

# **Säkrare hantering av skyddade personuppgifter**

**Redovisning av uppdrag i Skatteverkets regleringsbrev 2024**

**Diarienummer: 8-2721875**

## Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Sammanfattning och slutsatser .....</b>	<b>3</b>
1.1	Sammanfattning .....	3
1.2	Slutsatser.....	4
<b>2</b>	<b>Bakgrund.....</b>	<b>8</b>
2.1	Uppdrag.....	8
2.2	Bakgrunden till uppdraget .....	8
2.3	Uppdragets utgångspunkter.....	8
<b>3</b>	<b>Säkrare hantering av skyddade personuppgifter .....</b>	<b>10</b>
3.1	Förkunskap om utmaningarna .....	10
3.2	Framtagen fördjupad kunskap om utmaningarna.....	11
<b>4</b>	<b>Genomförda åtgärder enligt uppdraget .....</b>	<b>14</b>
4.1	Beskrivning av åtgärder.....	14
4.2	Implikationer av åtgärder.....	15
4.3	Fortsatta åtgärder .....	17

# 1 Sammanfattning och slutsatser

## 1.1 Sammanfattning

Av myndighetens regleringsbrev 2024 framgår att Skatteverket ges i uppdrag att säkerställa en säkrare hantering av skyddade personuppgifter genom att skapa en nationell samverkansstruktur, samt stödja myndigheter i deras hantering av skyddade personuppgifter och bidra till myndigheternas informationsinsatser riktade till de som lever med skyddade personuppgifter. Allt fler ansöker om och lever med skyddade personuppgifter, vilket föranleder ett ökat antal kontakter för myndigheter och andra aktörer med individer som lever med skyddade personuppgifter.

En utgångspunkt för uppdraget är de tidigare granskningar, utredningar och studier som har identifierat utvecklingsbehov i myndigheters verksamhet kopplat till skyddade personuppgifter. Ytterligare en utgångspunkt för uppdraget är att den nationella samverkansstruktur som Skatteverket fått i uppdrag att upprätta bör komplettera andra forum som redan finns för samverkan. Skatteverkets nationella samverkansstruktur behöver tydligt särskilja sig från övriga forum, vilket gjort att Skatteverket inledningsvis genomfört en inventering av andra relevanta forum. Av inventeringen framgår att det finns etablerade specialnätverk. Däremot har det saknats en dedikerad satsning som tar ett helhetsgrepp om statens ansvar för hantering av skyddade uppgifter med syfte att driva utvecklingen framåt vad gäller förbättring av den statliga hanteringen av skyddade personuppgifter i sin helhet.

Skatteverket har under 2024 genomfört en kartläggande förstudie med syfte att ta fram mer strukturerad kunskap om de statliga kärnaktörernas utmaningar, förutsättningar och önskemål kopplat till att bidra till en mer enhetlig, säker och effektiv hantering av skyddade personuppgifter. Förstudien kartlägger de frekventa frågor och problem som myndigheterna beskriver att personer med skyddade uppgifter möter idag, vilket existerande kunskapsmaterial (interna rutiner och riktlinjer, såväl som kommunikationsmaterial som sprids externt) som finns hos de myndigheter som Skatteverket valt ut för samverkansnätverket under uppstartsskedet, samt vilka huvudsakliga teman och frågeställningar som informationsmaterial behöver adressera framåt för att bemöta dagens utmaningar och problem på ett effektivt och relevant sätt.

Det saknas idag uttrycklig reglering kring om och i vilken utsträckning myndigheter åläggs ha etablerade rutiner för löpande hantering av skyddade personuppgifter. Hantering sker på olika sätt på olika myndigheter. I dagsläget har vissa myndigheter utförliga vägledningar och ändamålsenliga rutiner, medan andra myndigheter är osäkra på om deras tillvägagångssätt styrs av formaliserade rutiner eller enbart av praxis. Ett fåtal myndigheter uppger att de helt och hållet saknar övergripande rutiner för informationshantering av skyddade personuppgifter. Att behöva söka information om tillvägagångssätt i hantering för varje enskilt ärende beskrivs skapa en oro hos medarbetare, bland annat för risken att råka begå tjänstefel genom att inte lyckas upprätthålla skyddade personuppgifter.

Det saknas även uttrycklig reglering om samt i vilken utsträckning myndigheter åläggs ha etablerade rutiner för att utse särskilda behöriga medarbetare, som är kvalificerade för att hantera och handlägga ärenden som berör skyddade personuppgifter. Det råder olika syn hos de olika myndigheterna på om man behöver genomföra säkerhetsprövning eller inte för att få tillgång till skyddade personuppgifter. Några myndigheter beskriver även att det är

problematiskt att det inte alltid är möjligt att genomföra en säkerhetsprövning, vilket gör det svårt att avgöra och säkerställa tillräcklig lämplighet bland medarbetare.

## 1.2 Slutsatser

Genom gemensamma nationella riktlinjer kan förutsättningar för nationell enhetlig hantering av skyddade personuppgifter skapas. Samverkansmyndigheterna efterfrågar ställningstaganden, rutiner eller vägledning från högre instans i en rad olika frågor, så som särskild behörighet för medarbetare och vägledning i lämpliga kontaktvägar med målgruppen. Genom att bidra fortsatt till en ökad samverkan mellan myndigheter, särskilt avseende spridning av befintligt kunskapsmaterial, kan Skatteverket bidra till en gemensam förflyttning som utgår från målgruppens upplevelse och behov, snarare än myndigheternas egna. Genom att bidra till att hanteringen av skyddade personuppgifter blir mer enhetlig, kan Skatteverket även bidra till att minska oro både hos målgruppen och myndigheter. Som samordnare i myndighetsgemensamma diskussioner där nyckelsituationer för röjningar identifieras, kan Skatteverket bidra till en säkrare hantering genom att dessa diskussioner mynnar ut i etablerade tillvägagångssätt i hantering av högrisksituationer. Praxis bör utvecklas särskilt för hantering av situationer där röjningar främst riskerar att ske, och punktinsatser bör riktas mot verksamheter som har nyckelroller i detta. Genom att höja kunskapsnivån hos nyckelaktörer, kan den mänskliga faktorns inverkan på risken för röjning minskas, samtidigt som den upplevda tryggheten hos handläggare ökar. Att öka den upplevda tryggheten i hantering av dessa ärenden är en nödvändig förutsättning för att motverka beröringsskräck.

