institutioner eller i familjehem utanför hemlandstinget.

För barnets rätt till utbildning och sjukvård har det knappast någon praktisk betydelse var barnet är folkbokfört. Barnet kan utöva sina rättigheter i den kommun och det landsting där det vistas. Sedan kan det bli en fråga mellan berörda kommuner och landsting hur kostnadsansvaret skall fördelas. Frågan om insatser inom socialtjänsten för den som vårdas utom hemmet har berörts tidigare. Även den frågan är i första hand en fråga om vilken kommun som skall bära kostnaden för exempelvis barnomsorg för ett barn som vårdas i familjehem.

För vårdnadshavaren har barnets omhändertagande betydelse bl.a. när det gäller rätten att uppbära barnbidrag, bidragsförskott, bostadsbidrag och förmåner enligt den allmänna försäkringen. I de flesta fall finns det särskilda regler om rätten till bidrag och förmåner vid samhällsvård.

7.2 Överväganden och förslag

7.2.1 Utgångspunkter

Som nämnts är det en allmän regel att vården inom socialtjänsten bör utformas så att den främjar barnets samhörighet med de anhöriga och kontakt med hemmiljön. Vården enligt LVU har likartade utgångspunkter. Man måste också hålla i minnet att all vård av barn inom socialtjänsten bygger på frivillighet och att föräldrarna är huvudansvariga för sina barn. Det är också skälet till att de flesta barn som vårdas utom hemmet har regelbunden kontakt med sina föräldrar under vårdtiden. Många barn som omhändertas placeras också nära hemmet för att kontakterna med föräldrarna skall kunna upprätthållas (närhetsprincipen). Återförening av barn och föräldrar är ett allmänt mål för vården av barn och unga.

I den mån syftet med vården skall vara utslagsgivande för folkbokföringen kan övervägande skäl sägas tala för att barn och ungdom som vårdas enlig SoL eller LVU inte skall anses bosatta där de vårdas. Detta gäller dock fullt ut endast om vården i det enskilda fallet kan bedrivas i enlighet med de allmänna målen om återförening m.m. Det förekommer fall där vården inte kan bedrivas med återförening av barn och föräldrar som mål. I vissa situationer är det nödvändigt att hålla barn och föräldrar åtskilda, exempelvis när barnet har utsatts för övergrepp i hemmet eller av annat skäl riskerar att komma till skada. Det kan också vara så att bristerna i hemmiljön är av sådan art att byte av vårdnadshavare blir aktuellt. Av olika skäl kan det också vara så att barnet inte längre har någon hemmiljö att återvända till.

Mot folkbokföring i föräldrahemmet talar också det förhållandet att en stor andel av placeringarna i familjehem blir långvariga. De kan pågå i många år och löpa under ett barns hela uppväxt. När en sådan situation föreligger framstår det allmänt som egendomligt att låta barnet vara folkbokfört hos en förälder som det kanske inte alls har någon kontakt med.

7.2.2 Vård i hem för vård eller boende

Vård av barn eller ungdom i hem för vård eller boende bör aldrig föranleda ändrad folkbokföring. Sådana hem skall anses utgöra institutioner i folkbokföringslagens mening.

Det torde vara en allmän uppfattning att den unge som omhändertas enligt LVU och placeras på ett s.k. 12 §-hem inte bör folkbokföras där. Folkbokföring på en sådan institution skulle strida mot grundläggande principer både inom folkbokföringen och socialtjänsten.

Steget från ett 12 §-hem till ett hem för vård eller boende enligt SoL behöver inte vara särskilt långt. Ett hem för vård eller boende drivs ofta i kommunal eller landstingskommunal regi och får därigenom en ganska institutionaliserad prägel. En behandling som inleds på ett 12 §-hem fortsätter ofta i ett hem för vård eller boende utan att målet med behandlingen har förändrats. Vård i hem för vård eller boende är oftast kortvarig. Över hälften av de placeringar som görs på ett sådant hem avslutas innan placeringen har pågått i tre månader.

Enligt utredningens mening finns det inte skäl att göra åtskillnad mellan vård på 12 §-hem och vård i hem för vård eller boende. Inte i något fall bör vistelse i hem för vård eller boende föranleda ändrad folkbokföring. Längden på vistelsen skall inte tillmätas någon betydelse. Med en sådan ordning uppnås en enhetlig reglering för den mer institutionaliserade vården av barn och unga. Bl.a. bör det underlätta handläggningen hos skattemyndigheterna. Hem för vård eller boende är definierade i socialtjänstförordningen. Enskilda och sammanslutningar får inte driva sådant hem utan tillstånd.

7.2.3 Folkbokföring vid familjehemsvistelse

En vistelse i familjehem bör föranleda ändrad folkbokföring endast om vistelsen skall pågå längre tid än ett år. Socialnämnden skall underrätta skattemyndigheten om vistelser som kan medföra folkbokföring i familjehemmet.

Vård i familjehem har samma mål som vård i hem för vård eller boende. I båda fallen vilar samhällsingripandet på att det föreligger ett vårdbehov hos den unge. Vården skall allmänt utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med de anhöriga och kontakt med hemmiljön. All vård utanför det egna hemmet skall omprövas var sjätte månad. Vissa familjehem vårdar regelmässigt mer än ett barn åt gången och kan ha en klart yrkesmässig inriktning. Vad som nu nämnts talar enligt utredningen för att inte heller placering i familjehem bör föranleda ändrad folkbokföring. Vård i familjehem och vård i hem för vård eller boende har många grundläggande likheter. Därför är det svårt att motivera den åtskillnad som för närvarande görs inom folkbokföringen mellan de båda vårdformerna.

Under år 1994 avslutades omkring 3 300 familjehemsplaceringar i landet. Av dessa hade 58 % varat kortare tid än ett år. 13 % av placeringarna hade pågått mellan ett och två år medan 29 % av familjehemsplaceringarna hade varat längre än två år. Merparten av placeringarna i familjehem är alltså förhållandevis kortvariga. Samtidigt finns det en ganska stor andel placeringar som pågår under flera år, ja kanske under ett barns hela uppväxt. Om det senare är fallet kommer barnet så att säga att växa in i familjehemmet och uppfatta det som sitt naturliga hem.

I dagsläget folkbokförs barnet i familjehemmet om det kan antas att vistelsen där kommer att överstiga sex månader. Som framgått av utdraget ur RSV:s handbok om folkbokföring anses det följa av den allmänna bestämmelsen i 8 § FbfL om bosättning vid tillfälliga vistelser.

Vård i familjehem enligt SoL kan visserligen sägas vara frivillig i den bemärkelsen att den förutsätter samtycke av den som skall vårdas eller dennes vårdnadshavare. Liksom vården i hem för vård eller boende bygger

den emellertid på att det föreligger ett vårdbehov som den enskilde bör underkasta sig. Skälet för vårdbehovet kan variera stark mellan olika fall. Det kan återfinnas i barnets hemmiljö, dvs. hos föräldrarna, eller hos barnet självt. Vård i familjehem kan inte anses mer frivillig än vård i hem för vård eller boende. Den kan inte heller anses mer frivillig än exempelvis sjukhusvård som en enskild måste undergå och som enligt FbfL inte medför ändrad bosättning. Principen inom folkbokföringen att ofrivillig vård inte skall föranleda ändrad bosättning måste enligt utredningens mening tillmätas betydelse även vid familjehemsplaceringar.

Definitionsmässigt finns det en klar skillnad mellan familjehem och hem för vård eller boende. I praktiken behöver det dock inte vara så stora olikheter mellan exempelvis ett familjehem som vårdar tre eller fyra barn och ett hem för vård eller boende som ansvarar för vården av fem eller sex vårdtagare. Man kan också förmoda att det ofta är andra faktorer än hemmets rättsliga ställning som får avgöra om en placering sker i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Hemmets belägenhet och egenskaperna hos den som i praktiken ombesörjer vården torde många gånger tillmätas avgörande betydelse.

Likheterna när det gäller vårdens karaktär, syfte och utformning talar enligt utredningens mening starkt för att vård i familjehem och vård i hem för vård eller boende bör behandlas på ett likartat sätt inom folkbokföringen. Mot bosättning i ett familjehem talar också det förhållandet att majoriteten av familjehemsplaceringarna upphör inom ett år. I samma riktning pekar också den omständigheten att det för barnets rättigheter i samhället knappast har någon betydelse om det är folkbokfört i föräldrahemmet eller i familjehemmet. Som framgått innebär inte heller folkbokföring i familjehemmet en klar uppdelning av kostnadsansvaret för vården mellan berörda kommuner.

Det finns enligt utredningens mening ett tungt vägande skäl för folkbokföring i familjehem, nämligen det förhållandet att många familjehemsvistelser pågår under lång tid. En längre tids vistelse kan tyda på att förhållandena i föräldrahemmet är så ogynnsamma att barnet inte kan återvända dit eller att det av andra skäl föreligger ett långvarigt vårdbehov.

Om ett familjehemsplacerat barn inte inom överskådlig tid kan återvända till föräldrahemmet är det självfallet svårt att i praktiken bedriva vården med det allmänna målet om återförening som ledstjärna. Andra mål, exempelvis barnets behov av trygghet i familjehemmet, kan då få ta överhanden. När barnet har vistats oavbrutet i ett familjehem under lång tid har självfallet banden med det egna hemmet normalt tunnats ut högst väsentligt. Det gäller även om barnet har haft viss kontakt med föräldrahemmet. Vid sådant förhållande kan det enligt utredningens mening vara mest förenligt med barnets bästa att det folkbokförs där det har sin fasta punkt, dvs. i familjehemmet. Principen inom folkbokföringen att en person skall anses bosatt där han vistas kan då få ta över principen att ofrivilliga vistelser utanför det egna hemmet inte skall föranleda ändrad bosättning.

Enligt utredningens synsätt finns det skäl att göra åtskillnad mellan kortare och längre familjehemsvistelser. I förstone kan det vara svårt att se någon klart naturlig tidsgräns vars passerande bör föranleda ändrad folkbokföring. Statistiken visar emellertid att majoriteten av familjehemsplaceringarna upphör innan de pågått i ett år. När en familjehemsvistelse har varat drygt ett år bör det också finnas goda möjligheter att bedöma längden på den fortsatta vården. Bl.a. har socialnämden då vid tre tillfällen prövat vårdbehovet. Utredningen är i och för sig inte främmande för att förorda att några år bör ha förflutit innan bosättning i familjehemmet skall anses föreligga. Utredningen har dock stannat för att gränsen i princip bör sättas vid ett år. När det gäller familjehemsplaceringar som pågår längre tid än ett år bör utgångspunkten alltså vara att folkbokföringen skall ändras.

En ettårig vistelse i ett och samma familjehem bör dock inte alltid föranleda ändrad folkbokföring. I stället bör en sådan vistelse utgöra en presumtion för ändrad folkbokföring. Om en familjehemsvistelse håller på att avslutas efter ett år är det naturligt att folkbokföringen inte bör ändras. Barnets folkbokföring bör inte heller ändras om socialnämnden efter ett år bedömer att vården kommer att upphöra inom en snar framtid, exempelvis inom det närmaste året. Det förhållandet att barnet som ett led i återanpassning till hemmiljön regelbundet bor i föräldrahemmet bör också kunna

medföra att barnet även efter en ettårig vistelse i familjehemmet skall anses bosatt i föräldrahemmet. Det bör dock i sin tur förutsätta att vården i familjehemmet bedöms komma att upphöra inom överskådlig tid. Utredningen menar således att det kan finnas omständigheter som i det enskilda fallet talar emot en ändrad folkbokföring även efter en ettårig vistelse i ett och samma familjehem.

I de resonemang som nu har redovisats har utredningen utgått från att bedömningen av barnets bosättning görs sedan familjehemsvistelsen har pågått i drygt ett år. I vissa fall kan man redan när en vistelse inleds med stor säkerhet säga att den kommer att pågå betydligt mer än ett år. Det kan bero på att barnets enda vårdnadshavare skall avtjäna ett långvarigt fängelsestraff eller av annat skäl för lång tid är ur stånd att ta hand om barnet. Under sådana omständigheter, där kanske byte av vårdnadshavare aktualiseras, talar övervägande skäl för att barnets folkbokföring bör ändras mer eller mindre omgående. Det torde dock endast undantagsvis förekomma att socialnämnden redan från början anser sig med säkerhet kunna säga att en familjehemsvistelse kommer att pågå betydligt längre än ett år.

Det kan vara svårt att förmå barnets föräldrar att göra flyttningsanmälan när barnet vistas i familjehem. Socialnämnden bör därför medverka till att ändra barnets folkbokföring när barnet vårdas under nämndens ansvar. Utredningen anser att socialnämnden skall underrätta skattemyndigheten när en familjehemsvistelse kan antas leda till ändrad folkbokföring. I första hand kommer alltså skattemyndigheten att erhålla underrättelse från nämnden när ett barn har vistats i ett familjehem ungefär ett år. Underrättelse skall dock inte lämnas när vården kan förväntas upphöra inom en snar framtid. Om det på förhand kan sägas föreligga ett klart behov av en långvarig familjehemsvistelse kan underrättelse lämnas när vistelsen har påbörjats.

8 Födelsehemort

8.1 Bakgrund

8.1.1 Äldre förhållanden

Sedan lång tid tillbaka har det inom folkbokföringen funnits regler om registrering av födelseort m.m. för nyfödda barn. Fram till år 1947 antecknades i församlingsboken såsom födelseort den församling där barnet verkligen var fött. Om nedkomsten hade ägt rum i en stad, och i en annan församling än den där modern var folkbokförd, antecknades dock hennes församling som barnets födelseort. Anteckningen av födelseorten skulle göras i "rätt inskrivningsort". Rätt inskrivningsort för barnets födelse var, något förenklat uttryckt, den församling där modern var folkbokförd.

År 1947 skedde en omläggning av folkbokföringen. Bland annat infördes personakten som den grundläggande folkbokföringsurkunden. Församlingsboken och andra kyrkoböcker fördes dock parallellt. Samtidigt med personakten infördes begreppet födelsehemort. Födelsehemorten kan sägas motsvara det som tidigare kallades den rätta inskrivningsorten för barnets födelse.

Personakten innehöll såväl historisk som aktuell information. Akten, som följde en person när hon eller han flyttade från en församling till en annan, utgjordes av ett dubbelsidigt dokument med kolumner för anteckning av olika folkbokföringsuppgifter (se SOU 1990:18 bilaga 3). För personer som var födda före år 1947 upprättades personakten med ledning av de uppgifter som fanns noterade i den bundna församlingsboken och övriga kyrkoböcker som pastor förde.

Överföringen av uppgifter från församlingsböcker och andra kyrkoböcker till personakterna, som pågick under åren 1947-1949, skedde enligt

särskilda föreskrifter. Dessa innebar bl.a. att födelsehemort, dvs. moderns kyrkobokföringsort vid barnets födelse, skulle anges i personakten endast för personer som var födda efter den 31 december 1946. Den faktiska födelseorten kunde vara en helt annan församling. För personer som var födda före den 1 januari 1947 antecknades den faktiska födelseorten enligt församlingsboken som födelsehemort. Vid rubriken Födelsehemort på personakten var det dock förtryckt "föd.ort" inom parentes. Den förkortningen skulle strykas under när det var den verkliga födelseorten som registrerades i personakten.

I vissa fall antecknades utländsk födelseort inom folkbokföringen. I personakten, rum 20), antecknades den faktiska födelseorten i utlandet för person som hade födelsehemort. Sedan gammalt fanns det även regler för registrering av "utländsk undersåte född utom riket". När en sådan person folkbokfördes i Sverige skulle personens födelseort antecknas. Inte bara utlänningens födelseland utan också den utländska födelseorten antecknades på personakten.

Begreppet födelsehemort förekom i den år 1991 upphävda 1967 års folkbokföringslag. Enligt 25 § 1 st nämnda lag skulle ett barn kyrkobokföras i sin födelsehemort. Födelsehemort var, enligt andra stycket samma paragraf, den församling där modern vid barnets födelse var kyrkobokförd eller upptagen i obefintligregister. Om moderns kyrkobokföring inte kunde utredas, stadgades det vidare, var födelsehemorten den församling där barnet föddes.

8.1.2 Nuvarande ordning

År 1991 reformerades folkbokföringsverksamheten. Den löpande folkbokföringen fördes över från Svenska kyrkan till skatteförvaltningen. Registreringen datoriserades och personakten avskaffades som folkbokföringsdokument. Nya folkbokföringsförfattningar trädde i kraft.

Personaktsinformationen fördes över till ADB-register. Födelseort registrerades därvid endast för personer som inte hade födelsehemort i

Sverige. Om födelseort registrerades angavs också födelselandet. I övrigt registrerades födelsehemort. Den angavs med län och församling.

Begreppet födelsehemort förekommer inte i den nya folkbokföringslagen men 25 § gamla lagen har sin motsvarighet i 6 § 3 st FbfL. Även om begreppet födelsehemort inte längre återfinns i folkbokföringslagen folkbokförs nyfödda barn på motsvarande sätt som tidigare, dvs. i första hand i den församling där modern är folkbokförd.

Termen födelsehemort återfinns i lagen om folkbokföringsregister och i några andra gällande författningar, exempelvis i lagen om aviseringsregister. Regleringen av folkbokförings- och aviseringsregistren innebär att dessa register bl.a. skall innehålla uppgift om folkbokförda personers födelsehemort. I de nämnda lagarna har termen födelsehemort samma innebörd som tidigare och avser alltså den folkbokföringsort i vilken ett nyfött barn skall folkbokföras. Författningarna innehåller inte någon definition av begreppet men i lagförarbeten har födelsehemort definierats[12].

Begreppet födelseort återfinns inte i FbfL men bl.a. i lagarna om folkbokförings- och aviseringsregister. Inom folkbokföringen registreras uppgiften om födelseort på samma sätt som tidigare. Uppgiften bokförs för personer som saknar födelsehemort i Sverige, dvs. i första hand för personer som är födda utomlands, men också för personer med födelsehemort om de är födda i utlandet.

Registrering av födelsehemort inom folkbokföringen initieras genom anmälan om födelse. Ett barns födelse skall anmälas till skattemyndigheten om barnet föds inom landet eller om det föds utom landet av en kvinna som är folkbokförd här (24 § FbfL). Regelmässigt är det en barnmorska vid ett sjukhus som anmäler en födelse. Med ledning av anmälan och ingivare (sjukhuset) anges i skattemyndighetens diarium för folkbokföringsärenden var födelsen har ägt rum. Av anmälan framgår också förlossningsplats.

---

[12] Prop. 1990/91:53 s. 40 och prop. 1994/95:201 s. 40.

Utländsk födelseort registreras oftast i samband med att personen i fråga efter invandring folkbokförs i Sverige. Uppgiften om födelseort hämtas då från personens pass eller andra tillgängliga handlingar.

Uppgift om födelsehemort och födelseort anges tillsammans med namn och personnummer i de flesta typer av personbevis (SOU 1994:44 s. 58 och bilaga 2). Efter reformen år 1991 ändrades formulären för personbevis och andra registerutdrag från folkbokföringen. För uppgift om födelsehemort och födelseort innehöll personbevisen endast rubriken Födelsehemort trots att det kunde vara födelseorten som redovisades. Numera har RSV ändrat den aktuella rubriken på personbevis och utdrag till "Födelse-(hem)ort". Det är samma ordning som gällde före reformen.

Från folkbokföringen sker en omfattande avisering av personuppgifter till olika användare av folkbokföringsuppgifter. Aviseringarna sker veckovis eller med andra intervaller. Uppgift om födelsehemort och födelseort efterfrågas endast i begränsad omfattning. SCB och polisen är de enda myndigheter som får del av båda uppgiftstyperna. Uppgift om födelsehemort överförs också till det Statliga person- och adressregistret (SPAR).

8.2 Överväganden och förslag

8.2.1 Registrering av ursprunglig hemort i folkbokföringen

Det finns skäl att behålla registreringen av uppgift om födelsehemort eller motsvarande inom folkbokföringen. Uppgiften behöver tillhandahållas som särskilt registerbegrepp i första hand för passändamål.

Registrering av uppgift om födelseort och födelsehemort har sin bakgrund i äldre förhållanden. Innan personnummer började användas som identitetsbeteckning var det naturligt att identifiera en person med ledning av uppgift om namn och härkomst. Det var då viktigt att inom folkbokföringen registrera uppgiften om var en person var född.

Från år 1947 fram till den 1 juli 1991 tillämpades en sorts dubbel folkbokföring. Personakten var det grundläggande folkbokföringsdokumentet men folkbokföringshändelser antecknades också i olika kyrkoböcker. Vissa anteckningar av kyrklig natur gjordes endast i kyrkobok. Emellanåt kunde det finnas skäl att gå tillbaka till en kyrkobok för kontroll eller komplettering av en folkbokföringsuppgift. Om personen i fråga hade flyttat fanns kyrkoböckerna i en annan församling än där personen var folkbokförd. Med hjälp av uppgiften om födelsehemort på personakten gick det enkelt att ta reda på i vilken församling en person var antecknad i exempelvis födelse- och dopboken.

Den omfattande användningen av personnummer har gjort att uppgift om födelseort och födelsehemort inte längre behövs som kompletterande identifikationsbegrepp. När folkbokföringen år 1991 fördes över från Svenska kyrkan till skattemyndigheterna upphörde den dubbla folkbokföringen. Uppgiften om födelsehemort fyller därmed inte längre funktionen som någon sorts källhänvisning inom folkbokföringen.

För den interna folkbokföringsverksamheten finns det inte något behov av att särskilt registrera uppgift om födelseort eller födelsehemort för personer som folkbokförs i Sverige vid födelsen. Även om uppgiften om födelsehemort tas bort som en särskild registeruppgift i folkbokföringsregistren framgår födelsehemorten av registren. Det beror på att födelsehemorten är detsamma som den första folkbokföringsorten för en person som folkbokförs i Sverige vid födelsen. Uppgiften om en persons första folkbokföringsort framgår av det lokala folkbokföringsregistret. I registret dokumenteras uppgifter "från vaggan till graven" om folkbokförda personer.

För den löpande folkbokföringsverksamheten behöver skattemyndigheten ha tillgång till uppgift om utländsk födelseort. Uppgiften om födelseland behövs bl.a. vid bedömningen av personuppgifter såsom namn, börd, födelsetid och medborgarskap. Därmed är det också naturligt att ha uppgiften om utländsk födelseort i folkbokföringsregistren. Uppgift om utländsk födelseort efterfrågas också av SCB och polisväsendet.

Att uppgiften om födelsehemorten förekommer i personbevis torde bero på äldre förhållanden. I dagsläget är det svårt att se vad uppgiften fyller för allmänt behov. RSV, som fastställer innehållet i olika typer av personbevis, har gjort samma bedömning. Beteckningen "Födelse(hem)ort" på personbevisen är inte heller särskilt klargörande eftersom den inte utvisar om den ort som anges är födelsehemorten eller födelseorten.

Som framgått är det endast ett fåtal användare av folkbokföringsuppgifter som är intresserade av uppgiften om födelsehemort. På förfrågan från utredningen har SCB anfört att termen födelsehemort används för framställning av befolkningsstatistik. Enligt SCB kan termen avskaffas under förutsättning att personens första folkbokföringsort registreras, aviseras och lagras i folkbokföringssystemet så länge personen är folkbokförd. Den första folkbokföringsorten kan då fylla samma funktion som födelsehemorten.

Statens person- och adressregisternämnd har som registeransvarig för SPAR upplyst att uppgiften om födelsehemort i SPAR framför allt används av polismyndigheter och pastorer inom Svenska kyrkan.

Polismyndigheterna använder födelsehemortsuppgiften i mycket stor omfattning vid utfärdande av pass. Med hänsyn bl.a. till internationella åtaganden skall det svenska passet innehålla uppgift om födelseort. För personer med födelsehemort i Sverige är det födelsehemorten som anges. Den faktiska födelseorten registreras ju i princip inte inom folkbokföringen för dessa personer. För passändamål hämtar polismyndigheterna uppgift om födelsehemort från SPAR. Genom att hemortsuppgiften och andra uppgifter som behövs för pass finns tillgängliga där behöver sökanden inte förete personbevis. Att personbevis inte behövs för passansökan underlättar för den enskilde men sparar också resurser hos skattemyndigheterna som inte behöver utfärda personbevis. Årligen utfärdas ett mycket stort antal svenska passhandlingar.

Enligt vad Svenska kyrkans centralstyrelse har anfört till utredningen har pastorer inom Svenska kyrkan behov av uppgift om födelsehemort. Som styrelsen påpekat har emellertid varken pastor eller annat kyrkligt organ rätt att registrera uppgiften i något kyrkligt register. Det följer av de

förskrifter som Datainspektionen har utfärdat för församlingsregister och ministerialböcker i Svenska kyrkans verksamhet (Datainspektionens författningssamling, DIFS 1995:3). Därmed kan pastors behov av uppgiften om födelsehemort från register med folkbokföringsuppgifter ifrågasättas. Med den ordning som tillämpas enligt 6 § lagen om aviseringsregister har pastor inte heller rätt att från aviseringsregistret få avisering av uppgiften om födelsehemort.

Det är alltså i princip endast för passändamål som en uppgift om födelsehemort eller motsvarande behöver göras tillgänglig som en särskild registerterm. Att det ingår i folkbokföringsverksamheten att tillhandahålla olika uppgifter som registreras inom folkbokföringen har slagits fast, bl.a. vid inrättandet av det nya aviseringsregistret för folkbokföringsuppgifter. Det är därför som 4 § 5 lagen om aviseringsregister stadgar att bl.a. uppgift om födelsehemort skall ingå i registret. Utredningen har mot den bakgrunden inte anledning att föreslå att uppgiften skall tillhandahållas på något annat sätt. Uppgiften bör således finnas kvar som ett särskilt begrepp i folkbokföringsregistren.

8.2.2 Skall födelseort eller födelsehemort registreras?

Det finns inte skäl att inom folkbokföringen börja registrera faktisk födelseort i Sverige. Begreppet födelsehemort kan användas även i fortsättningen.

Den uppgift som skall registreras och tillhandahållas skall avse folkbokförda personers första folkbokföringsort, faktiska födelseort eller annan liknande uppgift. Uppgiften måste avse något förhållande som kan betecknas som födelseort i passammanhang. En nyordning bör inte innebära kostsamma eller omfattande förändringar för folkbokföringsverksamheten. Registreringen bör avse en uppgift som normalt är tillgänglig inom folkbokföringen. I praktiken står valet mellan att behålla registreringen av första folkbokföringsorten eller att registrera den faktiska födelseorten.

