

Stärkt sekretesskydd för hotade personer i Skatteverkets verksamhet som avser äktenskapsregister och bouppteckning

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	5
2 Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter	7
2.1 Äktenskapsregisterverksamheten	7
2.1.1 Äktenskapsförord	8
2.1.2 Gåvor mellan makar.....	8
2.1.3 Bodelning	8
2.2 Bouppteckningsverksamheten	9
2.2.1 Bouppteckningar	9
2.2.2 Europeiska arvsintyg.....	10
3 Sekretesskydd för hotade personer och deras närstående	12
3.1 Allmänt om offentlighet och sekretess	12
3.2 Sekretessbestämmelser för hotade personer och deras närstående.....	13
3.3 Bestämmelser om överföring av sekretess	16
4 Överväganden och förslag.....	18
4.1 Stärkt sekretesskydd för hotade personer och deras närstående	18
4.1.1 Tidigare utredningar.....	18
4.1.2 Uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt ska omfattas av sekretesskyddet	19
4.2 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	25
5 Konsekvensanalys.....	26
5.1 Behov av förändring.....	26
5.2 Syfte, alternativa lösningar och effekter av utebliven ändring.....	27
5.3 Offentligfinansiella effekter.....	28
5.4 Effekter för enskilda	28
5.5 Samhällsekonomiska effekter	29
5.6 Effekter för Skatteverket	30
5.7 Effekter för andra myndigheter och domstolar	30
5.8 Effekter på det brottsförebyggande arbetet.....	30
5.9 Effekter för jämställdhet	30
5.10 Förslagets förenlighet med EU-rätten	31
5.11 Övriga effekter	31
5.12 Uppföljning.....	32

6 Författningskommentar..... 33

Sammanfattning

I promemorian föreslås att sekretessen för uppgifter om hotade personer och deras anhöriga i 21 kap. 3 och 3 a §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, även ska gälla uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt i Skatteverkets verksamhet som avser äktenskapsregister eller bouppteckning eller hos en domstol efter att Skatteverkets beslut i sådan verksamhet överklagats.

Förslaget syftar till att stärka skyddet för personer som lever med en hotbild, genom att motverka röjande av uppgift om var en person bor. Ett stärkt skydd ligger även i linje med att sträva mot en mer säker hantering av skyddade personuppgifter och att sätta hotade personers behov av skydd i centrum. Med skyddade personuppgifter avses i denna promemoria både personer med sekretessmarkering och personer som har beviljats skyddad folkbokföring. Ett starkare sekretesskydd för personer som lever med en hotbild bör även kunna bidra till det jämställdhetspolitiska delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra genom att förebygga mäns våld mot kvinnor samt ha en positiv inverkan på jämställdheten.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

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

Härigenom föreskrivs att 21 kap. 3 och 3 a §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 kap.

3 §¹

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte för uppgift i aktiebolagsregistret eller handelsregistret eller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annat liknande register. Sekretessen gäller inte heller för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt. Sekretessen gäller dock för uppgift om beteckning på fastighet hos en hyres- och arrendenämnd eller hos en domstol efter att en sådan nämnds beslut överklagats.

Sekretessen gäller inte för uppgift i aktiebolagsregistret eller handelsregistret eller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annat liknande register. Sekretessen gäller inte heller för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt. Sekretessen gäller dock för uppgift om beteckning

1. på fastighet hos en hyres- och arrendenämnd eller hos en domstol efter att en sådan nämnds beslut överklagats, eller

2. på fastighet eller tomträtt hos Skatteverket i verksamhet som avser äktenskapsregister eller bouppteckning eller hos en domstol efter att Skatteverkets beslut i sådan verksamhet överklagats.

Sekretess gäller för uppgift om kopplingen mellan fingerade personuppgifter som en enskild har medgivande att använda enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter och den enskildes verkliga personuppgifter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

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

3 a §²

Sekretess gäller i mål eller ärende vid domstol eller annan myndighet där en part har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) för uppgift som lämnar upplysning om var den parten bor stadigvarande eller

¹ Senaste lydelse 2020:277.

² Senaste lydelse 2020:277.

tillfälligt, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men. Detsamma gäller om uppgiften tillsammans med annan uppgift i målet eller ärendet bidrar till sådan upplysning.

Sekretessen gäller inte för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt. Sekretessen gäller dock för uppgift om beteckning på fastighet hos en hyres- och arrendenämnd eller hos en domstol efter att en sådan nämnds beslut överklagats.

Sekretessen gäller inte för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt. Sekretessen gäller dock för uppgift om beteckning

1. på fastighet hos en hyres- och arrendenämnd eller hos en domstol efter att en sådan nämnds beslut överklagats, *eller*

2. på fastighet eller tomträtt hos Skatteverket i verksamhet som avser äktenskapsregister eller bouppteckning eller hos en domstol efter att Skatteverkets beslut i sådan verksamhet överklagats.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2 Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter

I avsnitten nedan beskrivs när uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt kan finnas i äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna. En beteckning på fastighet är den unika beteckning som varje fastighet blir tilldelad från Lantmäteriet. En beteckning på tomträtt är en uppgift om att en viss fastighet innehas med en sådan nyttjanderätt som tomträtt innebär (jämför prop. 2019/20:95 s. 10).

2.1 Äktenskapsregisterverksamheten

Av 16 kap. 1 § äktenskapsbalken, förkortad ÄktB, framgår att Skatteverket ska föra ett för hela landet gemensamt äktenskapsregister för inskrivning av de uppgifter som ska registreras enligt äktenskapsbalken eller som ska tas in i registret enligt andra bestämmelser.

Enligt bestämmelser i äktenskapsbalken ska vissa familjerättsliga handlingar efter ansökan registreras hos Skatteverket. De handlingar som ska registreras av Skatteverket är äktenskapsförord, gåvor mellan makar, anmälningar om bodelning samt bodelningshandlingar (se 7 kap. 3 § tredje stycket, 8 kap. 1 §, 9 kap. 1 § andra stycket samt 13 kap. 6 § ÄktB). Från och med den 29 januari 2019 registrerar Skatteverket även lagvalsavtal i äktenskapsregistret, se artikel 23 och 69.3 i EU-förordningarna om makars och registrerade partners förmögenhetsförhållanden¹.

Till ansökan ska fogas den handling som ska registreras (16 kap. 2 § ÄktB). Det är handlingen i original som ska skickas in för registrering. Originalhandlingen ska förses med bevis om registrering samt återlämnas till den som gett in handlingen. Detta följer av 2 § förordningen (2011:976) om Skatteverkets handläggning av vissa registreringsärenden. En elektronisk kopia av handlingen bevaras i äktenskapsregistret.

Äktenskapsregistret ska även innehålla information om bl.a. domar om äktenskapsskillnad som allmänna domstolar skickar in till Skatteverket (2–6 §§ förordningen [1987:1022] om äktenskapsregistret).

Skatteverket ska kungöra vissa registreringar. Detta gäller registrering av gåva, anmälan om bodelning samt bodelningshandling. Kungörelsen görs i Post- och Inrikes Tidningar (16 kap. 3 § ÄktB). Registreringen medför vissa rättsverkningar och kan vara nödvändig för att en handling ska vara giltig eller gällande mot borgenärer. Syftet med registreringsförfarandet i äktenskapsbalken är framför allt att ge tredje man insyn i sådana rättshandlingar mellan makar som typiskt sett kan innebära en risk för fordringsägare. Denna insyn görs möjlig genom kungörelsen i Post- och Inrikes Tidningar och anteckning i äktenskapsregistret (jämför prop. 2010/11:119 s. 57 och 58).

Skatteverkets beslut i fråga om registrering får överklagas till den tingsrätt där någon av sökandena ska svara i tvistemål i allmänhet (16 kap. 5 § ÄktB).

¹ Rådets förordning (EU) 2016/1103 av den 24 juni 2016 om genomförande av ett fördjupat samarbete på området för domstols behörighet, tillämplig lag samt erkännande och verkställighet av domar i mål om makars förmögenhetsförhållanden och Rådets förordning (EU) 2016/1104 av den 24 juni 2016 om genomförande av ett fördjupat samarbete på området för domstols behörighet, tillämplig lag samt erkännande och verkställighet av domar i mål om förmögenhetsrättsliga verkningar av registrerade partnerskap samt rättelserna till förordningarna.

År 2023 avslutades 21 273 ärenden i äktenskapsregistret. Den handling som flest personer lämnar in för registrering är äktenskapsförord och efter det kommer gåva mellan makar.

I äktenskapsregisterverksamheten är det främst i äktenskapsförord, gåvohandling mellan makar och bodelningshandlingar som uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt kan finnas varför dessa handlingar beskrivs närmare nedan.

2.1.1 Äktenskapsförord

Enligt 7 kap. 3 § första stycket ÄktB kan makar eller blivande makar genom äktenskapsförord bestämma att egendom som tillhör eller tillfaller någon av dem ska vara hans eller hennes enskilda egendom. Genom nytt äktenskapsförord kan makar bestämma att egendomen ska vara giftorättsgods. Ett äktenskapsförord ska enligt 7 kap. 3 § andra stycket ÄktB upprättas skriftligen, dateras och undertecknas av makarna eller de blivande makarna. Enligt tredje stycket i samma paragraf ska äktenskapsförord registreras hos Skatteverket.

2.1.2 Gåvor mellan makar

Bestämmelser rörande gåvor mellan makar finns i 8 kap. ÄktB. Enligt 8 kap. 1 § första stycket ÄktB är en gåva mellan makar gällande mellan makarna om vad som gäller för fullbordande av gåva i allmänhet har iakttagits eller om gåvan har registrerats enligt 16 kap. ÄktB. Av andra stycket samma paragraf följer att gåvan blir gällande gentemot givarens borgenärer när den har registrerats enligt 16 kap. ÄktB. Är gåvan en personlig present vars värde inte står i missförhållande till givarens ekonomiska villkor, är den dock gällande mot givarens borgenärer utan registrering, om den är gällande mellan makarna. Enligt 20 kap. 7 § första stycket 10 jordabalken ska ansökan om lagfart förklaras vilande om förvärvet har skett genom en sådan gåva mellan makar som inte har registrerats enligt 16 kap. ÄktB. Detta innebär att en gåva mellan makar av fastighet i princip alltid kommer att registreras av Skatteverket. Gåva mellan makar av tomträtt behöver på motsvarande sätt registreras av Skatteverket (jämför 21 kap. 7 § jordabalken). Av detta följer att en registrering av en gåva mellan makar som omfattar fastighet eller tomträtt även är en förutsättning för att fristen för återvinning vid konkurs eller företagsrekonstruktion ska börja löpa (se 4 kap. 4 och 6 §§ konkurslagen [1987:672] och 5 kap. 1 § lagen [2022:964] om företagsrekonstruktion).