Genom att underlätta för spridning av information och kommunikation mellan nationell, regional och lokal nivå hos myndigheter kan effektivitetsvinster i informations-spridning uppnås. I dagsläget finns ett antal gedigna informations- och kommunikationsmaterial som tas fram av myndigheter på nationell nivå. Beroende på organisation så finns det olika utmaningar kopplat till att förmedla vidare detta material till regional och lokal nivå. Effektiviserade metoder för informations-spridning är av stor vikt för att redan framtaget material ska kunna komma till användning.

Bättre digitaliseringsmöjligheter är av yttersta vikt för att målgruppen ska kunna effektivisera sin vardag. Ärenden som skulle kunna digitaliseras för målgruppen framåt bör undersökas. När nya digitala lösningar utvecklas framåt bör systemförvaltare i högsta möjliga mån bejaka användarvänlighet för målgruppen från start.

Genom att utveckla kommunikativt stöd som bidrar till att individer med skydd får en bättre förståelse för hur de själva upprätthåller skyddet över tid, uppnås en högre effektivitet i skyddets förmåga att effektivt verka. Att omvärldsbevaka och uppdatera kunskap kring föränderliga hotbilder för att förebygga röjningar är ytterligare ett sätt att bidra till mer effektiv hantering. Proaktivitet i omvärldsbevakning leder till effektivitetsvinster sett till att det blir enklare att planera arbete och resurser. Prognoser blir mer pricksäkra och verksamheten blir bättre rustad för att möta samhällsutvecklingen. Genom att bidra till att den samlade hanteringen av skyddade personuppgifter blir mer effektiv, kan Skatteverket bidra till att minska tröghet och bristfällig service för målgruppen.

En kombination av mer effektiv och enhetlig hantering förmodas stärka målgruppens förtroende för myndigheter. En mer enhetlig hantering innebär vinster i rättssäkerhet i den löpande hanteringen, och en säkrare hantering skulle i regel tendera att bli mer enhetlig. Det finns vissa gemensamma beröringsgrunder även mellan åtgärder som syftar till att främja effektivitet respektive säkerhet, men det föreligger även risk att dessa två målsättningar i praktiken medför avvägningar. Viss risk föreligger för förvaltningspolitiska målkonflikter, särskilt mellan effektivitet och service. Vissa av myndigheternas grunduppdrag präglas av ett inneboende driv och kärnuppdrag att standardisera och effektivisera. Detta skapar utmaningar vad gäller skalbarhet för tekniska systemlösningar som fungerar även för målgruppen individer med skyddade personuppgifter. När det ställs höga krav på verksamhetens effektivitet kan ökad risk föreligga för att misstag görs, som leder till röjningar i förlängningen. Vissa delar av den offentliga förvaltningen upplever att de har svårt att begränsa den interna åtkomsten till skyddade personuppgifter och att samtidigt upprätthålla en god nog nivå av tillgänglighet och service. Detta riskerar att leda till en avvägning där målgruppens säkerhet av nödvändighet prioriteras.

#### *Nationellt samverkansnätverk*

Skatteverket kan konstatera att det finns ett stort behov av gemensam dialog och sammanhållen hantering av frågor kopplade till skyddade personuppgifter mellan myndigheter i större utsträckning än tidigare och har startat ett nationellt samverkansnätverk, ett paraplynätverk med helhetssyn, med interaktiva träffar i sin utformning. Nätverket syftar till att främja kunskapsutbyte samt att gemensamt diskutera utmaningar och möjliga lösningar framåt. Huvudteman framöver berör bland annat juridiska ramverk och begränsningar i lagstiftning, hantering av egna anställda med skyddade personuppgifter, spridning av Skatteverkets nyligen framtagna utbildning för hantering av skyddade personuppgifter samt fördjupning i problem kopplat till digitala utmaningar.

Nätverksträffarna främjar bred involvering av samverkansmyndigheterna genom att olika roller och funktioner från myndigheterna har möjlighet att delta vid respektive tillfälle, beroende på vilket huvudtema som planeras lyftas på träffen. Genom att involvera olika nyckelpersoner från myndigheterna vid de olika träffarna bidrar Skatteverket till att sprida kunskap till olika verksamhetsområden på myndigheterna. Detta skapar goda förutsättningar för vidare diskussion internt på respektive myndighet, vilket förbättrar förutsättningarna att initiera förändringsarbete på respektive myndighet.

#### *Kommunikation och vision av etablering av en gemensam digital plattform*

Resultaten av förstudien visar att ett helhetsansvar för kommunikationsflödet saknas, och att myndigheterna kommunicerar i stuprör med målgruppen. Detta leder till att ingen myndighet eller aktör har överblick över det kommunikationsmaterial och informationsunderlag som går ut till individer med skyddade personuppgifter. Den sammantagna bilden bland samverkansmyndigheterna är att det vore mycket givande för såväl målgruppen som myndighets- och privata aktörer att ha en samlad ingång till information, en plattform som hjälper till att hitta rätt information på en samlad plats. Det står enligt Skatteverkets mening klart att det finns ett mycket stort behov av att samla det material som redan finns om skyddade personuppgifter samt att göra det tillgängligt på ett effektivt sätt. Det gäller både målgruppen personer med skyddade personuppgifter och målgruppen offentliga aktörer som har i uppdrag att upprätthålla skyddet. En välkommen

utveckling vore att tillgängliggöra materialet på ett nytt sätt genom en tydlig ingång som t ex en myndighetsgemensam digital samlingsplats eller portal.