Många födslar sker på annan ort än där kvinnan är bosatt. Det är svårt att se något skäl för att folkbokföringen skall börja registrera den faktiska födelseorten, dvs. den församling eller kommun där födelsesjukhuset är beläget.

Sedan den nyblivna modern lämnat sjukhuset efter nedkomsten och återvänt hem kommer barnet att vara bosatt i moderns folkbokföringsort. Det är ett förhållande som talar starkt för att den orten kan betraktas som barnets första hemort även i folkbokföringen. Under alla förhållanden måste barnet anses ha en starkare anknytning till moderns folkbokföringsort än till den ort där födelsesjukhuset är beläget. Enligt utredningens mening finns det inte skäl att inom folkbokföringen införa registrering av faktisk födelseort i Sverige. Även fortsättningsvis bör den första folkbokföringsorten registreras som särskild folkbokföringsuppgift.

Den förändring i relationerna mellan Svenska kyrkan och staten som är nära förestående talar för att folkbokföring inte längre bör ske på församling utan i kommun. Oavsett hur förändringen slutligen kommer att gestalta sig kan man utgå från att församlingsindelningen till stor del kommer att bli en intern kyrklig angelägenhet. När kyrkan ges möjlighet att exempelvis slå samman församlingar är församlingen olämplig som geografisk utgångspunkt för folkbokföring.

Vad som nu sagts pekar mot att kommunen, och inte församlingen, skall anges som barnets ursprungsort. Så länge folkbokföring allmänt sker på församling är det emellertid naturligt att ange orten i term av församling. Om i stället kommunen skall användas bör regler därom införas först i samband med att folkbokföring på församling upphör.

Från några håll har det framhållits att begreppet födelsehemort kan vålla missförstånd. Det har sagts att man kan förledas att tro att födelsehemorten är densamma som den faktiska födelseorten. Utredningen kan i och för sig ha viss förståelse för ett sådant synsätt. Begreppet födelsehemort har dock använts i 50 år. Fram till år 1991 var det definierat i lag. Hos det fåtal användare av folkbokföringsuppgifter som har intresse av födelsehemorten torde det inte råda något tvekan om vad som avses med uppgiften.

Det kan ligga nära tillhands att benämna den första folkbokföringsorten för födelseort. På den första folkbokföringsorten har nästan alla barn tillbringat någon del av sin uppväxt. Ovan har det konstaterats att många barn föds på en ort där föräldrarna inte är folkbokförda. Å andra sidan är det naturligtvis vanligt, särskilt i mer tättbefolkade delar av landet, att ett barn föds i samma kommun som det folkbokförs. När det sker kommer barnets faktiska födelseort att överensstämma med den första folkbokföringskommunen. Det räcker dock inte med att födelse och folkbokföring sker i samma kommun för att överensstämmelse skall råda mellan faktisk födelseort och första folkbokföringsort. För att så skall bli fallet måste födelse och folkbokföring ha skett i samma församling.

Ett tredje alternativ är naturligtvis att inte ha någon särskild benämning på den första folkbokföringsorten för personer som folkbokförs i Sverige vid födelsen. Den första folkbokföringsorten skulle därmed vara den första folkbokföringsorten och ingenting annat. Även personer som inte folkbokförs i landet vid födelsen utan först senare, och därmed registreras med en utländsk födelseort, har emellertid också en första folkbokföringsort.

Sammanfattningsvis kan inte begreppsfrågan sägas vara av större betydelse. Främst med hänsyn till vad som sagts i närmast föregående stycke bör dock den första folkbokföringsorten även fortsättningsvis ha en särskild benämning. Ungefär lika starka skäl kan sägas tala för begreppet födelsehemort som för begreppet födelseort. Mot födelseort talar naturligtvis att den registrering som sker i många fall inte kommer att motsvara den verkliga födelseorten. Det förhållandet kan säkerligen leda till missförstånd i motsvarande grad som påstås kunna ske vid användningen av begreppet födelsehemort.

Enligt utredningens mening talar övervägande skäl för att begreppet födelsehemort bör användas även fortsättningsvis. Det finns skäl att i FbfL återinföra en definition av begreppet.

Som nämnts tidigare har uppgiften om födelsehemort ett begränsat användningsområde. Trots det förekommer den så gott som alltid i personbevis. Det är i princip endast där som den uppmärksammas av gemene man. Enligt utredningens mening finns det anledning för RSV att överväga

om inte uppgiften om födelsehemort kan tas bort i personbevisen. Därmed skulle allmänheten inte ha anledning att närmare fundera över vad som avses med födelsehemort och risken för missförstånd skulle minimeras.

9 Samordningsnummer i stället för personnummer till personer som inte är folkbokförda

9.1 Bakgrund

9.1.1 Inledning

Personnummer av det slag som nu används infördes år 1967. Lagregleringen av personnumren fanns till att börja med i 7 § 1967 års folkbokföringslag. Bestämmelsen hade följande kortfattade lydelse:

För varje person fastställes personnummer som identitetsbeteckning.

Numera återfinns reglerna om fastställande av personnummer i 1991 års folkbokföringslag. Lagens grundläggande föreskrift om personnummer (18 § 1 st FbfL) lyder:

För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning. Vidare fastställs personnummer för personer som inte är folkbokförda i de fall som anges i lag eller annan författning.

Lagstiftningen utgår således från att det i första hand är folkbokförda personer som skall tilldelas personnummer. Skattemyndigheten fastställer personnummer i samband med att en person folkbokförs första gången, dvs. när ett nyfött barn folkbokförs eller när folkbokföring sker med anledning av invandring om inte personen tidigare har tilldelats personnummer. Personnummer kan också fastställas för personer som inte är folkbokförda men enligt 18 § FbfL kräver en sådan tilldelning uttryckligt för-

fattningsstöd. Sådant särskilt författningsstöd för personnummertilldelning kan sägas föreligga när det gäller

* rättsväsendets register och
* totalförsvarspliktiga.

Enligt praxis sker också tilldelning av personnummer för registrering i

* skatteregister,
* körkortsregister,
* sjömansregister,
* register hos allmän försäkringskassa samt
* för utfärdande av pass och registrering i passregister.

Uttryckligt författningsstöd för tilldelning av personnummer för personer som inte är folkbokförda föreligger alltså endast i fråga om rättsväsendets register och totalförsvarspliktiga. Att personnummer fastställs även för andra samhällsområden beror i första hand på att man har fortsatt att tillämpa den ordning som gällde på gamla folkbokföringslagens tid. Det fanns ju tidigare inte något krav på att personnummertilldelningen skulle ha stöd i författning.

Man har bl.a. ansett att en föreskrift om rätt för en myndighet att registrera personnummer kan grunda rätt för myndigheten att hos skattemyndigheten begära personnummer för personer som saknar sådant nummer. Bestämmelsen i 18 § FbfL har alltså inte fått det genomslag som man hade kunnat förvänta sig. Uppenbarligen finns det inom de samhällsområden som är aktuella behov av ett identifieringsbegrepp som kan användas av flera myndigheter. Skatteförvaltningen har godtagit detta och gått med på en personnummertilldelning som inte är helt förenlig med FbfL. Samtidigt har RSV i olika sammanhang ifrågasatt behovet av en så omfattande personnummertilldelning som nu sker.

RSV har tolkat 18 § FbfL så att tilldelning av personnummer endast kan ske om personnummer skall ingå i register som förs med stöd av lag eller annan författning. Verket har avrått skattemyndigheterna från att utvidga den personkategori som skall tilldelas personnummer av annan an-

ledning än folkbokföring. Det har exempelvis gällt personnummer för registrering i bilregistret samt öppnande av bankkonto. RSV har också motsatt sig en utvidgning när det gäller registrering i handelsregister och av arbetssökande hos arbetsförmedling.

Numera är det alltid ett skattekontor som ombesörjer personnummertilldelning. Vid utgången av år 1995 fanns det omkring 448 000 personer som hade tilldelats personnummer utan att vara folkbokförda i landet. Under år 1995 omfattade tilldelningen 20 567 personer. Av dessa folkbokfördes under samma år 932 personer.

I folkbokföringens centrala referensregister registreras samtliga personer som har tilldelats personnummer. För en person som aldrig har varit folkbokförd registreras endast uppgift om personnumret, grunden för personnummertilldelningen samt uppgift om personens namn.

9.1.2 Allmänt om behovet av personnummer

I direktiven till Personnummerutredningen (Dir. 1993:7) pekade regeringen på de fördelar som var förknippade med användningen av personnummer. Även om Personnummerutredningens betänkande inte ledde till lagstiftning kan beskrivningen i direktiven av fördelarna med personnummer alltjämt anses ha giltighet.

Personnumrets största fördel består enligt direktiven till Personnummerutredningen i att det är ett enhetligt och för varje person unikt identifikationsbegrepp. Det är därmed ett effektivt hjälpmedel mot personförväxlingar, vilket är av betydelse bl.a. från rättssäkerhetssynpunkt. När det gäller forskning och framtagning av statistik samt annat underlag för beslut menade regeringen att användningen av personnummer i allmänhet bidrar till att öka möjligheterna och minska kostnaderna. Vidare torde enligt regeringen användningen av personnummer bidra till att effektivisera administrationen och minska kostnaderna för personregistrering, något som i sin tur är ägnat att medföra lägre kostnader även för den enskilde. Användningen av personnummer ansågs i praktiken vara en nödvändig förutsättning för vissa administrativa förenklingar, t.ex. beträffande

deklarationsförfarandet. En annan fördel som framhölls med den utbredda personnummeranvändningen var att den enskilde inte behövde hålla reda på flera olika identifikationsbegrepp, såsom exempelvis kundnummer och anställningsnummer.

Regeringen påvisade i direktiven till Personnummerutredningen även nackdelar med personnummeranvändningen. Den största olägenheten ansågs vara risken för otillbörligt integritetsintrång. Vidare kunde, anfördes det i Personnummerutredningens direktiv, personnumret inbjuda till en övertro på dess tillförlitlighet som enda identifikationsbegrepp. Man kunde felaktigt tro att en kontroll av identiteten inte behövde göras också med t.ex. namn och adress.

Datalagen innehåller regler om användning om personnummer som har viss betydelse i det här sammanhanget. 7 § 2 st datalagen lyder:

> *I fråga om personnummer gäller dessutom att registrering får ske endast när det är klart motiverat med hänsyn till registrets ändamål, vikten av en säker identifiering eller av annat beaktansvärt skäl.*

9.1.3 Närmare om personnummer för icke folkbokförda

Rättsväsendets register

Personnummertilldelning för rättsväsendets register sker med stöd av polisregisterkungörelsen och förordningen om rättsväsendets informationssystem.

Grundläggande föreskrifter om polisregister finns i lagen om polisregister. Enligt lagen förstås med polisregister register som skall tjäna till upplysning om brott för vilka någon har misstänkts, åtalats eller dömts eller om någons personliga förhållanden i övrigt. Polisregisterkungörelsen innehåller kompletterande föreskrifter om de olika polisregister som RPS och polismyndigheterna för. Registren kan sägas utgöra en del av det s.k. polis- och belastningsregistret, till vilket också det allmänna kriminalregistret hör. Inom polisen används polis- och belastningsregistret såväl vid spaning och brottsutredning som vid ordnings- och trafikpolisverksamhet.

RPS och polismyndigheter har terminalåtkomst till polisregister. Tullmyndigheter och länsstyrelse får ha begränsad terminalåtkomst till polisregister. Uppgift i polisregister får sambearbetas med uppgift om tillståndshavare enligt alkohollagen och alkoholförordningen. Bl.a. allmän åklagare, polismyndighet, utlänningsmyndighet, tullmyndighet, länsstyrelse och länsrätt får ta del av uppgifter som finns i polisregister. Registeruppgifter lämnas också till den officiella statistiken.

Enligt 12 § polisregisterkungörelsen skall den skattemyndighet som RSV bestämmer på begäran av RPS fastställa personnummer för personer som saknar personnummer och om vilka uppgift har kommit in till RPS polisregister.

Polis- och belastningsregistret ingår i ADB-systemet BROTTSRI som i sin tur utgör en del av rättsväsendets informationssystem, RI-systemet. RI-systemet regleras i förordningen om rättsväsendets informationssystem. Enligt förordningen skall RI-systemet användas för insamling, lagring, bearbetning och uppgiftslämnande för verksamheten inom polis-, åklagar- och domstolsväsendet samt kriminalvården.

I RI-systemet lagras bl.a. uppgifter om domstolsavgöranden, brottsanmälningar och misstänkta brottslingar. RPS ansvarar för uppgiftsregistrering och annan registerhantering. Från RI-systemet levereras uppgifter för registrering i ADB-system hos kronofogdemyndigheterna, kriminalvården, Vägverket (körkortsregistret) och rättsstatistiken. Överföringen sker maskinellt och sammankoppling hos de mottagande myndigheterna sker med ledning av namn och personnummer. Kriminalvårdsstyrelsen lämnar också uppgifter från RI-systemet till bl.a. RFV, Totalförsvarets pliktverk och rättsstatistiken.

Flertalet av de personer som förekommer i polisregistren och RI-systemet är säkerligen folkbokförda i landet. Uppgiftsutlämnande och annan användning av registeruppgifter är dock inte begränsad till denna personkategori. Uppgifter om personer som inte är folkbokförda används också i stor utsträckning av de aktuella registrens olika intressenter.

23 § förordningen om rättsväsendets informationssystem innehåller bl.a. en bestämmelse om fastställande av personnummer. Enligt be-

stämmelsen skall skattemyndighet på begäran av RPS fastställa personnummer för personer som saknar sådant nummer och om vilka uppgifter har inkommit till RPS. Personnummertilldelningen initieras oftast genom att en polismyndighet fullgör sin uppgiftsskyldighet enligt förordningen att hos RPS registrera anmälan eller misstanke om brott.

För registrering inom rättsväsendet rekvirerar RPS personnummer från skatteförvaltningen utan att redovisa om personens identitet har kontrollerats. Enligt den blankett som används skall RPS ange personens namn, kön, födelsetid, födelseort och medborgarskap. Av rekvisitionen framgår inte om osäkerhet råder i fråga om någon uppgift. Skattemyndigheten undersöker om den uppgivna personen tidigare har tilldelats personnummer men gör i övrigt inte några kontroller.

Vid utgången av år 1995 hade 124 441 personer tilldelats personnummer för registrering i de register som regleras av polisregisterkungörelsen och förordningen om rättsväsendets informationssystem. År 1995 tilldelades 5 285 sådana personnummer. För år 1994 uppgick tilldelningen till 7 026 nummer.

Totalförsvarspliktiga

En bestämmelse om personnummertilldelning för totalförsvarspliktiga som saknar sådant nummer finns i 3 kap. 4 § förordningen om totalförsvarsplikt. Bestämmelser om totalförsvarsplikt trädde i kraft den 1 juli 1995. Tilldelning av personnummer för totalförsvarspliktiga är alltså en ny företeelse. Den hade dock tidigare en motsvarighet i personnummertilldelningen för värnpliktsändamål.

Några uppgifter om antalet personnummer som tilldelats för värnpliktsändamål föreligger inte. Enligt vad som framkommit skedde tilldelning av personnummer för värnpliktsändamål mycket sällan. Någon tilldelning för totalförsvarspliktiga har ännu inte förekommit.

Skatteregistrering

För person som inte är folkbokförd skall, enligt 5 § skatteregisterlagen personnummer införas i skatteregister i den mån det behövs för beskattningen. Skattemyndigheten fastställer regelmässigt personnummer för sådan person i samband med

A/ att skattsedel utfärdas för person som stadigvarande vistas här utan att vara folkbokförd,

B/ beslut om särskild inkomstskatt för utomlands bosatt person,

C/ beräkning av pensionsgrundande inkomst för person som inte är folkbokförd.

EU-medborgare som flyttar till Sverige för att arbeta här men som saknar uppehållstillstånd kan tilldelas personnummer för skatteändamål under väntetiden.

T.o.m. den 31 december 1995 hade 272 012 personer tilldelats personnummer för registrering i skatteregister. Under år 1995 tilldelades 12 675 sådana personnummer. Personer som tilldelas personnummer för registrering i skatteregistren utgör alltså den största gruppen personer som tilldelas personnummer utan att vara folkbokförda.

Registrering i skatteregister initieras regelmässigt genom att den skattskyldige begär skattsedel eller att arbetsgivare lämnar kontrolluppgift. De uppgifter som ligger till grund för personnummertilldelning är ofta obestyrkta. I vissa fall saknas också uppgift om födelsetid. Den registrerade personens identitet är inte sällan oklar.

Det centrala skatteregistret är tillgängligt via terminal från skattemyndigheterna. Även kronofogdemyndigheten har sådan åtkomst. Myndigheternas terminalåtkomst är emellertid begränsad på olika sätt. Utlämnande på ADB-medium av uppgifter från skatteregistren sker enligt särskilda föreskrifter. Bland de myndigheter som erhåller skatteuppgifter märks RFV, kronofogdemyndigheterna och Centrala studiestödsnämnden. Uppgiftslämnandet är inte begränsat till personer som är folkbokförda i landet.

Inom skatteförvaltningen används vid sidan av personnummer också s.k. GD-nummer som identifikationsbegrepp vid beskattningen. Ett GD-nummer är uppbyggt på samma sätt som ett personnummer med sex plus fyra siffror. Alla GD-nummer inleds med talet 30. GD-nummer tilldelas personer som är bosatta utomlands men har inkomster i Sverige av fastighet eller näringsverksamhet och därför skall beskattas i det för riket gemensamma taxeringsdistriktet. GD-nummer tilldelas även personer som redan har personnummer, exempelvis på grund av tidigare folkbokföring i landet. GD-numret används i första hand internt inom skatteförvaltningen. Det dubbla bruket av GD-nummer och personnummer innebär vissa risker för samtidig taxering under både personnummer och GD-nummer.

Registrering hos allmän försäkringskassa

Personer som skall skrivas in i register hos allmän försäkringskassa utan att vara folkbokförda eller skattskyldiga tilldelas enligt praxis personnummer. Hittills har det i första hand varit fråga om personer som tidigare har varit bosatta i Sverige och som har rätt till ATP. Sveriges medlemskap i EU innebär emellertid att medborgare i annan EU-stat kan ha rätt till förmåner i Sverige och därför skall skrivas in hos kassan.

Försäkringskassornas och RFV:s administration av socialförsäkringen förutsätter ett stort antal kontakter med andra myndigheter samt med enskilda. Verksamheten är i hög grad automatiserad och bedrivs bl.a. med hjälp av ADB-register som omfattar stora delar av befolkningen. Personnumret används genomgående både internt inom socialförsäkringsadministrationen och vid externa kontakter. I de lokala sjukförsäkringsregister som nyligen tagits i bruk används även ett system med "kundnummer". Numret skall kunna användas inom socialförsäkringssystemet i stället för personnummer. Personnumren skall dock anges i registren.

Socialförsäkringsadministrationen tar emot information från många externa uppgiftslämnare. Från administrationen sker ett mycket omfattande

uppgiftslämnande till bl.a. RSV, kronofogdemyndigheter och olika kommunala organ.

Antalet personer som har tilldelats personnummer för att ingå i försäkringskassornas register uppgick den 31 december 1995 till 8 247. Under år 1995 tilldelades 38 personer personnummer av det skälet.

Registrering för passändamål

En passansökan föranleder kontroller i olika register. Vid dessa kontroller används i första hand personnummer som sökbegrepp.

Svenskt pass utfärdas för svensk medborgare. Pass utfärdas enligt särskilt formulär. Den svenska passboken innehåller plats för personnummer.

För utfärdande av pass och registrering i passregister fastställer skattemyndigheten på begäran av passmyndigheten personnummer för personer som saknar personnummer. Personnummertilldelningen avser undantagslöst barn som är svenska medborgare och föds i utlandet av svensk moder som inte är folkbokförd i Sverige vid barnets födelse. Fram till utgången av år 1995 hade 26 774 personer tilldelats personnummer med anledning av passärende. Under år 1995 omfattade tilldelningen 2 171 personer.

Något regelbundet utlämnade av uppgifter sker inte från passregistret.

Körkortsregistret

För registrering i körkortsregistret tilldelas personnummer när körkortstillstånd skall utfärdas för person som saknar personnummer. Antalet personer som har tilldelats personnummer för körkortsändamål uppgick den 31 december 1995 till 3 501. Under år 1995 tilldelades 154 sådana personnummer.

Körkort används i mycket stor omfattning som legitimationshandling. För att motverka att förfalskade körkort används i brottsligt syfte förses varje körkort sedan något år tillbaka med ett unikt referensnummer. Numret registreras i körkortsregistret. Vid kontroll av körkortet skall referensnumret och det personnummer som finns på körkortet anges. Om

de båda numren också enligt körkortsregistret är kopplade till varandra är körkortet med all sannolikhet äkta.

I detta sammanhang kan också nämnas att den som saknar personnummer vid registrering av fordonsförvärv i fordonsregistret tilldelas ett tillfälligt nummer av länsstyrelsen, ett s.k. 699-nummer.

Sjömansregistrering

Slutligen fastställs personnummer för personer som inte är folkbokförda och som skall registreras i sjömansregistret. Den gruppen omfattade den 31 december 1995 13 394 personer. Under år 1995 tilldelades, enligt skatteförvaltningens beräkningar, 244 personer personnummer med anledning av registrering i sjömansregistret.

Övrigt

RSV har vid upprepade tillfällen i samband med förfrågningar från myndigheter och enskilda framhållit att tilldelning av personnummer inte kan komma i fråga för ytterligare ändamål än vad som nu redovisats. Det har dock förekommit enstaka fall av personnummertilldelning för "bankkonto, studier, bostadskö och utbildning".

9.1.4 Identitetskontrollen m.m.

Som framgått fastställer skattemyndigheten personnummer både för personer som är folkbokförda och för andra personer. Vid folkbokföring av nyfödda barn får skattemyndigheten uppgifter om bl.a. födelsetid och barnets föräldrar från det sjukhus där födelsen sker (jfr 24 § FbfL). Med hänsyn till underrättelsen från sjukhuset och till att barnets föräldrar oftast är folkbokförda i landet föreligger det inte några svårigheter att fastställa barnets identitet. Underlaget för registrering av födelsetid och andra uppgifter som skall anges i folkbokföringsregistren är därmed också fullgott.

Folkbokföring sker också med anledning av inflyttning från annat land. När folkbokföring sker med anledning av inflyttning kan underlaget för identifiering och registrering variera. Sker inflyttningen från annat nordiskt land tillämpas den särskilda lagstiftningen om överenskommelse mellan de nordiska länderna om folkbokföring. Det innebär bl.a. att den inflyttande endast kan folkbokföras med stöd av en handling - s.k. internordiskt flyttningsbetyg - som utfärdats av folkbokföringsmyndigheten i utflyttningslandet. Lagstiftningen föreskriver också kommunikation mellan folkbokföringsmyndigheterna i berörda länder. Regelverket innebär att möjligheterna till identifiering och kontroll är mycket goda vid inflyttning från annat nordiskt land.

Utlänning som inte är medborgare i annat nordiskt land kan i princip endast folkbokföras i Sverige om han eller hon har uppehållstillstånd. När folkbokföring sker hämtas uppgifter om personen från uppehållstillståndet och andra handlingar från invandrarmyndigheten. Ofta har invandrarmyndigheten kunnat fastställa personens identitet utifrån pass och andra tillgängliga handlingar. Det förekommer emellertid också att personer som kommer till Sverige och sedermera blir folkbokförda här helt saknar identitetshandlingar. I många fall kan inte heller kontroller göras med det uppgivna hemlandet. Myndigheterna har då endast personens egna muntliga uppgifter att gå efter. Uppgifter om personens identitet och andra förhållanden som registreras inom folkbokföringen får då helt grundas på obestyrkta uppgifter. Det säger sig självt att i sådana fall osäkerhet kan råda inte bara om personens identitet utan också om födelsetid, medborgarskap, familjeförhållanden m.m. I sammanhanget kan nämnas att det årligen ändras ungefär 1 500 personnummer. Skälet till detta är oftast att en registrerad födelsetid för en person av utländsk härkomst har visat sig felaktig.

Det bristfälliga underlaget för identitets- och uppgiftskontroll när det gäller personnummertilldelning för registrering inom beskattningen och rättsväsendet har tidigare nämnts. När det gäller tilldelning för pass vållar identifieringsfrågan inte några svårigheter hos skattemyndigheten, bl.a. på grund av att pass endast utfärdas för svenska medborgare.

I dagsläget sker rekvisition av personnummer för registrering hos försäkringskassa, inom totalförsvaret samt i sjömansregister och körkortsregister på särskild blankett. Enligt blanketten skall den som rekvirerar personnumret ange om identiteten har styrkts med pass eller annan handling. Om annan handling än pass har använts skall handlingen anges. Det ankommer alltså på den rekvirerande myndigheten att göra identitetskontrollen.

En liten andel av de personer som har tilldelats personnummer utan att vara folkbokförda blir efter en kortare eller längre tid folkbokförda i landet. Uppgifter som utredningen har erhållit från RSV tyder på att betydligt mindre än 10 % av personerna blir folkbokförda. En person som har tilldelats personnummer av annan anledning än folkbokföring får behålla numret när han eller hon senare folkbokförs.

När folkbokföring aktualiseras ankommer det på skattemyndigheten att bedöma om den person som har tilldelats personnummer är identisk med den som skall folkbokföras. Om det råder minsta tvekan på den punkten tilldelar skattemyndigheten ett nytt personnummer. Om nytt personnummer tilldelas vid folkbokföringen sker inte någon koppling mellan de båda identiteterna även om mycket talar för att det rör sig om samma person.

9.2 Personnummerutredningens förslag

Personnummerutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1994:63 s. 250 ff) Personnummer - integritet och effektivitet att i princip all personnummertilldelning som skedde av annat skäl än folkbokföring skulle upphöra. Personnummerutredningen ansåg att tilldelning av personnummer för registrering i rättsväsendets register, skatteregister, register hos försäkringskassa samt för pass-, körkorts- och sjömansregister borde slopas. Tilldelningen för värnpliktsändamål borde enligt Personnummerutredningen övervägas ytterligare med anledning av övergången till totalförsvarsplikt.

Personnummerutredningen ville skapa en fastare reglering kring tilldelning av personnummer till personer som inte är folkbokförda i landet.

Med hänsyn till den betydelse som personnumret har i samhället och till det faktum att personnummer med all rätt uppfattas och används på samma sätt oavsett hur det har tilldelats ansåg utredningen att det i lag uttryckligen borde anges i vilka fall personnummer skall tilldelas. Att personnumret är tillförlitligt och att tilldelningen sker enligt enhetliga regler med stöd av bestyrkta identitetsuppgifter är viktigt enligt utredningen.