Som beskrivits ovan ska Skatteverket kungöra registrering av gåva mellan makar. Det som kungörs är att gåva skett, vilka som är parter och datum. Vad som har överlåtits genom gåva framgår inte av kungörelsen.

2.1.3 Bodelning

9 kap. ÄktB innehåller allmänna bestämmelser om bodelning. När ett äktenskap upplöses, ska makarnas egendom fördelas mellan dem genom bodelning. Bodelning behövs dock inte, om makarna endast har enskild egendom och ingen av dem begär att få överta bostad eller bohag från den andra maken (9 kap. 1 § första stycket ÄktB).

För bodelningar, både de som görs då äktenskapet upplöses på grund av dödsfall eller äktenskapsskillnad och de som görs efter en anmälan om bodelning under pågående äktenskap, gäller enligt 13 kap. 6 § ÄktB att makarna eller en av dem får ge in bodelningshandlingen till Skatteverket för registrering. När

Skatteverket registrerar en bodelning ska myndigheten även kungöra i Post- och Inrikes Tidningar att en bodelning registrerats, vilka som är parter och datum. En registrering av en bodelning får betydelse på så sätt att den frist efter vilken återvinning inte längre kan äga rum vid konkurs eller företagsrekonstruktion börjar löpa (se 4 kap. 7 § konkurslagen och 5 kap. 1 § lagen om företagsrekonstruktion).

2.2 Bouppteckningsverksamheten

Skatteverket ska bevaka att bouppteckningar blir förrättade och att de ges in till myndigheten. Skatteverket ska också registrera bouppteckningarna (20 kap. 9 § ärvdabalken, förkortad ÄB). Utöver handläggningen av bouppteckningar och tilläggsbouppteckningar samt hanteringen av dödsboanmälningar handlägger Skatteverket även andra ärenden rörande arv. Dessa regleras främst i 16 kap. ÄB. Därutöver handlägger och utfärdar Skatteverkets bouppteckningsverksamhet europeiska arvsintyg.

År 2023 hanterades 97 836 bouppteckningsärenden bestående av bouppteckningar, dödsboanmälan, tilläggsbouppteckning, överklagan och övriga ärenden, varav över 90 procent avsåg bouppteckningar.

I bouppteckningsverksamheten är det främst i bouppteckningar, tilläggsbouppteckningar och i europeiska arvsintyg som uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt kan finnas, varför dessa beskrivs närmare nedan.

2.2.1 Bouppteckningar

Handläggning och registrering av bouppteckningar

En bouppteckning ska normalt förrättas och lämnas in till Skatteverket om den avlidne vid sin död hade sin hemvist i Sverige (jämför artiklarna 4 och 21.1 i arvsförordningen²). Förrättningen syftar huvudsakligen till att klargöra förutsättningarna inför arvskiftet (prop. 2000/01:21 s. 40). I vissa fall ska en tilläggsbouppteckning förrättas, t.ex. om en ny tillgång eller skuld blir känd eller om något annat fel i bouppteckningen upptäcks (20 kap. 10 § ÄB). Ett sådant fel kan vara att fast egendom blivit ofullständigt antecknad i bouppteckningen.

En bouppteckning ska inom en månad efter det att den upprättats jämte en bestyrkt kopia ges in för registrering till Skatteverket (20 kap. 8 § första stycket ÄB). Skatteverket ska registrera bouppteckningen och förse den med bevis om detta och en bestyrkt kopia av bouppteckningen ska förvaras hos Skatteverket (20 kap. 8 § andra stycket och 9 § andra stycket ÄB).

Räcker den dödes tillgångar eller, när den döde efterlämnar make, tillgångarna tillsammans med hans eller hennes andel i makens giftorättsgods, inte till annat än begravningskostnader och andra utgifter med anledning av dödsfallet och omfattar tillgångarna inte fast egendom eller tomträtt, behöver bouppteckning inte förrättas, om socialnämnden gör dödsboanmälan till Skatteverket (20 kap. 8 a § första stycket ÄB).

När en bouppteckning blir registrerad innebär det bl.a. att den har funnits uppfylla vissa formella krav. En inregistrerad bouppteckning fungerar i praktiken ofta som en legitimationshandling för dödsboet (prop. 2000/01:21 s. 40).

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 650/2012 av den 4 juli 2012 om behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt godkännande och verkställighet av officiella handlingar i samband med arv och om inrättandet av ett europeiskt arvsintyg.

Vad som ska antecknas i bouppteckningen

I bouppteckningen anges dagen för förrättningen, den dödes fullständiga namn, personnummer eller samordningsnummer, hemvist och dödsdag. Även namn och hemvist för dem som ska ha kallats till förrättningen ska anges (20 kap. 3 § ÄB). Vidare ska den avlidnas tillgångar och skulder antecknas sådana de var vid dödsfallet (20 kap. 4 § första stycket ÄB). Om den avlidna var gift ska båda makarnas tillgångar och skulder var för sig antecknas och värderas (20 kap. 4 § andra stycket ÄB). Om den avlidna var sambo och om den efterlevande sambon begär bodelning ska även den efterlevande sambons tillgångar och skulder som ska ingå i bodelningen antecknas i bouppteckningen (20 kap. 4 § tredje stycket ÄB). Det är samboegendomen, dvs. sambornas gemensamma bostad och bohag som förvärvats för gemensam användning som normalt ska bodelas (3 och 8 §§ sambolagen [2003:376]). Om den efterlevande sambon eller den avlidna sambons övriga dödsbodelägare begär att få täckning för annan skuld ur egendomen, ska den efterlevande sambons samtliga tillgångar och skulder antecknas och värderas (20 kap. 4 § tredje stycket ÄB). Om det efter den döde finns ett testamente eller, om han eller hon var gift, ett äktenskapsförord angående förmögenhetsordningen, ska det tas in i bouppteckningen eller i bestyrkt kopia fogas till bouppteckningen som bilaga (20 kap. 5 § ÄB).

Beslut om registrering kan överklagas

Skatteverkets beslut att registrera en bouppteckning kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900) gäller när man överklagar en förvaltningsmyndighets beslut. Om någon annan lag eller förordning innehåller bestämmelser som avviker från förvaltningslagen, så är det dessa avvikande bestämmelser som gäller (4 § förvaltningslagen). Bestämmelserna i 60 § första stycket, 60 a § och 60 c § lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt ska tillämpas trots att lagen har upphävts (se 20 kap. 11 § ÄB). Bestämmelserna gäller därför tillsammans med förvaltningslagens bestämmelser om hur man överklagar Skatteverkets beslut i bouppteckningsärenden.

2.2.2 Europeiska arvsintyg

Genom arvsförordningen har bestämmelser om ett europeiskt arvsintyg införts. Bestämmelserna ska tillämpas på arv efter personer som avlidit den 17 augusti 2015 eller senare (artikel 83 i arvsförordningen). I lagen (2015:417) om arv i internationella situationer finns bestämmelser som kompletterar arvsförordningen. Enligt 2 kap. 7 § i den lagen är Skatteverket behörig myndighet för utfärdande av europeiska arvsintyg enligt arvsförordningen.

Arvsintyget ska underlätta hanteringen av arvsärenden med gränsöverskridande verkan inom EU. Arvingar, testamentstagare, testamentsexekutorer eller boutredningsmän ska kunna använda det bl.a. för att bevisa sin ställning, sina rättigheter och sina befogenheter i en annan medlemsstat.

Ett arvsintyg ska utfärdas efter ansökan (artikel 65.1 i arvsförordningen). Intyget ska utfärdas på ett av EU fastställt formulär och innehållet i arvsintyget varierar delvis beroende på vad det ska användas till. Det kan t.ex. innehålla uppgift om varje arvinges arvslott och en förteckning över rättigheterna och tillgångarna för varje arvinge eller testamentstagare (artiklarna 67 och 68 i arvsförordningen).

Den utfärdande myndigheten ska behålla originalet av intyget och ge sökanden och alla som har ett legitimt intresse bestyrkta kopior av intyget (artikel 70 i arvsförordningen).

Skatteverkets beslut om arvsintyg överklagas till tingsrätten (2 kap. 8 § lagen om arv i internationella situationer).

3 Sekretesskydd för hotade personer och deras närstående

3.1 Allmänt om offentlighet och sekretess

Offentlighetsprincipen m.m.

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten har rätt till insyn i och tillgång till information om statens och kommunernas verksamhet. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck bl.a. genom allmänna handlingars offentlighet (2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, förkortad TF).

En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt bestämmelserna i 2 kap. 9 eller 10 § TF är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet (2 kap. 4 § TF). En allmän handling som får lämnas ut ska på begäran, genast eller så snart det är möjligt, tillhandahållas den som önskar ta del av den så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (2 kap. 15 § första stycket TF). Begäran att få ta del av en allmän handling prövas av den myndighet som förvarar handlingen, om inte annat är särskilt föreskrivet (2 kap. 17 § TF). En myndighet får inte efterforska vem det är som begär att få ta del av en allmän handling i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns något hinder mot att handlingen lämnas ut (2 kap. 18 § TF).

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa specifika intressen, bl.a. intresset av att förebygga eller beivra brott och skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (2 kap. 2 § TF). I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser med sådana begränsningar (jämför 1 kap. 1 § OSL).

En myndighet ska på begäran av en enskild även lämna ut en uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 4 § OSL). Denna rätt att ta del av uppgifter ur en allmän handling är emellertid inte en del av offentlighetsprincipen. Vidare ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL).

En sekretessbelagd uppgift får som huvudregel inte röjas vare sig för enskilda eller för andra myndigheter. Uppgiften får inte heller röjas för andra verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra eller för utländska myndigheter eller mellanfolkliga organisationer (8 kap. 1–3 §§ OSL).