### *Digital utveckling*

Det är ett stort problem att personer som lever med skyddade personuppgifter har svårt att ta del av olika tjänster i samhället, framför allt gällande olika e-lösningar. Svårigheten att ha ett digitalt vardagsliv förstärker avståndet till resten av samhället. Den tekniska utvecklingen och digitaliseringen går snabbt framåt i samhällets alla delar, men målgruppen kan inte ta del av utvecklingen på samma villkor som alla andra. Myndigheterna kan i regel inte möta förväntningarna som målgruppen har i stort vad gäller digitalisering. Här ser Skatteverket att myndigheter behöver samarbeta och både lyfta utmaningar, men även skapa gemensam kunskap om hur en sådan utveckling kan bli verklig även för denna målgrupp.

### *Information till individer med skydd*

Kommunikationen behöver utgå från målgruppens mottaglighet för information och kommunikation, och fördelas strategiskt över tid. Information skickas i nuläget ut till målgruppen enbart när skyddet beviljats, vilket är en period som för målgruppen ofta präglas av hög nivå av stress och oro, omfattande livsförändringar samt andra försvärande omständigheter.

### *Förstudie med privata aktörer*

Utifrån de slutsatser Skatteverket kunnat dra av den förstudie som gjorts med de myndigheter som ingår i det nationella samverkansnätverket och en kartläggning Skatteverket arbetar med beträffande det egna utvecklingsarbetet i myndigheten har beslut fattats att vi under 2024 även kommer att genomföra en förstudie med ett antal privata aktörer som har centrala roller i livet för individer med skyddade personuppgifter, som t ex posthantering och bankkontakter.

### *Översyn av Skatteverkets information och kommunikation*

Mot bakgrund av Skatteverkets samlande roll i samverkansnätverket samt förstudiens och den tidigare enkätens slutsatser ser Skatteverket ett direkt behov av att se över den egna kommunikationen.

- *Översyn av hemsida*  
Pågående arbete med möjlig utveckling i form av myndighetsgemensam digital portal för samlad information riktad till olika målgrupper; personer med skydd och aktörer som kommer i kontakt med skyddade personuppgifter.
- *Framtagande av korta filmer*  
Pågående arbete med översyn av förslag att ta fram lättillgängliga filmer i ämnet som riktar sig till personer med skyddade personuppgifter och även kan användas av andra aktörer än Skatteverket.
- *Informationsfolder/ broschyr, tryckt och digital.* Bearbetning av förslag att ta fram kort och lättillgänglig information till personer som ansöker om eller har beviljats skyddade personuppgifter.

- *Riktad information till barn*

Barn ses i dagsläget främst som medföljande till sin vårdnadshavare och dennes skyddsorsak, vilket innebär att de inte får någon egen tydlig känsla av agens i situationen. I sammanhanget är det viktigt att hjälpa barn att förstå anledningen till att de behöver leva med skydd, särskilt när det gäller våld i nära relation som skyddsorsak. Ett särskilt stort behov finns det av att utveckla informationsmaterial med fokus på sociala medier. Det finns risk för att barn och unga röjer sig på sociala medier, och därför behövs det fördjupad information till vårdnadshavare som de kan förmedla vidare till barnet.

## **2 Bakgrund**

### **2.1 Uppdrag**

I Skatteverkets regleringsbrev för 2024 lämnar regeringen i uppdrag till myndigheten att genomföra åtgärder som bidrar till säkrare hantering av skyddade personuppgifter. En av åtgärderna som regeringen lämnar i uppdrag till Skatteverket att genomföra avser att etablera en nationell samverkansstruktur för en mer enhetlig, säker och effektiv hantering av skyddade personuppgifter. Uppdraget innebär även att Skatteverket ska stödja myndigheter i deras hantering av skyddade personuppgifter, samt bidra till myndigheternas informationsinsatser riktade till de som lever med skyddade personuppgifter. Vidare består uppdraget av att redovisa resultatet av hittills genomförda åtgärder.

Arbetet ska samordnas med Jämställdhetsmyndighetens uppdrag att samordna och följa upp myndigheters arbete med skyddade personuppgifter.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 oktober 2024.

### **2.2 Bakgrunden till uppdraget**

Antalet människor som lever med skyddade uppgifter har fördubblats under de tio senaste åren. Ökningen har varit markant framför allt sedan 2017, och de första fyra månaderna åren 2023 och 2024 hade en ökning på motsvarande ett helt år redan skett. Problematiken och situationen blir även alltmer framträdande medialt, vilket medför att utvecklingen påkallar uppmärksamhet bland allmänheten i högre utsträckning.

Bakgrunden till Skatteverkets regeringsuppdrag är bland annat att många kan känna en rädsla för att lämna våldsamma relationer på grund av en oro över vilket skydd som finns. Oron över vilket skydd som finns är även en angelägen fråga för avhoppare från kriminella sammanhang, samt deras anhöriga.

Att allt fler ansöker om skyddade uppgifter föranleder ett behov av att bevaka utvecklingen för att kontinuerligt möta en föränderlig hotbild. Arbetsmiljön för många offentligt anställda påverkas även till följd av att samhällsutvecklingen har lett till en ökad hotbild. Hotbilden mot vissa yrken ökar tydligt, varpå myndigheter behöver anpassa sina rutiner för att bemöta detta. Hotbilden drabbar numera fler verksamhetsområden än tidigare, och otillbörlig påverkan beskrivs vara ett växande problemområde.

### **2.3 Uppdragets utgångspunkter**

Utöver Skatteverkets regeringsuppdrag har även Integritetsskyddsmyndigheten och Jämställdhetsmyndigheten fått särskilda regeringsuppdrag kopplade till skyddade personuppgifter. Integritetsskyddsmyndigheten har fått i uppdrag att tillhandahålla förbättrad kunskap och statistik om incidenter gällande skyddade personuppgifter. Jämställdhetsmyndighetens uppdrag består av att samordna och följa upp myndigheters arbete med skyddade personuppgifter, följande att myndighetens rapport Skyddade personuppgifter – oskyddade personer (2022) visade på brister i myndigheters hantering.