Personnummerutredningen ansåg att enbart det förhållandet att personnummer skall ingå i ett register som förs med stöd av lag eller annan författning inte är skäl för personnummertilldelning. Man borde enligt utredningen bl.a. göra en bedömning av om det finns behov av ett gemensamt identitetsbegrepp som möjliggör en koppling mellan olika register.

Personnummerutredningen konstaterade samtidigt att personnummertilldelning hade vissa fördelar både för den enskilde och för samhället, bl.a. vad gäller möjligheten att erhålla en giltig svensk legitimation. Utredningen påpekade också att personer utan personnummer har svårt att erhålla telefonabonnemang och öppna bankkonto.

Personnummerutredningen anförde vidare att för samhället innebär personnumret som enhetligt identitetsbegrepp en minimering av administrationskostnader. Kontroller av uppgifter och sambearbetning mellan olika register underlättas också enligt utredningen.

Enligt Personnummerutredningen kunde det ifrågasättas om personnummer skall tilldelas personer endast av det skälet att de misstänks för brott eller uppbär svensk pension. Om personen inte vid ett senare tillfälle folkbokförs saknade, enligt utredningen, personnumret den funktion som det normalt har som sammanlänkande identitetsbegrepp mellan olika register. Personnummerutredningen anförde att de uppgifter som ligger till grund för personnummertilldelning i de aktuella fallen ofta är obestyrkta eller ofullständiga.

I de fall personnummer inte skall tilldelas kunde, enligt Personnummerutredningen, i stället uppgift om födelsetid registreras. Utredningen påpekade också att de s.k. SIV-nummer som Invandrarverket fastställer för personer som söker asyl i Sverige kunde användas i stor omfattning även utanför invandrarmyndigheternas verksamhetsområden.

Personnummerutredningen bedömde de olika ändamålen för tilldelning av personnummer för personer som inte var folkbokförda i Sverige och ansåg att det inte fanns tillräckliga skäl för en fortsatt personnummertilldelning för sådana personer.

Även om det skulle ställa sig kostsamt att ta bort möjligheterna att tilldela personnummer för *rättsväsendets* register var det den tilldelningen som Personnummerutredningen bedömde som mest stötande. Den fördel som det i många sammanhang innebär att tilldelas ett personnummer borde, enligt Personnummerutredningen, inte vara kopplad till en kriminell handling. Personnummerutredningen ansåg att SIV-numren borde kunna användas i stor utsträckning inom rättsväsendet. RPS hade påtalat för Personnummerutredningen att en registrering i rättsväsendets register av annat identitetsbegrepp än personnummer skulle bli kostsam eftersom de nuvarande ADB-systemen var ålderdomliga. Enligt RPS skulle emellertid nya ADB-system tas i bruk före sekelskiftet. Om en begränsning av personnummertilldelningen för rättsväsendets register genomfördes samtidigt som nya system togs i drift skulle det enligt RPS kunna ske utan större kostnader. RPS menade dock att svårigheter skulle kunna uppstå hos kronofogdemyndigheterna, Kriminalvårdsstyrelsen, Vägverket och SCB, vilka myndigheter erhåller uppgifter från rättsväsendets register.

När det gällde personnummertilldelning för *värnpliktsändamål* konstaterade Personnummerutredningen att förhållandena snart skulle komma att förändras när reglerna om värnplikt och civilplikt samlades i ett nytt regelverk om totalförsvarsplikt. Frågan om tilldelning av personnummer för totalförsvarspliktiga borde enligt utredningen utredas ytterligare.

Enligt Personnummerutredningen hade RSV anfört att det i *skatteadministrationen* till en obetydlig merkostnad var möjligt att hantera uppgifter om icke folkbokförda utan att dessa tilldelades personnummer. Som alternativ ansåg utredningen att GD-nummer eller andra särskilt tilldelade nummer kunde användas, både internt och vid kommunikation med RFV.

Personnummertilldelningen för *registrering hos allmänförsäkringskassa* var under år 1993 relativt liten. Personnummerutredningen hade svårt att bedöma hur stor tilldelning som skulle behövas när EES-avtalet varit i

kraft en längre tid eller Sverige anslutit sig till EU. RFV hade till utredningen framhållit personnumrets stora betydelse som identitetsbeteckning i verkets register, särskilt när det gällde pensionsförmåner. Som skäl för sin bedömning att personnummertilldelningen borde upphöra framhöll utredningen de registreringar som EES-avtalet kunde antas medföra. Det kunde enligt Personnummerutredningen inte vara rimligt att personer, som i vissa fall inte ens var bosatta i landet, tilldelades personnummer endast av den anledningen att de skulle skrivas in i försäkringskassans register. Utredningen diskuterade kring möjligheten att införa ett särskilt socialförsäkringsnummer men ansåg att det inom överskådlig tid inte var möjligt att införa ett sådant nummer.

Personnummerutredningen konstaterade att en ansökan om *pass* föranledde kontroller i olika register. Utredningen bedömde dock att kontrollerna kunde utföras med uppgift om namn och födelsetid som identitetsbegrepp. Förslaget att inte tillåta personnummertilldelning för passändamål förutsatte att passhandlingens utformning ändrades så att ett annat identitetsbegrepp än personnummer kunde antecknas i passet. Personnummerutredningen förordade att ett särskilt för passändamål tilldelat registreringsnummer noterades i passen.

Framställningar om tilldelning av personnummer i samband med utfärdande av körkortstillstånd kunde innebära att personnummertilldelningen för *registrering i körkortsregistret* skulle utökas avsevärt. Vägverket hade till Personnummerutredningen uppgivit att det inte var tekniskt möjligt att i systemen för bil- och körkortsregistrering ersätta personnumren med uppgift om namn, adress och födelsetid. Däremot var det enligt verket möjligt att ersätta personnumret med ett konstruerat nummer med samma antal siffror som personnumret. I det sammanhanget konstaterade Personnummerutredningen att registrering med konstruerade nummer kunde medföra problem om personen i fråga sedermera blev folkbokförd. Han eller hon kunde då komma att bli innehavare av flera identiteter, en med personnummer och en med ett konstruerat nummer. Personnummerutredningen ansåg inte att tilldelning av personnummer borde ske vare sig i samband med utfärdande av körkortstillstånd eller i samband med regi-

strering i körkortsregister. Personuppgifter som har betydelse i körkortsfrågor borde enligt Personnummerutredningen i stället kunna registreras med namn och uppgift om födelsetid eventuellt i kombination med ett särskilt tillskapat nummer. De kontroller av körkort som görs med ledning av körkortets referensnummer och personnummer torde också, menade Personnummerutredningen, kunna utföras med referensnummer kombinerat med uppgift om namn och födelsetid. Om en person som hade erhållit ett konstruerat körkortsnummer senare folkbokfördes och tilldelades personnummer borde detta enligt utredningen registreras i körkortsregistret. Personnummerutredningen anförde att krav på utbyte av körkort eventuellt fick övervägas för dessa fall.

När det gällde *registrering i sjömansregister* lämnade Personnummerutredningen en ingående redogörelse för förhållandena. Utredningen anförde:

> Enligt en ILO-konvention är Sverige skyldigt att utfärda identitetshandling för sjömän som är svenska medborgare. Handlingen skall minst innehålla uppgifter om namn, födelseort m.m. men det finns inget krav på identitets- eller personnummer. En svensk sjöfartsbok innehåller dock uppgift om personnummer. För utländska sjömän utfärdar Sverige en särskild enklare handling som inte är en identitetshandling enligt ILO-konventionen. Intressenter till sjömansregistret är, utöver de enskilda sjömännen, Sjöfartsverket, redare- och personalorganisationer, arbetsmarknadsmyndigheter, försäkringskassor, skattemyndigheter, pensionsmyndigheter m.fl. Till sjömansskattekontoret och skattemyndigheter sänds information automatiskt och regelbundet. Den information som överförs från sjömansregistret är uppgift om vilka personer som är registrerade som aktiva sjömän samt till sjömansskattekontoret uppgift om adress. Information om personer i registret hämtas främst från de tjänstgöringsbesked som redaren enligt mönstringslagen är skyldig att sända in. Personuppgifter hämtas också i stor utsträckning från SPAR. I sjömansregistret finns omkring 60 000 personer registrerade varav 20 000 med beteckningen aktiva. Personnummer används som nyckelbegrepp för de som är registrerade. Tidigare förekom ett till personnummer kompletterande identitetsbegrepp, s.k. +50-nummer, för viss kategori av sjömän. Detta nummer var konstruerat som personnumret, men talet 50 adderades till dagsiffran (t.ex. 450379 i stället för 450329). De fyra sista siffrorna tog sjömansregistret från en serie som framställts av RSV. Detta identitetsnummer tilldelades personer som inte var eller hade varit bosatta inom Norden. Frekven-

sen tilldelade identitetsnummer var de senaste åren mycket låg, omkring tio per år. Enligt Sjöfartsverket hade systemet med tilldelade identitetsbegrepp vissa nackdelar. Bl.a. uppstod missförstånd om numret eftersom man ibland trodde att det var ett felskrivet datum. När en person med tilldelat identitetsbegrepp bosatte sig i Norden rekvirerades personnummer. När nyckelbegreppet ändrats måste samtliga registrerade uppgifter flyttas och säkerhetsspärrar införas för att inte det gamla identitetsbegreppet av misstag skulle användas. Det kunde också hända att en person med tilldelad identitetsbeteckning tilldelades svenskt personnummer utan att sjömansregistret fick meddelande om detta. Konsekvensen blev då att en person av misstag kunde ha både tilldelat identitetsbegrepp och personnummer. Numera sker ingen tilldelning av det särskilda identitetsbegreppet (+50-nummer). I stället rekvireras personnummer även för personer som inte är bosatta inom Norden.

Personnummerutredningen anförde vidare att en begränsning av personnummertilldelningen enligt Sjöfartsverket skulle medföra en del praktiska problem. Sjömän byter ofta arbetsgivare och när en sjöman tillträder eller frånträder en befattning ombord skall redaren enligt bestämmelser i mönstringslagen omedelbart rapportera detta till sjömansregistret. Om sjömän registreras med särskilda nummer i sjömansregistret måste den enskilde sjömannen själv hålla reda på detta nummer och vid varje ny anställning meddela redaren numret. Även administrationen av sjömansskatten skulle enligt Sjöfartsverket påverkas av en begränsad personnummertilldelning. Personnummerutredningen ansåg att tilldelningen av personnummer för registrering i sjömansregistret inte borde ske i framtiden. Enligt utredningen borde i stället särskilda identitetsbeteckningar kunna användas för ändamålet. Utredningen hade inhämtat att det inom de närmaste åren skulle ske en omläggning av sjömansregistret till ett nytt ADB-system. I samband därmed borde det, enligt Personnummerutredningens uppfattning, vara möjligt att införa rutiner som minimerade de risker för förväxlingar och andra problem som kunde följa om personer tilldelades en särskild identitetsbeteckning.

9.3 Yttranden över Personnummerutredningens förslag

9.3.1 Förslaget att begränsa personnummertilldelningen

Många remissinstanser yttrade sig över förslaget att begränsa tilldelningen av personnummer för personer som inte var folkbokförda. En klar majoritet av de remissinstanser som uttalade sig i frågan tillstyrkte förslaget. Till de instanser som uttryckligen tillstyrkte förslaget att begränsa personnummertilldelningen hörde JK, Domstolsverket, Statens person- och adressregisternämnd, Riksrevisionsverket, Statens löne- och pensionsverk och Svenska kyrkans centralstyrelse.

Bland de remissinstanser som avstyrkte eller var tveksamma till en begränsad personnummertilldelning fanns myndigheter vars verksamhet direkt skulle beröras om förslaget genomfördes. Från dessas yttranden kan följande noteras.

Riksåklagaren avstyrkte förslaget. Riksåklagaren ansåg det viktigt att man kunde följa en viss person i olika ärenden och register även om den ursprungliga och riktiga identiteten ibland kunde vara svår att fastställa. Enligt Riksåklagaren visade Personnummerutredningens genomgång av personnummertilldelningen för personer som inte var folkbokförda att det var fråga om myndighetsverksamhet där det var av stor vikt att identitetsförväxlingar inte uppkom. *Överåklagaren i Stockholm* gjorde samma bedömning som Riksåklagaren. *Regionåklagarmyndigheten i Gävle* tillstyrkte Personnummerutredningens förslag. Myndigheten anförde att risken är stor för att en person erhåller flera personnummer på grund av att flera myndigheter nästan samtidigt rekvirerar personnummer.

RPS hade i och för sig ingen erinran mot förslaget i den del det avsåg rättsväsendets register. Styrelsen konstaterade emellertid att befintliga polisregister inte skulle klara de stora förändringar som skulle bli följden av Personnummerutredningens förslag. Enligt RPS borde därför ändringen inte genomföras innan det nuvarande person- och belastningsregistret hade

ersatts av redan planerade nya system. RPS förordade att tilldelningen av personnummer för passhandling och registrering i passregister bibehölls. I annat fall menade styrelsen att säkerheten skulle variera för olika passinnehavare vid kontroller mot nödvändiga register.

Kriminalvårdsstyrelsen avstyrkte Personnummerutredningens förslag. Styrelsen ansåg att de alternativ som utredningen hade pekat på, t.ex. SIV-numren, hade stora nackdelar.

Värnpliktsverket (som inte längre existerar som myndighet utan i stället kan sägas utgöra en del av den nybildade myndigheten Totalförsvarets pliktverk) betonade vikten av att personnummer även fortsättningsvis kunde användas inom totalförsvaret. Verket påpekade bl.a. att totalförsvaret var beroende av information från skattemyndigheterna och andra myndigheter.

RFV var starkt kritiskt till Personnummerutredningens förslag. Verket ansåg att det inte gick att undvara personnummertilldelning för dem som inte är folkbokförda i landet. Verket framhöll att ett identitetsbegrepp inom socialförsäkringens område bl.a. måste kunna användas för ett omfattande informationsutbyte med andra myndigheter och bank- och postgirocentralerna. Personnummerutredningens förslag skulle enligt RFV få allvarliga konsekvenser såväl för enskilda som för samhället. Verket ansåg att en begränsning av personnummertilldelningen skulle föra med sig krav på ombyggnad av befintliga socialförsäkringsregister till avsevärda kostnader. En begränsning skulle enligt RFV också försvåra informationsutbytet mellan myndigheter eftersom personnumret används som gemensamt sorteringsbegrepp vid sådan kommunikation.

Vägverket avstyrkte Personnummerutredningens förslag. Verket hävdade att det med dagens system för bil- och körkortsregistrering inte går att ersätta personnumren med uppgift om namn, födelsetid och adress. Däremot var det enligt verket tekniskt möjligt att ersätta personnumret med ett konstruerat nummer med samma antal siffror som personnumret. Vägverket ansåg dock att användningen av ett sådant nummer bl.a. skulle kräva vissa särskilda rutiner.

Sjöfartsverket förordade fortsatt personnummertilldelning för personer som skrivs in i sjömansregistret. Verket anförde att den tidigare ordningen med +50-nummer för sjömän som saknade personnummer hade haft väsentliga nackdelar. Ett system med särskilda id-nummer för icke folkbokförda personer kunde enligt verket bl.a. leda till merarbete och tveksamhet om en persons identitet. Sjöfartsverket påpekade också att det finns flera intressenter till sjömansregistret, i första hand sjömansskattekontor, skattemyndigheter och försäkringskassor.

RSV ansåg det angeläget att tilldelningen av personnummer begränsas för personer som inte är eller har varit folkbokförda. Verket delade i princip Personnummerutredningens uppfattning att tilldelning av personnummer inte skall ske för skatteändamål. Enligt RSV var dock frågan komplicerad och behövde utredas ytterligare. Verket var därför inte berett att i yttrandet ta definitiv ställning till om personnummertilldelning för skatteändamål helt kunde upphöra. RSV hänvisade bl.a. till att en förändring krävde omfattande anpassningar av nuvarande ADB-system och registrering av särskilda redovisningsnummer. RSV bedömde också att nya rutiner måste utarbetas av RFV.

Länsstyrelsen i Örebro län ansåg att körkortshanteringen skulle kompliceras med förslaget att begränsa personnummertilldelningen inom rättsväsendet och i körkortsregistret. Enligt länsstyrelsen skulle risk för personförväxling, längre handläggningstider och sämre service till allmänheten bli följden av Personnummerutredningens förslag.

Hälso- och sjukvårdens utvecklingsinstitut anförde att Personnummerutredningens förslag skulle komma att innebära vidgade problem inom hälso- och sjukvården och en utökad användning av de s.k. reservnummer som inom vården används för personer vilka saknar svenskt personnummer.

9.3.2 Nya områden för personnummertilldelning

Ett par myndigheter som yttrade sig över Personnummerutredningens förslag ansåg att det finns behov av att utvidga personnummertilldelningen till ytterligare områden.

Socialstyrelsen framhöll att inte alla personer som erhåller legitimation av styrelsen för tjänstgöring inom hälso- och sjukvårdsområdet har svenskt personnummer. Det gäller framför allt personer från andra nordiska länder som "arbetar över gränserna". EES-avtalet har också enligt styrelsen medfört en ökning av utländsk utbildad arbetskraft som ansökt om svensk legitimation innan svenskt personnummer har erhållits. En ökning av legitimerad personal som saknade personnummer kunde enligt socialstyrelsen medföra försämrad registerkvalité, främst genom risken för dubbelregistreringar.

Centrala studiestödsnämnden uppgav att det bland nämndens kunder finns personer som saknar personnummer och att detta förorsakar problem både för den enskilde och nämnden. Enligt nämnden leder frånvaron av en auktoriserad identitet för dessa personer till att fiktiva och olika identiteter byggs upp hos flera organisationer för en och samma person. Nämnden förordade en ordning med en inom folkbokföringen fastställd säker och entydig identitet för vissa personer utan personnummer i avvaktan på ett "riktigt personnummer". Om den tillfälliga identiteten ändrades menade nämnden att RSV kunde underrätta berörda organisationer.

9.4 Nordiska jämförelser

9.4.1 Det norska systemet

Det är i första hand de nordiska länderna som använder en enhetlig identitetsbeteckning för olika samhällsområden. I samtliga våra nordiska grannländer finns en motsvarighet till det svenska personnumret.

I Norge kallas identitetsbeteckningen födselsnummer. Det norska födselsnumret består av elva siffror. Numret är konstruerat så att de första sex siffrorna anger födelsetiden i ordningen dag, månad och år. Därefter följer ett tresiffrigt tal som kallas individsiffror och har till uppgift att särskilja personer med samma födelsedatum samt utvisa om personen är född före eller efter den 1 januari 1900. Den tredje siffran anger också per-

sonens kön (udda för man och jämn för kvinna). Slutligen följer två kontrollsiffror. Individsiffrorna och kontrollsiffrorna tillsammans kallas personnummer.

I norsk lagstiftning har nyligen också införts bestämmelser om tilldelning av ett särskilt "D-nummer" för personer som inte är bosatta i Norge. Bestämmelser om bl.a. D-nummer finns i loven om folkeregistrering. 2 § 2 st i lagen lyder:

Etter regler som fastsettes av Kongen, skal det dessuten föres et sentralt register over de personer som er eller har vaert bosatt i Norge og andre som det er fastsatt födselsnummer eller D-nummer for.

I 4 § loven om folkeregistrering finns följande bestämmelse:

For enhver som er bosatt i Norge, fastsettes enten et födselsnummer eller et D-nummer når det föreligger begrunnet behov for det. Naermere bestemmelser om tilldelning og endring av födselsnummer eller D-nummer gis av Kongen.

Enligt tillämpningsföreskrifter som Skattedirektoratet har utfärdat i februari 1995 skall D-nummer fastställas för fysiska personer som inte är bosatta i Norge och som är,

a) skatte- eller avgiftspliktig till Norge,

b) i affärsförbindelse med norsk bank eller liknande institution,

c) registreringspliktig i Foretaksregisteret, Lösöreregisteret eller Konkursregisteret,

d) delägare (rolleinnehaver) i juridisk person,

e) kontohavare i Verdipapirssentralen,

f) ägare av fast egendom i Norge,

g) omfattade av norsk försäkring (trygdeordning),

h) bosatt på Svalbard,

allt under förutsättning att personen i fråga inte skall tilldelas födselsnummer enligt 4 § loven om folkeregistrering.

Enligt vad utredningen har inhämtat är det i första hand barn till missionärer och andra personer som vistas utomlands på liknande sätt som tilldelas födselsnummer trots att de inte är bosatta i Norge. Skälet till detta

är att man utgår från att dessa barn efter en tid i utlandet kommer att bosätta sig i Norge. Det har då inte ansetts motiverat att först tilldela barnet ett D-nummer och därefter fastställa födselsnummer. I övrigt tilldelas personer inom kategorierna a)-h) inte födselsnummer utan D-nummer.

D-nummer rekvireras från Sentralkontoret for folkeregistrering av den inrättning som har behov av D-nummer för att registrera personer inom den angivna personkretsen. För att kunna tilldela ett D-nummer måste Sentralkontoret ha fått uppgift om den aktuella personens namn, födelsetid, kön och medborgarskap. I den utsträckning det behövs skall det också finnas uppgifter om personens civilstånd, arbetstillstånd, arbetsgivare samt adress i Norge och i hemlandet.

Rekvisitionen av D-nummer skall ske på särskild blankett. Till rekvisitionen skall enligt Skattedirektoratets föreskrifter följa kopia av legitimationshandling med foto och innehållande uppgift om personens namn, födelsetid, kön och medborgarskap. Åberopade legitimationshandlingar skall fylla krav på "tillfredsstillende sikkerhetsnivå". Enligt föreskrifterna gäller dock inte legitimationskravet för personkategorierna g) och h) eller när arbets- eller uppdragsgivare hos Sentralskattekontoret for utenlandssaker har bekräftat en persons identitet. Om särskilda skäl föreligger kan också Sentralkontoret for folkeregistrering dispensera från legitimationskravet.

Föreskrifterna om tilldelning av D-nummer lägger vikt vid identifieringen av den som skall tilldelas D-nummer. Enligt vad utredningen har inhämtat brukar utländska körkort godtas som legitimationshandling. När det gäller personer som är bosatta i Sverige och Danmark görs också kontroller med respektive lands folkbokföring.

Om de uppställda villkoren för tilldelning av D-nummer inte föreligger skall rekvisitionen avslås. Avslagsbeslut kan överklagas till det norska finansdepartementet. Om förutsättningarna för tilldelning är uppfyllda fastställer Sentralkontoret ett D-nummer.

D-numret skall ha elva siffror. De sex första siffrorna utgörs av personens födelsetid med i ordningsföljd två siffror för dag, där den första har adderats med fyra, två siffror för månad och två siffror för år. De fem

sista siffrorna, personnumret, består av tre individsiffror och två kontrollsiffror. För personer födda före den 1 januari 2000 används serien 000-499. För personer som föds därefter används serien 500-999. Kvinnor skall ha en jämn siffra och män en ojämn siffra som sista individsiffra.

D-nummer tilldelas i det centrala norska folkbokföringsregistret. I registret noteras också en särskild siffra om D-numrets status. Siffran utvisar bl.a. om ett aktuellt D-nummer är i bruk, om numret har ändrats eller om personen i fråga senare har tilldelats födelsenummer. Registret innehåller också koder för om personen har avlidit och om legitimation förelåg när D-numret fastställdes.

Användare av folkbokföringsuppgifter får också del av uppgifter om personer som har tilldelats D-nummer. I första hand är det uppgift om D-nummer, namn och adress som lämnas ut. Övriga registeruppgifter såsom medborgarskap och civilstånd finns tillgängliga på bildskärmsterminal hos Sentralkontoret.

9.4.2 Danmark

Personer som registreras i folkbokföringsregister tilldelas ett tiosiffrigt personnummer avsett att vara identifikationsbegrepp i registret. För andra än de som finns i folkbokföringsregister fastställs endast personnummer om de är skattepliktiga i Danmark, ett s.k. "kildeskattepersonnummer". I andra fall då det av administrativa skäl finns behov av ett personnummer för en person som inte är bosatt i Danmark tilldelas ett "erstatningspersonnummer". Det är ett nummer som är så bestämt att det inte kan förväxlas med ett egentligt personnummer. För personer som invandrat till Danmark kan personnummer normalt fastställas först då dessa erhållit uppehållstillstånd i Danmark. I avvaktan på att frågan om uppehållstillstånd avgörs tilldelas utlänningen en särskilt "utlänningsnummer" av Direktoratet for Udlaendinge.

9.4.3 Finland

I Finland sker fokbokföringen inom ramen för det s.k. befolkningsdatasystemet. Personer som registreras i befolkningsdatasystemet skall tilldelas en personbeteckning. Den består av födelsetid, individuellt nummer och kontrollbeteckning. Födelsetiden betecknas med sex siffror, av vilka den första och den andra betecknar dagen, den tredje och den fjärde månaden, den femte årtionde och den sjätte året. Personer som har samma födelsetid skiljs från varandra med ett individuellt tresiffrigt nummer. Kontrollbeteckningen utgörs av en siffra eller en bokstav.

För utlänningar som inte har hemkommun i Finland kan uppgifter registreras i befolkningsdatasystemet om det behövs bl.a. för boende eller arbete i Finland. Registrering får dock ske endast om det finns tillförlitlig utredning om de uppgifter som skall registreras.

9.5 Överväganden och förslag

9.5.1 Enhetlig personbeteckning

Även för personer som inte är folkbokförda behövs det en enhetlig personbeteckning som kan användas av flera myndigheter.

Folkbokföringens kanske viktigaste uppgift är att för olika samhällsfunktioner tillhandahålla basuppgifter om befolkningen i landet. För att det skall kunna ske korrekt och fullständigt måste personnummer användas. Ett personnummer som har fastställts efter identitetskontroll motverkar personförväxling och öppnar möjlighet för en säker överföring av tillförlitliga personuppgifter mellan olika användare. Bland annat mot den bakgrunden är det naturligt att personnummer används inom folkbokföringen.

Ett system med enhetliga personbeteckningar kan behövas även utanför folkbokföringen. Den personnummertilldelning som nu sker utan koppling

till folkbokföring grundas på att flera myndigheter anser sig behöva ett gemensamt samordningsbegrepp för bl.a. kommunikation sinsemellan. Personnummerutredningens förslag gick ut på att myndigheterna i stället för särskilt tilldelade personnummer skulle använda sig av uppgift om namn och födelsetid. Om det behövdes kunde myndigheterna, enligt Personnummerutredningen, även använda interna identitetsbeteckningar. Berörda myndigheter har invänt mot Personnummerutredningens förslag att begränsa tilldelningen av personnummer. RPS och RSV, som är de största användarna av särskilt tilldelade personnummer, har främst åberopat ekonomiska och tekniska hinder. En majoritet av de myndigheter som använder särskilt tilldelade personnummer har också påtalat att Personnummerutredningens förslag ger upphov till svårigheter vid kommunikation mellan myndigheter.