Införande av nya sekretessbestämmelser

När det finns ett sekretessbehov som inte täcks av befintliga sekretessbestämmelser ska det prövas om nya sekretessbestämmelser bör införas. I sådana fall ska en avvägning mellan insynsintresset och sekretessintresset göras för att se vad som väger tyngst. Allmänintresset av insyn kan variera beroende på vilken verksamhet det är. En avvägning mellan sekretessintresset respektive insynsintresset för en och samma uppgift kan därför falla ut olika hos olika myndigheter respektive i olika verksamheter hos en och samma myndighet, jämför proposition med förslag till sekretesslag m.m. (prop. 1979/80:2 Del A s. 75 och 76).

Insynsintresset är stort när det gäller det allmännas förvaltning i allmänhet för att allmänheten ska kunna bedöma om skattemedlen används på ett lagenligt och

ansvarsfullt sätt. Detta insynsintresse avser emellertid inte alltid primärt uppgifter om de enskilda personer som är parter eller av annan anledning nämns i ärendena (jämför SOU 2015:69 s. 127).

Insynsintresset är särskilt starkt när det gäller domstolarnas verksamhet. Det fästs sedan gammalt stort avseende vid att domstolarnas rättskipande verksamhet i så hög grad som möjligt ska vara föremål för offentlig insyn. Offentligheten bidrar till att stärka enskildas rättssäkerhet och allmänhetens förtroende för rättskipningen. Utgångspunkten måste därför vara att domstolsförfarandet i största möjliga utsträckning ska präglas av offentlighet och insyn. Ett sådant synsätt kommer även till uttryck i regeringsformen där det slås fast att domstolsförhandlingar som huvudregel ska vara offentliga (2 kap. 11 § andra stycket). Sverige har även en folkrättslig förpliktelse att säkerställa ett offentligt domstolsförfarande (artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, förkortad Europakonventionen).

Samtidigt måste det beaktas att en långtgående offentlighet i dessa sammanhang kan medföra skador på andra beaktansvärda intressen. Det kan röra sig om både enskilda och allmänna intressen. När det gäller enskilda intressen måste offentligheten i domstol vägas mot exempelvis rätten till skydd för privat- och familjeliv (artikel 8 i Europakonventionen). En långt driven offentlighet kan medföra en risk för att domstolarna av integritetsskäl låter bli att i sina avgöranden närmare gå in på vissa uppgifter som är av betydelse i målet. En sådan utveckling kan vara till skada för de rättssökande, som har ett starkt intresse av att domstolarna lämnar helt klarläggande motiveringar till sina avgöranden (prop. 1979/80:2 Del A s. 102 och 103).

Hos de allmänna förvaltningsdomstolarna bör intresset av att skydda sådana uppgifter som kan röja identiteten på en enskild som är hotad eller förföljd, t.ex. i ett migrationsmål, normalt anses väga väsentligt tyngre än intresset av offentlighet (prop. 2015/16:144 s. 40).

3.2 Sekretessbestämmelser för hotade personer och deras närstående

Tillämpliga sekretessbestämmelser

Det finns inga sekretessbestämmelser som gäller specifikt för Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter. Däremot finns sekretessbestämmelser i 21 kap. OSL, som gäller hos samtliga myndigheter oavsett sammanhang. Det är således dessa bestämmelser som blir aktuella vid en begäran om att ta del av uppgift eller handling från äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna. Bestämmelserna tillämpas även när Skatteverkets beslut överklagas till domstol.

För hotade personer och deras närstående finns som nämnts tidigare en bestämmelse om sekretess i 21 kap. 3 § OSL som gäller oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte för uppgift i

aktiebolagsregistret eller handelsregistret eller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annat liknande register. Sekretessen gäller inte heller för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt. Sekretessen gäller dock för uppgift om beteckning på fastighet hos en hyres- och arrendenämnd eller hos en domstol efter att en sådan nämnds beslut överklagats. Bestämmelsen innehåller ett kvalificerat rakt skaderekvisit vilket innebär att det krävs särskilt mycket för att sekretessen ska gälla.

Syftet med bestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL är i första hand att bereda skydd för personer som har en sekretessmarkering hos folkbokföringen (prop. 2005/06:161 s. 52). Bestämmelsen är dock tillämplig även för personer som inte har någon sekretessmarkering. Förfarandet med sekretessmarkering inom folkbokföringen är inte närmare lagreglerat utan grundar sig i stället på generella bestämmelser om sekretessmarkering (jämför 2 kap. 2 och 20 §§ TF och 5 kap. 5 § första stycket OSL). En sekretessmarkering av en uppgift är inte något bindande avgörande av sekretessfrågan utan utgör enbart en påminnelse om behovet av en noggrann sekretessprövning för det fall fråga om utlämnande av uppgiften uppkommer (se RÅ 2005 ref. 12 och RÅ 2006 ref. 61). Den som hanterar en begäran om att ta del av sekretessmarkerade uppgifter ska göra en sekretessprövning i varje enskilt fall.

Vidare finns en sekretessbestämmelse i 21 kap. 3 a § OSL för personer som har skyddad folkbokföring enligt folkbokföringslagen (1991:481), förkortad FOL. En person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt, får efter egen ansökan medges att vara folkbokförd på en annan folkbokföringsort än där personen är bosatt (skyddad folkbokföring) om åtgärden med hänsyn till den enskildes förmåga och övriga förutsättningar kan antas tillgodose behovet av skydd (16 § FOL). Skyddad folkbokföring infördes den 1 januari 2019 och ersatte den tidigare skyddsåtgärden kvarskrivning. Av 21 kap. 3 a § OSL följer att sekretess gäller i mål eller ärende vid domstol eller annan myndighet där en part har skyddad folkbokföring enligt 16 § FOL för uppgift som lämnar upplysning om var den parten bor stadigvarande eller tillfälligt, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men. Detsamma gäller om uppgiften tillsammans med annan uppgift i målet eller ärendet bidrar till sådan upplysning. Sekretessen gäller inte för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt. Sekretessen gäller dock för uppgift om beteckning på fastighet hos en hyres- och arrendenämnd eller hos en domstol efter att en sådan nämnds beslut överklagats. Bestämmelsen i 21 kap. 3 a § OSL innehåller ett omvänt skaderekvisit vilket innebär en presumtion för sekretess.

Sekretessen gäller som huvudregel inte för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt

När bestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL (tidigare 7 kap. 1 a § sekretesslagen [1980:100]) infördes uttalade regeringen att det var viktigt att skapa klarhet i frågan i vilken utsträckning uppgift om fastighetsbeteckning omfattas av bestämmelsen. Eftersom en uppgift om fastighetsbeteckning kan avslöja var den enskilde bor ansåg regeringen att en fastighetsbeteckning i princip är att jämställa med en adressuppgift (prop. 2005/06:161 s. 51). Motsvarande resonemang kunde enligt regeringen föras om beteckning på tomträtt. Regeringen ansåg dock att det kan finnas många fall då en sådan uppgift är offentlig enligt rådande reglering och där den bör vara det även fortsättningsvis, exempelvis i mål om bättre rätt till fastighet. Regeringen ansåg att det på beredningsunderlaget var svårt att avgöra i vilka fall det kan finnas skäl att låta en beteckning på fastighet eller tomträtt omfattas av

bestämmelsens tillämpningsområde. För att undvika att bestämmelsen fick ett alltför vitt tillämpningsområde ansåg regeringen därför att ett undantag för sådana uppgifter skulle göras. Regeringen uppmärksammade dock att sådana uppgifter kan omfattas av sekretess enligt andra sekretessbestämmelser (samma prop. s. 51).

När sekretessen för personer med skyddad folkbokföring stärktes genom införandet av bestämmelsen i 21 kap. 3 a § OSL ansåg regeringen att sekretessen inte heller i detta fall skulle omfatta uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt (prop. 2017/18:145 s. 83–85 och 94). Enligt regeringen kvarstod frågor om i vilken omfattning beteckningarna kan sekretessbeläggas, detta särskilt i förhållande till Kronofogdemyndighetens verksamhet. Vidare anförde regeringen att det även var nödvändigt att belysa om åtgärden kan bedömas som behövlig och proportionerlig med hänsyn till den vinning som åtgärden medför avseende ett starkare skydd för den enskilde. Regeringen ansåg sammanfattningsvis att det saknades en djupare konsekvensanalys och att det därför saknades förutsättningar att gå vidare med förslaget att sekretessen skulle omfatta uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt (samma prop. s. 85).

Sekretessen gäller för uppgift om beteckning på fastighet hos en hyres- och arrendenämnd eller hos en domstol efter att en sådan nämnds beslut överklagats

Utgångspunkten är, som beskrivits ovan, att sekretessen i 21 kap. 3 och 3 a §§ OSL inte gäller för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt. Sekretessen gäller dock för uppgift om beteckning på fastighet hos en hyres- och arrendenämnd eller hos en domstol efter att en sådan nämnds beslut har överklagats. Bestämmelserna infördes efter förslag i prop. 2019/20:95. Som skäl angav regeringen att till skillnad från hos de flesta andra myndigheter registreras inte bara adressuppgifter i hyres- och arrendenämndernas ärenden, utan det krävs att även de fastighetsbeteckningar som varit aktuella registreras, jämför 3 § förordningen (2005:1095) om ärenden i arrendenämnd och hyresnämnd. Vidare anförde regeringen att det med en fastighetsbeteckning är enkelt att få fram gatuadressen till den aktuella fastigheten (prop. 2019/20:95 s. 9) och att en fastighetsbeteckning därför i princip är att jämställa med en adressuppgift (se även regeringens resonemang i prop. 2005/06:161 s. 51). Att en fastighetsbeteckning kan jämföras med en adressuppgift innebar enligt regeringen att den i och för sig omfattas av sekretesskyddet enligt nämnda 21 kap. 3 § första stycket och 3 a § första stycket OSL. Av andra stycket i dessa paragrafer framgår dock att fastighetsbeteckningar undantas från sekretesskyddet. Att det inte fanns någon möjlighet för hyres- och arrendenämnder att vägra en begäran att lämna ut en fastighetsbeteckning, och då beteckningen enkelt kan kopplas till en viss gatuadress ansåg regeringen vara särskilt bekymmersamt eftersom det endast finns åtta hyres- och arrendenämnder i landet och det därför inte krävs någon större insats för att kontrollera om en person har varit part vid någon av nämnderna och i så fall vilken fastighet ärendet avsåg (jämför prop. 2019/20:95 s. 9 och 10).