Den första utgångspunkten för uppdraget är de tidigare granskningar, utredningar och studier som har identifierat utvecklingsbehov i myndigheters verksamhet kopplat till skyddade personuppgifter. I februari 2024 publicerade Riksrevisionen granskningsrapporten Statens



skydd av hotade personer – brister i omfattning och effektivitet (RiR 2024:1) med rekommendationer för att förbättra skyddet. En utredning har även tillsatts för att se över Skatteverkets förmedling av post till personer med skyddade personuppgifter. Vidare har SOU 2021:36 uppmärksammat att det finns brister i 16 kap. 7 § FB, vilket medför att uppgifter om skyddade personer kan röjas.

Den andra utgångspunkten för uppdraget är att den nationella samverkansstrukturen som Skatteverket har fått i uppdrag att upprätta bör komplettera och förhålla sig till andra relevanta forum för samverkan. Skatteverkets nationella samverkansstruktur behöver tydligt särskilja sig från dessa övriga forum för samverkan. Skatteverket har därför inledningsvis genomfört en inventering av andra relevanta forum för samverkan i frågan. Nedan beskrivs två i sammanhanget centrala nätverk: eSam och Informationsnätverket.

Nätverket eSam består av 39 myndigheter som samverkar i syfte att underlätta ärenden för privatpersoner och företag genom tillgängliga och rättssäkra digitala lösningar hos kommuner och myndigheter. Skatteverket ingår i ett särskilt eSam-uppdrag i syfte att höja kompetensen om skyddade personuppgifter hos offentliga aktörer. Inom ramen för eSam har ett antal underlag tagits fram, däribland en promemoria som finns till stöd för medarbetare som hanterar skyddade personuppgifter i alla offentliga organisationer.

Informationsnätverket startades i augusti 2022 med syfte att skapa en gemensam struktur för informationsinsatserna inom skyddade personuppgifter, höja kompetensen hos offentliga aktörer och bidra till effektiv handläggning genom att ge kunderna rätt förutsättningar att skicka in mer kompletta ansökningar. Genom nätverkets arbete har Skatteverket gått från att på förfrågan tillhandahålla informationsinsatser, till att erbjuda återkommande webbseminarier via myndighetens hemsida. Inom ramen för regleringsbrevets uppdrag till Skatteverket har antalet webbseminarier utökats. En 60-minuters webbutbildning med grundläggande kunskap för medarbetare som kommer i kontakt med skyddade personuppgifter har också tagits fram. Utbildningen är i dagsläget endast nåbar för Skatteverkets och Kronofogdemyndighetens medarbetare, men ska under hösten tillgängliggöras för samtliga offentliga aktörer via [skatteverket.se](https://skatteverket.se).

Utöver eSam och informationsnätverket så sker kommunikation mellan myndigheter i frågan främst genom ärendespecifika yttranden inför enskilda bedömningar om skydd.

Slutsatsen av ovan inventering är att det i dagsläget finns framför allt två etablerade specialnätverk som är av relevans för sakfrågan. Däremot saknas en dedikerad satsning som tar ett helhetsgrepp om statens ansvar för hantering av skyddade uppgifter, då inget av nätverken främst syftar till att driva utvecklingen framåt vad gäller förbättring av den statliga hanteringen av skyddade uppgifter i sin helhet.

Den tredje utgångspunkten för uppdraget är att Skatteverkets verksamhet inom Folkbokföring med inriktning skyddade personuppgifter har tagit fram en positionering för verksamheten. Verksamhetens position utgår från tre huvudroller: omvärldsspanare (vi noterar de tendenser vi ser och gör analyser, vi ligger i framkant), initiativtagare (vi använder våra analyser till att driva frågor tillsammans med andra aktörer i ett tidigt skede) samt utmanare (vi använder vår expertis till att våga driva och lyfta frågor i nätverk, bidra i samhällsdebatt och när det behövs driva lagförslag). Dessa roller genomsyrar Skatteverkets pågående utvecklingsarbete inom ramen för regeringsuppdraget.

## **3 Säkrare hantering av skyddade personuppgifter**

### **3.1 Förkunskap om utmaningarna**

Det finns viss förkunskap om utmaningarna kopplade till skyddade personuppgifter. I tillägg till det befintliga kunskapsunderlaget, så bedömer Skatteverket att det finns ett behov av utökad förståelse för och kunskap om dessa utmaningar. Jämställdhetsmyndighetens slutredovisning av uppdraget att höja kunskapen om våldsutsatta kvinnor och barn som lever med skyddade personuppgifter (Att leva med skyddade personuppgifter – behovet av samhällets långsiktiga stöd, 2023:04) är ett viktigt kunskapsunderlag vad gäller just våldsutsatta kvinnor och barn som lever med skyddade personuppgifter. Skatteverkets analysenhet genomförde därtill på eget initiativ under våren 2022 en enkätundersökning med syfte att undersöka hur personer med skyddade personuppgifter uppfattar sin livssituation och kontakten med olika myndigheter. Initiativet med att ta fram enkäten var ett första steg i att skapa en bättre förståelse för utmaningarna kopplade till skyddade personuppgifter.

Enkätens resultat ger vissa indikationer på den aktuella målgruppen personer med skyddade uppgifters upplevelse, och därigenom Skatteverkets kundkännedom om den aktuella målgruppen. Enkäten var den första av sitt slag, och skickades ut till personer med skyddade personuppgifter. Totalt besvarades enkäten av 1 115 personer, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 17 procent. Utifrån Skatteverkets erfarenhet av och förståelse för målgruppen, så var den relativt låga svarsfrekvensen delvis väntad. Målgruppen kan uppleva en hög nivå av stress och chock som gör det svårt att hinna eller orka prioritera att besvara en enkät. Därtill kan det tänkas finnas en viss oro kring att deltagande i enkäten på något sätt skulle kunna göra en spårbar, även om enkäten skickades ut säkert genom Skatteverkets förmedlingstjänst.