Registreringen av personuppgifter inom rättsväsendet, beskattningen samt hos försäkringskassorna och Vägverket omfattar ett mycket stort antal personer. Den berör också viktiga områden, både för den enskilde och samhället. Bland annat för att personförväxling inte skall ske föreligger det ett behov för myndigheterna att använda personnummer eller annan unik personbeteckning för registrerade personer. RSV har i sitt remissvar över Personnummerutredningens betänkande också anfört att utredningens förslag att begränsa personnummertilldelningen torde kräva ett centralt register för tilldelning av särskilda redovisningsnummer på beskattningsområdet.

Som framgått sker ett omfattande uppgiftslämnande mellan berörda myndigheter. Det rör också personer som har tilldelats personnummer utan att vara folkbokförda. Samkörning av ADB-register och annat uppgiftslämnande från register kan säkerligen ske utan att personnummer eller annan enhetlig personbeteckning kommer till användning. Utredningen har dock inte funnit anledning att ifrågasätta berörda myndigheters uppgifter att kommunikationen skulle försvåras om endast födelsetid och namn därvid fick användas. Om varje myndighet använder en egen identitetsbeteckning för registrerade personer är det uppenbart att denna inte är användbar för samordning med andra myndigheter.

Risken för personförväxling och behovet av säker kommunikation mellan myndigheter kräver enligt utredningens mening en enhetlig personbeteckning även beträffande personer som inte är folkbokförda. Fråga är emellertid om just personnumret behöver komma till användning.

9.5.2 Personnumret bör ersättas

Personnummer bör i framtiden endast tilldelas personer som folkbokförs i landet. Den personnummertilldelning som i dagsläget sker för personer som inte är folkbokförda bör ersättas med tilldelning av ett särskilt samordningsnummer.

Skälet till den nuvarande personnummertilldelningen utanför folkbokföringen har vuxit fram ur behovet av en enhetlig beteckning för vissa personkategorier. Att just personnumret har kommit till användning beror på att det är den enda enhetliga beteckning som har funnits tillgänglig. Före den 1 juli 1991 fanns det inte heller några föreskrifter som i första hand reserverade personnumren för folkbokförda personer. Personnummertilldelningen för personer som inte är eller har varit folkbokförda har således inget att göra med att man på något sätt har velat jämställa dessa med personer som är folkbokförda.

Otvivelaktigt är det så att personnumret kan uppfattas som en sorts inträdesbiljett till samhället. Som Personnummerutredningen har påpekat drabbas den som saknar personnummer av vissa olägenheter. Personen i fråga har svårt att öppna bankkonto och telefonabonnemang. Hon eller han kan inte heller erhålla svensk legitimation. På ett sätt kan detta sägas vara naturligt eftersom personen i fråga inte är folkbokförd här och därmed inte har särskilt stark anknytning till landet.

Det finns knappast något skäl till att personer som inte är folkbokförda skall ha den inträdesbiljett som personnumret innebär. Utredningen delar Personnummerutredningens uppfattning att det är särskilt stötande att brottslingar och brottsmisstänkta tilldelas personnummer. Dessa tillhör också en kategori av personer vars identitet ofta är svår att fastställa. Det

är dock inte bara vid registrering inom rättsväsendet som identifieringssvårigheter kan föreligga. Även för skatteområdet är underlaget för kontroll av en personens identitet i många fall bristfälligt vid tilldelning av personnummer.

Om identifieringskontrollen är otillräcklig kan följden bli att en person tilldelas mer än ett personnummer. Det leder i sin tur till att personen kan uppträda under flera identiteter och förekomma med dubbla nummer i olika register. Därmed försvåras personkontrollen exempelvis vid inresa från utlandet, polisiära ingripanden, lagföring och straffverkställighet. Om en person har "dubbla identiteter" finns det också risk för att han eller hon kan uppbära dubbla bidragsförmåner samt undandra sig förpliktelser av olika slag.

Sammantaget är det enligt utredningens mening naturligt att reservera personnumren för personer som är folkbokförda här i landet. Att en oförändrad personnummertilldelning ändå måste övervägas beror på att en omläggning till annan personbeteckning kan vara tekniskt besvärlig eller kostsam.

Enligt vad som har framkommit vid remissbehandlingen av Personnummerutredningens förslag, bör ett alternativ till personnummer utgöras av ett tiosiffrigt nummer. Flera av de berörda myndigheterna har hänvisat till att de av främst ekonomiska och tekniska skäl inte klarar att hantera någon annan typ av personbeteckning.

Efter samråd med utredningen har RSV undersökt om en särskild personbeteckning för personer som inte är eller har varit folkbokförda skulle kunna införas inom skatteförvaltningen. Vad som därvid framkommit visar att skatteförvaltningen under vissa förutsättningar kan hantera en ny typ av personbeteckning. De förändringar som behöver göras, främst inom ADB-systemen, är helt beroende av hur personbeteckningen konstrueras. Enligt RSV kan en ny personbeteckning börja användas den 1 januari 1998. Verket är positivt till att tilldelning av personnummer för personer som inte är folkbokförda ersätts med tilldelning av en särskild personbeteckning. Den bör utformas på ett sådant sätt att risken för förväxling med

personnummer minimeras. Enligt RSV bör den närmare utformningen av beteckningen utredas vidare.

Utredningen har även haft vissa underhandskontakter med RFV och RPS. RFV har ställt sig positivt till ett särskilt nummer för personer som inte är folkbokförda medan RPS har velat behålla nuvarande personnummertilldelning.

Som framgått anser utredningen att starka skäl talar för att personnummertilldelningen bör begränsas till att endast avse personer som folkbokförs här i landet. Vad RSV och RFV anfört till utredningen tyder inte på att införandet av en särskild beteckning för andra personer skulle medföra stora kostnader eller allt för omfattande omarbetningar i myndigheternas ADB-system. Utredningen föreslår således att personnummer endast tilldelas vid folkbokföring. För övriga som nu erhåller personnummer bör i stället fastställas en annan beteckning. Beteckningen bör ha en särskild benämning, t.ex. samordningsnummer.

Tilldelning av samordningsnummer bör göras med hjälp av ett centralt ADB-register på motsvarande sätt som nu sker beträffande personnummer. På så sätt minskar risken för att flera personer får samma nummer. Med ett centralt register finns det också möjlighet att kontrollera om en person som är aktuell för nummertilldelning tidigare har tilldelats samordningsnummer eller personnummer. Om den som har tilldelats samordningsnummer senare folkbokförs skall numret kopplas ihop med personnumret på liknande sätt som i dag sker vid ändring av personnummer. En hänvisning skall alltid finnas mellan samordningsnummer och personnummer för en och samma person.

Tilldelning av samordningsnummer skall i första hand ske för de ändamål för vilka personnummer nu tilldelas utan att folkbokföring sker. Utredningen ser dock inte något hinder mot att låta även andra myndigheter och verksamhetsområden använda samordningsnummer. Som framgår av Personnummerutredningens betänkande har PRV och arbetsmarknadsmyndigheter begärt personnummertilldelning. Av remissyttrandena över betänkandet framgår också att Socialstyrelsen och Centrala studie-

stödsnämnden anser sig behöva en enhetlig registerbeteckning för personer som inte är folkbokförda.

Prövningen av vilka samhällsområden som skall få använda samordningsnumret bör inte lämnas till skatteförvaltningen. Utredningen förordar att det i stället ankommer på regeringen att styra nummeranvändningen. En utvidgad tilldelning av samordningsnummer bör dock medges endast om det aktuella verksamhetsområdet behöver numret antingen för att undvika personförväxling eller för uppgiftsutbyte med andra myndigheter.

9.5.3 Identifieringskravet

Utgångspunkten bör vara att den enskildes identitet skall vara fastställd vid tilldelning av samordningsnummer. För polis- och skatteändamål får dock nummertilldelning ske även om identiteten inte är säkerställd. Om osäkerhet råder om identiteten skall det anges vid nummertilldelningen.

I dagsläget sker personnummertilldelning utan samband med folkbokföring i första hand för registrering i skatteregister och inom rättsväsendet. Dessa båda ändamål svarar tillsammans för omkring 90 % av nummertilldelningen för personer som inte är folkbokförda. Svårigheten att fastställa en persons identitet är också störst på dessa områden.

När det gäller registreringen i skatteregister rör det sig om några olika kategorier av personer som tilldelas personnummer utan att vara folkbokförda. Möjligheterna till en säker identifiering varierar beroende på grunden för registreringen. En person som begär skattsedel vid ett personligt besök på skattekontoret kan uppmanas att styrka sin identitet. Svårare är det när en kontrolluppgift kommer till kontoret och personen i fråga har hunnit lämna landet.

Vid tilldelning av personnummer för registrering inom rättsväsendet är det RPS som rekvirerar personnumret. Skälet till rekvisitionen är att RPS enligt den s.k. personbladsrutinen har fått meddelande om en misstänkt person som saknar personnummer. Rekvisitionen innehåller inte någon upplysning huruvida personens identitet är säkerställd. I stor utsträckning är

det den misstänkte själv som har försett polismyndigheten med uppgift om namn, födelsetid, medborgarskap m.m. Ofta saknas identitetshandlingar som kan användas för kontroll. Det ligger i sakens natur att identitetskontrollen då kan bli ofullständig.

Man får enligt utredningens mening godta att en persons identitet kan vara oklar när det gäller tilldelning av samordningsnummer för registrering inom rättsväsendets register och i skatteregister. Samtidigt måste myndigheterna sträva efter att i största möjliga utsträckning fastställa den enskildes identitet. Identitetskontrollen skall enligt utredningens mening även fortsättningsvis ligga utanför folkbokföringen. Det är alltså polis- och beskattningsmyndigheterna som har att fullgöra den kontrollen och så långt det är möjligt söka fastställa identiteten. Rekvisitionen av samordningsnummer bör alltid innehålla uppgift om underlaget (pass, körkort, kontakter med utländska instanser m.m.) för myndighetens identitetskontroll. Rekvirerande myndighets bedömning av personens identitet och lämnade uppgifter skall också anges.

Som nämnts är det endast en liten andel av de personer som har tilldelats personnummer utan att vara folkbokförda som senare blir folkbokförda. Den största gruppen personer som senare folkbokförs återfinns bland dem som har registrerats i skatteregister. När folkbokföring aktualiseras av en person som har tilldelats samordningsnummer bör skattemyndigheten alltid göra en fullständig identitetskontroll. Identitetskontrollen underlättas om folkbokföringsärendet kan tillföras uppgifter om identitetsprövningen när samordningsnumret tilldelades. Det ADB-register som används för tilldelning av person- och samordningsnummer bör därför innehålla en uppgift om identitetsprövningen vid tilldelningen av samordningsnumret. Det bör alltså av registret framgå om samordningsnumret har tilldelats utan att personens identitet var säkerställd.

På vissa områden föreligger det inte några identifieringsproblem vid den nuvarande personnummertilldelningen. När det gäller pass skall den som ansöker om pass styrka sin identitet. Passansökan skall avslås om det kravet inte är uppfyllt (7 § passlagen). Identitetskontrollen ligger alltså hos passmyndigheten. Skattemyndigheten behöver därför inte göra motsvarande

kontroll utan kan grunda nummertilldelningen på passmyndighetens prövning. Motsvarande ordning bör gälla även i fortsättningen.

När det gäller personnummertilldelning för registrering i körkortsregistret är förhållandena likartade. Kontrollen av personens identitet bör alltså göras av den myndighet som rekvirerar samordningsnumret. Inte heller på det här området skall skattemyndigheten behöva göra någon ytterligare prövning av personens identitet eller av uppgifterna om födelsetid m.m.

Inskrivning i försäkringskassa har stor betydelse för den som skrivs in. De grundläggande reglerna om vilka personer som omfattas av socialförsäkringen finns i 1 kap. 3-5 §§ lagen om allmän försäkring. Rätten till socialförsäkringsförmån är i regel kopplad bl.a. till inskrivning i allmän försäkringskassa. Inskrivning beslutas av försäkringskassan. Det ankommer i första hand på försäkringskassan att pröva om en person omfattas av en viss försäkringsförmån. I den frågan kan exempelvis personens ålder eller civilstånd ha betydelse. Härav följer att det måste ankomma på försäkringskassan att kontrollera och fastställa identiteten på den person för vilken kassan avser att begära ett samordningsnummer. Kontrollerna omfattar samtliga uppgifter om personen, exempelvis medborgarskap och ålder. Om försäkringskassan finner att tillförlitlig utredning saknas om förutsättningarna för registrering hos kassan skall kassan inte heller rekvirera samordningsnummer för personen.

Tilldelning av samordningsnummer för totalförsvarspliktiga kan också ske utan att skattemyndigheten prövar den totalförsvarspliktiges identitet. Det är en fråga för Pliktverket att pröva om den som begär att få fullgöra totalförsvarsplikt omfattas av plikten och att vederbörande är den som han eller hon uppger sig vara.

Den nuvarande tilldelningen av personnummer för sjömän grundas på att sjömansregistret enligt 23 § mönstringslagen skall innehålla uppgift om enskilda sjömäns identitet. Sjöfartsverket är registeransvarig. Sjömannen skrivs in i registret när sjöfartsbok utfärdas för honom eller när tjänstgöringsbesked för honom första gången kommer in till registret. Sjömannen skall vara personligen närvarande när sjöfartsbok utfärdas eller utlämnas till honom. Boken skall bl.a. innehålla identifieringsuppgifter

rörande sjömannen. När en sjöman tillträder en befattning ombord skall redaren omedelbart skicka in tjänstgöringsbesked till sjömansregistret. Enligt utredningens mening kan det inte råda någon tvekan om att identitetskontrollen av sjömän vid registrering i sjömansregistret är en angelägenhet för Sjöfartsverket och redarna. Tilldelning av samordningsnummer för sjömän tillhör alltså de ändamål där skattemyndigheten inte har anledning att göra annan kontroll än om personen i fråga tidigare har tilldelats personnummer eller samordningsnummer.

När fråga uppkommer att tilldela samordningsnummer för persongrupper som inte nu tilldelas personnummer bör kravet på säker identifiering särskilt uppmärksammas. Regelmässigt bör identitets- och uppgiftskontrollen ligga hos den myndighet som rekvirerar samordningsnumret.

9.5.4 Samordningsnumret och uppgiftsregistreringen

> För att underlätta för berörda myndigheter bör samordningsnumret vara konstruerat som ett personnummer. Samordningsnumret skall dock ha sifferkombinationer som inte kan förekomma i personnumret.

Ett alfanumeriskt samordningsnummer vore att föredra. Ett sådant nummer undanröjer varje risk för förväxling med personnummer. Det är dock uppenbart att vissa myndigheter skulle ha svårt att hantera en beteckning av det slaget utan stora omställningar. Utredningen förordar därför att samordningsnumret konstrueras som ett personnummer. Det innebär att samordningsnumret bör bestå av tio siffror och kunna göra åtskillnad mellan personer som är födda olika sekel.

Som tidigare har påtalats kan det i vissa fall vara svårt att säkerställa identiteten för den som skall tilldelas samordningsnummer. Man har dock anledning att tro att identiteten oftast kommer att kunna fastställas. Främst därför förordar utredningen att samordningsnumret bör utgå från tillgänglig uppgift om den enskildes födelsetid.

När samordningsnumret skall vara konstruerat som ett personnummer är det viktigt att de båda typerna av nummer inte förväxlas. Förväxlings-

risken kan begränsas genom att vissa tal adderas till personens födelseår, födelsemånad och födelsedag. Man kan dock förmoda att omställningssvårigheterna ökar för berörda myndigheter om samordningsnumret avviker från personnumret i allt för hög grad. Exempelvis har RFV framhållit för utredningen att systemändringar och resursåtgång kan begränsas avsevärt om addition endast sker i fråga om födelsedagen. Utredningen föreslår därför att samordningsnumret inleds med två siffror för det uppgivna födelseåret och två siffror för födelsemånaden följt av två siffror, adderade med talet 60, för födelsedagen.

Därigenom kommer samordningsnumren att påtagligt avvika från personnumren. För en person som är född den 3 januari 1961 kommer samordningsnumret att inledas med siffrorna 610163. En person som är född den 23 december samma år får inledningssiffrorna 611283.

De återstående fyra siffrorna skall, på motsvarande sätt som i personnummer, ha till syfte att särskilja personer som är födda samma dag. De bör också innehålla en kontrollsiffra. Det bör framgå om personen är kvinna eller man. Siffrorna kan tas ur en löpande serie från 001 till 999 för varje förekommande dag.

Användningen av samordningsnummer grundas på vissa myndigheters behov av ett gemensamt samordningsbegrepp vid kommunikation med andra myndigheter. I första hand kan numret sägas fylla funktionen av att vara ett för myndigheterna gemensamt diarienummer i ärenden rörande en viss person. Personer som har tilldelats ett samordningsnummer har inte den starka anknytning till Sverige som en folkbokförd person har.

I dagsläget kan en skattemyndighet inte utfärda personbevis för en person som inte är folkbokförd. Definitionsmässigt är personbevis ett utdrag ur ett lokalt folkbokföringsregister (13 § förordningen om folkbokföringsregister m.m.). I ett sådant register kommer inte den att återfinnas som har tilldelats samordningsnummer. I stället registreras personen i folkbokföringens centrala referensregister.

Jämfört med det nuvarande systemet har samordningsnumret den fördelen att det inte ger sken av att var tilldelat en person som anses bosatt

i landet. Det är ett förhållande som säkerligen minskar benägheten för den som har tilldelats numret att använda detsamma i vilseledande syfte.

Det är endast en begränsad krets myndigheter som skall använda samordningsnummer. Utanför dessa myndigheters verksamhetsområden finns det inte något skäl till användning av numret. Samordningsnummer bör exempelvis inte ligga till grund för utfärdande av legitimationshandlingar. Den som har tilldelats numret har knappast anledning att använda numret annat än vid vissa myndighetskontakter. Det betyder att numret i första hand kommer att hanteras av myndigheter som är förtrogna med numret och som därför har förutsättningar att skilja numret från personnummer.

När en person i dagsläget tilldelas personnummer utan att folkbokföras registrerar skattemyndigheten endast ett fåtal uppgifter om vederbörande. I princip är det endast numret, personens namn samt uppgift om grunden för personnummertilldelningen som registreras (7 § lagen om folkbokföringsregister).

Uppgiftsregistreringen vid tilldelning av samordningsnummer bör främst styras av kravet på en säker nummertilldelning. Utredningen förordar att den myndighet som begär samordningsnummer anger tillgängliga uppgifter om personens namn, födelsetid, kön, födelseort och medborgarskap. Uppgifterna bör också registreras i det register som används vid nummertilldelningen, dvs. i folkbokföringens centrala referensregister. Genom att uppgifterna finns tillgängliga i registret har skattemyndigheten möjlighet att enkelt kontrollera om en person som är aktuell för samordningsnummer tidigare har tilldelats sådant nummer. Till referensregistret har endast skattemyndigheterna terminalåtkomst.

Som nämts tidigare skall samordningsnumret finnas med i den registrering som görs om personen senare folkbokförs. Folkbokföringsregistren kommer alltså att utvisa det samordningsnummer som en folkbokförd person kan ha tilldelats innan hon eller han folkbokfördes.

Uppgifter om personer som har tilldelats personnummer utan samband med folkbokföringen får i dagsläget registreras bl.a. i registret för tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter (aviseringsregistret). Den

ordningen bör gälla även för uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer. Från aviseringsregistret kan uppgifterna göras tillgängliga för den myndighet som har rätt att för egen del registrera uppgifterna (6 § lagen om aviseringsregister).

10 Överklagande inom folkbokföringen m.m.

10.1 Gällande ordning för överklagande

10.1.1 Folkbokföringslagen

Inom ramen för FbfL fattar skattemyndigheterna olika typer av beslut. I enlighet med den inledande bestämmelsen i lagen kan besluten i första hand sägas innebära fastställande av en persons bosättning eller registrering av personuppgifter i folkbokföringsregister. Besluten kan överklagas till länsrätten och vidare till kammarrätten och Regeringsrätten. Prövningstillstånd behövs i Regeringsrätten men inte i kammarrätten.

Skattemyndigheterna handlägger ett mycket stort antal ärenden enligt FbfL. Den i särklass största ärendegruppen utgörs av flyttningar inom landet (en miljon/år). Sammanlagt fattar skattemyndigheterna varje år beslut i cirka två miljoner folkbokföringsärenden (ärenden om namn, vårdnad och hindersprövning undantagna). Under år 1995 överklagades 778 ärenden enligt FbfL till länsrätt. Under åren 1993 och 1994 uppgick antalet överklagade ärenden till 448 respektive 632. Till kammarrätterna överklagades 130 folkbokföringsärenden under år 1995. Under åren 1993 och 1994 inkom det till kammarrätterna 63 respektive 90 ärenden enligt FbfL.

Bosättningsärenden innefattar i första hand prövning av var någonstans i landet en person skall anses bosatt. Även frågorna om avregistrering från folkbokföringen vid bl.a. flyttning till annat land kan anses hänga samman med bosättning. Överklagande av beslut beträffande bosättning regleras i 38 § 1 st första meningen och 2 st FbfL. Skattemyndighetens beslut kan

överklagas av den person vars folkbokföring det gäller, av en kommun som berörs av beslutet samt av RSV. Överklagande skall ske inom tre veckor. För en kommun och RSV räknas tiden från det att beslutet meddelades. Överklagandetiden för en enskild person styrs av den allmänna regleringen i förvaltningslagen. Det innebär att personen i fråga kan överklaga inom tre veckor från den dag han eller hon fick del av beslutet.

Som nämnts beslutar skattemyndigheten inte bara huruvida en person skall folkbokföras i Sverige och på vilken fastighet personen skall anses bosatt. En skattemyndighet fattar inom ramen för folkbokföringen också beslut om att registrera olika typer av personuppgifter. I första hand sker registreringen i ett lokalt folkbokföringsregister. Det kan exempelvis vara fråga om att registrera uppgift om civilstånd och medborgarskap. Denna typ av registrering äger ofta rum utan att en persons bosättning prövas och initieras i många fall av en underrättelse från annan myndighet. Registreringen kan emellertid också vara grundad på uppgifter som den enskilde själv lämnar, exempelvis vid invandring. Registreringsbeslut överklagas enligt 38 § 1 st första meningen och 3 st FbfL. Skattemyndighetens registreringsbeslut kan inte överklagas av det allmänna utan endast av den enskilde som beslutet angår. Överklagande kan ske utan begränsning till viss tid.

Med stöd av FbfL fattar skattemyndigheten också beslut om tilldelning av personnummer. Beslut som rör personnummer kan överklagas. Endast den enskilde har rätt att överklaga. Överklagande i fråga om födelsetiden sker hos länsrätten. Skattemyndighetens beslut om fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra överklagas inte hos domstol utan hos RSV. RSV:s beslut kan inte överklagas.

Den 1 maj 1996 införs en allmän tvåpartsprocess i förvaltningsdomstolarna. Om en enskild person överklagar en förvaltningsmyndighets beslut skall, enligt den nya ordningen, den myndighet som först beslutade i ärendet vara den enskildes motpart i domstolen. Myndigheten har därigenom också rätt att överklaga domstolens beslut. Den allmänna tvåpartsprocessen regleras i förvaltningsprocesslagen. Tvåpartsprocessen skall dock inte tillämpas på områden som styrs av särskilda bestämmelser om dessa

avviker från förvaltningsprocesslagens regler om överklagande och partsrepresentation.

Införandet av tvåpartsprocessen har inte föranlett några lagändringar på folkbokföringsområdet. Viss osäkerhet kan sägas råda om partsrepresentationen för det allmänna när en enskild efter den 1 maj 1996 överklagar ett beslut enligt FbfL. Det förefaller dock klart att de beslut om registrering och annat som överklagas enligt 38 § 3 st FbfL helt faller inom ramen för den nya tvåpartsprocessen. FbfL medger inte RSV någon överklaganderätt i dessa frågor. Skattemyndigheten bör betraktas som den enskildes motpart i länsrätten och myndigheten har behörighet att föra ett mål vidare till kammarrätten och Regeringsrätten.

När det gäller beslut om bosättning är situationen mer oklar. RSV har rätt att överklaga skattemyndighetens bosättningsbeslut. Det skulle kunna hävdas att bestämmelsen därom i 38 § 2 st FbfL utesluter tillämpning av förvaltningsprocesslagens föreskrifter om partsrepresentation för det allmänna. Till skillnad från exempelvis taxeringslagen innehåller dock FbfL inte någon bestämmelse om vem som för det allmännas talan i domstol vid överklagande från enskild. Det kan tas till intäkt för att det nya stadgandet i förvaltningsprocesslagen, att beslutsmyndigheten är den enskildes motpart i länsrätten när denne har överklagat dit, skall tillämpas även i bosättningsmål.

Utredningen har inte till uppgift att bedöma hur överklagandereglerna i FbfL och förvaltningsprocesslagen skall tillämpas efter april 1996. Det anförda visar dock att det är angeläget med en klar och enhetlig reglering av frågan om vilken myndighet som företräder det allmänna i folkbokföringsmål.

10.1.2 Vissa familjerättsliga beslut m.m.

Skattemyndigheten handlägger också några typer av ärenden på det familjerättsliga området. Bl.a. beslutar myndigheten om hindersprövning, namn och gemensam vårdnad. Att beslut av detta slag ligger hos skattemyndigheten hänger samman med att myndigheten förfogar över register med

uppgifter om civilstånd och andra familjeförhållanden som utgör underlag för besluten.

Årligen handlägger skattemyndigheterna ett stort antal ärenden enligt äktenskapsbalken, föräldrabalken och namnlagen. År 1995 rörde det sig om 444 000 ärenden. Av dessa var

- 37 000 hindersprövningar,
- 350 000 namnärenden och
- 53 000 registreringar av gemensam vårdnad.

Skattemyndigheternas beslut på det här området överklagas endast undantagsvis. Cirka 200 namnärenden överklagas årligen till länsrätt. Omkring 50 av dessa förs vidare till kammarrätt. De tre senaste åren har sammanlagt 50 beslut om hindersprövning överklagats. Under samma period har 13 beslut om registrering av gemensam vårdnad överklagats.

