

## Kritik mot Skatteverket för hanteringen av underrättelser om felaktig folkbokföring

**Beslutet i korthet:** Skatteverket har vid hanteringen av underrättelser från enskilda, om att andra personer är felaktigt folkbokförda i deras bostad, dröjt i upp till 15 månader innan beslut om ändring i folkbokföringen har fattats. Enligt Skatteverket skapas ett ärende av administrativ karaktär när en underrättelse om felaktig folkbokföring kommer in till myndigheten. Om Skatteverket därefter på eget initiativ startar en utredning om bosättning för den person som uppges ha en felaktig folkbokföringsadress så inleds enligt myndigheten ett förvaltningsrättsligt ärende. ChefsJO konstaterar att även administrativa ärenden i princip faller inom förvaltningslagens tillämpningsområde och att föreskriften om snabb handläggning därför blir tillämplig när en underrättelse kommer in till Skatteverket, dvs. redan innan myndigheten beslutat att inleda en utredning om felaktig folkbokföring.

Att ha andra personer felaktigt folkbokförda i sin bostad kan på olika sätt påverka den enskilde negativt. Den som har lämnat underrättelsen får dock som utgångspunkt inte ställning som part i ärendet. ChefsJO anser att de uppgiftslämnare som berörs av den felaktiga folkbokföringen ändå normalt bör underrättas om Skatteverkets beslut att inleda utredning och avsluta ärenden, om de har begärt det. Skatteverket behöver därför informera berörda uppgiftslämnare om att de kan begära att bli underrättade om sådana beslut. Den informationen kan lämpligen lämnas på myndighetens webbplats eller direkt till den som lämnat in en underrättelse om felaktig folkbokföring.

ChefsJO är kritisk till de långa handläggningstiderna och konstaterar att de inte uppfyller förvaltningslagens krav på snabb handläggning. ChefsJO framhåller också att handläggningstiderna innebär att Skatteverket inte fullt ut klarar den uppgift som getts myndigheten i dess instruktion. ChefsJO ser positivt på det förändringsarbete som Skatteverket inlett, men inskräper vikten av att myndigheten följer upp och utvärderar såväl vidtagna som planerade åtgärder. ChefsJO noterar att en särskild utredare har fått i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder som bl.a. förbättrar förutsättningarna för att fastställandet av en persons bosättning är korrekt, och finner skäl att översända en kopia av detta beslut till utredaren och till Finansdepartementet.

### Anmälningar

I anmälningar som kom in till JO den 19 januari 2019–9 september 2019 framförde AA (dnr 466-2019), BB (dnr 1315-2019), CC (dnr 1701-2019) och DD (dnr 6412-19) klagomål mot Skatteverket.

AA anförde i huvudsak följande:

Den 4 januari 2018 anmälde han till Skatteverket att en för honom okänd person hade folkbokfört sig på hans adress. Vid kontakt med myndigheten den 16 oktober 2018 fick han veta att handläggningen av ärendet ännu inte hade påbörjats. Han har inte hört av myndigheten sedan dess.

BB anförde i huvudsak följande:

En för henne okänd person folkbokförde sig på hennes adress. Hon kontaktade Skatteverket den 5 juli 2018. Efter att ha fått ett röstkort för den felaktigt folkbokförde personen tog hon den 23 augusti 2018 återigen kontakt med myndigheten och fick då beskedet att det skulle ta minst åtta månader att undersöka saken. Hon flyttade in i huset i december 2013 och har i efterhand fått veta att personen varit folkbokförd där sedan början av november 2009. Inte heller den tidigare ägaren av huset visste vem personen var. Den 4 december 2018 gjorde hon ytterligare en anmälan till Skatteverket. Myndigheten meddelade då att de hade höga balanser och att de därför inte kunde svara på när hennes ärende skulle kunna komma att hanteras.