Avseende beteckning på tomträtt anförde regeringen att en sådan beteckning inte är sökbar på samma sätt som en fastighetsbeteckning och att den inte heller omfattas av kravet på registrering i hyres- och arrendenämndernas ärenden. Regeringen ansåg därför att det inte fanns något behov av att utvidga sekretessen så att den på motsvarande sätt som för fastighetsbeteckningar även omfattar beteckningar om tomträtt (samma prop. s. 10).

Regeringen ansåg vidare att sekretessen för fastighetsbeteckningar borde vara direkt tillämplig inte bara hos hyres- och arrendenämnden utan även hos domstol efter att en nämnds beslut överklagats. Som skäl angav regeringen att även om

domstolarna inte omfattas av något författningskrav på att registrera de fastighetsbeteckningar som varit aktuella så framgår ändå fastighetsbeteckningar hos domstolarna (samma prop. s. 13).

Sekretessbestämmelser i andra verksamheter hos Skatteverket

I detta sammanhang kan nämnas att andra verksamheter inom Skatteverket har möjlighet att vägra lämna ut en uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt. Som exempel kan nämnas att sekretess gäller vid folkbokföring eller annan liknande registrering av befolkningen m.m. för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (22 kap. 1 § OSL). Sekretess gäller vidare i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (27 kap. 1 § OSL). I de nu beskrivna sekretessbestämmelserna undantas inte uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt. Om en uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt ingår i ett beslut som enligt 27 kap. 6 § OSL blir offentligt gäller dock inte sekretessen i 27 kap. 1 § OSL. Fastighetstaxeringsbeslut är ett sådant exempel där beteckning på fastighet blir offentligt med stöd av 27 kap. 6 § OSL. I fastighetstaxeringsbeslutet ingår dock inte uppgifter om ägare till fastigheter (se Kammarrätten i Stockholms dom den 18 januari 2018, mål nr 6220-17). Även i förhållande till andra myndigheter gäller i dag sekretessbestämmelser som omfattar uppgift om enskilds personliga förhållanden utan något undantag för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt.

3.3 Bestämmelser om överföring av sekretess

Allmänt om uppgifter som lämnas från en myndighet till en annan

Sekretess följer som huvudregel inte med en uppgift när den lämnas från en myndighet till en annan. Det beror bl.a. på att behovet av sekretess och sekretessens styrka inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Detta intresse måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Offentlighetsintresset kan alltså kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda myndigheten (se prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.). Det finns dock vissa bestämmelser om överföring av sekretess.

Bestämmelser om överföring av sekretess för domstol

Av 43 kap. 1 § första stycket OSL framgår att om en sekretessbestämmelse gäller för en uppgift i en viss typ av ärende eller i en viss typ av verksamhet och ett beslut av en myndighet i ett sådant ärende eller i en sådan verksamhet överklagas hos en förvaltningsdomstol, ska sekretessbestämmelsen tillämpas som om den vore en primär sekretessbestämmelse även hos förvaltningsdomstolen vid handläggning av målet, om inte annat följer av 43 kap. 3 § OSL. Primära sekretessbestämmelser som i övrigt är tillämpliga hos domstolar finns, förutom i 43 kap. OSL, även i avdelning IV och V samma lag (43 kap. 1 § andra stycket OSL).

Får en domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från en domstol eller en annan myndighet en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande domstolen, om inte annat följer av 43 kap. 3 § OSL (43 kap. 2 § första stycket

OSL). Den sekretessbestämmelse som avses i 43 kap. 2 § första stycket OSL ska, med undantag från vad som anges i 7 kap. 3 § samma lag, inte tillämpas om det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ till skydd för samma intresse som är tillämplig på uppgiften hos domstolen (43 kap. 2 § andra stycket OSL).

I 43 kap. 3 § OSL anges att vissa bestämmelser om sekretess inte tillämpas hos en domstol i dess rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet. De bestämmelser som räknas upp är 19 kap., 28 kap. 12 §, 29 kap. 1–4 och 9 §§, 30 kap. 1, 2, 4–7, 23, 24, 27 och 28 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2–5, 12, 16–18 och 24 §§, 32 kap. 4 §, 35 kap. 3 och 4 §§, 36 kap. 6 och 7 §§, 38 kap. 5, 6 och 8 §§ samt 40 kap. 2 § OSL. Vidare anges i samma lagrum att sekretessen enligt 35 kap. 1 § första stycket 1 OSL gäller hos en domstol i dess rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs (43 kap. 3 § andra stycket OSL). Första och andra styckena i 43 kap. 3 § OSL gäller dock inte om domstolen har fått uppgiften för att pröva om den kan lämnas ut (43 kap. 3 § tredje stycket OSL).

4 Överväganden och förslag

4.1 Stärkt sekretesskydd för hotade personer och deras närstående

4.1.1 Tidigare utredningar

Uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt är undantagna från sekretesskyddet i 21 kap. 3 § OSL (tidigare 7 kap. 1 a § sekretesslagen). Flera utredningar har föreslagit att undantaget ska tas bort.

Stalkningsutredningen

Stalkningsutredningen (SOU 2008:81) ansåg att beteckning på fastighet eller tomträtt skulle omfattas av sekretesskyddet. Utredningen konstaterade att det finns ett stort antal tillfällen då beteckningarna används, t.ex. vid pantsättning av fastigheter för lån, tvist om bättre rätt till fastighet och ärende enligt plan- och bygglagen (2010:900). Stalkningsutredningen konstaterade att i samtliga nämnda situationer bör beteckningen vara bekant för den sökande och då får undantaget från sekretess ingen betydelse. En uppgift om vem som äger en viss känd fastighet är offentlig även utan undantaget. Undantaget innebär dock att den som är förföljd inte fritt kan välja boendeform eftersom adressen kanske inte skyddas av sekretess, bl.a. gäller det boende i egen fastighet. Utredningen ansåg att undantaget var orättvist och orimligt och inte heller nödvändigt.

Departementspromemorian Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer

Även i denna promemoria (Ds 2013:47) ansåg utredaren att undantaget från sekretess för beteckning på fastighet eller tomträtt i 21 kap. 3 § OSL borde tas bort. Utredaren ansåg att undantaget inte var nödvändigt för att tillgodose berättigade intressen av att beträffande en viss fastighet få fram uppgifter om ägaren eller tomträttsinnehavaren. Utredaren ansåg däremot att undantaget innebär att en förföljd person i vissa fall kan spåras trots att uppgifter om hans eller hennes vistelseort m.m. är skyddade i övrigt.

Trygghetsutredningen

Även Trygghetsutredningen (SOU 2015:69) ansåg att undantaget från sekretess i 21 kap. 3 § OSL för uppgift om beteckning på fastighet och tomträtt borde tas bort. Utredningen konstaterade att fastighets- och tomträttsbeteckningar används i många olika sammanhang och att det inom flera verksamheter där fastighets- och tomträttsbeteckningar förekommer redan i dag finns sekretessbestämmelser som omfattar uppgift om enskilda personliga förhållanden, vilket en uppgift om fastighets- och tomträttsbeteckning i vissa fall kan anses vara. Sådana bestämmelser finns exempelvis för verksamhet som avser Lantmäteriets fastighetsregister, Kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet och kommunal bostadsuthyrningsverksamhet. Utredningen angav vidare att det finns ett flertal verksamheter där fastighets- eller tomträttsbeteckningar förekommer som saknar sekretessbestämmelser och där det finns behov av att införa en sådan bestämmelse, t.ex. i ärenden om bygglov. Utredningen framhöll att en lucka i sekretessregleringen som medför att en förföljd persons adress blir offentlig kan få allvarliga konsekvenser för personen i fråga och utredningen ansåg att det därför var angeläget att sekretesskyddet för uppgifter som avslöjar var en hotad och förföljd person är bosatt är så heltäckande som möjligt. Utredningen framhöll vidare att

uppgift om fastighets- och tomträttsbeteckning redan i stor utsträckning omfattas av olika sekretessbestämmelser och att många myndigheter redan i dag har att förhålla sig till möjligheten att en sådan uppgift omfattas av sekretess i verksamheten.

Utredningen föreslog vidare att uppgifter om personer med skyddad folkbokföring ska omfattas av ett omvänt skaderekvisit. Inte heller när det gäller den bestämmelsen borde det enligt utredningen finnas något undantag från sekretessen för uppgift om fastighets- eller tomträttsbeteckning.

4.1.2 Uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt ska omfattas av sekretesskyddet

Förslag: Sekretessen för uppgifter om hotade personer och deras anhöriga ska även gälla för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt hos Skatteverket i verksamhet som avser äktenskapsregister eller bouppteckning eller hos en domstol efter att Skatteverkets beslut i sådan verksamhet överklagats.

Skälen för förslaget

Nuvarande ordning och behovet av ändrade regler

Inom äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna hanteras som beskrivits tidigare olika typer av handlingar, t.ex. äktenskapsförord och bouppteckningar (se avsnitt 2). Handlingarna kan innehålla uppgifter om beteckning på fastigheter eller tomträtter som t.ex. ska ärvas eller som makarna avtalar ska vara enskild egendom. Som exempel kan nämnas att under 2023 innehöll minst 30 procent av bouppteckningsärendena uppgifter om beteckning på fastighet eller tomträtt. Om en avliden person eller i förekommande fall en efterlevande make, maka eller sambo äger fast egendom brukar denna antecknas i bouppteckningen med fastighetens officiella fastighetsbeteckning tillsammans med kommunens namn. Det finns inget formellt krav på att fastigheten ska antecknas på det sättet i bouppteckningen men det är normalt en förutsättning för att dödsboet eller någon annan ska kunna få lagfart. Om en avliden person eller i förekommande fall en efterlevande make, maka eller sambo är innehavare av en tomträtt brukar denna antecknas i bouppteckningen med fastighetens officiella fastighetsbeteckning tillsammans med kommunens namn. Det brukar även antecknas att det är en tomträtt. Det finns inte heller avseende tomträtt något formellt krav på att tomträtten ska antecknas på det sättet i bouppteckningen. För att tomträtten ska kunna skrivas in i fastighetsregistret krävs dock normalt att den officiella beteckningen tillsammans med kommunens namn antecknas, samt att det framgår av bouppteckningen att det är en tomträtt. Vad gäller äktenskapsförord och gåvor mellan makar saknas statistik när det gäller hur ofta uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt finns i dessa handlingar.