Överklagandeordningen i fråga om hindersprövning, namn och vårdnad kan sägas vara enhetlig. Skattemyndighetens beslut kan överklagas och prövas i förvaltningsdomstolarna i enlighet med den allmänna ordningen inom förvaltningsprocessen. Myndighetens beslut i fråga om hindersprövning, namn och vårdnad kan överklagas endast av en enskild som berörs av beslutet i enlighet med vad som följer av 22 § förvaltningslagen. Den nya tvåpartsprocessen slår igenom fullt ut. Om den enskilde överklagar skattemyndighetens beslut inträder alltså myndigheten som part i länsrätten med möjlighet att överklaga domstolarnas avgörande. RSV har inte någon partsroll.

Skattemyndigheten fattar även beslut med stöd av begravningslagen. Myndigheten utfärdar således intyg för gravsättning eller kremering samt kan besluta om anstånd med gravsättning eller kremering. Skattemyndighetens beslut kan överklagas till länsstyrelsen och vidare till allmän förvaltningsdomstol. Några överklaganden lär inte ha förekommit. Som en följd av tvåpartsprocessen kommer skattemyndigheten att inträda som motpart till den enskilde om denne överklagar till domstol. RSV har inte ställning som part i ärende enligt begravningslagen.

Vidare ankommer det på vissa skattemyndigheter att besluta om medlemskap i de icke-territoriella församlingar som finns inom Svenska

kyrkan. Ett sådant beslut får överklagas hos länsrätten. Vid överklagande från enskild tillämpas det allmänna tvåpartsförfarandet.

10.1.3 Överklagande på beskattningsområdet

I utredningsdirektiven anförs att reglerna för överklagande av beslut av skattemyndighet i så stor utsträckning som möjligt bör vara likartade oavsett om det är fråga om folkbokföring eller beskattning.

På beskattningsområdet finns det inte något helt enhetligt regelverk för överklagande. En stor grupp skatteärenden styrs dock av regleringen i taxeringslagen. Taxeringslagens bestämmelser om överklagande tar över motsvarande bestämmelser i förvaltningsprocesslagen. Enligt taxeringslagen gäller huvudsakligen följande överklagandeordning. En skattemyndighets taxeringsbeslut kan i första hand överklagas av den skattskyldige och av RSV. Om den skattskyldige hos länsrätten har överklagat skattemyndighetens beslut förs det allmännas talan i domstolen av skattemyndigheten. Skattemyndigheten får överklaga länsrättens beslut, om den skattskyldige har fått helt eller delvis bifall till sin talan. Även RSV kan överklaga länsrättens beslut. RSV, men inte skattemyndigheten, kan också överklaga kammarrättens beslut. Vidare kan RSV i länsrätten och kammarrätten överta det allmännas talan från skattemyndigheten.

Det kan nämnas att besluts- och överklagandeordningen nyligen har ändrats för fordonsbeskattningen. RSV har på det området visserligen rätt att överklaga skattemyndighetens beslut men i övrigt styrs överklagandeordningen samt företrädesrätten för det allmänna av förvaltningsprocesslagen[13]. Enligt en särskild bestämmelse i 84 § fordonsskattelagen får RSV dock överta beskattningsmyndighetens uppgift att i länsrätt och kammarrätt föra det allmännas talan. Verket för också enligt samma bestämmelse det allmännas talan i Regeringsrätten.

---

[13] Prop. 1995/96:24 s. 15 och 18. SFS 1995:1201.

10.1.4 Nya regler om prövningstillstånd i kammarrätt

Sedan något år tillbaka finns det regler om prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt. Ett stort antal måltyper på förvaltningsområdet omfattas av regleringen och kan således inte prövas i kammarrätten om inte domstolen har lämnat tillstånd därtill. Prövningstillstånd i kammarrätt har till stor del kopplats samman med den ändrade instansordning som har genomförts på förvaltningsområdet. Ändringen innebär att länsrätten och inte kammarrätten är första instans för domstolsprövningen. Prövningstillstånd i ledet länsrätt-kammarrätt har emellertid också införts för flera måltyper utan ändring i instansordningen.

Frågan om prövningstillstånd i kammarrätt väcktes av Domstolsutredningen i betänkandet (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet. Domstolsutredningen diskuterade frågan ingående men lämnade inte några konkreta förslag om prövningstillstånd i kammarrätt. Domstolsutredningens arbete gick i hög grad ut på att minska måltillströmningen till överrätterna och därigenom förbättra arbetssituationen i hovrätt och kammarrätt. Frågan om prövningstillstånd i kammarrätt hade särskild betydelse när instanskedjan förlängdes genom att länsrätten i många fall ersatte kammarrätten som första domstolsinstans. Domstolsutredningen hade emellertid också att allmänt överväga frågan om prövningstillstånd för olika måltyper på förvaltningsområdet.

Utmärkande för de flesta typer av förvaltningsärenden är att de prövas av minst en myndighet innan de blir föremål för domstolsprövning. Långa instanskedjor kunde enligt Domstolsutredningen medföra att det dröjer innan det finns ett slutligt avgörande i ärendet. För både samhället och den enskilde är det en fördel att handläggningen av ett ärende inte drar ut för mycket på tiden. Vikten av att hushålla med samhällets resurser talade också enligt Domstolsutredningen för att det kunde finnas anledning att begränsa antalet överprövningar. Domstolsutredningen anförde vidare att det kunde ifrågasättas om det var nödvändigt att ge fri möjlighet till en fullständig domstolsprövning i två instanser när förvaltningslagens omprövningsregler har tillämpats.

När det gällde beslut av skattemyndighet diskuterade Domstolsutredningen kring frågan om prövningstillstånd i skattemål. Folkbokföringsmålen berördes inte. Det fanns enligt Domstolsutredningen både för- och nackdelar med prövningstillstånd i skattemål. Som skäl mot prövningstillstånd anförde Domstolsutredningen att skatteområdet var stort och komplicerat.

Domstolsutredningens arbete låg till grund för lagstiftning som trädde i kraft under år 1994. Föreskrifterna i fråga innebar att prövningstillstånd infördes för prövningen i kammarrätt i fråga om körkortsmål, studiestödsmål och olika typer av kriminalvårdsmål. Som skäl för prövningstillstånd pekade regeringen (prop. 1993/94:133 s. 133) i princip på samma förhållanden som Domstolsutredningen hade lyft fram. Det är att märka att prövningstillstånd skall meddelas om anledning förekommer till ändring i det slut vartill länsrätten kommit, s.k. ändringsdispens (34 a § förvaltningsprocesslagen).

Regeringen anförde att körkortsmålen är förhållandevis okomplicerade, även om de innefattar avgöranden som för den enskilde kan uppfattas som ingripande. Enligt regeringen har det också för körkortsmålen utvecklats en fast praxis. Sammantaget lämpade sig körkortsmålen väl för ett system med prövningstillstånd i kammarrätt. Regeringen konstaterade att studiestödsmålen är av masskaraktär och att målen från juridisk utgångspunkt är ganska enkla. Regeringen påpekade vidare att ett mål om studiestöd, innan det nådde länsrätt, hade prövats på olika plan inom studiestödsadministrationen. Regeringen anförde också att studiestödsmålen antalsmässigt är en stor målgrupp och att en fast praxis har utvecklats för målgruppen. I fråga om kriminalvårdsmål anförde regeringen att ett sådant mål, innan det anhängiggörs i länsrätt, i de flesta fall har prövats lokalt vid en anstalt och därefter omprövats samt överprövats av Kriminalvårdsstyrelsen.

Med verkan fr.o.m. den 1 april 1995 infördes prövningstillstånd i kammarrätt för ytterligare målgrupper (prop. 1994/95:27). Kravet på prövningstillstånd tillkom i första hand i samband med att länsrätt placerades in i instanskedjan mellan förvaltningsmyndighet och kammarrätt. Prövningstillstånd infördes dock också för flera måltyper där den första dom-

stolsprövningen redan tidigare ägde rum i länsrätt, exempelvis i socialförsäkringsmål och biståndsmål. Cirka 100 lagar ändrades som ett led i denna andra etapp av reformeringen av förvaltningsprocessen. Under lagstiftningsarbetet kommenterades frågan om prövningstillstånd endast för ett fåtal målgrupper. Beträffande kommunalbesvärsmål anförde regeringen att prövningstillstånd borde införas, främst med hänsyn till instanskedjans längd och kravet på ett snabbt avgörande. Samtidigt konstaterade regeringen att kommunalbesvärsmålens karaktär innebar att det skulle bli vanligt med prövningstillstånd i kammarrätt. För övriga måltyper anförde regeringen endast att instanskedjans längd ställde krav på prövningstillstånd i kammarrätt.

Den 1 maj 1996 genomförs den tredje etappen i arbeet med att förändra instansordningen för förvaltningsmål och införa prövningstillstånd i kammarrätt. När det gäller skälen för prövningstillstånd yttrade regeringen att många av de aktuella måltyperna, t.ex. byggnadsmål, är mycket betydelsefulla för de enskilda och kan gälla stora ekonomiska belopp[14]. Den enskilde har därför ofta ett starkt intresse av att få ett avgörande inom rimlig tid. Enligt regeringen skulle ett system med obegränsad rätt till prövning i kammarrätt medföra en allt för lång instanskedja samt en risk för en inte obetydlig tidsutdräkt innan ett lagakraftvunnet avgörande förelåg.

Ärenden om hindersprövning, gravsättning och kremering tillhör de måltyper som påverkas av den tredje etappen av förändringsarbetet med förvaltningsprocessen. Fr.o.m. den 1 maj 1996 krävs det för dessa ärendegrupper prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt. Någon särskild motivering till att prövningstillstånd infördes lämnades inte i lagstiftningsärendet. Genom en förordningsändring ställs det också krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt i frågor om äktenskapscertifikat.

---

[14] Prop 1995/96:22. Genom initiativ från Justitieutskottet, bet. 1995/96:JuU7, kom även socialförsäkringsmålen att omfattas av reformen.

10.2 Överväganden och förslag

10.2.1 RSV:s rätt att överklaga

Rätten för RSV att överklaga skattemyndighetens beslut bör utvidgas till att gälla alla beslut enligt FbfL.

År 1986 inrättades ett allmänt ombud med uppgift att för statens räkning överklaga beslut enligt FbfL. Rätten för staten att föra talan mot beslut som rör enskild motiverades med att det allmänna behövde konkreta möjligheter att bevaka folkbokföringen[15]. Det allmänna ombudet skulle enligt föredragande statsrådet inrikta sin verksamhet på två huvuduppgifter. För det första skulle ombudet bevaka att folkbokföringen blev korrekt i samband med inflyttning till eller avflyttning från riket. För det andra skulle ombudet bevaka att från prejudikatsynpunkt viktiga folkbokföringsmål fördes vidare för avgörande i domstolarna.

När den nya folkbokföringslagen trädde i kraft den 1 juli 1991 övertog RSV allmänna ombudets uppgifter. Det skedde utan att verkets roll närmare kommenterades i lagstiftningsärendet. I Fbfprop. (s. 110) anfördes endast att samma processordning borde gälla på folkbokföringsområdet som på beskattningsområdet, vilket bl.a. innebar att RSV fick överklaga skattemyndighetens beslut.

RSV har aldrig överklagat ett beslut som en skattemyndighet har fattat enligt FbfL. I stället har verket använt sin talerätt i folkbokföringsärenden till att överklaga beslut som länsrätt och kammarrätt har fattat efter talan från enskild. Cirka tio sådana överklaganden sker varje år. Att RSV inte har överklagat skattemyndighets beslut kan tyckas strida mot vad föredragande statsrådet anförde när allmänna ombudet inrättades. Genom att ansvaret för folkbokföringen fördes över från Svenska kyrkan till skatteför-

[15] Prop. 1985/86:56 s. 6. Det bör påpekas att det allmänna ombudet inrättades när folkbokföringen till stor del sköttes inom Svenska kyrkan.

valtningen den 1 juli 1991 stärktes emellertid RSV:s inflytande över folkbokföringen.

I första hand styr RSV rättstillämpningen hos skattemyndigheterna genom den handbok för handläggning av folkbokföringsärenden som verket ger ut. Handboken innehåller upplysningar bl.a. om lagförarbeten och praxis samt rekommendationer för prövning av olika frågor enligt FbfL. Skattemyndigheterna torde regelmässigt följa rekommendationerna. Verket utövar också inflytande över skattemyndigheterna genom att ge råd och stöd i enskilda ärenden som initieras vid skattekontoren.

RSV kan alltså påverka rättstillämpningen utan att överklaga skattemyndigheternas beslut enligt FbfL. En överklaganderätt kan emellertid utgöra ett värdefullt komplement till andra styrmedel. FbfL ger i viktiga frågor utrymme för tolkning. Vissa grundläggande föreskrifter om bosättning m.m. ändrades för några år sedan när den nya folkbokföringslagen trädde i kraft. Folkbokföringen är också ett ganska nytt verksamhetsområde för många skattemyndigheter. En överklaganderätt för RSV finns på skatteområdet. Den del av folkbokföringen som rör bosättning har också stor betydelse för beskattningen.

RSV har visserligen inte utnyttjat rätten att överklaga skattemyndighetens beslut. Som nämnts kan emellertid verkets överklaganderätt vara ett verksamt medel för RSV att fullgöra åliggandet att verka för en enhetlig rättstillämpning. Utredningen anser därför att RSV:s möjlighet att överklaga beslut av skattemyndigheten bör finnas kvar. Möjligheten bör också utnyttjas. RSV kan exempelvis behöva följa vissa grupper av ärenden hos skattemyndigheterna och överklaga beslut som verket anser principiellt intressanta. Inget hindrar att RSV överklagar till förmån för en enskild.

I dagsläget är RSV:s överklaganderätt begränsad till frågor om bosättning. Verket kan exempelvis inte överklaga renodlade registreringsbeslut. Denna skillnad är en kvarleva från det allmänna ombudets tid. Enligt instruktionen för skatteförvaltningen omfattar RSV:s ansvarsområde hela folkbokföringsområdet, inte endast bosättningsfrågorna. Verket bör därför kunna överklaga alla typer av beslut som skattemyndigheten fattar enligt FbfL.

Om RSV vill överklaga skattemyndighetens beslut i en bosättningsfråga skall det enligt 38 § FbfL ske inom tre veckor från det att beslutet meddelades. Den överklagandetiden bör gälla för RSV även beträffande andra beslut som skattemyndigheten meddelar enligt lagen.

RSV kan knappast utnyttja möjligheten att överklaga skattemyndighetens beslut om verket inte från den beslutande myndigheten får kännedom om vissa beslut. RSV kan behöva utfärda direktiv som innebär att skattemyndigheterna skall underrätta verket om vissa typer av folkbokföringsärenden som verket anser bör ägnas särskilt intresse.

10.2.2 Den kommunala överklaganderätten

Den kommunala överklaganderätten är inte längre motiverad. Den kan därför avskaffas.

Det var ganska vanligt att en kommun överklagade skattemyndighetens beslut att mantalsskriva en viss person. Genom att stommar till mantalslängder överlämnades från skattemyndigheten till kommunen hade kommunen möjlighet att överblicka den del av folkbokföringen som gällde mantalsskrivning. Därigenom kunde kommunen bl.a. kontrollera att den grund för beskattningen som mantalsskrivningen i praktiken utgjorde blev korrekt. Kommunerna hade också ofta en särskild organisation för bevakning av mantalsskrivningsfrågor.

Sedan mantalsskrivningen avskaffades den 1 juli 1991 är det ovanligt med kommunala överklaganden enligt FbfL. Endast något enstaka överklagande per år har förekommit. Målen har främst gällt personer som har omhändertagits för vård. Den klagande kommunen har ansett att personen i fråga inte skall vara folkbokförd inom kommunen utan i en annan kommun. Detta hänger ofta samman med att den klagande kommunen inte vill ha det ekonomiska ansvaret för personens omvårdnad eller omhändertagande.

Rätten att överklaga gäller även för kyrkliga kommuner. Något överklagande från kyrkligt håll lär inte ha förekommit.

Den kommunala överklaganderätten medför att berörd kommun föreläggs att svara på överklagande från enskild. Enligt vad utredningen har inhämtat från RSV har den svarande kommunen sällan något att anföra vid sådana överklaganden. När kommunen inte svarar är det risk för att ärendets avgörande fördröjs.

I vissa fall kan särskilda kommunala aspekter läggas på en fråga som handläggs av en statlig myndighet. Det kan exempelvis gälla ett plan- eller byggärende där ett kommunalt intresse kan stå emot ett enskilt eller ett statligt intresse. I sådana ärenden, där kommunen i grunden har en betydande självbestämmanderätt, är det naturligt att kommunen bör ha rätt att överklaga.

När det gäller folkbokföring ger lagen inte utrymme för beaktande av särskilda kommunala aspekter. Det allmännas intresse av en korrekt folkbokföring skall bevakas av skatteförvaltningen genom tillämpning av lagen oavsett vem som är part. Mot den bakgrunden kan rätten till kommunalt överklagande av en enskild persons folkbokföring framstå som omotiverad. Direkt stötande kan det vara om kommunen överklagar endast för att undgå betalningsansvar för en person som exempelvis har omhändertagits för samhällsvård. Folkbokföringen har ju på många områden stor betydelse för den enskildes rättigheter och skyldigheter i samhället och bör inte styras av kommunalekonomiska överväganden.

Även utan överklaganderätt kan en kommun utöva inflytande i folkbokföringsfrågor. Kommunen har möjlighet att begära att skattemyndigheten prövar en persons bosättning. Skattemyndigheten är skyldig att besluta om bosättning inte bara efter anmälan från en enskild utan också när det annars finns skäl (34 § FbfL). Ett sådant skäl kan vara att en kommun för myndigheten påvisar att en persons bosättning bör prövas. Skattemyndigheten kan också alltid begära yttrande från en kommun om myndigheten bedömer att det behövs. En kommun som anser att skattemyndigheten fattat ett felaktigt beslut kan också vända sig till RSV och begära att verket överklagar beslutet.

I dagsläget skall en kommun överklaga skattemyndighetens beslut om folkbokföring inom tre veckor från det att beslutet meddelades. Tidigare

beräknades tiden från det att kommunen fick del av beslutet. I samband med att den nuvarande klagotiden infördes år 1991 anförde Kommunförbundet (Fbfprop. s. 111) att kommunerna i praktiken inte hade någon möjlighet att agera om överklagandetiden beräknades från tiden för beslutets meddelande.

Sammantaget anser utredningen att övervägande skäl talar för att den kommunala överklaganderätten bör avskaffas.

10.2.3 Beslut om personnummer och samordningsnummer

Det finns inte skäl att ändra ordningen för överklagande av skattemyndighetens beslut om personnummer. Beslut om samordningsnummer skall kunna överklagas till RSV.

Personnummer innehåller födelsetid, födelsenummer och kontrollsiffra. Födelsenumret består av tre siffror och är udda för män och jämnt för kvinnor.

Det förekommer att en registrerad uppgift om födelsetid är felaktig. Om så är fallet och den riktiga födelsetiden kan fastställas rättar skattemyndigheten uppgiften och registrerar rätt födelsetid. Därigenom ändras personnumret. Beslut att fastställa och registrera födelsetid i personnummer kan av enskild överklagas till länsrätten på samma sätt som andra registreringsbeslut. Beslut om fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra överklagas däremot till RSV. Verkets beslut kan inte överklagas.

Undantagsvis kan det finnas skäl att ändra den siffra i födelsenumret som utvisar personens kön. Om siffran ändras beror det på att skattemyndigheten har registrerat fel kön vid tilldelning av personnumret eller att personen i fråga har fått medgivande till s.k. könsbyte.

Någon gång händer det att en person vill byta födelsenummer för att han eller hon av olika skäl är missnöjd med siffrorna i numret. Missnöjet kan bero på att personen anser att numret innehåller ett olyckstal eller en olämplig sifferkombination. Missnöjet kan leda till att den enskilde överklagar skattemyndighetens beslut att tilldela ett visst födelsenummer. Om

överklagandet inte hänger samman med att födelsenumrets tredje siffra måste ändras har RSV, liksom regeringen då RSV:s beslut kunde överklagas dit, konsekvent vägrat att ändra födelsenumret. RSV brukar motivera sina beslut med att det aldrig har funnits någon valfrihet för den enskilde att bestämma sitt födelsenummer utan att numrets enda funktion är att särskilja personer som är födda samma dag. Verket brukar också klargöra att födelsenumret med avsikt tilldelas helt slumpmässigt för att ingen skall tro att numret har någon särskild innebörd.

Under utredningsarbetet har fråga uppkommit om det finns något behov för den enskilde att kunna överklaga ett beslut om tilldelning av födelsenummer. Som nämnts har det aldrig förekommit att önskemål från den enskilde har lett till ändring av födelsenumret. Det kan tala för att överklagandemöjligheten bör tas bort. Personnumret har emellertid stor betydelse i samhället. Av det skälet bör den enskilde även fortsättningsvis kunna få frågan om ändring av födelsenummer prövad. Enligt utredningens mening finns det inte skäl att ändra instansordningen. Frågan om tilldelning av födelsenummer är så skild från andra folkbokföringsfrågor att överklagande även fortsättningsvis bör ske till RSV.

I avsnitt 9 har utredningen föreslagit att det införs ett särskilt samordningsnummer för personer som inte är folkbokförda. Numret behövs i första hand för att vissa myndigheter skall kunna registrera personuppgifter utan risk för personförväxling. Numret har liten betydelse för den enskilde men är av stort intresse för några myndigheters hantering av personuppgifter. Fråga kan bl.a. uppkomma om en myndighet är berättigad att erhålla samordningsnummer i sin verksamhet. Skattemyndighetens beslut om tilldelning av samordningsnummer bör därför kunna överklagas till RSV.

10.2.4 Överklagande av vårdnadshavare

En vårdnadshavare bör inte ges rätt att mot den andre vårdnadshavarens vilja överklaga ett beslut som rör barnets folkbokföring.

Om ett barn har två vårdnadshavare skall dessa gemensamt utöva vårdnaden. Endast i vissa särskilt angivna undantagsfall har en av vårdnadshavarna rätt att ensam besluta i angelägenheter som rör barnet (6 kap. 13 § föräldrabalken).

Anmälan om flyttning m.m. skall enligt 30 § FbfL göras av barnets vårdnadshavare. Har barnet två vårdnadshavare skall båda göra anmälan. När det gäller kvarskrivning får dock ansökan göras av en av vårdnadshavarna om syftet med ansökningen är att skydda mot den andre vårdnadshavaren.

Bestämmelsen att båda vårdnadshavarna skall göra flyttningsanmälan för barnet har dock inte alltid så stor betydelse. Skattemyndigheten kan nämligen självmant pröva frågan om barnets folkbokföring. Det kan exempelvis ske när en av vårdnadshavarna anmäler flyttning för egen del.

Det har tidigare rått osäkerhet i frågan huruvida en av två vårdnadshavare haft rätt att ensam företräda barnet vid överklagande i ett folkbokföringsärende. Kammarrätten i Stockholm och Kammarrätten i Sundsvall har i ett antal avgöranden ansett att beslut om barns folkbokföring kan överklagas endast av båda vårdnadshavarna gemensamt. Överklagande som framställts av endast den ena av vårdnadshavarna har således avvisats. Övriga kammarrätter har däremot i sak prövat överklagande från en av vårdnadshavarna.

Regeringsrätten har i några nyligen meddelade avgöranden slagit fast vad som gäller. Domstolen har uttalat att ett överklagande av ett beslut om ett barns folkbokföring inte kan prövas i sak med mindre båda vårdnadshavarna är ense om att åstadkomma en sådan prövning. Överklagande som har framställts av en av vårdnadshavarna skall således enligt Regeringsrätten inte tas upp till prövning.

I ett särskilt yttrande i ett av målen[16] utvecklade en av Regeringsrättens ledamöter, regeringsrådet Lavin, sin mening. Lavin konstaterade att ur överklaganderegeln i 38 § FbfL inte kan härledas någon rätt för klaganden i målet, som var far till de barn vars folkbokföring saken gällde, att i egenskap av förälder överklaga besluten om barnens folkbokföring. Lavin anförde vidare:

> Den omständigheten, att barnets folkbokföring kan få betydelse för tillämpningen av vissa författningar rörande Sven H:s (faderns) rättigheter och skyldigheter, t.ex. bidrags- eller skatteförfattningar, kan inte förläna denne någon klagorätt beträffande ifrågavarande folkbokföringsbeslut. Inte heller innehåller Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna något stöd för att en förälder under de i målet förhandenvarande omständigheterna skulle vara berättigad att i domstol föra talan mot de ifrågavarande besluten.
>
> Sven H och barnets moder har gemensam vårdnad om barnen. När båda föräldrarna har vårdnaden om sitt barn äger den ene ensam bestämma i vissa frågor som inte utan olägenhet kan uppskjutas, förutsatt att den andre vårdnadshavaren till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak är förhindrad att ta del i beslutet (6 kap. 13 § andra stycket föräldrabalken). I andra fall tillmäter föräldrabalkens regler inte den enes vilja företräde framför den andres. Gemensam vårdnad förutsätter således att föräldrarna kan nå samförstånd i alla på barnets vårdnadshavare ankommande angelägenheter av vikt.
>
> I frågor om underhållsbidrag enligt 7 kap. 2 § första stycket 2 föräldrabalken har den som barnet bor hos ansetts ensam behörig att företräda barnet fastän detta stått under gemensam vårdnad (se NJA 1985 s. 387). I detta fall är dock situationen speciell så tillvida som att den ene föräldern (den s.k. underhållsskyldige) är barnets motpart. Det ter sig naturligt att den andre föräldern då företräder barnet. I det här aktuella fallet om barnens folkbokföring är ingendera föräldern barnets motpart. Om vardera föräldern tilläts ensam företräda barnen vid domstol, skulle innehållet i barnens talan kunna komma att skifta beroende på vem av föräldrarna som utförde deras talan. Med hänsyn till det nu anförda kan Sven H inte anses ensam behörig att företräda barnen i målet.

---

[16] Regeringsrättens beslut 1995-12-20 i mål nr 7140-94.

> När såsom i förevarande fall föräldrarna är oeniga i frågan om barnens folkbokföring, får vardera föräldern förse skattemyndigheten med den information som från hans synpunkt kan vara relevant för frågans prövning. Såsom uppgiftslämnare hos skattemyndigheten förvärvar en förälder dock icke partsställning i ärendet om barnets folkbokföring. Om föräldrarnas positioner är fastlåsta i en viss fråga rörande vårdnaden och båda eller en av dem anser situationen ohållbar, återstår i övrigt endast att få den gemensamma vårdnaden upplöst.
>
> Mot bakgrund av det anförda får målet anses ha handlagts på ett riktigt sätt. Sven H:s överklagande skall därför avslås.