CC anförde i huvudsak följande:

I oktober 2017 upptäckte hon att fyra personer var felaktigt folkbokförda på hennes adress. Hon hade bott där sedan mars samma år. Efter kontakt med den tidigare hyresgästen fick hon veta att personerna var bekanta med den tidigare hyresgästen. Hon anmälde den felaktiga folkbokföringen till Skatteverket i november 2017 och uppgav i anmälan vad den tidigare hyresgästen hade berättat för henne. Skatteverket meddelade henne att handläggningstiden var cirka sju till åtta månader. Under sommaren 2018 kontaktade hon Skatteverket, för att höra hur handläggningen av ärendet fortskred. Myndigheten uppgav då att ärendet ännu inte hade börjat handläggas. Efter ny kontakt med Skatteverket fick hon under hösten 2018 veta att handläggningen hade påbörjats. Den 21 december 2018 fattade myndigheten beslut om att avregistrera de felaktigt folkbokförda personerna från hennes adress.

DD anförde i huvudsak följande:

I folkbokföringen finns uppgift om att en för honom okänd kvinna är skriven på hans adress. Under två års tid har han påtalat detta för Skatteverket. Det enda svar han har fått är att ärendet skulle skickas vidare till särskilda utredare, men att de hade mycket annat att göra.

### **Utredning**

En föredragande vid JO inhämtade muntliga upplysningar i ärendena med dnr 466-2019, dnr 1701-2019 och dnr 6412-2019. Handlingar togs in i ärende med dnr 1315-2019.

Anmälningarna i ärendena med dnr 466-2019, 1315-2019 och 1701-2019 remitterades var och en till Skatteverket, som i sina remissvar anförde bl.a. följande:

**Utredning [dnr 466-2019, JO:s anmärkning]**

Folk- och fastighetsavdelningen inom Skatteverket (FFA) har anført bl.a. följande:

Skatteverket tog den 4 januari 2018 emot en underrättelse om att EE stod felaktigt folkbokförd på AA:s adress i Göteborg.

Därefter kom det in sju underrättelser avseende EE:s folkbokföring enligt följande.

- Den 20 januari 2018 lämnar AA ytterligare en underrättelse om att EE inte bor på folkbokföringsadressen.
- Den 16 februari 2018 meddelar Centrala studiestödsnämnden, CSN, att brev till EE kommer i retur från folkbokföringsadressen.
- Den 14 mars 2018 meddelar CSN att EE har meddelat myndigheten att hon bor i Storbritannien och upplyser om vilken adress i Storbritannien som hon har uppgett.
- Den 4 april 2018 meddelar Försäkringskassan att brev till EE kommer i retur från folkbokföringsadressen.
- Den 12 september 2018 meddelar Försäkringskassan att brev till EE kommer i retur från folkbokföringsadressen och att hon bor i London sedan juli 2017.
- Den 2 januari 2019 meddelar Försäkringskassan att EE inte omfattas av socialförsäkringen i Sverige från och med den 17 juli 2017.
- Den 7 mars 2019 meddelar Kronofogden att brev till EE kommer i retur från folkbokföringsadressen.

Den 5 mars 2019 startade Skatteverket en utredning avseende EE:s folkbokföring. Skatteverket hade bedömt att informationen från AA var angelägen att åtgärda men inte haft anledning att bedöma situationen som högst prioriterad. Genom att informationen om ny adress inte uppmärksammades i hanteringen av underrättelserna kom det att dröja över ett år innan en utredning påbörjades.

Skatteverket har således hanterat de underrättelser som har kommit in avseende EE:s eventuellt felaktiga folkbokföring men inte tillvaratagit informationen om ny adress. Detta är en avvikelse från ordinarie arbetssätt. Skatteverket har bedömt underrättelserna som relevanta att åtgärda och har startat en utredning. På grund av prioriteringar inom folkbokföringsverksamheten påbörjades utredningen först mer än ett år efter att den första underrättelsen lämnades in. Det är en brist i Skatteverkets hantering att det inte vidtogs åtgärder för att få kontakt med EE redan i samband med att underrättelsen från CSN, med uppgift om en möjlig ny adress, lämnades in. Om Skatteverket då hade fått in en flyttanmälan från EE hade folkbokföringsuppgiften med stor sannolikhet kunnat ändras i nära anslutning till en sådan flyttanmälan.

Ett beslut avseende EE:s folkbokföring fattades den 23 april 2019 efter att tiden i en kungörelsedelgivning löpt ut. Beslutet innebar att EE avregistrerades från folkbokföringen i Sverige.

**Utredning [dnr 1315-2019, JO:s anmärkning]**

Folk- och fastighetsavdelningen inom Skatteverket har anført bl.a. följande.