Resultaten, med reservation för svarsfrekvensen, ger vissa indikationer på att den upplevda hälsan hos personer med skyddade personuppgifter är sämre än för befolkningen i övrigt. De respondenter som har skydd av typen skyddad folkbokföring, uppger sämre hälsa än de som har typen av skydd sekretessmarkering. Resultaten ger indikationer på att respondenterna upplever omfattande praktiska problem i sitt vardagsliv som en följd av de skyddade personuppgifterna. Av respondenterna uppger 37 procent att de har fått sina personuppgifter röjda. Många uppger också att röjningen lett till allvarliga konsekvenser som att behöva flytta eller bli hittade och utsatta för hot eller våld. Konsekvenserna upplevs vara fler och allvarligare för personer som har skyddad folkbokföring, och värst drabbade är de som har skydd på grund av våld i nära relation.

Den kännedom som myndigheter har om utmaningarna kopplade till skyddade personuppgifter behöver fördjupas och kompletteras. Givet detta har Skatteverket identifierat ett behov av att ta fram mer strukturerad kunskap om de statliga myndigheternas utmaningar, förutsättningar och önskemål kopplat till att bidra till en mer enhetlig, säker och effektiv hantering av skyddade personuppgifter.

## 3.2 Framtagen fördjupad kunskap om utmaningarna

På förekommen anledning har Skatteverket under 2024 genomfört en kartläggande förstudie med syftet att ta fram mer strukturerad kunskap om de statliga kärnaktörernas utmaningar, förutsättningar och önskemål kopplat till att bidra till en mer enhetlig, säker och effektiv hantering av skyddade personuppgifter.

Förstudien kartlägger de frekventa frågor och problem som myndigheterna beskriver att personer med skyddade uppgifter möter idag, vilket existerande kunskapsmaterial (interna rutiner och riktlinjer, såväl som kommunikationsmaterial som sprids externt) som finns hos de 15 myndigheter som Skatteverket valt ut för samverkansnätverket under uppstartsskedet, samt vilka huvudsakliga teman och frågeställningar som informationsmaterial behöver adressera framåt för att bemöta dagens utmaningar och problem på ett effektivt och relevant sätt.

Förstudiens huvudsakliga resultat redovisas översiktligt nedan.

### **Myndigheternas information- och kommunikationsmaterial**

Det saknas idag uttrycklig reglering kring huruvida samt i vilken utsträckning myndigheter åläggs ha etablerade rutiner för löpande hantering av skyddade personuppgifter. Hantering av skyddade personuppgifter sker på olika sätt på olika myndigheter. I dagsläget har vissa myndigheter utförliga vägledningar och ändamålsenliga rutiner, medan vissa andra myndigheter är osäkra på huruvida deras tillvägagångssätt styrs av formaliserade rutiner eller enbart från praxis. Ett fåtal myndigheter uppger att de helt och hållet saknar övergripande rutiner för informationshantering av skyddade personuppgifter. Att behöva söka information om tillvägagångssätt i hantering för varje enskilt ärende beskrivs skapa en konstant oro hos medarbetare, bland annat för risken att råka begå tjänstefel.

Det saknas därtill uttrycklig reglering kring huruvida samt i vilken utsträckning myndigheter åläggs ha etablerade rutiner för att utse särskilda behöriga medarbetare, som är kvalificerade för att hantera och handlägga ärenden som berör skyddade personuppgifter. Det råder olika syn hos de olika myndigheterna på om man behöver genomföra säkerhetsprövning eller inte för att få kunna ha tillgång till skyddade personuppgifter. Vissa myndigheter beskriver även att det är problematiskt att det inte alltid är möjligt att säkerhetspröva sina medarbetare, eftersom detta gör det svårt att avgöra och säkerställa tillräcklig lämplighet. Faktum att myndigheter har olika syn på säkerhetsklassning för att hantera skyddade uppgifter har delvis berörts inom eSam, men det är en fråga av nationell angelägenhet som bör diskuteras vidare.

Samverkansmyndigheterna efterfrågar ett förtydligande av de olika skyddens innebörd och implikationer. Det råder en missuppfattning hos ett antal statliga aktörer av att skyddstyperna kan beskrivas som en hierarki. Denna missuppfattning bör Skatteverket bidra till att motverka, genom att förtydliga hur skydden förhåller sig till varandra. För det första efterfrågas en tydlig distinktion mellan de olika skydden. Information efterfrågas om vad respektive typ innebär för personen som lever med skyddade uppgifter, samt vad det innebär för den som ska hantera/handlägga uppgifterna. För det andra efterfrågas fördjupad information om kravställningarna och kriterierna för bedömning sett till respektive typ av skydd. Med detta menas den kravställning som föreligger för att respektive typ av skydd ska beviljas. Myndigheterna framhåller att det vore användbart med typiska fall eller illustrerande exempel, för att bättre förstå skillnaden mellan typerna. För det tredje efterfrågas fördjupad information om när och hur man blir av med skyddet.

Det finns sammantaget god information om skyddade uppgifter i ett antal interna och externa myndighetsunderlag, men dessa dokument har ofta ett annat tematiskt huvudområde som fokus, exempelvis informationssäkerhet generellt, eller vägledning kopplat till våldsutsatta kvinnor. I den mån det förekommer så är information och vägledning kopplat till skyddade uppgifter ett avsnitt i material som även berör mycket annat. Det material man har att tillgå är ofta relativt tekniskt och avgränsat till den egna verksamheten.