Handlingarna som finns i äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna är allmänna handlingar då de kommit in till och förvaras hos Skatteverket. Handlingarna kan begäras ut av andra myndigheter och enskilda, t.ex. privatpersoner eller media. Uppgifter från äktenskapsregistret och bouppteckningsverksamheten efterfrågas regelbundet av privatpersoner, domstolar, länsstyrelser, socialnämnder, polis, advokater, banker, begravningsbyråer, fastighetsmäklare, försäkringsbolag, kreditupplysningsbyråer och journalister m.fl.

Det finns inga sekretessbestämmelser som gäller specifikt för äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna. Däremot finns sekretessbestämmelser i 21 kap. 3 och 3 a §§ OSL, som gäller hos samtliga myndigheter oavsett sammanhang (se avsnitt 3.2). Syftet med sekretessbestämmelserna i 21 kap. 3 och 3 a §§ OSL är i första hand att bereda skydd för personer som har en sekretessmarkering hos folkbokföringsverksamheten respektive personer som har skyddad folkbokföring enligt folkbokföringslagen samt deras närstående. Även personer som inte har sekretessmarkering kan dock komma att omfattas av sekretesskyddet i 21 kap. 3 § OSL.

År 2023 fanns 30 175 personer med skyddade personuppgifter i folkbokföringen. Av dessa hade 21 196 personer sekretessmarkering och 8 979 personer skyddad folkbokföring. Det kan finnas flera olika anledningar till att personer har skyddade personuppgifter. Det kan exempelvis bero på att personen har ett yrke som innebär risk för hot och våld eller att det finns en hotbild på grund av våld i en nära relation eller hedersproblematik. Det rör sig om en heterogen grupp av personer som dock har gemensamt att de har ett utökat behov av skydd. Även personer som inte har skyddade personuppgifter kan vara hotade eller våldsutsatta.

Uppgift om att en person har skyddad folkbokföring eller att personens folkbokföringsuppgifter är sekretessmarkerade registreras i folkbokföringsdatabasen och aviseras till Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter från folkbokföringsverksamheten genom aviseringssystemet Navet. Som redogjorts för tidigare utgör en sekretessmarkering inte något bindande avgörande av sekretessfrågan utan enbart en påminnelse om behovet av en noggrann sekretessprövning för det fall fråga om utlämnande av uppgiften uppkommer (se avsnitt 3.2).

Av 21 kap. 3 § OSL framgår att sekretess gäller för en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, t.ex. adress till en fritidsbostad eller ett hotell, och för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga. Sekretessen gäller i sådana fall om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs. Av 21 kap. 3 a § OSL framgår att sekretess gäller i mål eller ärende vid domstol eller annan myndighet i de fall där en part har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen, för uppgift som lämnar upplysning om var den parten bor stadigvarande eller tillfälligt. Sekretessen gäller i sådana fall om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men. Genom dessa två bestämmelser är det alltså möjligt för äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna att vägra lämna ut en persons adressuppgift med hänvisning till att han eller hon kan utsättas för hot eller våld eller annat allvarligt men.

Uppgifter om beteckning på fastighet eller tomträtt är däremot undantagna från sekretessbestämmelserna (21 kap. 3 § andra stycket och 3 a § andra stycket OSL). Regeringen har tidigare uttalat att även uppgift om fastighetsbeteckning kan avslöja var den enskilde bor och att en fastighetsbeteckning i princip är att jämställa med en adressuppgift samt att motsvarande resonemang kan föras om beteckning på tomträtt (prop. 2005/06:161 s. 51). För äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna finns, som beskrivits ovan, inte någon möjlighet att vägra lämna ut en uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt med

hänvisning till att en part kan utsättas för hot eller våld eller annat allvarligt men. För personer som lever under hot kan detta vara förödande då det via beteckningen på fastigheten eller tomträten enkelt går att hitta adressen där de bor, stadigvarande eller tillfälligt. Det kan leda till att personen behöver flytta om uppgift om beteckning på fastigheten eller tomträten finns i exempelvis ett äktenskapsförord eller i en bouppteckning. Vidare kan den eller de som utgör hotet begära ut uppgifterna och söka upp personen i hemmet vilket kan leda till allvarliga konsekvenser som t.ex. misshandel eller i värsta fall dödligt våld.

Till skillnad från de flesta andra myndigheter finns inte bara adressuppgifter i ärenden hos Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter, utan även uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt. Uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt kan, som beskrivits tidigare, t.ex. finnas om ärendena avser en händelse där fastighet eller tomträtt utgör en del av det som avtalas om eller ingår som en tillgång i en bouppteckning. Eftersom det inte finns någon möjlighet för de aktuella verksamheterna hos Skatteverket att vägra lämna ut en uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt, och då sådana beteckningar enkelt kan kopplas till en viss gatuadress innebär nuvarande ordning att äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna inte har någon möjlighet att förhindra att det blir känt var en person bor. Detta gäller även om det står klart att den person som avses med begäran kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida allvarligt men om uppgiften röjs. Denna ordning får anses vara särskilt bekymmersam eftersom det endast finns en äktenskapsregister- respektive bouppteckningsverksamhet i landet och att det därför räcker med en enkel insats för att kontrollera om en person har varit part vid äktenskapsregistret och i förekommande fall vilken fastighet eller tomträtt ärendet omfattade. Vad gäller bouppteckningsverksamheten räcker det också med en enkel insats om hotaktören har kunskap om att en avlidna person har koppling till den hotade. Dessutom kan en person bli part i ett ärende utan att själv ha valt det vid en bouppteckning. Även om den avlidna inte berörs av något hot, skulle det kunna förekomma gentemot en efterlevande make, maka eller sambo eller en arvinge. I en sådan situation skulle en uppgift i en bouppteckning om en beteckning på fastighet eller tomträtt kunna röja var den efterlevande maken, maken eller sambon bor. Om den avlidna endast har en arvinge skulle även en uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt i bouppteckningen kunna röja var arvingen bor stadigvarande eller tillfälligt. Mot denna bakgrund finns ett behov av att sekretessbestämmelserna ändras så att skyddet för hotade personer och deras närstående i äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna blir mer heltäckande.

Intresseavvägning

En utvidgning av sekretessen i enlighet med vad som anförs ovan innebär en begränsning av offentligheten. Även om det finns starka skäl för en sådan ordning, måste en avvägning göras mellan dessa motstående intressen. Ett viktigt syfte med offentlighetsprincipen är att motverka missbruk av offentlig makt. Intresset av att enskilda ges möjlighet till insyn i offentlig verksamhet väger tungt och det är angeläget att medier och allmänheten i övrigt ges en möjlighet att granska åtgärder som har vidtagits i den offentliga verksamheten. Att ge Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter möjlighet att i vissa fall vägra lämna ut uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt får dock anses vara en förhållandevis begränsad inskränkning i offentligheten.

Syftet med en bouppteckning är, förutom att fungera som en legitimationshandling för dödsboet, bl.a. att ge dödsboets borgenärer

förutsättningar att bedöma situationen i boet. Bouppteckningar behövs t.ex. för att kunna avsluta bankkonton och ändra lagfaren ägare till en fastighet.

Ett syfte med att registrera äktenskapsförord, gåvor mellan makar och bodelningshandlingar hos Skatteverket är att göra förhållandena offentliga. När det gäller äktenskapsförord så är det främst makarna som har ett behov av att registrera handlingen men även makarnas fordringsägare kan ha ett intresse av innehållet i avtalet. En registrering av gåvor mellan makar och bodelningshandlingar medför även vissa rättsverkningar och kan vara nödvändig för att en handling ska vara giltig eller gällande mot borgenärer. Registreringen får även betydelse på så sätt att en tidsfrist börjar löpa (se avsnitt 2.1.2 och 2.1.3). Sådana registreringar ska kungöras i Post- och Inrikes Tidningar. Syftet med kungörelse av dessa registreringar är framför allt att ge tredje man insyn i sådana rättshandlingar mellan makar som typiskt sett kan innebära en risk för fordringsägare. I kungörelser anges dock inte beteckning på fastighet eller tomträtt. De föreslagna sekretessbestämmelserna påverkar således inte den insyn som tredje man är tänkt att ges genom kungörelseförfarandet.

Införandet av ett stärkt sekretesskydd innebär att äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna i vissa fall skulle kunna vägra att lämna ut uppgift om vilken beteckning på fastighet eller tomträtt som finns i exempelvis ett äktenskapsförord, en gåva mellan makar eller en bouppteckning. En begäran om att ta del av uppgift eller handling kan grunda sig på efterforskningar om en viss person. Det kan dock finnas berättigade syften bakom sådana efterforskningar. Ett berättigat intresse kan finnas om t.ex. en fordringsägare i form av en bank tar kontakt med Skatteverket för att få vetskap om en gåva skett mellan makar. Det bör särskilt framhållas att de flesta personer endast omfattas av sekretessbestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL där ett kvalificerat rakt skaderekvisit gäller. Detta innebär att det gäller en stark presumtion för att uppgifterna är offentliga eftersom sekretess enligt bestämmelsen bara gäller om det av särskild anledning kan antas att hot, våld eller annat allvarligt men kan uppstå om uppgiften lämnas ut. Det krävs därför att det i det enskilda ärendet finns något som särskilt uppmärksammar handläggaren på att en noggrann sekretessprövning ska göras. Sekretessmarkering kan vara en sådan indikation men det kan även på annat sätt framgå av omständigheterna att det finns särskild anledning att anta att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men.

Det nuvarande undantaget från sekretess för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt bedöms inte vara nödvändigt för att tillgodose berättigade intressen av att få del av uppgifter från äktenskapsregister- eller bouppteckningsverksamheterna som avser en beteckning på fastighet eller tomträtt. Däremot innebär undantaget från sekretess att en hotad eller våldsutsatt person i vissa fall kan spåras trots att uppgifter om hans eller hennes vistelseort är skyddade i övrigt.