BB lämnade in en impuls till Skatteverket den 5 juli 2018 om att FF var felaktigt folkbokförd på hennes adress i Kungsbacka.

Ett mejl från BB den 4 december 2018 besvarades den 7 december 2018 och kontakten avslutades den 20 februari 2019 med att BB meddelade att Skatteverkets hantering blivit föremål för en polisanmälan. Mejlkonversationen skapade ett nytt ärende som i princip hänvisade till inlämnad impuls i juli 2018.

BB:s första impuls fördelades till inkorgen Meddelande från annan. Om en medborgare exempelvis känner fara för liv och hem eller kan drabbas av ekonomiska konsekvenser, kan dessa impulser fördelas till en inkorg som heter Prioriterade ärenden. Det första ärendet bedömdes inte höra till denna kategori.

Det andra ärendet som registrerades efter BB:s kontakt med Skatteverket kom att fördelas till inkorgen Prioriterade ärenden. Den 12 mars 2019 påbörjades en utredning kring FF:s folkbokföringsadress.

Rutinerna kring hanteringen av inkomna impulser har såvitt framkommit efterlevts. Anledningen till att handläggningen inte påbörjats tidigare beror på balansläget inom bosättningskontroll. Utifrån balanssituationen kan hanteringen av BB:s första impuls anses ha varit felaktig. Det fanns inte skäl att värdera impulsen som prioriterad sett till de uppgifter som lämnades. När BB därefter mejlade i december 2018 kom hennes ärende att omprioriteras. Vad BB har uppgett om att hon varit i kontakt med Skatteverket tidigare framstår inte som osannolikt även om det inte har dokumenterats.

Ett beslut avseende FF:s folkbokföring fattades den 18 april 2019. Beslutet innebar att FF avregistrerades från folkbokföringen i Sverige.

#### **Utredning [dnr 1701-2019, JO:s anmärkning]**

Folk- och fastighetsavdelningen inom Skatteverket (FFA) har anfört bl.a. följande.

CC lämnade den 10 november 2017 en impuls till Skatteverket om att GG var felaktigt folkbokförd på hennes adress i Hägersten.

Skatteverket prioriterar åtgärder efter konsekvenserna för den enskilde (risk för bedrägerier eller andra brott mot den enskilde) respektive för samhället (t.ex. välfärds- och bidragsbrott). I vissa fall kan Skatteverket rätta till felet snabbt. I andra fall kan informationen vara osäker och ger inte underlag för att dra säkra slutsatser. I impulsen från CC framkom inte sådana omständigheter som gjorde att impulsen bedömdes som prioriterad.

Rutinerna kring hanteringen av inkomna impulser har såvitt framkommit efterlevts. Anledningen till att någon handläggning inte kunnat påbörjas tidigare beror på den prioritering Skatteverket har gjort av ärendet.

Ärendet tilldelades en handläggare den 15 november 2018 och en utredning påbörjades. Ett beslut avseende GG:s och övriga familjens folkbokföring fattades den 21 december 2018. Beslutet innebar att personerna registrerades utan känd hemvist.

#### **Lagar, rutiner m.m.**

I 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) anges att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

En person ska folkbokföras på den fastighet och i den kommun där han eller hon enligt 7 och 8–13 §§ är att anse som bosatt, se 6 § första stycket folkbokföringslagen.

En person anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon regelmässigt tillbringar eller, när byte av bostad har skett, kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila. Den som därigenom kan anses vara bosatt på fler än en fastighet anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon med hänsyn till

samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist. (Se 7 § folkbokföringslagen.)

Kan en persons bosättning med tillämpning av 7–12 §§ hänföras till en kommun men inte till en viss fastighet inom denna, ska han eller hon anses bosatt i kommunen, se 13 § folkbokföringslagen.

Kan en persons bosättning med tillämpning av 7–13 §§ inte hänföras till en kommun och ska personen inte avregistreras från folkbokföringen som utflyttad enligt 20 §, anses han eller hon sakna känd hemvist, se 13 a § folkbokföringslagen.

Den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska enligt huvudregeln avregistreras från folkbokföringen som utflyttad. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska avregistreras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist utom landet. (Se 20 § folkbokföringslagen.)