Resultaten visar vidare på att helhetsansvar för kommunikationsflödet saknas, och att myndigheterna kommunicerar i stuprör med målgruppen. Detta leder till att ingen myndighet har överblick över det kommunikationsmaterial och informationsunderlag som går ut till målgruppen. Den sammantagna bilden bland samverkansmyndigheterna är att det vore mycket givande för målgruppen att ha en samlad ingång till myndighetsinformation, en plattform som hjälper till att hitta rätt. En pedagogisk sammanställning av relevanta kontaktvägar beskrivs ha potential att skapa stort värde för målgruppen. Flera myndigheter vittnar om att det viktigaste för målgruppen kommunikativt är att veta var rätt stöd finns, och vilka kontaktvägar som är rätta och relevanta. Kontaktytorna uppfattas av målgruppen vara otydliga.

### **Utmaningar som personer med skyddade uppgifter beskrivs möta**

Det förekommer att målgruppen personer med skyddade uppgifter avslutar eller bryter mot skyddet, för att de upplever att tillvaron med skydd är ohållbar. Livets fundamentala aspekter präglas av tröghet och omständlighet. I praktiken genomför målgruppen ofta egna riskbedömningar, i syfte att kalibrera upprätthållande av skydd med att göra vardagen gångbar. Vissa personer som lever med skyddade personuppgifter väljer eller tvingas i praktiken att säga upp, avstå från eller nedgradera sin nivå av skydd för att kunna ta del av nödvändiga samhällsfunktioner eller för att kunna leva ett mer socialt normalt liv. En konsekvens av detta blir att vissa personer i stället bryter mot folkbokföringslagen, i ett försök att simulera det skydd som skyddad folkbokföring tidigare gett dem. Sänkta förväntningar på servicenivå, till följd av en återupprepad upplevelse av tröghet, riskerar att leda till sänkt förtroende för myndigheter generellt. Att målgruppen tappar tilltro till myndigheter generellt kan få som följd att gruppen i förlängningen avstår från att söka hjälp på olika sätt.

Svårigheten att ha ett digitalt vardagsliv förstärker avståndet till resten av samhället. Det är ett stort problem att personer som lever med skyddade personuppgifter har svårt att ta del av olika tjänster i samhället, framför allt gällande olika e-lösningar. Den tekniska utvecklingen och digitalisering går snabbt framåt i samhällets alla delar, men målgruppen kan inte ta del av utvecklingen på samma villkor som alla andra. Myndigheterna kan i regel inte möta förväntningarna som målgruppen har i stort vad gäller digitalisering.

Kommunikationen behöver utgå från målgruppens mottaglighet för information och kommunikation, och fördelas strategiskt över tid. Information skickas ut till målgruppen enbart när skyddet beviljats, vilket är en period som för målgruppen ofta präglas av hög nivå av stress och oro, omfattande livsförändringar samt andra försvårande omständigheter.

Följande att skydd beviljas, finns det ett behov av mer fördjupad information om vad övergången till den nya vardagen innebär och hur ens förväntansbild bör förändras kopplat främst till tidsåtgång, servicenivå, och kontaktvägar till olika myndigheter. I informationen som skickas ut när skyddet beviljas saknas information om de moment som individen tar

över ansvar för själv, exempelvis kallelser till tandläkare, mammografi, och bilbesiktning. Att kalibrera förväntansbilden utifrån verklighetsförankrad erfarenhet beskrivs vara en nödvändig förändring framåt. Att förmedla en sanningsenlig och verklighetsförankrad förväntansbild kräver dock en gedigen riskanalys i grunden, för att motverka att problembilden förstärks.

## 4 Genomförda åtgärder enligt uppdraget

Skatteverket har vidtagit ett antal åtgärder enligt uppdraget. En beskrivning av vidtagna åtgärder redogörs för nedan, följt av en fördjupning i åtgärdernas implikationer och en redogörelse för Skatteverkets planerade vidare åtgärder framåt.

### 4.1 Beskrivning av åtgärder

Skatteverket deltog i maj 2024 i ett uppföljande möte, tillsammans med andra myndigheter samt Jämställdhetsministern, om de åtgärder och arbete som vidtagits sedan 2022 då Jämställdhetsmyndigheten publicerade rapporten Skyddade personuppgifter – oskyddade personer. Det finns en förväntansbild att servicen för medborgare upprätthålls på hög och god nivå och att den ska vara digital, även för individer med skyddade uppgifter.

#### **Etablering av nationell samverkansstruktur**

Skatteverket har under våren 2024 initierat och formaliserat en nationell samverkansstruktur som möjliggör bättre informationspridning till och dialog med andra myndigheter. De inbjudna myndigheterna har identifierats av Skatteverket. Urvalsgrund för vilka myndigheter som Skatteverket har bedömt bör ingå i det nationella samverkansnätverket, består av att myndigheterna ska ha kontakt med personer som har skyddade personuppgifter, ska vara i behov av god kunskap för att upprätthålla skydd, samt ska kunna bidra med information till gemensamma kommunikationsaktiviteter framåt. Urvalet av myndigheter har initialt gjorts inför uppstarten av samverkansnätverket. Det är tänkbart att fler myndigheter kan kopplas till arbetet framåt, i takt med att samverkansnätverkets arbete fortlöper.

De parter som bjudits in till det nationella samverkansnätverket består av: Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Försäkringskassan, Integritetsskyddsmyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten, Kriminalvården, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Skolverket, SKR, Statens Servicecenter, Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen, samt Kronofogden.

Skatteverket har kallat till och agerat värd för två sammankomster för det nationella samverkansnätverket hittills. Det första tillfället ägde rum den 21 maj 2024. Inför uppstartstillfället etablerade Skatteverket relevanta kontaktytor hos samverkansmyndigheterna. Mötet ägnades åt att beskriva Skatteverkets befintliga kunskapsläge och pågående arbete i frågan, att beskriva samverkansnätverkets syfte i förhållande till Skatteverkets regeringsuppdrag, samt att beskriva den tilltänkta formen för samarbete inom nätverket framåt. Syftet med uppstartsmötet var ytterst att skapa samsyn och engagemang samt att säkerställa att de deltagande myndigheterna ingår en överenskommelse om att bidra till samverkansnätverket framåt. Det andra tillfället ägde rum den 24 september 2024, med fokus på genomgång av förstudiens resultat och diskussion om relevanta teman för kommande sammankomster.