Utredningen har inte anledning att ifrågasätta Regeringsrättens beslut. Utan särskild lagreglering som ger den ene av barnets båda vårdnadshavare rätt att ensam företräda barnet, eller att själv uppträda som part, framstår domstolens avgörande som naturligt. Utredningen har emellertid ansett att det finns skäl att överväga om en sådan reglering skall införas.

En vanlig situation där den nu föreliggande frågan uppkommer är följande. Barnets föräldrar har separerat efter att tidigare ha varit gifta eller sambor. Föräldrarna har fortsatt gemensam vårdnad om barnet i fråga. En av föräldrarna bor ofta kvar i den bostad som tidigare var familjens gemensamma. Vårdnadshavarna har på ett eller annat sätt träffat överenskommelse om barnens boende och dess kontakter med dem båda. Ofta innebär överenskommelsen att barnet skall ha sitt huvudsakliga boende hos den ena föräldern. Samtidigt skall barnet ha ett rikligt umgänge med den andra vårdnadshavaren och även bo hos denne vissa perioder. Om föräldrarna funderat över barnets folkbokföring utgår de antagligen från att barnet skall folkbokföras hos den av föräldrarna som barnet till största delen skall bo hos. Skattemyndigheten gör i vissa fall en annan bedömning i folkbokföringsfrågan och anser att barnets folkbokföring inte skall ändras eftersom barnet till viss del bor kvar på samma ställe som tidigare. Ibland har skattemyndigheten självmant tagit upp frågan om barnets folkbokföring. Föräldrarna kan inte enas om att gemensamt för barnets räkning överklaga skattemyndighetens beslut. I stället överklagar endast en av dem beslutet.

Skattemyndighetens bedömning av barnets folkbokföring har inte endast principiell betydelse för föräldrarna. Rätten för en vårdnadshavare att uppbära vissa sociala förmåner, exempelvis bostadsbidrag, hänger delvis samman med barnets folkbokföring. Man kan naturligtvis tycka att föräldrar som kommit överens om en gemensam vårdnad borde kunna enas om att överklaga skattemyndighetens beslut. Det gäller särskilt om beslutet påverkar förutsättningarna för deras överenskommelse i övrigt. Flera domstolsavgöranden visar emellertid att föräldrarna inte alltid kan enas. Oenigheten är ofta kopplad till de nämnda sociala förmånerna som båda kanske anser sig behöva. Osämjan kan också bottna i tvistigheter om bodelning eller andra ekonomiska angelägenheter med anledning av separationen.

Även efter föräldrarnas separation anses regelmässigt gemensam vårdnad vara till fördel för barnet. Statsmakterna har på senare år vidtagit olika åtgärder för att gemensam vårdnad skall komma till ökad användning. Den 1 mars 1991 ändrades vissa av vårdnadsbestämmelserna i föräldrabalken i syfte att vidga tillämpningen av gemensam vårdnad. Vårdnadstvistutredningen har också nyligen lagt fram ett betänkande (SOU 1995:79) med förslag som innebär en ytterligare betoning av den gemensamma vårdnaden.

För att driva igenom en domstolsprövning av barnets folkbokföring är det tänkbart att den förälder som önskar prövningen begär upplösning av den gemensamma vårdnaden. Därmed stundar en vårdnadsprocess med alla de olägenheter för barnet som en sådan process nästan alltid för med sig. Hänsyn till barnets bästa talar självfallet starkt mot en vårdnadsprocess, särskilt om den endast har sin grund i en tvist om barnets folkbokföring.

Skattemyndighetens beslut om barnets folkbokföring kommer ofta överraskande för vårdnadshavarna genom att beslutet kan fattas utan någon anmälan. Frågan aktualiseras också regelmässigt i nära anslutning till föräldrarnas separation, dvs. i ett läge när förutsättningarna för dem att nå enighet i olika frågor inte alltid är de bästa. Barnets folkbokföring har ofta minst lika stor ekonomisk betydelse för vårdnadshavarna som underhållsbidraget.

Vad som nu har sagts kan sägas tala för att envar av vårdnadshavarna bör ges rätt att överklaga ett beslut om barnets folkbokföring. Det finns emellertid också skäl som talar mot en sådan lösning.

Utredningen har förståelse för att vårdnadshavarna kan uppfatta det som egendomligt om barnet under vissa förhållanden inte kommer att folkbokföras hos den av dem där det vistas till största delen. Det är dock ett förhållande som rör tillämpningen av de allmänna bosättningsreglerna i FbfL och inte en fråga som kan lösas genom ändrade överklaganderegler.

Den grundläggande frågan gäller alltså skattemyndigheternas och förvaltningsdomstolarnas tillämpning av vissa materiella bestämmelser i FbfL. Även om man anser att överklaganderegler na har betydelse i sammanhanget ser utredningen svårigheter med en överklaganderätt för endast en vårdnadshavare. Det gäller oavsett om vårdnadshavaren får rätt att överklaga för egen del eller som ensam företrädare för barnet. I dagsläget åligger det båda vårdnadshavarna att anmäla flyttning för barnet. Om endast en av dem gör anmälan kommer skattemyndigheten inte att pröva frågan om barnets flyttning utifrån anmälningen. Denna kommer i stället att avvisas. För att bli verkningsfull borde därför en överklagandemöjlighet för en vårdnadshavare kombineras med en rätt för denne att själv göra anmälan om flyttning för barnet. Utredningen är emellertid tveksam till en sådan ordning. Bl.a. är risken stor att båda vårdnadshavarna gör motstridiga flyttningsanmälningar.

Gemensam vårdnad förutsätter att föräldrarna kan enas i angelägenheter som rör barnet. Det är tveksamt om frågor om barnets folkbokföring är av så särpräglad natur att det finns skäl att göra undantag från huvudregeln i 6 kap. 13 § föräldrabalken att vårdnadshavarna endast gemensamt kan företräda barnet. Farhågorna att oenighet om barnets folkbokföring skulle leda till upplösning av den gemensamma vårdnaden måste anses överdrivna. Sammantaget anser utredningen att det inte bör införas någon bestämmelse som ger endast en av vårdnadshavarna rätt att överklaga skattemyndighetens beslut om barnets folkbokföring.

10.2.5 Tvåpartsprocess inom folkbokföringen

En särskilt reglerad tvåpartsprocess införs på folkbokföringsområdet. När en enskild har överklagat skattemyndighetens beslut skall myndigheten föra det allmännas talan i länsrätt och kammarrätt. RSV kan dock överta skattemyndighetens talan och har ensam rätt att för det allmännas räkning föra talan i Regeringsrätten.

I prop. 1995/96:22 om tvåpartsprocess m.m. har regeringen anfört att en sådan process i princip bör införas över hela det förvaltningsrättsliga fältet. Skälen enligt propositionen för en tvåpartsprocess kan, något förenklat uttryckt, sammanfattas som att den främjar rättsbildningen och gör det möjligt för myndigheter att få ändring till stånd av materiellt oriktiga domstolsavgöranden. Vidare har regeringen anfört att en tvåpartsprocess bidrar till ett bättre och fylligare utredningsmaterial vid domstolsprövningen.

Enligt utredningens mening finns det inte någon anledning att undanta folkbokföringsområdet från ett tvåpartsförfarande när en enskild part har överklagat skattemyndighetens beslut. De skäl som i andra sammanhang har anförts för en tvåpartsprocess gör sig gällande med styrka även beträffande frågor som handläggs enligt FbfL. Lagen är på flera punkter allmänt hållen och ger i viktiga delar utrymme för tolkning. En tvåpartsprocess kan främja rättsbildningen inom folkbokföringsområdet. Det framstår också som angeläget att den enskilde har en motpart som kan bemöta och komplettera den utredning som den enskilde ofta lämnar i samband med ett överklagande.

Den allmänna tvåpartsprocessen utgår från att det är den beslutande myndigheten som skall vara den enskildes motpart i domstolsprocessen. I likhet med vad som sedan tidigare har gällt på taxeringsområdet har dock i några fall en centralmyndighet, exempelvis RFV och Kriminalvårdsstyrelsen, givits rätt att överta den beslutande myndighetens uppgift att föra

det allmännas talan[17]. Om sådant övertagande inte sker är det beslutsmyndigheten som företräder det allmänna.

Visserligen finns det inom RSV en stor kompetens när det gäller olika folkbokföringsfrågor. Den myndighet som företräder det allmänna efter överklagande av en enskild skall dock inte främst argumentera i rättsfrågor utan intressera sig för utrednings- och bevisfrågor (prop. 1995/96:22 s. 80). Det är en uppgift som regelmässigt ligger närmast tillhands för den myndighet som har beslutat i ärendet och förfogar över utredningsresurserna. Mot den bakgrunden är det enligt utredningens mening naturligt att även på folkbokföringsområdet i första hand låta beslutsmyndigheten, och inte centralmyndigheten, föra det allmännas talan i länsrätten och kammarrätten när den enskilde har överklagat. Därmed uppnås överensstämmelse med vad som gäller enligt taxeringslagen och förvaltningsprocesslagen.

Som central förvaltningsmyndighet har RSV likartade funktioner på folkbokföringsområdet som inom beskattningen. Enligt instruktionen för skatteförvaltningen åligger det RSV att bl.a. verka för enhetlighet vid rättstillämpningen. Utredningen anser att med RSV:s åligganden enligt instruktionen bör följa en behörighet för verket att i länsrätt och kammarrätt överta skattemyndighetens roll som företrädare för det allmänna, exempelvis i mål av principiellt intresse. När RSV övertar skattemyndighetens rätt att företräda det allmänna i ett mål skall skattemyndighetens rätt att föra talan i målet upphöra.

För att på ett verksamt sätt kunna bidraga till rättstilllämpningen bör RSV, i likhet med vad som gäller på beskattningsområdet, också ha en självständig rätt att överklaga länsrättens och kammarrättens avgörande. Ett sådant överklagande skall enligt utredningens mening kunna ske oavsett om verket tidigare i målet fört det allmännas talan. Det är också enligt utredningens uppfattning väl förenligt med RSV roll som centralmyndighet att verket och inte skattemyndigheten ges rätt att överklaga folkbokföringsmål till Regeringsrätten.

---

[17] Bet. 1995/96:JuU7 s. 9-12 och 77 samt prop. 1995/96:22 s. 28-31 och 98-100.

För att RSV skall kunna utnyttja rätten att framför skattemyndigheten företräda det allmänna i domstol krävs självfallet att verket får underrättelser om pågående processer. Enligt 3 § folkbokföringsförordningen skall allmän förvaltningsdomstol underrätta RSV om beslut enligt FbfL. RSV bör dock kunna få kännedom om ett ärende redan när det överklagas till länsrätten. När skattemyndigheten är den enskildes motpart i länsrätten är det naturligt att myndigheten underrättar RSV om pågående processer. Verket får självt bestämma i vilken omfattning skattemyndigheten skall lämna sådana underrättelser.

10.2.6 Prövningstillstånd i folkbokföringsmål

Prövning av folkbokföringsmål i kammarrätt skall kräva prövningstillstånd enligt förvaltningsprocesslagens regler.

Folkbokföringsärendena hos skattemyndigheten är utpräglade massärenden. De är inte bara många till antalet utan också mycket likartade. Handläggningen av ärendena styrs av fasta rutiner och följer regelmässigt de rekommendationer som RSV har lämnat i vanligt förekommande folkbokföringsfrågor.

För den enskilde kan ett folkbokföringsärende ha stor betydelse. Det beror bl.a. på att folkbokföringen styr många grundläggande rättigheter och skyldigheter i samhället. Målen hos skattemyndigheterna är dock genomgående okomplicerade och från juridiska utgångspunkter oftast av enkel beskaffenhet. Endast i undantagsfall strider skattemyndighetens beslut mot den enskildes önskan eller begäran. Andelen överklagade folkbokföringsärenden är också mycket liten. Enligt utredningens bedömning är det i ärenden enligt FbfL helt tillräckligt med en fullständig prövning i två instanser. Hos skattemyndigheten sker också omprövning i samband med att myndighetens beslut överklagas. Sammantaget är folkbokföringsärendena väl lämpade för en ordning med prövningstillstånd i kammarrätt.

Prövningstillstånd i folkbokföringsmål bör meddelas på motsvarande grunder som gäller för förvaltningsområdet i övrigt. Det innebär att till-

ståndsfrågan avgörs med tillämpning av 34 a § förvaltningsprocesslagen. Möjlighet till s.k. ändringsdispens föreligger alltså.

Av flera skäl är det angeläget att den överklaganderätt för skattemyndigheterna som utredningen har föreslagit i närmast föregående avsnitt inte leder till en påtaglig ökning av folkbokföringsmål i kammarrätt. Även om ändringsdispens föreligger bör i första hand mål som har ett särskilt intresse eller kan tjäna till allmän vägledning bli föremål för överklagande. En skattemyndighet skall enligt utredningens mening normalt inte överklaga bara för att myndigheten anser att länsrättens bedömning är felaktig. Skattemyndigheterna bör i första hand inrikta sig på mål där prövningstillstånd kan meddelas enligt 34 a § 2 st 1 förvaltningsprocesslagen. I den frågan bör RSV vägleda skattemyndigheterna.

10.2.7 Överklagandeordningen i namn- och vårdnadsärenden m.m.

Även vid överklagande av skattemyndighetens beslut om hindersprövning, gemensam vårdnad och namn skall samma ordning med tvåpartförfarande och prövningstillstånd gälla som för de renodlade folkbokföringsmålen.

Som nämnts har tvåpartsprocessens införande på förvaltningsområdet fått effekt bl.a. när det gäller överklagande av skattemyndighets beslut om hindersprövning, vårdnad och namn. Om den enskilde överklagar ett beslut av skattemyndigheten i någon sådan fråga inträder myndigheten som den enskildes motpart i länsrätten. Myndigheten har också rätt att överklaga domstolens beslut.

Utredningen har inte funnit skäl att föreslå något avsteg från den nyligen införda tvåpartsprocessen i mål om hindersprövning, vårdnad och namn. Särskilt när det gäller namnfrågor kan en partsställning för det allmänna bidra till en enhetlig rättstillämpning. Samma ordning bör dock tillämpas i de familjerättsliga ärendena som när det gäller det renodlade folkbokföringsområdet enligt FbfL. RSV bör således ges rätt att från skatte-

myndigheten överta det allmännas talan i länsrätt och kammarrätt. Endast RSV bör kunna för det allmännas talan i Regeringsrätten.

RSV:s ansvarsområde är enligt instruktionen för skatteförvaltningen avgränsat till frågor om skatter, avgifter, folkbokföring och val. Bl.a. därför finns det inte anledning att ge verket rätt att överklaga beslut av skattemyndigheten i frågor som visserligen har koppling till folkbokföringen, exempelvis ärenden om registrering av namn och gemensam vårdnad, men som styrs av regler utanför FbfL.

Den 1 maj 1996 införs prövningstillstånd i ärenden om hindersprövning och äktenskapscertifikat vid överklagande till kammarrätten. Detsamma gäller vid överklagande av skattemyndighetens beslut enligt begravningslagen. Det är en förändring som är naturlig även från utredningens utgångspunkter.

De ärenden om registrering av gemensam vårdnad som skattemyndigheten prövar och som styrs av 6 kap. 4 § 2 st föräldrabalken är okomplicerade och juridiskt enkla. Skattemyndighetens prövning kan sägas vara begränsad till att kontrollera att ett fåtal formella förutsättningar är uppfyllda. Att skattemyndighetens prövning av frågan om registrering är av enkel beskaffenhet torde för övrigt ha varit en förutsättning för att prövningen har ansetts kunna ske inom ramen för folkbokföringen. Skattemyndighetens beslut i denna fråga överklagas mycket sällan. Enligt utredningens mening är de ärenden om gemensam vårdnad som prövas av skattemyndigheten väl lämpade för en ordning med prövningstillstånd i ledet länsrätt-kammarrätt.

Namnärenden är den största gruppen av ärenden av familjerättslig karaktär inom folkbokföringsverksamheten. Ärendena är av lite olika slag. Enligt namnlagen rör det sig bl.a. om anmälan om

1/ efternamn för barn (1 §),

2/ byte till förälders efternamn (5 §),

3/ byte till makes efternamn (9 och 10 §§),

4/ ändring av efternamns genusform (15 §),

5/ mellannamn (29 §),

6/ förnamn (30-32 §§),

7/ gårdsnamn invid förnamn (35 §) och

8/ namn för utländska medborgare (51 §).

Antalsmässigt är förnamn den största ärendegruppen med cirka 130 000 anmälningar om året. Därefter kommer efternamn för vuxna med ungefär 90 000 anmälningar om året följda av cirka 75 000 årliga anmälningar om efternamn för barn. Namnfrågorna är inte alla gånger enkla att handlägga. I vissa fall rymmer handläggningen inte bara en registrering av en anmälan utan också en materiell prövning. Bl.a. får skattemyndigheten enligt 34 § namnlagen inte godkänna förnamn som kan väcka anstöt eller kan antas leda till obehag för den som skall bära namnet. Inte heller förnamn som av annan anledning uppenbarligen inte är lämpligt får godkännas. Även namnfrågor för utländska medborgare kan vara komplicerade främst för att tillämpning av utländsk rätt kan komma i fråga.

Namnärenden torde av den enskilde ofta uppfattas som betydelsefulla. Även om vissa typer av ärenden kan innehålla bedömningsfrågor är dock merparten av namnärendena okomplicerade och juridiskt enkla. Endast undantagsvis får den enskilde avslag på sin anmälan eller ansökan om namn. Andelen överklaganden är begränsat. Årligen överklagas cirka 200 namnärenden till länsrätt. Namnärenden kan sägas vara av sådan art att de bör avgöras relativt snabbt. Sammantaget finner utredningen att övervägande skäl talar för att prövningen i kammarrätt bör kräva tillstånd. Därmed nås också fördelen av en enhetlig processordning i de mål med anknytning till folkbokföringen som prövas av skattemyndigheterna.

10.2.8 Författningsändringarna

Flera lagar påverkas av utredningens förslag om ändrade överklagande-regler inom folkbokföringen och på områden som är kopplade till denna. Utredningen föreslår de ändringar av överklagandereglerna i FbfL, föräldrabalken, namnlagen, äktenskapsbalken, begravningslagen och kungörelsen om äktenskapscertifikat som framgår av bifogade författningsförslag. Regleringen av medlemskap i de icke-territoriella församlingarna torde komma att bli föremål för en översyn inom en snar framtid. Det

beror på de förändrade relationerna mellan staten och Svenska kyrkan. Utredningen lämnar därför inte något förslag till ändring i regleringen av prövningen av medlemskap enligt lagen om medlemskap i icke-territoriell församling.

11 Kostnader m.m.

11.1 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Av utredningsförslagen är det endast införandet av samordningsnummer som får några nämnvärda ekonomiska konsekvenser. För skatteförvaltningens del kan kostnaderna för att ta i bruk ett system för samordningsnummer uppskattas till 2-3 milj.kr. Detta får rymmas inom förvaltningens normala budget.

På *sekretessområdet* har utredningen bl.a föreslagit att folkbokföringssekretess införs för adressuppgifter m.m. inom skolan. Det innebär att ändrade rutiner får införas för hantering av personuppgifter som rör vissa personer. Totalt sett är det dock en mycket liten andel av elevuppgifterna som berörs. Utredningen har bedömt att förslagets genomförande inte förorsakar några särskilda kostnader.

När det gäller *kvarskrivning* är det endast förslaget om skyldighet för skattemyndigheten att hjälpa den enskilde som skulle kunna ha ekonomiska konsekvenser. Det är dock ett mycket begränsat antal personer som kvarskrivs. Hjälpinsatserna från de skattemyndigheter som berörs kommer att vara begränsade. De kan utan vidare utföras inom ramen för tillgängliga resurser.

Trots att det inte är mer än cirka 30 personer som har medgivits *idbyte* kräver åtgärden vissa resurser. RPS har beräknat att ungefär två årsarbetskrafter krävs för de handläggningsåtgärder hos styrelsen som leder fram till ansökan om medgivande. Utredningens förslag kommer inte att medföra några ytterligare kostnader för styrelsen. Bl.a. förslaget om utökad rätt för RPS att avslå framställningar bör kunna leda till vissa smärre besparingar, både hos styrelsen och hos Stockholms tingsrätt. Några kost-

nadsökningar för det allmänna uppkommer inte med anledning av övriga förslag om id-byte.

Förslaget beträffande *folkbokföring av nyfödda och familjehemsplacerade barn* kommer att leda till en liten minskning av ärenden hos skattemyndigheterna om folkbokföring av barn. Kostnadsminskningen därav är dock marginell.

I fråga om födelsehemort föreslås inte några förändringar. Att uppgiften om födelsehemort kan tas bort ur personbevis leder knappast till några mätbara besparingar.

Ett genomförande av förslaget att införa samordningsnummer medför vissa kostnader. Det beror på att förändringar behöver göras i befintliga ADB-system innan registrering av samordningsnummer kan påbörjas. När ordningen med samordningsnummer väl har tagits i bruk uppkommer det inte några merkostnader i förhållande till vad som nu gäller. Kostnaderna för att förbereda folkbokföringssystemen för samordningsnummer har av RSV uppskattats till drygt O,5 milj. kr. Motsvarande kostnad för skattesystemet är något oklar. Det beror på att olika modeller kan väljas. Kostnaden för en modell uppgår till cirka två milj. kr. Dessa kostnader får rymmas inom den normala budgeten för skatteförvaltningen. Även myndigheter utanför skatteförvaltningen som kommer att använda samordningsnummer kan förorsakas vissa omställningskostnader. Dessa kan knappast bli större än att de ryms inom ordinarie budget.

Ordningen med samordningsnummer för med sig vinster som inte direkt kan mätas i ekonomiska termer. Säkerheten vid registrering och tillhandahållande av uppgifter kommer att förbättras bl.a. genom att kvaliteten på registrerade uppgifter anges. Ordningen minskar också risken för att en och samma person tilldelas mer än ett nummer och för att personnummer används i bedrägligt syfte.

Förslaget om ändrade överklaganderegler skall medföra vissa smärre besparingar. I första hand beror det på att antalet mål som sakprövas i kammarrätterna kommer att minska när prövningstillstånd införs där.

11.2 Generella utredningsdirektiv

Utöver de direktiv som direkt styr utredningsarbetet har utredningen att beakta tre generella direktiv som också gäller för många andra utredningar. Direktiven rör offentliga åtaganden, regionalpolitiska konsekvenser samt jämställdhetspolitika konsekvenser.

Samtliga frågor som omfattas av utredningsuppdraget är på ett eller annat sätt knutna till folkbokföringen. Folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och vissa andra förhållanden. Även tillhandahållandet av nämnda uppgifter för myndigheter och enskilda hör till folkbokföringsverksamheten. Folkbokföringen har sedan länge varit ett offentligt åtagande. På senare tid har åtagandet prövats, dels när folkbokföringen i början av 1990-talet fördes över från Svenska kyrkan till skattemyndigheterna och dels genom antagandet år 1995 av lagen om aviseringsregister. Enligt den lagen är det RSV som ansvarar för tillhandahållandet av folkbokföringsuppgifter. Med utgångspunkt i de folkbokföringsfrågor som omfattas av utredningsuppdraget har utredningen inte anledning att föreslå någon förändring av inriktningen på det aktuella åtagandet.

När det gäller det regionalpolitiska direktivet konstaterar utredningen endast att utredningsfrågorna inte har någon betydelse för sysselsättningen eller den offentliga servicen i olika delar av landet.

Utredningsförslagen tar inte sikte på något av de samhällsområden, t.ex. arbetslivet eller utbildningen, som enligt jämställdhetsdirektivet är av särskilt intresse när det gäller jämställdhet. De förslag som rör olika skyddsåtgärder vid personförföljelse har dock störst betydelse för kvinnor eftersom det oftast är kvinnor som utsätts för förföljelse. Bra skyddsåtgärder förbättrar situationen för förföljda kvinnor. Viktigare ur jämställdhetssynpunkt måste dock vara att undersöka varför förföljelse sker och hur den skall förebyggas. Utredningen har inte haft till uppgift att utreda dessa frågor.

12 Kommentarer till lagförslagen

12.1 Lagen om fingerade personuppgifter

1 §

Rekvisiten i paragrafen för användningen av fingerade personuppgifter, id-byte, har något förändrats. Dessa förändringar, som i praktiken har begränsad betydelse, berörs närmare i avsnitt 5.3.2.

Det behöver inte längre föreligga "en uppenbar" risk för viss brottslighet. Det räcker att personen "riskerar" att bli utsatt för brott.

Den risk som föreligger skall även i fortsättningen avse brottslighet som riktar sig mot den enskildes liv, hälsa eller frihet. Kravet på att brottsligheten skall vara "särskilt" allvarlig har dock tagits bort. Utredningen har ansett att ett straffvärde på den befarade brottsligheten om 6-8 månader uppfyller kravet på att vara allvarlig.

I övrigt har innehållet i paragrafens nuvarande första stycke flyttats till de föreslagna 2 och 3 §§.

2 §

Regeln från 1 § 1 st att id-byte skall medges om personen inte kan skyddas på annat sätt har något utvecklats i första stycket i förevarande paragraf. Även i dagsläget gäller alltså att id-byte inte skall medges om kvarskrivning eller andra åtgärder är tillräckliga för att skydda den enskilde. Med andra åtgärder avses i första hand sekretessmarkering för uppgift om adress och andra folkbokföringsuppgifter. Utredningen har i avsnitt 5.3.3 pekat på det angelägna i att det i varje ärende om id-byte görs en noggrann utredning om varför kvarskrivning och andra åtgärder inte räcker som skydd. Vidare har utredningen i avsnitt 5.3.3 beskrivit vissa typfall som kan motivera ett id-byte om lagens övriga förutsättningar är uppfyllda.

Bestämmelsen i *andra stycket* har inte någon motsvarighet i nuvarande FiL. I vissa fall går det att säga på förhand att ett id-byte inte kommer att utgöra ett fullgott skydd för den enskilde. Något byte skall då inte genomföras. Det är den situationen som regleras i andra stycket. Förhållanden som kan begränsa effekten av ett id-byte är exempelvis att den förföljde har barn tillsammans med förföljaren och umgängesrätt utövas av förföljaren. En grundläggande förutsättning för ett lyckosamt id-byte är att den som vill byta identitet radikalt lägger om sin livsföring för att undvika att bli uppspårad. Om den enskilde inte kan eller vill genomföra en omläggning, genom att exempelvis byta bostadsort och arbete, bör det begärda id-bytet inte komma till stånd.