I 2 § andra stycket förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket anges att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.

I Skatteverkets handbok om bosättningskontroll, avsnitt 30.11.1, finns en beskrivning av hur kontroll ska ske då någon kan antas vara felaktigt folkbokförd i annans lägenhet eller fastighet.

### **Skatteverkets bedömning**

Skatteverkets arbets sätt i bosättningskontrollverksamheten

Folk- och fastighetsavdelningen på Skatteverket får årligen omkring 70 000 underrättelser från medborgare och myndigheter med information om personer som kan vara felaktigt folkbokförda. Ca 20 000 av dessa utgörs av underrättelser från privatpersoner. Det är inte ovanligt att flera underrättelser rör samma person. Underrättelserna innebär inte i sig en skyldighet för Skatteverket att vidta en viss åtgärd utan är information om att något kan vara fel i folkbokföringsregistret.

En stor del av underrättelserna avser fel som kan bero på fördröjning i anmälningar, okunskap eller andra typer av oavsiktliga fel. Även om en majoritet av uppgifterna anger ett fel i folkbokföringen bedömer Skatteverket att det ur ett proportionalitetsperspektiv inte är motiverat att eftersträva att samtliga dessa ska åtgärdas genom utredning. Myndighetens målsättning är i stället att underlätta för medborgarna att göra rätt och att inleda utredningar där förutsättningarna för själv rättelse är som lägst. Skatteverkets bild är att ungefär en tredjedel av de oavsiktliga felen i folkbokföringen rättas utan att myndigheten behöver vidta någon åtgärd, oftast genom att den som lämnat fel uppgift eller inte lämnat in en uppgift i tid rättar den på eget initiativ.

En förgranskning och en bedömning sker därför initialt av underrättelserna utifrån vilka som har störst konsekvens i samhället och vilken åtgärd som är proportionerlig. Underrättelserna grupperas sedan beroende på vem som har lämnat underrättelsen, vilken information den innehåller och vilken åtgärd som bedöms som relevant. De underrättelser som anses vara lämpliga att åtgärda genom en utredning kommer sedan att fortsätta vara aktiva och utredas av myndigheten.

Vid uppgift om en ny adress ska informationen användas för att komma i kontakt med personen det gäller för att öka möjligheten att en rättelse av adressen kan göras genom personens medverkan. Om det finns särskilda skäl, exempelvis då det bedöms finnas risk för bedrägerier eller andra brott mot den enskilde eller

risk för t.ex. välfärds- och bidragsbrott, kommer underrättelsen att vara prioriterad och handläggas skyndsamt.

De underrättelser som inte bedöms vara lämpliga att hantera genom en utredning eller som kan kopplas till en redan inkommen underrättelse avaktiveras. Informationen i en sådan underrättelse kan däremot aktualiseras i en senare utredning eller annan åtgärd, t.ex. om det kommer en ny underrättelse på samma person eller adress.

Det ingår i Skatteverkets ordinarie arbetssätt att skicka en påminnelse om att lämna en flyttanmälan när myndigheten får uppgift om en möjlig ny adress. För närvarande pågår ett utvecklingsarbete för att kunna nå samtliga personer som är anslutna till Mina meddelanden (dvs. de som skaffat en digital brevlåda hos t.ex. Kivra eller Min myndighetspost). De ska med automatik få en påminnelse om att anmäla ny adress så snart en underrättelse om felaktig folkbokföring kommer in till Skatteverket. En underrättelse kan även komma att utgöra underlag för bedömningar av hur Skatteverket kan utveckla sitt systematiska arbete mot olika risker i folkbokföringsregistret.

Av de underrättelser som kom in till Skatteverket under 2018 har ca 25 000 bedömts vara sådana att de ska hanteras genom att myndigheten vidtar en individuell åtgärd, vanligtvis en utredning. Skatteverket har i dagsläget en balans på mellan 20 000 och 25 000 underrättelser som ska utredas.

Att förbättra hanteringen av underrättelserna är ett prioriterat område för Skatteverket. Det pågår därför utveckling av såväl teknik som arbetssätt för att skapa förutsättningar att på ett tillfredsställande sätt genomföra de åtgärder som krävs för att upprätthålla ett korrekt folkbokföringsregister. Det genomförs även förebyggande åtgärder i syfte att nå ut med information om folkbokföringsadress.