Under 2023 fanns det omkring 110 parter (inklusive barn) med sekretessmarkering som hade ett ärende i äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna, vilket kan ställas i relation till att äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna totalt sett handlägger cirka 120 000 ärenden varje år (se avsnitt 5.6). I sammanhanget kan nämnas att under 2023 fanns 35 parter (inklusive barn) med skyddad folkbokföring.

I de allra flesta fall bör alltså äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna kunna lämna ut en uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt.

Inskränkningen i offentligheten skulle vara förhållandevis begränsad och den nuvarande ordningen innebär dessutom en betydande risk för allvarliga konsekvenser i varje enskilt fall där det blir känt var en person med skyddsbehov är bosatt. Denna risk kan även antas leda till att personer med skyddsbehov i vissa fall av rädsla avstår från att vända sig till äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna för att göra sin rätt gällande. Mot bakgrund av det anförda bedöms att skyddsintresset i det här fallet väger tyngre än den begränsade inskränkning i offentligheten som förslaget innebär. Det föreslås därför att sekretessen för uppgifter om hotade personer och deras anhöriga utvidgas, så att den även gäller uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt hos Skatteverket i verksamhet som avser äktenskapsregister eller bouppteckning.

Förslaget ligger i linje med regeringens intentioner att sätta brottsoffer, hotade personers och samhällets behov av skydd i centrum (jämför regeringens skrivelse 2023/24:157 Riksrevisionens rapport om statens skydd av hotade personer s. 7).

Sekretessen ska även gälla för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt hos en domstol efter att Skatteverkets beslut i äktenskapsregister- eller bouppteckningsverksamhet överklagats
 Äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheternas beslut får i vissa fall överklagas till domstol. Beslut i fråga om registrering i äktenskapsregistret får överklagas till den tingsrätt där någon av sökandena ska svara i tvistemål i allmänhet (16 kap. 5 § äktenskapsbalken). Även beslut om europeiska arvsintyg överklagas till tingsrätten (2 kap. 8 § lagen om arv i internationella situationer). Beslut att registrera en bouppteckning överklagas däremot till allmän förvaltningsdomstol (60 § första stycket, 60 a § och 60 c § lagen om arvsskatt och gåvoskatt jämfört med 20 kap. 11 § ÄB).

Uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt kan i de fall som beskrivits ovan komma att följa med den akt som lämnas över till domstolen i samband med ett överklagande. Sådana uppgifter kan även lämnas av en part i kommunikationen med domstolen.

Det finns bestämmelser om överföring av sekretess i offentlighets- och sekretesslagen som aktualiseras när äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheternas beslut överklagas. Bestämmelserna skiljer sig åt beroende på om överklagandet sker till allmän domstol respektive till allmän förvaltningsdomstol.

Av 43 kap. 1 § OSL framgår att om en sekretessbestämmelse gäller för en uppgift i en viss typ av ärende eller i en viss typ av verksamhet och ett beslut av en myndighet i ett sådant ärende eller i en sådan verksamhet överklagas hos en förvaltningsdomstol, ska sekretessbestämmelsen tillämpas som om den vore en primär sekretessbestämmelse även hos förvaltningsdomstolen vid handläggning av målet, om inte annat följer av 43 kap. 3 § OSL. I denna promemoria görs bedömningen att förvaltningsdomstolen vid överklagande av beslut om bouppteckning, med stöd av den beskrivna bestämmelsen, ska tillämpa sekretessbestämmelserna i 21 kap. 3 och 3 a §§ OSL som om de vore primära sekretessbestämmelser. Att göra ett tillägg i 21 kap. 3 och 3 a §§ OSL som innebär att sekretessen även ska gälla för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt hos en förvaltningsdomstol efter att Skatteverkets beslut om bouppteckning överklagats bedöms därmed inte nödvändigt då förvaltningsdomstolarna även utan en sådan bestämmelse har att tillämpa 21 kap. 3 och 3 a §§ OSL som om de vore primära sekretessbestämmelser. I dag är emellertid sekretessbestämmelserna i 21 kap. 3 och 3 a §§ OSL direkt tillämpliga för förvaltningsdomstol när det gäller t.ex. uppgift om en enskilds bostadsadress. Vidare görs nedan bedömningen att en

sådan bestämmelse behöver införas för allmänna domstolar. Mot denna bakgrund görs i denna promemoria bedömningen att det blir tydligare och mer konsekvent om sekretessbestämmelserna i 21 kap. 3 och 3 a §§ OSL även är direkt tillämpliga för förvaltningsdomstol när det gäller uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt efter att beslut i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter överklagats.

Bestämmelsen i 43 kap. 1 § OSL gäller inte för allmän domstol. I stället är det bestämmelsen i 43 kap. 2 § OSL som blir tillämplig om ett beslut överklagas till allmän domstol. Av 43 kap. 2 § OSL framgår att om en domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från en domstol eller en annan myndighet får en sekretessreglerad uppgift blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande domstolen, om inte annat följer av 43 kap. 3 § OSL (43 kap. 2 § första stycket OSL). Bestämmelsen gäller för såväl allmänna domstolar som förvaltningsdomstolar. Hos förvaltningsdomstolarna har bestämmelsen, på grund av den ovan beskrivna bestämmelsen i 43 kap. 1 § OSL, främst betydelse för uppgifter som domstolen får från andra myndigheter än den myndighet vars beslut har överklagats till domstolen (se prop. 2015/16:144 s. 14). Bestämmelsen i 43 kap. 2 § OSL gäller inte när en domstol får uppgifter direkt från en enskild. För att sådana uppgifter ska kunna sekretessbeläggas i allmän domstol krävs därför att 21 kap. 3 och 3 a §§ OSL ändras på så sätt att sekretess ska gälla för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt hos en domstol efter att beslut i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter överklagats.

Att ge domstol möjlighet att i vissa fall vägra lämna ut uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt får, på samma sätt som beskrivits ovan avseende äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna, anses vara en förhållandevis begränsad inskränkning i offentligheten. Den nuvarande ordningen innebär dessutom en betydande risk för allvarliga konsekvenser i varje enskilt fall där det blir känt var en hotad person bor. Denna risk kan även antas leda till att hotade personer i vissa fall av rädsla avstår från att vända sig till domstol för att göra sin rätt gällande. Även i detta fall bedöms att skyddsintresset väger tyngre än den begränsade inskränkning i offentligheten som förslaget innebär. I promemorian föreslås därför att sekretessen för uppgifter om hotade personer och deras närstående utvidgas så att den även gäller uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt hos domstol efter att beslut från äktenskapsregister- eller bouppteckningsverksamheten har överklagats.

Sekretessbestämmelserna för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt bör därför utformas på ett sådant sätt att bestämmelserna blir direkt tillämpliga inte bara i äktenskapsregister- eller bouppteckningsverksamheten utan även hos domstol efter att Skatteverkets beslut i sådan verksamhet överklagats.

Lagteknisk utformning

För att det ska vara tydligt vad som gäller bör en s.k. primär sekretessbestämmelse tas in i 21 kap. 3 och 3 a §§ OSL, trots att dessa bestämmelser är avsedda att ha ett generellt tillämpningsområde. Det innebär således att undantaget från sekretess i dessa bestämmelser för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt inte ska gälla för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt hos Skatteverket i verksamhet som avser äktenskapsregister eller bouppteckning eller hos en domstol efter att Skatteverkets beslut i sådan verksamhet överklagats. En uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt ska således kunna omfattas av sekretess i dessa verksamheter.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Av 21 kap. 8 § OSL framgår att den tystnadsplikt som följer av bl.a. 3 och 3 a §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen. Motsvarande bör gälla också då det är fråga om beteckning på fastighet eller tomträtt hos Skatteverket i verksamhet som avser äktenskapsregister- eller bouppteckning eller hos en domstol efter att Skatteverkets beslut i sådan verksamhet överklagats.

Författningsförslag

Förslaget medför ändringar i 21 kap. 3 och 3 a §§ OSL.

4.2 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen: De föreslagna lagändringarna är angelägna och det är därför viktigt att de kan träda i kraft så snart som möjligt. Lagändringarna bör därför träda i kraft den 1 januari 2026. Något behov av övergångsbestämmelser finns inte.

5 Konsekvensanalys

I detta avsnitt redogörs för förslagets effekter i den omfattning som bedöms lämpligt och med beaktande av förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

5.1 Behov av förändring

I promemorian föreslås att sekretessen för uppgifter om hotade personer och deras anhöriga i 21 kap. 3 och 3 a §§ OSL även ska gälla uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt hos Skatteverket i verksamhet som avser äktenskapsregister eller bouppteckning eller hos en domstol efter att Skatteverkets beslut i sådan verksamhet överklagats. Personer som lever med en hotbild kan vara personer med eller utan skyddade personuppgifter. I konsekvensanalysen beskrivs huvudsakligen de som har skyddade personuppgifter. Detta på grund av att det inte finns statistik tillgänglig avseende personer utan skyddade personuppgifter.

Behovet av en förändring grundar sig på att (1) antalet hotade personer ökar och fler får skyddade personuppgifter; (2) konsekvenserna om uppgifterna röjs kan vara förödande för den drabbade och (3) det skydd som sekretessbestämmelserna ger blir olika beroende på vilken typ av bostad man har.

(1) I utredningen som låg till grund för införandet av bestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL (tidigare 7 kap. 1 a § sekretesslagen) finns uppgifter om antalet personer med skyddade personuppgifter (SOU 2003:99 s. 174). Dessa uppgifter baserades på 2001 års siffror. Mellan 2001 och 2023 har antalet personer med skyddade personuppgifter ökat med 273 procent. År 2023 hade över 30 000 personer skyddade personuppgifter jämfört med cirka 8 000 personer år 2001. Antalet personer med skyddade personuppgifter antas dessutom fortsätta öka de kommande åren.