Utredningen har avvisat tanken på id-byten för obestämd tid. Enligt bestämmelsen i *tredje stycket*, som har sin motsvarighet i nuvarande 1 § 1 st, kan id-byte medges för högst fem år. Lagen tillåter dock att id-byte medges för ytterligare en eller flera perioder. Det förutsätter bl.a. ny ansökan och förnyad domstolsprövning.

3 §

Även fortsättningsvis kräver ett id-byte medgivande av domstol. Stockholms tingsrätt är första domstolsinstans i alla ärenden om id-byte. Bestämmelsen i det föreslagna *första stycket* finns i dagsläget i 1 § 1 st.

Inte heller bestämmelsen i *andra stycket* om att RPS skall ansöka om id-byte innebär någon förändring jämfört med vad som nu gäller. Också den bestämmelsen har förts över från nuvarande 1 § 1 st.

Tredje stycket stryker under det som sägs i 2 § 1 st i lagförslaget, nämligen att kvarskrivning och andra mindre ingripande skyddsåtgärder skall övervägas innan id-byte tillgrips. Genom bestämmelsen i förevarande stycke måste RPS för tingsrätten motivera varför id-byte är påkallat.

4 §

Med förslaget i *första stycket* får RPS en utvidgad rätt att avslå framställningar om id-byte. När en enskild begär id-byte skall RPS göra en fullständig bedömning av om förutsättningar för id-byte är för handen.

Styrelsen skall därvid pröva om skälen för byte enligt 1 och 2 §§ föreligger. Även om den enskilde riskerar så allvarligt brott som anges i 1 § kan RPS exempelvis vägra att ansöka om id-byte med motiveringen att personen i fråga kan få tillräckligt skydd genom kvarskrivning eller sekretessmarkering. Finner styrelsen att det sammantaget inte föreligger sannolika skäl för id-byte skall styrelsen avslå framställningen i fråga. Om skälen har tillräcklig styrka skall styrelsen ansöka vid tingsrätten om medgivande till id-byte. Utredningen har i avsnitt 5.3.7 lämnat vissa riktlinjer för hur sannolikhetbedömningen hos RPS kan göras.

Som framgår av 11 § 2 st i förslaget kan RPS:s avslagsbeslut inte överklagas.

Däremot har den enskilde samma rätt som för närvarande att själv ansöka om medgivande till id-byte när RPS har avslagit hennes eller hans begäran därom. Det följer av *andra stycket* i förevarande paragraf. När det sker är det ofrånkomligt att domstolen begär yttrande från RPS beträffande hotsituationen och möjligheten att med andra åtgärder än id-byte skydda den enskilde.

5 §

Paragrafen överensstämmer med nuvarande 2 § 3 st. Bestämmelsen är ett avsteg från huvudregeln i 6 kap. 13 § föräldrabalken att vårdnadshavarna endast gemensamt kan företräda barnet.

6 §

Den föreslagna bestämmelsen, som är ny i FiL, ger RPS möjlighet att i ett ärende om id-byte från andra myndigheter inhämta uppgifter som annars skulle vara belagda med sekretess. I första hand är det uppgifter om den utpekade förföljaren som kan bli aktuella.

För uppgifter som hämtas in med stöd av bestämmelsen, eller som på annat sätt har tillförts ett ärende om id-byte, gäller sekretess enligt 7 kap. 15 § 3 st SekrL.

7 §

Första och andra styckena överensstämmer helt med nuvarande 4 § 2 st och 3 st.

Samtidigt som fingerade personuppgifter förs in i folkbokföringsregistren skall den enskilde avregistreras från folkbokföringen under de verkliga uppgifterna. Det framgår av 21 § FbfL. I tredje stycket har intagits en hänvisning till den bestämmelsen. Avregistrering från folkbokföringen innebär inte att de verkliga uppgifterna gallras eller på annat sätt utgår ur folkbokföringsregistren. Avregistrering kan i stället sägas innebära att registreringen tills vidare avslutas för personen i fråga med angivande av skälet för åtgärden (jfr 6 § 11 lagen /1990:1536/ om folkbokföringsregister). Folkbokföringen utvisar alltså att personen i fråga har bytt identitet men har självfallet inte möjlighet att koppla ihop verklig och fingerad identitet.

8 §

Genom de föreslagna bestämmelserna i paragrafen får RPS till uppgift att hjälpa den enskilde med olika problem som ett id-byte kan föra med sig. Exempel på svårigheter som kan drabba den enskilde och aktualisera hjälpbehovet anges i avsnitt 5.3.1. I vissa fall kan den enskilde få sitt hjälpbehov tillgodosett inom socialtjänsten eller på annat sätt.

9 §

Förslaget i *första stycket* första meningen överensstämmer med nuvarande 4 § 3 st. Andra meningen är ett förtydligande av att det ankommer på RPS att underrätta skattemyndigheten att medgivande till id-byte inte längre är gällande. Underrättelsen lämnas till den skattemyndighet inom vars verksamhetsområde den enskilde är folkbokförd.

När den medgivna tiden har löpt ut får den enskilde inte längre använda de fingerade uppgifterna. Med anledning av underrättelsen enligt första stycket skall skattemyndigheten se till att uppgifterna inte heller används inom folkbokföringen. Det följer av *andra stycket*. I stället skall

endast verkliga uppgifter användas och bl.a. föras vidare till de myndigheter som kontinuerligt använder folkbokföringsuppgifter.

10 §

I paragrafen anges att medgivande till id-byte kan bringas att upphöra i förtid. Ett sådant förtida upphörande kan enligt *första stycket* ske endast om den enskilde uttryckligen begär det genom en anmälan till RPS. En begäran kan exempelvis vara föranledd av att det inte längre föreligger något hot mot den enskilde.

Ett förtida upphörande förutsätter i princip att både den enskilde och RPS är överens om det. Den enskilde är inte betagen rätten att använda fingerade uppgifter förrän den underrättelse som anges i *andra stycket* har lämnats från RPS till skattemyndigheten. Sedan underrättelsen har lämnats får den enskilde inte längre använda uppgifterna. Det kan endast ske om hon eller han får ett nytt medgivande till id-byte.

11 §

Handläggningen i domstol av ärenden om id-byte styrs i dagsläget av lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden. Det följer av nuvarande 3 §. En ny lag om domstolsärenden träder i kraft den 1 juli 1996. Det är den som hänvisningen i första stycket avser. Såvitt framkommit medför den nya lagen inte några negativa förändringar när det gäller domstolsprövningen av ärenden om id-byte. Vissa av de föreslagna bestämmelserna i FiL kan sägas utgöra smärre kompletteringar till den nya ärendelagen. Därutöver har det i FiL inte varit påkallat med bestämmelser som avviker från vad som följer av den nya ärendelagen. Med förslaget till ändringar i FiL kommer det inte att krävas prövningstillstånd vid överklagande till hovrätten.

Andra stycket överensstämmer med nuvarande 2 § 4 st. Bestämmelsen skall ses mot bakgrund av att den enskilde själv har rätt att vid tingsrätten ansöka om id-byte när RPS har avslagit hennes eller hans begäran om byte.

Tredje stycket överensstämmer med nuvarande 4 § 4 st. Det behövs inte någon överklagandemöjlighet eftersom uppgifterna skall bestämmas efter samråd mellan RPS och den enskilde.

12.2 Folkbokföringslagen

2 §

Ändringen i paragrafen innebär att ett barn som föds här i landet skall folkbokföras endast om modern är folkbokförd här (se avsnitt 6.2.1). När barnets folkbokföring helt knyts till moderns behövs inte längre hänvisningen till 5 §.

Även om barnet inte folkbokförs kommer födelsen att registreras inom folkbokföringen enligt 1 § 2 st. (En sådan registrering föranleder inte tilldelning av personnummer.)

Av 3 § 2 st framgår att barnet kan bli folkbokfört efter födelsen när det har tillräcklig anknytning till landet.

3 §

I det föreslagna nya andra stycket regleras folkbokföring av barn som inte folkbokförs med anledning av födelsen. Ändringen i paragrafen hänger samman med förändringen av 2 §.

Enligt det nya stycket kan ett barn som föds här i landet och som inte folkbokförs på grund av födelsen komma att bli folkbokfört senare. Kopplingen till första stycket innebär att barnet i första hand skall folkbokföras om det kan antas komma att tillbringa sin dygnsvila här i landet under minst ett år. Skulle barnets vistelse i landet ha varit kombinerad med vistelse även i annat land (dubbel bosättning) skall första stycket andra meningen tillämpas.

Barnet måste ha fötts i Sverige och vistats här oavbrutet därefter för att den nya bestämmelsen skall kunna tillämpas. Har barnet lämnat landet och sedan återkommit skall frågan om folkbokföringen prövas helt enligt första stycket.

6 §

I paragrafens andra stycke har intagits en definition av begreppet födelsehemort (se avsnitt 8.2.2).

I övrigt är ändringen i stycket en konsekvens av ändringen i 2 § att barn som föds här i landet inte längre automatiskt skall folkbokföras. Om modern är folkbokförd skall barnet även fortsättningsvis folkbokföras där modern är folkbokförd. Om modern inte är folkbokförd skall inte barnet folkbokföras med anledning av födelsen. Det andra ledet i första meningen skall därför utgå.

Den särskilda regleringen för hittebarn behövs inte. Hittebarnet kan behandlas på liknande sätt som andra barn som föds i landet och vars moder inte är folkbokförd. Hittebarn skall folkbokföras endast om det följer av någon av paragraferna som reglerar när folkbokföring skall ske. I första hand skall det nya andra stycket i 3 § tillämpas. När folkbokföring av hittebarn skall ske får barnets rätta folkbokföringsort bestämmas med utgångspunkt i 6 § 1 st.

10 §

Utredningens utgångspunkt är att vård av barn eller ungdom enligt SoL eller LVU inte skall föranleda ändrad folkbokföring. Det är det som kommer till uttryck i första stycket punkten 6. Om vården äger rum i ett familjehem och kan komma att pågå längre än ett år kan dock folkbokföring ske i familjehemmet. Det är innebörden av tredje stycket.

Den nya punkten i *första stycket* skiljer inte på institutionsvård och annan vård. Skälet till vården har inte heller någon betydelse i sammanhanget. Avgörande är i stället den författning som vården grundas på.

När det gäller vård enligt SoL tar lagförslaget sikte endast på vård som ges åt underåriga, dvs. barn under 18 år. När det gäller vård enligt LVU kan även den som har fyllt 18 men inte 20 år omfattas av förslaget. Som en följd av förslaget kan institutionsvård av barn och ungdom enligt SoL eller LVU inte föranleda ändrad folkbokföring

Enligt *tredje stycket* kan däremot unga som vistas i familjehem folkbokföras där. Frågan har behandlats närmare i avsnitt 7.2.3. Folkbokföring i familjehemmet förutsätter i princip att det är fråga om en oavbruten vistelse i ett och samma familjehem och att vården kommer att överstiga ett år. Dessutom krävs att särskilda skäl inte talar mot sådan folkbokföring. Särskilda skäl kan föreligga om det går att säga att vistelsen kommer att avslutas kort tid efter det att ett år har förflutit. Även det förhållandet att barnet under familjehemsvistelsen har en stark anknytning till föräldrahemmet, exempelvis genom att regelbundet övernatta där flera gånger i månaden, kan utgöra särskilda skäl. Om det är uppenbart att en familjehemsvistelse kommer att pågå mycket lång tid medger förslaget att folkbokföringen ändras redan när vistelsen inleds.

Av förslaget till ändring av 25 § följer att den socialnämnd som ansvarar för vistelsen skall underrätta skattemyndigheten när skäl föreligger att ändra folkbokföringen.

16 §

Det föreslagna *första stycket* motsvarar nuvarande första stycket första meningen. Ändringen är av redaktionell art. Den innebär inte någon förändring i fråga om brottslighet som kan föranleda kvarskrivning. Kvarskrivning skall även i fortsättningen aktualiseras när den förföljde personen har flyttat eller avser att flytta. Kvarskrivning kan endast ske efter ansökan från den enskilde.

I dagsläget saknas bestämmelser om när ansökan skall göras och om dess närmare utformning. Det är naturligt att ansökan görs innan flyttningen har skett och att den är skriftlig. Kvarskrivning är en så sällsynt förekommande åtgärd att inte heller utredningen har ansett det erforderligt med någon närmare reglering av själva ansökningsförfarandet.

Bestämmelsen att kvarskrivning kan medges i högst tre år och att åtgärden skall upphöra när det inte längre finns skäl för den har flyttats till 17 §.

Paragrafens *andra stycke* har inte någon motsvarighet i den nuvarande lagtexten. Styckets första mening är dock endast en kodifiering av gällande

förhållanden. Med skydd "på annat sätt" avses i första hand skydd genom sekretess. Den föreslagna andra meningen i andra stycket, som saknar motsvarighet i FbfL, slår fast att kvarskrivning inte får medges om åtgärden inte kan antas utgöra ett effektivt skydd. Föreskriften tar bl.a. sikte på den situationen att den förföljde har sådan koppling till förföljaren att kvarskrivning inte kan bli verkningsfull. De frågor som regleras i andra stycket avhandlas närmare i avsnitt 4.3.4-6.

17 §

Första och andra styckena har sina motsvarigheter i nuvarande 16 § 1 st.

Av *första stycket* följer att kvarskrivning kan medges för mer än en period. Om behovet av skydd kvarstår efter den utsatta tiden kan alltså ny kvarskrivning medges. Det kräver bl.a. ny ansökan.

Om skyddsbehovet upphör innan kvarskrivningsperioden har löpt ut skall kvarskrivningen upphöra och den enskilde folkbokföras där hon eller han är bosatt. Det är innebörden av *andra stycket*. Kvarskrivningen skall bringas att upphöra genom ett formellt beslut av skattemyndigheten. Sådant beslut bör kräva ansökan från den kvarskrivne.

18 §

I den föreslagna ändrade lydelsen av paragrafen återfinns lagregleringen av samordningsnummer för personer som inte är eller har varit folkbokförda. När förslaget genomförs kan personnummer lagligen tilldelas endast i samband med att en person folkbokförs. För personer som folkbokförs - föreslås inte någon ändring när det gäller personnumren.

I det nya *tredje stycket* slås fast att samordningsnummer kan tilldelas endast efter begäran av en myndighet. Av lagförslaget följer också att samordningsnumret i princip skall utgöras av ett tiosiffrigt nummer. Genom lagförslaget överlämnas en stor del av regleringen av samordningsnummer till regeringen. Regeringen skall i första hand meddela föreskrifter om de ändamål för vilka samordningsnummer skall tilldelas och om vilka uppgifter rörande den enskilde som rekvirerande myndigheter skall

lämna. I regeringens föreskrifter skall också samordningsnumrets närmare utformning anges.

När samordningsnummer tilldelas skall numret och vissa andra personuppgifter registreras i folkbokföringens centrala referensregister. Vilka uppgifter som därvid får registreras framgår av förslaget till ändring av 7 § lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister. Av förslaget till ändring av lagen (1995:743) om aviseringsregister framgår att uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer också skall förekomma i aviseringsregistret.

25 §

Av den föreslagna ändringen i 10 § följer att en vistelse i familjehem kan leda till ändrad folkbokföring. Det har bedömts nödvändigt att socialnämnden underrättar skattemyndigheten om sådan vistelse. Underrättelseskyldigheten regleras i paragrafens nya tredje stycke. Underrättelsen är kopplad till att folkbokföring skall ske. Socialnämnden får alltså försöka bedöma om förutsättningarna för ändrad folkbokföring enligt 10 § 3 st är uppfyllda. Den ordningen är naturlig eftersom det är socialnämnden som bäst känner till hur långvarig en vistelse kan komma att bli. Omständigheterna i det enskilda fallet avgör när ändrad folkbokföring kan komma att aktualiseras. I vissa fall kan det ske redan när vistelsen inleds. Det torde dock vara vanligast att ungefär ett år har förflutit innan socialnämnden med säkerhet kan bedöma frågan.

Underrättelseskyldigheten skall fullgöras av den socialnämnd som har beslutat om vistelsen eller som annars enligt SoL eller LVU har ansvaret för den. Underrättelsen är inte att jämställa med anmälan enligt första och andra styckena. Därmed är 28 § inte tillämplig.

Socialnämndens underrättelseskyldighet utesluter inte att vårdnadshavarna kan göra en sedvanlig flyttningsanmälan när deras barn har flyttat till ett familjehem. Oavsett om folkbokföringsfrågan aktualiseras genom en underrättelse eller en flyttningsanmälan skall den prövas enligt 10 §. När vårdnadshavarna gör flyttningsanmälan är det ofrånkomligt att skattemyndigheten inhämtar yttrande från socialnämnden främst i frågan om vis-

telsens längd. Om socialnämnden underrättar skattemyndigheten om familjehemsvistelsen kan skattemyndigheten anmoda vårdnadshavarna att anmäla flyttning eller att yttra sig.

26 §

Med förslaget till ändring av 2 § kommer inte alla barn som föds här att folkbokföras. Om barnets moder inte var folkbokförd vid födelsen kan barnet dock folkbokföras senare enligt 3 § 2 st. Det är anmälan om sådan folkbokföring som regleras i det nya *andra stycket*.

Vilka uppgifter som en anmälan skall innehålla framgår av 28 §. Det krävs inte några följdändringar i den paragrafen. Att anmälningsskyldigheten skall fullgöras av vårdnadshavare framgår av 30 §.

34 §

Ändringen är en följd av ändringsförslaget i 18 §. I stället för personnummer skall personer som inte är eller har varit folkbokförda tilldelas ett särskilt samordningsnummer.

38 §

Ändringen i *första stycket* medför inte några förändringar i sak. Skattemyndighetens beslut kan även med förslaget överklagas till länsrätt. Undantagen från den överklagandeordningen är desamma som nu gäller. Av utredningen har de placerats i nya 40 §. Bestämmelsen i nuvarande andra meningen återfinns alltså i den paragrafen.

I det föreslagna *andra stycket* införs en regel om prövningstillstånd i kammarrätt. Prövningstillstånd meddelas när sådana skäl föreligger som anges i 34 a § 2 st förvaltningsprocesslagen (1971:291). Det innebär att kammarrätten kan meddela s.k. ändringsdispens.

39 §

Första stycket reglerar vem som får överklaga skattemyndighetens beslut. Den har sin motsvarighet i nuvarande 38 § 2 st första meningen.

Överklaganderätten för enskild är oförändrad. Den är knuten till den person vars folkbokföring det gäller. Den kommunala överklaganderätten avskaffas. RSV får med förslaget en utvidgad rätt att överklaga. Utvidgningen innebär att verket kan överklaga inte bara beslut om en persons bosättning utan alla beslut som skattemyndigheten fattar enligt FbfL och som kan prövas av domstol.

I *andra stycket* regleras överklagandetiden för enskild. Bestämmelsen i första meningen är ny i FbfL. Den medför dock inte någon förändring jämfört med vad som nu gäller. Bestämmelsen överensstämmer nämligen med 23 § 2 st förvaltningslagen (1986:223) som i dagsläget styr överklagandetiden för enskild. Regleringen i andra meningen i stycket har sin motsvarighet i nuvarande 38 § 3 st. Den tar sikte på alla beslut som inte gäller bosättning utan som bl.a. avser registrering i folkbokföringsregister av födelsetid i personnummer, civilstånd, medborgarskap eller annan uppgift.

När RSV överklagar ett beslut gäller alltid samma överklagandetid. Ett överklagande från verket skall enligt *tredje stycket* ha kommit in till skattemyndigheten inom tre veckor från den dag beslutet meddelades.

40 §

I paragrafen anges de typer av beslut som inte kan överklagas till domstol.

Första stycket innehåller den bestämmelse om överklagandeförbud som nu finns i 39 §.

Överklagandeordningen när det gäller beslut om födelsenummer och kontrollsiffra i personnummer är oförändrad. Skattemyndighetens beslut kan överklagas till RSV enligt *andra stycket*. I dagsläget finns motsvarande bestämmelse i 38 § 1 st andra meningen. I stycket finns också en bestämmelse om överklagande av skattemyndighetens beslut om tilldelning av samordningsnummer. Ett överklagande till RSV beträffande samordningsnummer kan röra exempelvis beslut att vägra sådant nummer på grund av att tilldelning har begärts av myndighet som inte har rätt därtill. Överklagande till RSV i fråga om samordningsnummer kan också avse beslut av skattemyndigheten att avslå begäran om nummer på grund av att

den rekvirerande myndigheten inte har lämnat erforderliga uppgifter om den enskilde. Som tilldelning av samordningsnummer bör även räknas fastställande av de fyra sista siffrorna i samordningsnumret. I fråga om registrering av uppgifter i samband med tilldelning av samordningsnummer bör vanliga överklaganderegler tillämpas. Registreringen kan anses utgöra folkbokföring på liknande sätt som uppgiftsregistrering enligt 1 § 2 st FbfL.

Enligt *tredje stycket* får RSV:s beslut om personnummer och samordningsnummer inte överklagas. I fråga om personnummer gäller samma ordning i dagsläget enligt nuvarande 39 § 1 st.

41 §

I paragrafen regleras rätten för RSV och skattemyndigheten att självständigt överklaga domstolsavgöranden.

Bestämmelsen om överklaganderätt för RSV enligt *första stycket* ligger i linje med den ordning som nu tillämpas. Den ordningen kommer dock till uttryck endast genom nuvarande 38 §. Stycket ger RSV rätt att överklaga beslut av länsrätt och kammarrätt även om verket inte tidigare har fört talan i målet.

Andra stycket ger även skattemyndigheten rätt att överklaga. Skattemyndigheten får dock, naturligt nog, överklaga endast om den enskilde har överklagat och länsrätten helt eller delvis har bifallit den enskildes talan. Bestämmelsen ger inte skattemyndigheten någon rätt att överklaga kammarrättens beslut. Som framgår av 42 § 3 st är processföringen i Regeringsrätten förbehållen RSV.

Naturligtvis skall inte både skattemyndigheten och RSV överklaga länsrättens dom. Skulle det ske på grund av bristande kommunikation får 42 § 2 st tillämpas.

42 §

I paragrafen finns bestämmelser om vilken myndighet som skall företräda det allmänna, bl.a. när den enskilde har överklagat.

Första stycket första meningen kan sägas innehålla huvudregeln om vilken myndighet som skall företräda det allmänna vid överklagande av enskild. I de flesta fall kommer skattemyndigheten att vara den enskildes motpart när denne har överklagat till länsrätten eller kammarrätten. Att skattemyndigheten är den enskildes motpart ligger i linje med vad som allmänt gäller på förvaltningsområdet enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Att skattemyndigheten också för talan när den själv överklagar en länsrätts dom säger sig självt. Om både RSV och den enskilde överklagar ett beslut skall enligt *andra meningen* endast RSV föra det allmännas talan.

Verket kan enligt *andra stycket* alltid överta skattemyndighetens roll som part. Det gäller både när skattemyndigheten själv har överklagat och när myndigheten är den enskildes motpart enligt första stycket första meningen. Ett övertagande kan ske exempelvis i mål av principiellt intresse. När RSV inträder i målet förlorar skattemyndigheten sin partsroll.

Enligt *tredje stycket* för verket det allmännas talan i Regeringsrätten

12.3 Föräldrabalken

6 kap. 16 §

Genom förslaget till ändring av *tredje stycket* införs krav på prövningstillstånd i kammarrätt. Prövningstillstånd meddelas när sådana skäl föreligger som anges i 34 a § 2 st förvaltningsprocesslagen (1971:291). Det innebär att kammarrätten kan meddela s.k. ändringsdispens.

Om en enskild överklagar skattemyndighetens beslut skall myndigheten vara den enskildes motpart i domstolen. Det följer av 7 a § förvaltningsprocesslagen. Därmed har skattemyndigheten också rätt att enligt 33 § samma lag överklaga domstolens avgörande. Det nya fjärde stycket ger RSV möjlighet att överta skattemyndighetens partsroll i länsrätt och kammarrätt. I kammarrätten kan det ske även om endast skattemyndigheten överklagar. När RSV tar över uppgiften att föra det allmännas talan förlorar skattemyndigheten ställningen som part. Endast RSV har rätt att

föra det allmännas talan i Regeringsrätten. Den rätten avser både rätten att överklaga till domstolen och rätten att vara den enskildes motpart när denne överklagar till högsta instans.

12.4 Sekretesslagen

7 kap.

9 §

Frågan om sekretess på skolområdet har behandlats i avsnitt 2.2.3. Den föreslagna bestämmelsen kan sägas utvidga den sekretess som gäller inom folkbokföringen till i första hand grundskolan och gymnasieskolan. Enligt sista meningen i det nya tredje stycket skall sekretessen gälla även hos den myndighet som inom kommunen har ansvaret för skolan. Det är den myndigheten som enligt 75 § folkbokföringskungörelsen (1967:495) tar emot uppgifter från folkbokföringen om skolpliktiga barn. I dagsläget är det endast hos denna myndighet som sekretess för adresser m.m. föreligger (7 kap. 15 § 2 st SekrL).

Den föreslagna sekretessen har till syfte att skydda mot personförföljelse. Det innebär att sekretessen i första hand omfattar uppgifter om elevers och vårdnadshavares adresser. Eftersom även andra uppgifter är användbara för att spåra upp en person kan dock samtliga uppgifter om enskilds personliga förhållanden skyddas. Det föreligger knappast något behov av skydd för betyg och andra uppgifter om elevers studieresultat.

Sekretess vid befarad personförföljelse torde förutsätta att det i förväg föreligger någon indikation på risk för sådan förföljelse. I praktiken kommer uppgifter oftast att hemlighållas på grund av att det från folkbokföringen har förts över en sekretessmarkering för en viss person. Sådan markering åsätts uteslutande vid befarad personförföljelse. När en sekretessmarkering föreligger kan man normalt utgå från att "det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående utsätts för förföljelse" om uppgiften röjs. Det kan dock finnas andra situationer där uppgifter bör hemlighållas.

Formuleringen i den föreslagna bestämmelsen avviker något från formuleringen i 15 § 1 st om folkbokföringssekretess. Med uttrycket "utsätts för förföljelse eller på annat sätt" lider men vill utredningen endast peka på det som utredningen uppfattar som den vanligaste anledningen till hemlighållande. Någon skillnad mellan de båda bestämmelserna när det gäller skaderekvisitet är inte avsedd.

15 §

Förslaget till ändring av 9 § medför att den sekretess som regleras i andra stycket i förevarande paragraf kommer att regleras i 9 §. Bestämmelsen behövs därför inte i förevarande paragraf.