Hantering av AA:s underrättelse till Skatteverket [*dnr 466-2019, JO:s anm.*]

Handläggningstiden från det att ärendet började utredas till dess det beslutades om avregistrering från folkbokföringen för den person som var skriven hos AA var en månad och 18 dagar. Det hade emellertid dröjt 14 månader från det att AA kom in med sin första underrättelse till dess en utredning påbörjades. Att det dröjde så pass länge beror i grunden på den stora mängden bosättningskontrollärenden som Skatteverket har att hantera. Det berodde i detta fall också på att det inte kommit fram uppgifter som gjorde att Skatteverket bedömde ärendet som prioriterat.

Skatteverket tog inte till vara den information om ny adress som kom in från CSN i mars 2018 och därför skickades inte någon påminnelse till EE om att lämna in en flyttanmälan. Detta var en avvikelse från rutinerna och får anses som en brist i hanteringen. Det går emellertid inte att veta om ett sådant utskick hade lett till att en flyttanmälan lämnats in av EE och påskyndat handläggningen.

AA har inte varit part i ärendet om folkbokföring av den person som felaktigt var skriven på hans adress. Han har emellertid haft ett intresse av att ärendet skulle handläggas och Skatteverket beklagar att den stora balansen av ärenden som ska utredas inneburit att det dröjt mer än 15 månader innan Skatteverket ändrade folkbokföringsuppgifterna för den person som var skriven på AA:s adress.

Hantering av BB:s underrättelse till Skatteverket [*dnr 1315-2019, JO:s anm.*]

Handläggningstiden från det att ärendet började utredas till dess det beslutades om avregistrering från folkbokföringen för den person som var skriven hos BB var en dryg månad. Det hade emellertid dröjt 8 månader från det att BB kom in med sin första underrättelse till dess en utredning påbörjades. Att det dröjde så pass länge beror i grunden på den stora mängden bosättningskontrollärenden som Skatteverket har att hantera. Det berodde i detta fall också på att det först i samband med BB:s kontakt i december 2018 och den skriftväxling som följde kom fram uppgifter som gjorde att Skatteverket bedömde ärendet som prioriterat.

BB har inte varit part i ärendet om folkbokföring av den person som felaktigt var skriven på hennes adress. Hon har emellertid haft ett intresse av att ärendet skulle handläggas och Skatteverket beklagar att den stora balansen av ärenden som ska utredas inneburit att det dröjt mer än nio månader innan Skatteverket ändrade folkbokföringsuppgifterna för den person som var skriven på BB:s adress.

Hanteringen av CC:s underrättelse till Skatteverket [dnr 1701-2019, JO:s anm.]  
Handläggningstiden från det att ärendet fick en handläggare tilldelad till dess det beslutades om ny folkbokföring för personerna som var skrivna hos CC var en dryg månad. Det hade emellertid dröjt ett år från det att CC kom in med sin underrättelse till dess ärendet fick en handläggare tilldelad. Att det dröjde så pass länge beror i grunden på den stora mängden bosättningskontrollärenden som Skatteverket har att hantera. Det berodde i detta fall också på att det inte kommit fram uppgifter som gjorde att Skatteverket bedömde ärendet som prioriterat.

CC har inte varit part i ärendet om folkbokföring av de personer som felaktigt var skrivna på hennes adress. Hon har emellertid haft ett intresse av att ärendet skulle handläggas och Skatteverket beklagar att den stora balansen av ärenden som ska utredas inneburit att det dröjt mer än 13 månader innan Skatteverket ändrade folkbokföringsuppgifterna för de personer som var skrivna på CC:s adress.

Anmälarna gavs tillfälle att kommentera respektive remissvar. BB och CC avhörde inte. AA kommenterade remissvaret och anförde i huvudsak följande:

Den långsamma handläggningen är systematisk. Skatteverket tar inte hänsyn till information om felaktiga uppgifter. I stället prioriterar myndigheten att personer är folkbokförda någonstans framför att folkbokföringsadressen ska vara korrekt. Han har återsänt ett femtiotal brev från inkassobolag, Kronofogden och andra myndigheter. Det har inte funnits anledning för Skatteverket att misstro hans anmälan om felaktig folkbokföring. Han hade då bott där i tio års tid och bifogade dessutom sitt hyreskontrakt som bevis på detta.