(2) Skatteverkets enkät Att leva med skyddade personuppgifter - Resultat från Skatteverkets enkätstudie från 2023 visar att många av de respondenter som har fått sina skyddade personuppgifter röjda har uppgett att röjandet lett till allvarliga konsekvenser som att behöva flytta, byta arbetsplats eller skola eller bli utsatt för hot eller våld.¹

(3) För en person som bor i en hyresrätt i kommunal bostadsuthyrningsverksamhet förekommer inte någon uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt i verksamhet som avser äktenskapsregister eller bouppteckning. Om en hotad person bor i en hyresrätt i kommunal bostadsuthyrningsverksamhet kan därför uppgift om var denne bor skyddas men inte om denne bor i en fastighet som den äger. Att undantaget tas bort i äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna hos Skatteverket innebär att tryggheten ökar för en hotad person som bor eller vill bo i egen fastighet eller fastighet som innehas med sådan nyttjanderätt som tomträtt innebär.

Samtliga beräkningar i konsekvensanalysen har gjorts utifrån antagandet att personer med skyddade personuppgifter i form av skyddad folkbokföring och sekretessmarkering genom skyddet har möjlighet att leva ett så pass normalt liv som möjligt och således agera på samma sätt som den övriga befolkningen. Med andra ord antas att personer som lever med skyddade personuppgifter kan gifta sig, köpa fastighet eller bli innehavare av tomträtt i samma utsträckning som personer

¹ Diarienummer: 8-2671136, Att leva med skyddade personuppgifter - Resultat från Skatteverkets enkätstudie, 13 december 2023, En rapport från Analysenheten Skatteverket.

som inte har skyddade personuppgifter. Vidare antas de kunna ingå äktenskapsförord eller ge en gåva till sin make eller maka eller överta en fastighet genom arv i samma utsträckning som andra personer. Dessa antaganden används för att uppskatta antalet personer med skyddade personuppgifter som påverkas av förslaget eftersom det inte finns några uppgifter om hur många personer med skyddade personuppgifter som förekommer i äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna.

Beräkningarna är dock förenade med osäkerhet, inte minst på grund av att det saknas statistik när det gäller hur ofta uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt förekommer i ärenden gällande äktenskapsförord, gåva mellan makar och i bodelningshandlingar. När det gäller bouppteckningar kan endast den avlidnas fastighet eller tomträtt identifieras i verksamhetssystemet. Om en efterlevande make eller maka äger en fastighet eller är innehavare av en tomträtt antecknas även dessa uppgifter i bouppteckningen. De kan dock inte identifieras i verksamhetssystemet. Således anses det uppskattade antalet uppgifter om beteckning på fastighet eller tomträtt som förekommer i bouppteckningar vara underskattad. Vidare är det inte möjligt att få fram uppgifter om antal personer som är part vid en bouppteckning.

Utifrån dessa antaganden uppskattas i avsnitt 5.4 antalet personer med skyddade personuppgifter som berörs av förslaget till 153 beräknat på 2023 års siffror, varav 70 personer på grund av ett ärende i äktenskapsregisterverksamheten och 83 personer på grund av ett ärende i bouppteckningsverksamheten. Kretsen av personer som berörs av förslaget uppskattas dock vara större. Det beror på att fler än de som har skyddade personuppgifter kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men och därmed omfattas av bestämmelserna i 21 kap. 3 § OSL.

5.2 Syfte, alternativa lösningar och effekter av utebliven ändring

Syftet med förslaget är att öka skyddet för personer som lever med en hotbild genom att motverka att uppgifter om var dessa bor röjs. Indirekt är även syftet att dessa personer inte längre ska behöva välja att t.ex. avstå från att ingå ett äktenskapsförord avseende en fastighet bara för att förordet behöver registreras eller att överta en fastighet genom arv för att bouppteckningen ska registreras.

En alternativ lösning är att inte genomföra de föreslagna ändringarna. En sådan lösning som består i en utebliven ändring innebär emellertid att en uppgift om var en person som lever med en hotbild är bosatt fortsatt riskerar att röjas. Den lösning som föreslagits bedöms därför som mer önskvärd.

Det nu gällande undantaget från sekretess medför en risk för att det avslöjas var en hotad person bor. Skatteverkets boupptecknings- och äktenskapsregisterverksamheter har ingen möjlighet att förhindra utlämnande av uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt. Att det kan avslöjas var en person med en hotbild har sin stadigvarande eller tillfälliga bostad innebär att personen riskerar att utsättas för hot eller våld eller på annat sätt lida allvarligt men. Eftersom det endast finns en äktenskapsregisterverksamhet respektive en bouppteckningsverksamhet i landet räcker det med en enkel insats för att kontrollera om en person har varit part vid äktenskapsregistret och i förekommande fall vilken fastighet eller tomträtt ärendet avsåg. Vad gäller bouppteckningsverksamheten räcker det också med en enkel insats om hotaktören har kunskap om att den hotade har koppling till en avliden person. Dessutom kan en person bli part i ett ärende utan att själv ha valt

det, t.ex. vid en bouppteckning. Eftersom uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt enkelt kan kopplas till en gatuadress har äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna inte möjlighet i dag att förhindra att det blir känt var en person bor när sådana uppgifter förekommer.

Det saknas statistik över vilka konsekvenserna kan bli när en person blir hittad av den som hotar eller förföljer personen. Skatteverkets rapport Att leva med skyddade personuppgifter - Resultat från Skatteverkets enkätstudie från 2023 ger emellertid kunskap om konsekvenserna av att få sina uppgifter röjda. Enkäten visar att av de respondenter som har fått sina skyddade personuppgifter röjda har många uppgett att röjandet lett till allvarliga konsekvenser som att behöva flytta eller bli utsatt för hot eller våld. Konsekvenserna är fler och allvarligare för dem som har beviljats skyddad folkbokföring. Av svaren på enkäten framgår emellertid inte hur allvarliga dessa konsekvenser är. Att behöva flytta, byta arbetsplats eller skola kan innebära kostnader för en grupp som redan är ekonomiskt utsatt. Att bli utsatt för hot eller våld kan dessutom betyda allt från materiellt våld till psykiskt eller fysiskt våld.² Vissa personskador kan vara lindriga och inte behöva behandling medan andra leder till ett mer eller mindre långt vårdbehov. I värsta fall kan personen avlida av sina skador. Utöver det innebär också röjningen en psykisk påfrestning som kan uttrycka sig i form av exempelvis oro, ångest och även posttraumatiska stressyndrom. Det framgår av svar på Skatteverkets enkät att även närstående blir drabbade av psykisk påfrestning. Förslaget bedöms därför som nödvändigt och proportionerligt med hänsyn till den vinning som åtgärden medför avseende ett starkare skydd för den enskilde (se även avsnitt 4.1.2).

5.3 Offentligfinansiella effekter

Förslaget bedöms inte ha några offentligfinansiella konsekvenser.

5.4 Effekter för enskilda

Förslaget innebär ett starkare skydd för hotade personer och deras närstående. Dessa kan vända sig till äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna för att göra sin rätt gällande samt vända sig till domstol för att överklaga Skatteverkets beslut i sådan verksamhet utan att riskera att det blir känt var de bor till följd av att uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt kan lämnas ut.

Personer med skyddade personuppgifter utgör en heterogen grupp som av olika skäl lever med en hotbild. År 2023 fanns 30 175 personer med skyddade personuppgifter varav 21 196 med sekretessmarkering och 8 979 med skyddad folkbokföring. Sedan bestämmelserna om undantag från sekretess för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt infördes 2006 har antalet gåvor mellan makar och antalet äktenskapsförord ökat med 78 procent respektive 36 procent.³ Motsvarande ökning ligger på 81 procent vad gäller bodelningshandlingar.

Förslaget bedöms beröra 70 personer för äktenskapsregisterverksamheten beräknat på 2023 års siffror. Det innebär en ökning med omkring 265 procent jämfört med 2006. De senaste fem åren, mellan 2018 och 2023, ökade uppskattningsvis antalet berörda personer med 10 procent i genomsnitt per år. Denna siffra kan dock vara missvisande för att den speglar effekten av

² Materiellt våld avser skadegörelse, stöld och förstörelse av egendom.

³ En anledning till att ge en gåva till sin make eller maka kan vara att skydda egendom gentemot eventuella fordringsägare när en av makarna startar ett företag. Dessutom kan gifta par, genom att skriva ett äktenskapsförord, undanta egendom från giftorättsgods.

covidpandemin på antal giftermål. Under 2020 och 2021 har covidpandemin och åtgärder som vidtogs för att motverka den påverkat samhället på olika sätt, bl.a. har färre valt att gifta sig under dessa år. Detta har lett till att antal äktenskapsförord eller antal gåvor mellan makar blivit lägre. Bortsett från 2020 och 2021, som kan betraktas som avvikelser, uppskattas antalet berörda personer ha ökat i genomsnitt med 16 procent årligen mellan 2018 och 2023. Om antalet berörda personer antas öka årligen i samma takt under den kommande 10-årsperioden skulle antalet berörda personer i äktenskapsregisterverksamheten uppgå till drygt 304 personer år 2033.

Under 2023 hanterade Skatteverket ca 100 000 ärenden om bouppteckning, tilläggsbouppteckning och europeiska arvsintyg. Minst 30 procent av ärendena innehöll uppgift om beteckning på en eller flera fastigheter eller tomträtter. I 77 procent av ärendena som innehåller uppgift om beteckning på en eller flera fastigheter eller tomträtter kunde en efterlevande make eller maka identifieras. Uppskattningsvis var upp till 111 personer med skyddade personuppgifter part i ett bouppteckningsärende år 2023 där det fanns en fastighet eller tomträtt, varav 83 personer uppskattas vara efterlevande make eller maka och deras barn. Det är inte möjligt att uppskatta utvecklingen av antalet berörda personer mellan 2001 eller 2006 och 2023. Däremot är det värt att notera att under de senaste fem åren har antalet ärende om bouppteckning och tilläggsbouppteckning varit stabilt. Detta innebär att uppskattningsvis skulle antalet berörda personer också förbli konstant, runt 80-85 personer, under den kommande 10-årsperioden. Däremot uppskattas antal europeiska arvsintyg öka i framtiden. Detta bland annat på grund av att fler flyttar utomlands efter att de har gått i pension.

Sammanlagt uppskattas förslaget beröra 153 personer med skyddade personuppgifter beräknat på 2023 års uppgifter. År 2033 uppskattas förslaget beröra omkring 385 personer. Härutöver kommer även förslaget att beröra fler personer än de som har skyddade personuppgifter. Hotade personer som inte har skyddade personuppgifter kan i den enskilda situationen komma att omfattas av sekretessbestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL.