#### **Fördjupat kunskapsunderlag genom ny förstudie**

Förstudien som Skatteverket har genomfört kartlägger bland annat de utmaningar som myndigheter ställs inför i nuläget kopplat till hantering av skyddade personuppgifter. Mot bakgrund av detta kunskapsunderlag, har Skatteverket förutsättningar att säkerställa att all verksamhetsutveckling och alla kommunikationsaktiviteter som genomförs framåt kommer att utgå från en uppdaterad och gällande lägesbild.

## 4.2 Implikationer av åtgärder

Regeringen har gett Skatteverket i uppdrag att bidra till en mer enhetlig, säker och effektiv hantering av skyddade personuppgifter. Föreslagna prioriterade åtgärder framåt syftar till att bidra till dessa målsättningar.

### Enhetlig hantering

Genom att bidra till att skapa gemensamma nationella riktlinjer i de fall där sådana saknas, kan Skatteverket förbättra förutsättningarna för nationell enhetlighet i hantering av skyddade personuppgifter. Samverkansmyndigheterna efterfrågar ställningstaganden, rutiner eller vägledning från högre instans i ett flertal frågor, däribland rekommendationer för implementering av särskild behörighet (med tillhörande nationella riktlinjer som tydliggör kravställning på dessa handläggare), samt vägledning i lämpliga kontaktvägar som myndigheter bör använda i kontakt med målgruppen. Genom att bidra fortsatt till en ökad samverkan mellan myndigheter, särskilt avseende spridning av befintligt kunskapsmaterial, kan Skatteverket bidra till en gemensam förflyttning till att utgå från målgruppens upplevelse och behov, snarare än myndighetens egna. Genom att bidra till att hanteringen av skyddade personuppgifter blir mer enhetlig, kan Skatteverket bidra till att minska oro hos målgruppen och myndigheterna.

### Säker hantering

Genom att agera samordnande i myndighetsgemensamma diskussioner om att identifiera nyckelsituationer där röjningar sker, så kan Skatteverket bidra till en mer säker hantering genom att dessa diskussioner mynnar ut i etablerade tillvägagångssätt för att hantera dessa högrisksituationer. Praxis bör utvecklas särskilt för hantering av situationer där röjningar främst riskerar att ske, och punktinsatser bör riktas mot verksamheter som har nyckelroller i detta.

Genom att höja kunskapsnivån hos nyckelaktörer i dessa situationer, kan den mänskliga faktorns inverkan på risken för röjning minskas, samtidigt som den upplevda tryggheten hos handläggare ökar. Att öka den upplevda tryggheten i hantering av dessa ärenden är en nödvändig förutsättning för att motverka beröringskräck. När ytterligare informations- och kommunikationsmaterial utvecklas framåt (som riktas till yrkesverksamma som handlägger dessa ärenden) bör konkreta tips och tricks, exempel på vanliga scenarion, samt gängse kontaktvägar att slussa vidare till, vara prioriterade för att öka handlingskraften. För att göra hanteringen av dessa uppgifter mer säker, är det centralt att följa upp ansvarsutkrävande vid röjningar, särskilt när underleverantörer är inblandade. Genom att bidra till att hanteringen av skyddade personuppgifter blir mer säker, kan Skatteverket bidra till att minska risken för röjningar.

### Effektiv hantering

Genom att underlätta för spridning av information och kommunikation mellan nationell, regional och lokal nivå kan effektivitetsvinster i informationsspridning uppnås. I dagsläget finns ett antal gedigna informations- och kommunikationsmaterial som tas fram av myndigheter på nationell nivå. Beroende på organisation så finns det olika utmaningar kopplat till att förmedla vidare detta material till regional och lokal nivå. Vissa myndigheter menar att det är svårt att säkerställa att material som sänds ut verkligen tas emot av mottagare, och att det är ännu svårare att kontrollera huruvida det används eller inte.

Effektiviserade metoder för informationsspridning är av stor vikt för att redan framtaget material ska kunna komma till användning.

Bättre digitaliseringsmöjligheter är av yttersta vikt för att målgruppen ska kunna effektivisera sin vardag. Ärenden som skulle kunna digitaliseras för målgruppen framåt bör undersökas. När nya digitala lösningar utvecklas framåt bör systemförvaltare i högsta möjliga mån bejaka användarvänlighet för målgruppen från start.

Genom att utveckla kommunikativt stöd som bidrar till att målgruppen får en bättre förståelse för hur de upprätthåller skyddet över tid, uppnås en högre effektivitet i skyddets förmåga att effektivt verka. Att omvärldsbevaka och uppdatera kunskap kring föränderliga hotbilder för att förebygga röjningar är ytterligare ett sätt att bidra till mer effektiv hantering. Proaktivitet i omvärldsbevakning leder till effektivitetsvinster sett till att det blir enklare att planera arbete och resurser. Prognoser blir mer pricksäkra och verksamheten blir bättre rustad för att möta samhällsutvecklingen. Genom att bidra till att den samlade hanteringen av skyddade personuppgifter blir mer effektiv, kan Skatteverket bidra till att minska tröghet och bristfällig service för målgruppen.

### **Samspelet mellan mer enhetlig, säker och effektiv hantering**

Det finns ett antal gemensamma beröringsgrunder mellan dessa målsättningar. En kombination av mer effektiv och enhetlig hantering förmodas stärka målgruppens förtroende för offentliga myndigheter. En mer enhetlig hantering innebär vinster i rättssäkerhet i den löpande hanteringen, och en säkrare hantering skulle i regel tendera att bli mer enhetlig. Det finns vissa gemensamma beröringsgrunder även mellan åtgärder som syftar till att främja effektivitet respektive säkerhet, men det föreligger även risk att dessa två målsättningar i praktiken medför avvägningar.