JO begärde även att Skatteverket skulle yttra sig över anmälan i ärendet med dnr 6412-2019. I remissen upplyste JO om de ärenden som redan hade remitterats samt uppmanande Skatteverket att särskilt besvara följande frågor:

1. Hur diarieförs en underrättelse?
2. Innebär en underrättelse att ett ärende alltid inleds? Om inte, vad utgör den rättsliga grunden för detta ställningstagande? Om en underrättelse inte initialt leder till att ett ärende inleds, kan en underrättelse i ett senare skede leda till att ett ärende inleds? Om ja, vad utgör den rättsliga grunden för detta ställningstagande?
3. Är det den enskilde, vilken lämnat underrättelsen, som anses inleda ärendet eller inleds ärendet på initiativ av Skatteverket? Uppfattas en enskild som lämnat underrättelsen i något fall som part i ärendet?
4. Skatteverket har i de ovannämnda yttrandena anført att underrättelserna inte i sig innebär en skyldighet för Skatteverket att vidta en viss åtgärd. Vad utgör den rättsliga grunden för detta ställningstagande?

5. Skatteverket har även i de ovannämnda yttrandena anfört att en förgranskning och en bedömning sker initialt av underrättelserna och att de sedan grupperas beroende på vem som har lämnat underrättelsen, vilken information den innehåller och vilken åtgärd som bedöms som relevant. Vad menas specifikt med detta? Vilka kriterier ska vara uppfyllda för att en underrättelse ska åtgärdas genom en utredning?
6. Hur uppfattar Skatteverket hanteringen av underrättelser, är det fråga om ärendehandläggning och/eller faktiskt handlande?
7. Avslutas alla ärenden med ett beslut? Om inte, vad utgör den rättsliga grunden för detta ställningstagande? Hur hanteras ärenden som inte avslutas genom ett sådant beslut?
8. Får den enskilde någon information om Skatteverkets arbets sätt i bosättningskontrollverksamheten eller någon annan återkoppling?
9. Får den enskilde, om ett ärende avslutas genom ett beslut, del av beslutet?
10. Vilka åtgärder som nämns i de ovan redovisade yttrandena har vidtagits för att upprätthålla ett korrekt folkbokföringsregister och när har de vidtagits?

I sitt remissvar den 14 februari 2020 anförde Skatteverket bl.a. följande:

#### **Utredning**

Folk- och fastighetsavdelningen inom Skatteverket har lämnat en redogörelse och uppgett följande.

DD lämnade den 17 augusti 2018 en underrättelse, även kallad impuls, muntligen till Skatteverkets skatteupplysning om att HH var felaktigt folkbokförd på hans adress. Enligt uppgifterna i underrättelsen hade DD varit i kontakt med sin bostadsrättsförening som uppgett att man där inte kände till vem HH var. Underrättelsen tilldelades diarienummer 18 50 615 052 och fördelades till en inkorg. Den 24 maj 2019 kontaktade DD återigen Skatteverket via skatteupplysningen. Den som tog emot samtalet gjorde en tjänsteanteckning om att DD tyckte att det var jobbigt att den okända kvinnan var felaktigt folkbokförd på hans adress.

Den 4 december 2019, i samband med att ärendet aktualiserades med anledning av JO:s remiss, tog en handläggare kontakt med bostadsrättsföreningen. Den 5 december 2019 lämnade bostadsrättsföreningen information om att HH bor i gårdshuset som tillhör fastigheten. Hon hade samma lägenhetsnummer som DD men bodde i en annan uppgång i fastigheten och skulle ha ett B efter gatunumret för att särskilja adresserna. Den 5 december 2019 gjordes en så kallad administrativ ändring av HH:s adressuppgift i folkbokföringsdatabasen.

#### **Lagar, rutiner m.m.**

Enligt 6 § folkbokföringslagen (1991:481) ska en person folkbokföras på den fastighet och i den kommun där han eller hon enligt 7 och 8–13 §§ samma lag är att anse som bosatt. En person som folkbokförs på en fastighet som innehåller flera bostadslägenheter ska folkbokföras också på lägenhet. Med bostadslägenhet



avses lägenhet som är registrerad i lägenhetsregistret enligt lagen (2006:378) om lägenhetsregister.