Det nya andra stycket reglerar sekretessen vid id-byte. Liksom för närvarande skall sekretess gälla i ärende om id-byte. Det innebär att sekretess gäller hos RPS och domstol i ärende om medgivande till id-byte. Sekretessen gäller hos RPS även för uppgifter som tillförs ärendet efter ett byte. Ytterligare uppgifter kan tillföras ärendet t.ex. när den som har medgivits id-byte vänder sig till RPS för att få hjälp i olika angelägenheter. Den nu nämnda sekretessen återfinns i den föreslagna första punkten i stycket.

Med förslaget i styckets andra punkt knyts sekretessen generellt till uppgift om en person som har medgivits id-byte ungefär på det sätt som gäller för utlänning enligt 14 §. Genom utvidgningen gäller sekretessen också hos de andra myndigheter som i sällsynta fall får del av en känslig uppgift om id-byte. De fingerade uppgifterna är i och för sig inte känsliga. Uppgifterna används och registreras som andra uppgifter. Däremot blir det känsligt för den enskilde när det är möjligt att koppla ihop verkliga och fingerade uppgifter. Då går det att se bl.a. vilka fingerade uppgifter som en förföljd person använder och var hon eller han är bosatt. Den föreslagna sekretessen skall skydda uppgifter som gör det möjligt att koppla ihop verklig och fingerad identitet till en och samma person och därigenom avslöja en person som behöver skyddas.

12.5 Namnlagen

37 §

Förslaget till ändring har samma innebörd som förslaget till ändring av föräldrabalken. Vad som sägs i kommentaren till ändringen av bestämmelsen i föräldrabalken gäller även för den här paragrafen.

12.6 Hälso- och sjukvårdslagen

3 och 3 a §§

Genom förslaget jämställs den kvarskrivne med bosatta (folkbokförda) personer inom det landsting där hon eller han stadigvarande vistas. Det innebär att den kvarskrivne är berättigad till fullständig hälso- och sjukvård i nämnda landsting. Om personen i fråga är folkbokförd i ett annat landsting behöver hon eller han inte vända sig till det landstinget.

12.7 Äktenskapsbalken

15 kap. 2 §

Det föreslagna nya fjärde stycket har samma innebörd som förslaget till ny bestämmelse i 6 kap. 16 § 4 st föräldrabalken. Vad som sägs i kommentaren till den bestämmelsen gäller fullt ut för det nya fjärde stycket i den här paragrafen.

12.8 Begravningslagen

9 kap. 7 §

Även ändringen i begravningslagen har samma innebörd som förslaget till ny bestämmelse i 6 kap. 16 § sista stycket föräldrabalken. Bestämmelsen

i begravningslagen har dock fått en något annan utformning eftersom övriga bestämmelser i paragrafen också reglerar överklaganden i ärenden som inte har handlagts av skattemyndigheten.

12.9 Lagen om folkbokföringsregister

Förslaget till ändring av lagen är en konsekvens av förslaget i 18 § 3 st FbfL att ersätta tilldelning av personnummer för personer som inte är eller har varit folkbokförda med tilldelning av ett särskilt samordningsnummer.

6 §

Paragrafen behöver ändras när samordningsnummer ersätter personnummer för personer som inte är eller har varit folkbokförda.

7 §

Paragrafens första stycke reglerar vilka personer som får förekomma i det centrala referensregistret. Bestämmelsen innebär att alla som har tilldelats personnummer eller samordningsnummer skall anges i registret.

Bestämmelsen i andra stycket medför inte någon ändring av uppgiftsregistreringen för personer som folkbokförs. Om den folkbokförde tidigare har erhållit samordningsnummer skall dock även det numret anges i referensregistret.

I tredje stycket regleras uppgiftsregistreringen för personer som kommer att tilldelas samordningsnummer. Jämfört med vad som nu gäller för personer som tilldelas personnummer utan att vara folkbokförda innebär bestämmelsen en viss utvidgning av uppgiftsregistreringen. Registreringen kommer i första hand att grundas på uppgifter som den myndighet lämnar som begär tilldelning av samordningsnummer.

8 § medger även registrering av tekniska och administrativa uppgifter.

12 §

Utöver registersökning på samordningsnummer och personnummer kräver en säker tilldelning av samordningsnummer också möjlighet till sökning på födelsetid. Det är skälet till att födelsetid införs som nytt sökbegrepp. I övrigt ändras inte sökbegreppen genom förslaget.

12.10 Lagen om aviseringsregister

Även förslaget till ändring av den här lagen är en konsekvens av förslaget i 18 § 3 st FbfL att ersätta tilldelning av personnummer för personer som inte är eller har varit folkbokförda med tilldelning av ett särskilt samordningsnummer.

4 §

Paragrafens första stycke reglerar vilka personer som får förekomma i aviseringsregistret. Bestämmelsen innebär att alla som har tilldelats personnummer eller samordningsnummer skall anges i registret. Det kan sägas motsvara den ordning som nu gäller.

Bestämmelsen i andra stycket medför inte någon ändring av uppgiftsregistreringen för personer som folkbokförs. Om den folkbokförde tidigare har erhållit samordningsnummer skall dock även det numret anges i aviseringsregistret.

Registeruppgifter för personer som inte är eller har varit folkbokförda utan som endast har tilldelats samordningsnummer regleras i tredje stycket. De uppgifter som registreras i folkbokföringens centrala referensregister skall också registreras i aviseringsregistret.

7 §

Ändringen i paragrafen beror på att sökuppgifterna med förslaget återfinns i det nya andra stycket i 4 §. Även samordningsnummer får användas för registersökning.

8 §

I dagsläget regleras gallringen av uppgifter i fråga om personer som har tilldelats personnummer utan att ha varit folkbokförda i första stycket. Det innebär att ifrågavarande uppgifter skall gallras när uppgifterna inte längre är aktuella. Med förslaget till ändring av första stycket kommer samma ordning att gälla för personer som tilldelas samordningsnummer.

Ändringen i tredje stycket beror på att uppgifterna i fråga med förslaget återfinns i 4 § 2 st.

När förslaget beträffande samordningsnummer genomförs bör ytterligare några författningar ändras. I första hand är det skatteregisterlagen (1980:343) och några andra registerförfattningar som behöver kompletteras så att berörda register också får innehålla uppgift om samordningsnummer.

Kommittédirektiv

Vissa folkbokföringsfrågor

Dir.
1995:101

Beslut vid regeringssammanträde den 29 juni 1995

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att se över lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter samt vissa frågor med anknytning till folkbokföringslagen (1991:481).

Utredaren skall bl.a.

- bedöma om det bör införas en möjlighet till permanent identitetsbyte och vilka konsekvenser det kan få för den enskilde, myndigheter m.fl.,
- se över förutsättningarna för att få använda fingerade personuppgifter och ansökningsförfarandet samt föreslå hur den enskildes kontakter med myndigheter och andra skall kunna underlättas,
- se över bestämmelserna om folkbokföring av familjehemsplacerade barn,
- undersöka gällande regler för folkbokföring av barn som föds i Sverige vars föräldrar inte är folkbokförda och föreslå de ändringar som är motiverade,
- ta ställning till om det finns ett behov av att ha kvar begreppet födelsehemort,
- reglera tilldelningen av personnummer till personer som inte är folkbokförda samt undersöka vilka krav som kan uppställas för tilldelning av personnummer till sådana personer,
- se över reglerna om överklagande av beslut inom folkbokföringsområdet.

Bakgrund

Folkbokföringslagen (1991:481), som ersatte folkbokföringslagen (1967:198), trädde i kraft den 1 juli 1991 (prop. 1990/91:153, bet. 1990/91:SkU28, rskr. 1990/91:320). Den nya lagstiftningen innebar bl.a. att begreppen kyrkobokföring och mantalsskrivning ersattes av ett enhetligt begrepp - folkbokföring - som omfattar den löpande registreringen av befolkningens identitets-, bosättnings- och familjeförhållanden, samt att bosättningsbegreppet moderniserades och förenklades.

I den nya folkbokföringslagen har det införts bestämmelser om särskild folkbokföring av förföljda personer. Om det finns särskilda skäl att anta att en person kan bli utsatt för allvarlig eller upprepad brottslighet, förföljelser eller trakasserier på annat sätt kan skattemyndigheten efter ansökan besluta om kvarskrivning. Kvarskrivning innebär att en person som har flyttat eller avser att flytta får vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten i högst tre år.

Samtidigt med folkbokföringslagen trädde lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter i kraft. Lagen innebär att en person, som är folkbokförd i landet, under vissa förutsättningar får använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga (fingerade personuppgifter) under högst fem år. För att fingerade personuppgifter skall få användas krävs att det finns en uppenbar risk att personen kan bli utsatt för särskilt allvarlig brottslighet som riktar sig mot hans eller hennes liv, hälsa eller frihet och att han eller hon inte kan ges tillräckligt skydd på annat sätt. Motsvarande gäller för den hotade personens familjemedlemmar om personerna varaktigt bor tillsammans.

Ansökningar om att använda fingerade personuppgifter prövas av Stockholms tingsrätt. Ansökan till domstolen görs av Rikspolisstyrelsen eller, om styrelsen inte finner skäl till ansökan, av den enskilde. Det är Rikspolisstyrelsen som skall göra den utredning som skall ligga till grund för ansökan (prop. 1990/91:153 s. 121). Om domstolen bifaller ansökan skall Rikspolisstyrelsen bestämma vilka fingerade uppgifter som skall registreras inom folkbokföringen.

Mot bakgrund av de problem som uppkommit vid tillämpningen av lagen om fingerade personuppgifter beslutade regeringen den 9 december 1993 att ge Rikspolisstyrelsen i uppdrag att utvärdera lagen. Rikspolisstyrelsen har i rapporten Utvärdering av lagen om fingerade personuppgifter (RPS Rapport 1995:3) redovisat resultatet av denna utvärdering.

Rikspolisstyrelsen konstaterar i rapporten att det till följd av användningen av fingerade personuppgifter uppstår en rad praktiska svårigheter i många olika sammanhang för såväl den skyddade som myndigheter och andra. Rikspolisstyrelsen pekar vidare på att det finns anledning att i vissa avseenden se över utformningen av lagen. Det gäller bl.a. förutsättningarna för att få använda fingerade personuppgifter och att personer med fingerade personuppgifter förutsätts i olika sammanhang på egen hand styrka sina uppgifter och bevaka sina rättigheter. Vidare anser Rikspolisstyrelsen att det finns skäl att överväga om inte en möjlighet till permanent identitetsbyte bör införas i stället för fingerade personuppgifter. Slutligen pekar Rikspolisstyrelsen också på att det finns en del problem vid själva ansökningsförfarandet och att man behöver överväga frågan om den skyddade skall få ekonomisk kompensation för de kostnader som uppkommer till följd av identitetsbytet.

Det kan i sammanhanget påpekas att skatteutskottet anser att frågan om möjlighet till permanent identitetsbyte är angelägen och förutsätter att regeringen föranstaltar om de utredningsinsatser som behövs för att så snart som möjligt komma fram till en tillfredsställande lösning på problemen (bet. 1994/95:SkU26).

Den utvärdering som gjorts av lagen om fingerade personuppgifter visar att det finns behov av att ha möjlighet till identitetsbyte. Identitetsbyte innebär dock problem för såväl den skyddade som myndigheter och andra. Mot bakgrund av de problem som redovisats i Rikspolisstyrelsens rapport bör nu övervägas hur lagen kan förbättras.

Även vissa frågor med anknytning till folkbokföringslagen behöver ses över, bl.a. folkbokföring av familjehemsplacerade barn och tilldelningen av personnummer till ej folkbokförda personer.

En särskild utredare bör därför tillkallas för att se över lagen om fingerade personuppgifter och vissa bestämmelser i folkbokföringslagen.

Lagen om fingerade personuppgifter

Från det att lagen om fingerade personuppgifter trädde i kraft den 1 juli 1991 till den 1 juli 1994 har till Rikspolisstyrelsen gjorts 63 framställningar om att få använda fingerade personuppgifter. I 26 ärenden har Rikspolisstyrelsen ansökt hos tingsrätt om medgivande att använda fingerade personuppgifter. Endast i nio fall har ansökan bifallits av domstol. Av dessa har Rikspolisstyrelsen tillstyrkt åtta ansökningar.

I ärenden om fingerade personuppgifter läggs omfattande resurser ned, såväl under utredningen som efter det att identitetsbytet genomförts. Vidare torde i de flesta fall där identitetsbyte kan komma i fråga behovet av skydd kvarstå under lång tid. Därtill kommer att den som fått fingerade personuppgifter kan antas få stora problem vid återgången till den ursprungliga identiteten. Utredaren bör därför undersöka om det bör finnas en möjlighet till ett permanent identitetsbyte och i så fall vilka konsekevenser det får för den enskilde, myndigheter och andra personer, t.ex. borgenärer.

För att de fingerade personuppgifterna skall vara ett effektivt skydd har i princip endast Rikspolisstyrelsen tillgång till uppgift om sambandet mellan den ursprungliga och den fingerade identiteten. Detta för med sig en rad olika problem av framför allt praktiskt slag för den skyddade personen, myndigheter och andra.

De personer som fått fingerade personuppgifter har i vissa situationer svårt att själva ta till vara sin rätt. Problem uppstår när det gäller barnbidrag, bidragsförskott, sjukpenning, arbetsskadeersättning, pensioner m.m. Även i övrigt kan problem uppstå, t.ex. vid kontakter med sjukvårdsinrättningar, banker och försäkringsbolag. Den främsta anledningen till att problemen uppstår är stävan att begränsa antalet personer som känner till kopplingen mellan den verkliga och den fingerade identiteten. Personer med fingerade personuppgifter har mot den bakgrunden svårt att komma i åtnjutande av t.ex. sociala förmåner. En uppgift för utredaren är att närmare undersöka vilka åtgärder som kan vidtas för att underlätta den skyddades kontakter med myndigheter och andra. Ett alternativ kan vara att, som Rikspolisstyrelsen föreslagit, utse en kontaktmyndighet som i olika sammanhang skall bistå den som fått fingerade personuppgifter. Utredaren skall också överväga andra lösningar.

Även för myndigheterna är det problematiskt att inte känna till att en person har fingerade personuppgifter. Utredaren skall därför undersöka om det finns möjlighet att underlätta för myndigheter som kommer i kontakt med personer som fått fingerade personuppgifter utan att syftet med lagen påverkas.

Utredaren skall vidare göra en översyn av förutsättningarna för att få använda fingerade personuppgifter. En av förutsättningarna för att få använda fingerade personuppgifter är att personen inte kan ges tillräckligt skydd på annat sätt, t.ex. genom kvarskrivning. Rikspolisstyrelsen har i sin rapport påtalat att det i nuvarande praxis förekommer vissa oklarheter

i fråga om vad som krävs för att en person skall anses få ett tillräckligt skydd på annat sätt. Det är väsentligt att andra möjligheter som kan ge ett tillfredsställande skydd noga övervägs och, när så är lämpligt, andra åtgärder har prövats innan medgivande ges till ett identitetsbyte. Detta kan behöva komma till klarare uttryck. Utredaren skall i detta sammanhang också beakta de frågor som Riksskatteverket tagit upp i sitt yttrande till Rikspolisstyrelsen i anledning av utvärderingen.

Det har visat sig att likartade problem som vid fingerade personuppgifter kan uppkomma för den enskilde även vid kvarskrivning. Detta kan medföra att kvarskrivning inte ses som ett alternativ till andra åtgärder. Översynen bör därför omfatta även kvarskrivning och möjligheterna att låta en kvarskrivning ersätta eller föregå fingerade personuppgifter.

Ansökan om att få använda fingerade personuppgifter görs av Rikspolisstyrelsen hos tingsrätten efter framställning från den som vill använda sådana personuppgifter. Har Rikspolisstyrelsen avslagit en framställning från den enskilde får denne själv ansöka hos tingsrätten om medgivande. I sin ansökan till tingsrätten redovisar Rikspolisstyrelsen sin bedömning av ärendet genom att antingen avstyrka eller tillstyrka ansökningen. Rikspolisstyrelsen kan således ansöka hos tingsrätten samtidigt som styrelsen avstyrker ansökan. Denna dubbelroll framstår som tveksam och utredaren skall därför undersöka om ansökningsförfarandet kan utformas på annat sätt.

Dessutom skall utredaren se över frågan om vem som skall svara för de kostnader som uppkommer till följd av identitetsbytet.

Det kan även finnas andra frågor om fingerade personuppgifter som kan behöva prövas. Utredaren är oförhindrad att ta upp sådana frågor och lägga fram de förslag som är motiverade.

Folkbokföringslagen

Familjehemsplacerade barn

En vistelse som föranleds enbart av vård vid en institution för sjukvård, vård av unga, kriminalvård eller vård av missbrukare skall enligt 10 § folkbokföringslagen inte föranleda ändrad bosättning. I propositionen (prop. 1990/91:153 s. 136) uttalades att bestämmelsen i huvudsak motsvarar 24 § i den gamla folkbokföringslagen. Enligt denna bestämmelse skulle en vistelse i sådant hem för vård av unga som avses i

12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, s.k. 12 §-hem, inte medföra ändrad kyrkobokföring. Ett 12 §-hem är till för den som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn. Bestämmelsen ansågs däremot inte vara tillämplig i det fall någon placerades i familjehem.

En vistelse i familjehem som kan antas understiga sex månader anses inte föranleda ändrad bosättning. Det kan dock i många fall vara svårt att i förväg bedöma hur lång en vistelse i ett familjehem kommer att bli. Socialnämndernas beslut om placering omfattar i de flesta fall endast sex månader. Efter denna tid skall placeringen övervägas eller omprövas. Det går således oftast inte att med utgångspunkt från socialnämndens beslut bedöma hur lång vistelsen kommer att bli.

Skatteutskottet har i bet. 1993/94:SkU31 med anledning av en motion, där det påtalades att det nuvarande systemet bl.a. motverkar kontakt mellan de biologiska föräldrarna och barnet, anfört att utskottet anser det lämpligt att frågan om när familjehemsplacerade barn skall folkbokföras i vistelsekommunen tas upp i samband med en översyn av folkbokföringslagen.

Frågan om var familjehemsplacerade barn skall vara folkbokförda har betydelse i många olika sammanhang. Folkbokföringen kan t.ex. ha betydelse för barnets rätt till skolgång m.m. i vistelsekommunen. I sammanhanget bör man också beakta principen att en person inte bör anses bosatt där han eller hon placerats med tvång (jfr prop. 1990/91:153 s. 102).

Utredaren skall mot bakgrund av det angivna göra en översyn av familjehemsplacerade barns folkbokföring och föreslå de ändringar som är motiverade. Därvid bör beaktas vilka följder en eventuell ändring av reglerna får på tillämpningen av annan lagstiftning, t.ex. i fråga om rätten till bostadsbidrag.

Folkbokföring av barn som föds i Sverige men vars föräldrar inte är eller har varit folkbokförda

Av 2 § folkbokföringslagen följer att ett barn som föds inom landet skall folkbokföras. Födelsen registreras i det lokala folkbokföringsregistret i födelsehemorten. Ett undantag från denna regel gäller barn till föräldrar som utan att vara folkbokförda vistas i Sverige för att tjänstgöra vid beskickningar och konsulat eller i sådant uppdrag att de tillerkänns

immunitet och privilegier. I likhet med föräldrarna skall dessa barn inte folkbokföras eller tilldelas personnummer. Dessa barns födelse registreras endast i ett handläggningsregister.

Bestämmelserna i folkbokföringslagen innebär att även barn vars föräldrar inte är eller har varit folkbokförda skall folkbokföras i landet. Ett barn som föds under föräldrarnas tillfälliga vistelse i Sverige avregistreras sedan vid utresan såsom utflyttad. Under 1994 registrerades i folkbokföringen 1 486 ärenden om födelse där ingen av föräldrarna var folkbokförd här.

Det huvudsakliga syftet med att folkbokföra barn som föds i landet är att alla födslar i landet skall finnas registrerade. Efter ändringar i folkbokföringslagen och förordningen om folkbokföringsregister m.m. (prop. 1994/95:94, bet. 1994/95:SkU14, rskr. 1994/95:159, SFS 1994:1975 och 1977) skall skattemyndigheten registrera alla barn som föds inom landet oavsett om barnet skall folkbokföras eller inte. Skattemyndigheten skall vidare lämna bevis om bl.a. födelse även för personer som inte skall folkbokföras här. Det faktum att en person är folkbokförd uppfattas normalt på så sätt att personen antas ha hemvist i Sverige med samtliga rättigheter och skyldigheter som detta medför. Mot bakgrund av det angivna kan det ifrågasättas om barn som föds inom landet och vars föräldrar inte är eller har varit folkbokförda skall folkbokföras i landet. Utredaren skall därför undersöka gällande regler för folkbokföring av barn som föds i Sverige och föreslå de ändringar som är motiverade.

Födelsehemort

Enligt 6 § lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister får ett lokalt folkbokföringsregister innehålla uppgift om bl.a. födelsehemort och födelseort. Någon definition av vad födelsehemort är finns inte i folkbokföringslagen eller lagen om folkbokföringsregister. I fråga om innebörden av uttrycket födelsehemort hänvisades i förarbetena (prop. 1990/91:53 s. 40) till 1967 års folkbokföringslag. Enligt 25 § i den lagen var födelsehemorten för en person normalt den församling där modern var folkbokförd vid personens födelse. Med födelseort avses enligt ovan angivna förarbeten födelseort och land för person som är född i utlandet.

Användningen av begreppen födelsehemort och födelseort kan orsaka missförstånd. Födelsehemorten utvisar till skillnad mot födelseort inte var

en person är född. Begreppet födelsehemort används huvudsakligen inom folkbokföringen och det kan ifrågasättas om det inte finns skäl att i stället ange den faktiska födelseorten för en person. Utredaren skall därför utreda om det finns behov av att ha kvar begreppet födelsehemort.

Personnummertilldelning

Enligt 18 § folkbokföringslagen fastställs för varje folkbokförd person ett personnummer som identitetsbeteckning. Vidare fastställs personnummer för personer som inte är folkbokförda i de fall som anges i lag eller annan författning. Personnummerutredningen har i sitt betänkande Personnummer - Integritet och effektivitet (SOU 1994:63) påtalat att personnummer enligt praxis tilldelas personer som inte är folkbokförda utan att det finns något egentligt författningsstöd. Personnummerutredningens betänkande har inte föranlett någon författningsreglering (jfr prop. 1994/95:100, bil. 3.1 s. 91).

Enligt praxis tilldelas personnummer för en person som inte är folkbokförd för sju olika ändamål. Dessa ändamål är tilldelning för rättsväsendets register, för registrering av totalförsvarspliktiga, för registrering i skatteregistret, körkortsregistret, bilregistret, sjömansregistret och register hos allmän försäkringskassa samt för utfärdande av pass och registrering i passregistret. Uttryckligt författningsstöd finns endast i fråga om tilldelning för rättsväsendets register och för registrering av totalförsvarspliktiga.

Det är väsentligt att tilldelning av personnummer sker med uttryckligt stöd i författning. Det kan också diskuteras om inte vissa krav bör uppställas för att personnummer skall tilldelas en person som inte är folkbokförd, t.ex. att personens identitet kan fastställas. Utredaren skall undersöka vilka krav som kan uppställas vid tilldelning av personnummer till ej folkbokförda och lämna förslag till den författningsreglering som kan anses nödvändig.

Reglerna om överklagande

Enligt 38 § andra stycket folkbokföringslagen får ett beslut om någons folkbokföring enligt 3–16 och 10–22 §§ överklagas hos länsrätten av den person vars folkbokföring det gäller, av en kommun som berörs av

beslutet och av Riksskatteverket. Några särskilda bestämmelser om överklagande av länsrättens och kammarrättens beslut finns inte i folkbokföringslagen. Inte heller finns regler om vem som skall föra det allmännas talan.

Bestämmelserna i folkbokföringslagen innebär att skattemyndigheten inte har rätt att överklaga en domstols beslut om någons folkbokföring och att myndigheten inte heller är part i processen.

I fråga om beslut om beskattning gäller att skattemyndigheten alltid har rätt att överklaga länsrättens beslut och myndigheten har rätt att företräda det allmänna i såväl länsrätt som kammarrätt. Riksskatteverket har dock alltid möjlighet att överklaga ett beslut och att inträda i processen som företrädare för det allmänna om verket önskar.

Reglerna om överklagande av beslut av skattemyndighet bör i så stor utsträckning som möjligt vara likartade oavsett om det är fråga om folkbokföring eller beskattning. Utredaren skall därför undersöka om reglerna på folkbokföringsområdet bör ändras och föreslå de lagändringar som är motiverade. Därvid skall utredaren beakta det förslag om en obligatorisk tvåpartsprocess i förvaltningsprocessen som regeringen lagt fram i en lagrådsremiss rörande tvåpartsprocessen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Utredaren är oförhindrad att ta upp även andra frågor som rör överklagande av skattemyndighetens beslut enligt folkbokföringslagen.

Skattemyndigheten fattar förutom i ovan angivna fall beslut i bl.a. ärenden enligt namnlagen (1982:670). Regeringens förslag till obligatorisk tvåpartsprocess innebär att skattemyndigheten i dessa ärenden blir part och får rätt att överklaga länsrättens och kammarrättens beslut. På beskattningsområdet har endast Riksskatteverket rätt att överklaga kammarrätts beslut. Det finns skäl som talar för att så bör vara fallet även på de områden inom folkbokföringsverksamheten där skattemyndigheten först beslutat i saken. Utredaren skall utreda om en sådan reglering är lämplig och – om så anses vara fallet – utforma författningsförslag.

Ramar för arbetet

I sitt arbete skall utredaren följa arbetet med att utvärdera de åtgärder som den senaste tioårsperioden har vidtagits på brottsofferområdet (dir. 1995:94). Vidare skall utredaren beakta vad som sägs i direktiven till

samtliga kommittéer och särskilda utredare om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1991:50) och redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).

Utredaren skall slutföra sitt arbete före utgången av mars 1996.

(Finansdepartementet)

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Medlemsstater och medborgare. Förhållandet mellan stora och små länder i EU. Rättsliga och inrikes frågor. [61]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. [64]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten
- Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik
i Sverige. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring -
alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog - om kvinnor och män på
90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia -
att digitalisera svensk television. [25]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns
upphandling av varor och tjänster med
miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing
World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan
+ bilagedel. [31]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forsknings-finansiering. U.
3. Fritid i förändring. Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäk-ring - alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Medlemsstater och medborgare. Förhållandet mellan stora och små länder i EU. Rättsliga och inrikes frågor. UD.
62. EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.

FRITZES
Postadress: 106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21, Telefon: 08-690 91 90

ISBN 91-38-20263-8
ISSN 0375-250X