5.5 Samhällsekonomiska effekter

Förslaget bedöms medföra en förhållandevis begränsad inskränkning av offentligheten. Syftet med en bouppteckning är, förutom att fungera som en legitimationshandling för dödsboet, bl.a. att ge dödsboets borgenärer förutsättningar att bedöma situationen i boet. Ett syfte med att registrera äktenskapsförord, gåvor mellan makar och bodelningshandlingar hos Skatteverket är att göra förhållandena offentliga. När det gäller äktenskapsförord så är det främst makarna som har ett behov av att registrera handlingen men även makarnas fordringsägare kan ha ett intresse av innehållet i handlingen. En registrering av gåvor mellan makar och bodelningshandlingar medför även vissa rättsverkningar och kan vara nödvändig för att en handling ska vara giltig mot borgenärer. Sådana registreringar ska kungöras i Post- och Inrikes Tidningar. I kungörelser anges dock inte beteckning på fastighet eller tomträtt. Förslaget påverkar således inte den insyn som tredje man är tänkt att ges genom kungörelsen.

Förslaget hindrar inte personer med berättigade intressen från att få uppgifter som avser beteckning på fastighet eller tomträtt från äktenskapsregister- eller bouppteckningsverksamheterna. Ett berättigat intresse kan finnas om t.ex. en fordringsägare i form av en bank tar kontakt med Skatteverket för att få reda på om en gåva har skett mellan makar. Förslaget innebär emellertid att

äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna i vissa fall ska kunna vägra att lämna ut en uppgift om beteckning på en fastighet eller tomträtt som exempelvis finns i ett äktenskapsförord, i en gåvohandling mellan makar eller i en bouppteckning.

5.6 Effekter för Skatteverket

Förslaget bedöms kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Det behövs ingen systemutveckling och Skatteverket har kunskap om och erfarenhet av att handlägga ärenden som berör personer med skyddade personuppgifter och andra hotade personer. En sekretessprövning ska alltid göras i samband med en begäran om att ta del av en uppgift eller handling. Förslaget innebär endast att fler uppgifter kan komma att omfattas av sekretess.

Under 2023 uppskattas det finnas ca 160 ärenden i äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna där personer med skyddade personuppgifter förekommer, vilket kan ställas i relation till att äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna totalt sett handlägger ca 120 000 ärenden varje år. Antalet ärenden som avser personer med skyddade personuppgifter anses därför vara lågt. Antalet ärenden som avser andra hotade personer utan skyddade personuppgifter har inte kunnat beräknas men antalet bedöms vara lågt. I de allra flesta fall bör alltså äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheterna kunna lämna ut en uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt.

Utöver det bedöms förslaget ha en positiv påverkan på allmänhetens förtroende för Skatteverket när det gäller förmågan att kunna skydda hotade personer.

5.7 Effekter för andra myndigheter och domstolar

Förslaget bedöms påverka domstolar på så sätt att sekretess kan komma att gälla för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt när ett beslut i äktenskapsregister- eller bouppteckningsverksamheten har överklagats. Antalet överklaganden av sådana beslut är generellt få. År 2023 överklagades sammanlagt 165 utav 120 000 ärenden hos äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter. Antalet överklaganden som avser personer med skyddade personuppgifter bedöms vara något enstaka på årsbasis. Med hänsyn till att det rör sig om ett begränsat antal beslut som skulle kunna komma att överklagas har Skatteverket bedömt att förslaget inte påverkar domstolarna i någon större utsträckning.

Förslaget bedöms inte påverka andra myndigheter.

5.8 Effekter på det brottsförebyggande arbetet

Förslaget innebär att personer som har skyddade personuppgifter samt även andra personer som lever med en hotbild får ett förstärkt skydd mot att det blir känt var de bor. Risken för att bli utsatt för hot eller våld kan därmed minska. Förslaget bedöms därför kunna ha en brottsförebyggande effekt.

5.9 Effekter för jämställdhet

Varje år utsätts ett stort antal personer för hot, våld och trakasserier i sin vardag. Ofta sker det i nära relationer där det huvudsakligen är kvinnor som riskerar att utsättas för våld, hot eller förföljelse av en man som de har eller har haft ett förhållande med. Ett starkare sekretesskydd för personer som lever med en hotbild

bör därmed kunna bidra till det jämställdhetspolitiska delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra genom att förebygga mäns våld mot kvinnor samt ha en positiv inverkan på jämställdheten. Vissa personer som lever med en hotbild har skyddade personuppgifter medan andra inte har det. Det finns ingen statistik som visar hur många som lever med en hotbild utan att ha skyddade personuppgifter. Däremot finns könsuppdelad statistik avseende de personer som har skyddade personuppgifter. Kvinnor har skyddade personuppgifter i större utsträckning än män. Kvinnor bedöms därmed påverkas av förslaget i större omfattning än män. De som ansöker om skyddade personuppgifter är främst vuxna.⁴ Därför kan det vara missvisande att endast fokusera på andelen kvinnor i det totala antalet personer (vuxna och barn) som har skyddade personuppgifter. Könsfördelningen för barn som har skyddade personuppgifter är jämn och speglar könsfördelningen av barn i samhället.

Det framgår av Tabell 1 att närmare två tredjedelar av de vuxna över 18 år som har skyddade personuppgifter är kvinnor. Av de som har sekretessmarkering är 6 av 10 kvinnor medan 7 av 10 som har beviljats skyddad folkbokföring är kvinnor.

Tabell 1. Könsfördelning bland vuxna personer som har skyddade personuppgifter (personer över 18 år)

	Sekretessmarkering	Skyddad folkbokföring	Totalsumma
Kvinnor	8 394	3 629	12 023
(andel i procent)	(61)	(73)	(64)
Män	5 340	1 362	6 702
(andel i procent)	(39)	(27)	(36)
Totalsumma	13 734	4 991	18 725

Källa: Folkbokföringsrapport om personer med skyddade personuppgifter 2024

I rapporten Att leva med skyddade personuppgifter - Resultat från Skatteverkets enkätstudie understryks att de som har skyddade personuppgifter på grund av våld i nära relation drabbas hårdast av ett röjande av personuppgifter. Flertalet av dessa är kvinnor. I enkäten uppgav 58 procent av kvinnorna ”våld i nära relation” som skyddsskäl. Bland männen var motsvarande andel 15 procent. Förutom i svaren på enkäten finns ingen statistik över skyddsskäl.

5.10 Förslagets förenlighet med EU-rätten

Förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten.

5.11 Övriga effekter

Förslaget bedöms inte få några betydande effekter för företag, sysselsättning eller arbetsmarknad. Förslaget har ingen inverkan på det kommunala självstyret eller någon annan inverkan på kommuner eller regioner. Förslaget beräknas inte heller medföra fördelningseffekter eller några effekter på miljön och på integration.

⁴ Socialnämnd kan ansöka om skyddad folkbokföring för barn under 18 år, om barnet vårdas med stöd av lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Vidare har förslaget ingen inverkan på möjligheterna att tillhandahålla offentlig service i olika delar av landet.

5.12 Uppföljning

Det finns endast begränsad möjlighet till uppföljning och utvärdering av förslagets konsekvenser. Detta eftersom det saknas uppgifter om huruvida personer med skyddade personuppgifter är part vid ett ärende i äktenskapsregister- eller bouppteckningsverksamheten. Sedan möjlighet att ha skyddade personuppgifter införts har endast en enkät skickats ut till berörda personer. Enkäter till personer med skyddade personuppgifter bör skickas som pappersblankett och alla svar måste matas in manuellt av skyddshandläggare. Detta medför en hög kostnad. Härutöver kan svarsfrekvensen uppskattas vara låg. Vidare omfattar kretsen av personer som berörs av förslaget andra personer än de som har skyddade personuppgifter. Även personer utan skyddade personuppgifter kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men, men kan inte identifieras i statistik och därför inte heller nås genom en enkät. En utvärdering av förslagets konsekvenser bedöms därför vara svår att genomföra och inte stå i proportion till de kostnaderna som den medför.

6 Författningskommentar

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

21 kap.

3 § Sekretess gäller för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte för uppgift i aktiebolagsregistret eller handelsregistret eller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annat liknande register. Sekretessen gäller inte heller för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt. Sekretessen gäller dock för uppgift om beteckning

1. på fastighet hos en hyres- och arrendenämnd eller hos en domstol efter att en sådan nämnds beslut överklagats, *eller*

2. på fastighet eller tomträtt hos Skatteverket i verksamhet som avser äktenskapsregister eller bouppteckning eller hos en domstol efter att Skatteverkets beslut i sådan verksamhet överklagats.

Sekretess gäller för uppgift om kopplingen mellan fingerade personuppgifter som en enskild har medgivande att använda enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter och den enskildes verkliga personuppgifter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för hotade och förföljda personer.

Ändringen i *andra stycket* innebär att sekretessen i första stycket för uppgift om enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift även gäller en uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt hos Skatteverket i verksamhet som avser äktenskapsregister eller bouppteckning eller hos en domstol efter att Skatteverkets beslut i sådan verksamhet överklagats.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.2.

3 a § Sekretess gäller i mål eller ärende vid domstol eller annan myndighet där en part har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) för uppgift som lämnar upplysning om var den parten bor stadigvarande eller tillfälligt, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men. Detsamma gäller om uppgiften tillsammans med annan uppgift i målet eller ärendet bidrar till sådan upplysning.

Sekretessen gäller inte för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt. Sekretessen gäller dock för uppgift om beteckning

1. på fastighet hos en hyres- och arrendenämnd eller hos en domstol efter att en sådan nämnds beslut överklagats, *eller*

2. på fastighet eller tomträtt hos Skatteverket i verksamhet som avser äktenskapsregister eller bouppteckning eller hos en domstol efter att Skatteverkets beslut i sådan verksamhet överklagats.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för hotade och förföljda parter som har skyddad folkbokföring.

Ändringen i *andra stycket* innebär att sekretessen i första stycket för uppgift om parts boende även gäller en uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt hos

Skatteverket i verksamhet som avser äktenskapsregister eller bouppteckning eller hos en domstol efter att Skatteverkets beslut i sådan verksamhet överklagats.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.2.