Viss risk föreligger för förvaltningspolitiska målkonflikter, särskilt mellan effektivitet och service. En sådan avvägning är den mellan samhällsekonomisk effektivitet och service för målgruppen. Vissa av myndigheternas grunduppdrag präglas av ett inneboende driv och kärnuppdrag att standardisera och effektivisera. Detta skapar utmaningar vad gäller skalbarhet för tekniska systemlösningar som fungerar även för målgruppen personer med skyddade uppgifter. När det ställs höga krav på verksamhetens effektivitet föreligger risker att denna effektivitet skapar utrymme för att misstag görs, som leder till röjningar i förlängningen. En annan sådan avvägning är den mellan säkerhet och service för målgruppen. Vissa delar av den offentliga förvaltningen upplever att de har svårt att begränsa den interna åtkomsten till skyddade personuppgifter – och att samtidigt upprätthålla en god nog nivå av tillgänglighet och service. Detta riskerar att leda till en avvägning där målgruppens säkerhet av nödvändighet prioriteras.



### 4.3 Fortsatta åtgärder

De fortsatta åtgärderna inom ramen för Skatteverkets regeringsuppdrag ska genomföras på ett sätt som säkerställer att dessa förhåller sig till Jämställdhetsmyndighetens och Integritetsskyddsmyndighetens angränsande regeringsuppdrag på ett effektivt sätt. Både Jämställdhetsmyndigheten och Integritetsskyddsmyndigheten är centrala samverkansmyndigheter, och deras fortsatta deltagande i samverkansnätverket bedöms vara av yttersta vikt för den nationella samverkansstrukturens fortsatta arbete.

#### Fortsatt förvaltning av samverkansnätverket

Skatteverket förvaltar fortsatt samverkansnätverket framåt. Regelbundenhet är en avgörande framgångsfaktor för att samverkansstrukturen ska uppfylla sitt huvudsyfte. Skatteverket avser att kalla till ytterligare en nätverkssammankomst 2024, och därefter fyra träffar årligen i fortsättningen. Nätverkssammankomsterna kommer framöver att anordnas utifrån ett tematiskt huvudfokus per tillfälle. Skatteverket planerar tematisering och innehåll i dessa träffar utifrån en långsiktig strategisk plan. Samverkansmyndigheternas önskemål för teman samlas in löpande och beaktas under planeringen. Nätverksträffarna är interaktiva i sin utformning, och syftar till att främja kunskapsutbyte samt att gemensamt diskutera utmaningar och möjliga lösningar framåt. Några exempel på huvudteman under kommande tillfällen är bland annat juridiska ramverk och begränsningar i lagstiftning, hantering av egna anställda med skyddade personuppgifter, spridning av Skatteverkets nyligen framtagna utbildning för hantering av skyddade personuppgifter samt fördjupning i problem kopplat till digitala utmaningar.

Nätverksträffarna främjar bred involvering av samverkansmyndigheterna genom att olika roller och funktioner från myndigheterna har möjlighet att delta vid respektive tillfälle, beroende på vilket huvudtema som planeras lyftas på träffen. Genom att involvera olika nyckelpersoner från myndigheterna vid de olika träffarna bidrar Skatteverket till att sprida kunskap till olika verksamhetsområden på myndigheterna. Detta skapar goda förutsättningar för vidare diskussion internt på respektive myndighet, vilket förbättrar förutsättningarna att initiera förändringsarbete på respektive myndighet.

#### Översyn av Skatteverkets information och kommunikation

Mot bakgrund av Skatteverkets ledarroll i samverkansnätverket samt förstudiens och enkätens slutsatser ser Skatteverket ett direkt behov av att se över den egna kommunikationen.

- **Översyn av hemsida.** Pågående arbete som Informationsnätverket inom skyddade personuppgifter genomför med stöd av Kund- och kommunikationsavdelningen. Möjlig utveckling av förslag om myndighetsgemensam digital portal för samlad information riktad till två målgrupper: personer med skydd och offentliga aktörer som kommer i kontakt med skyddade personuppgifter.
- **Framtagande av korta filmer.** Pågående arbete med översyn av förslag att ta fram lättillgängliga filmer i ämnet som riktar sig till personer med skyddade personuppgifter och även kan användas av andra aktörer än Skatteverket.
- **Informationsfolder/broschyr,** tryckt och digital. Bearbetning av förslag att ta fram kort och lättillgänglig information till personer som ansöker om eller har beviljats skyddade personuppgifter.

- **Riktad information till barn.** Barn ses i dagsläget främst som medföljande till sin vårdnadshavare och dennes skyddsorsak, vilket innebär att de inte får någon egen tydlig känsla av agens i situationen. I sammanhanget är det viktigt att hjälpa barn att förstå anledningen till att de behöver leva med skydd, särskilt när det gäller våld i nära relation som skyddsorsak. Ett särskilt stort behov finns det av att utveckla informationsmaterial med fokus på sociala medier. Det finns risk för att barnen röjer sig på sociala medier, och därför behövs det fördjupad information till vårdnadshavare som de kan förmedla vidare till barnet.

### **Eventuell myndighetsgemensam portal**

Det står enligt Skatteverkets mening klart att det finns ett mycket stort behov av att samla det material som redan finns om skyddade personuppgifter samt att göra det tillgängligt på ett effektivt sätt. Det gäller både målgruppen personer med skyddade personuppgifter och målgruppen offentliga aktörer som har i uppdrag att upprätthålla skyddet. En välkommen utveckling vore att tillgängliggöra materialet på ett nytt sätt genom en tydlig ingång som t ex en myndighetsgemensam digital samlingsplats eller portal.

### **Förstudie med privata aktörer**

Utifrån de slutsatser Skatteverket kunnat dra av den förstudie som gjorts med de myndigheter som ingår i det nationella samverkansnätverket och en kartläggning Skatteverket arbetar med beträffande det egna utvecklingsarbetet i myndigheten har beslut fattats att Skatteverket under 2024 även kommer att genomföra en förstudie med ett antal privata aktörer som har centrala roller i livet för individer med skyddade personuppgifter, som t ex posthantering och bankkontakter.