Skatteverket beslutar i ärende enligt folkbokföringslagen efter anmälan eller ansökan eller annars när det finns skäl till det, se 34 § folkbokföringslagen.

Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder, se 2 § andra stycket förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

I Skatteverkets handbok om bosättningskontroll, avsnitt 30.11.1, finns en beskrivning av hur kontroll ska ske då någon kan antas vara felaktigt folkbokförd i annans lägenhet eller fastighet.

I Skatteverkets interna ställningstagande Flyttning – komplettering/ändring av lägenhetsnummer och littera anges när myndigheten kan göra en så kallad administrativ ändring av en adressuppgift. En förutsättning är att folkbokföringen från början skett på korrekt fastighet. När det kan anses klarlagt att någon flyttning faktiskt inte skett kan uppgifter ändras med kompletterande uppgifter från personen. En administrativ ändring kan göras vid felaktig eller saknad uppgift om lägenhetsnummer och vid ändring av uppgift om littera (t.ex. från Folkbokföringsgatan 1 A till 1 B) och borttag av c/o-adress. En förutsättning för att ändra littera är att adressen finns i adressregistret samt att den är fastställd. Komplettering av uppgifter kan ske skriftligen eller muntligen. Om det råder osäkerhet om vad som är korrekt bör kontakt tas med fastighetsägare eller kommun.

#### **Skatteverkets bedömning**

Av utredningen i ärendet framgår att när DD den 17 augusti 2018 kontaktade skatteupplysningen med information om att HH var felaktigt folkbokförd på hans adress uppgav han samtidigt att han varit i kontakt med sin bostadsrättsförening, som enligt uppgift inte kände till vem HH var. När underrättelsen granskades fanns ingen information som tydde på att det var en granne som av misstag blivit folkbokförd på DD:s lägenhet och att det därmed skulle bli fråga om en mycket enkel utredning. Förgranskningen innebar inte heller att det skickades ut någon påminnelse till HH om att anmäla flyttning, eftersom det inte fanns någon uppgift om en möjlig annan adress.

Då det inte fanns någon uppgift om att den påtalade felaktigheten skulle innebära att DD led ekonomisk skada eller var utsatt för hot kom ärendet vid förgranskningen att hamna i en gruppering av ärenden med lägre prioritet. Nio månader senare, den 24 maj 2019, kontaktade DD återigen Skatteverket via skatteupplysningen. Den som tog emot samtalet gjorde en tjänsteanteckning om att DD tyckte att det var jobbigt att den okända kvinnan var felaktigt folkbokförd på hans adress. Skatteverket har förståelse för att det upplevs mycket negativt att ha en okänd person skriven på sin adress. Samtidigt kan Skatteverket såhär i efterhand ändå inte se att den uppgiften, utifrån de rutiner som finns, borde ha lett till att ärendet prioriterades om och fick förtur framför andra ärenden. Såsom Skatteverket har beskrivit i tidigare yttranden till JO finns det en stor balans av ärenden som ska utredas särskilt. Tiden det tar innan ett fel rättas kan därför tyvärr uppgå till väl över ett år. Ändringen i folkbokföringen görs när beslut om ny folkbokföring fattats. Det saknas laglig möjlighet att folkbokföra en person på ”oklar bosättning” eller motsvarande, medan utredningen genomförs.

Skatteverket anser att en person som lämnat en underrättelse om en felaktig adress i folkbokföringen inte får ställning som part i det ärende om folkbokföring som inleds på Skatteverkets eget initiativ. Samtidigt har DD i detta fall, eftersom felet rört hans egen folkbokföringsadress, haft ett intresse av att ärendet skulle utredas. Skatteverket beklagar att den stora balansen av ärenden som ska utredas har inneburit att det dröjt mer än 15 månader innan myndigheten ändrade folkbokföringsuppgifterna för den person som var skriven på DD:s adress. Det är

Skatteverkets förhoppning att de åtgärder som vidtas för att förbättra hanteringen av det stora antalet underrättelser som kommer in, ca 70 000 st. varje år, ska leda till att fel av detta slag kan åtgärdas snabbare.

Härutöver bör nämnas att regeringen har tillsatt en utredning som tagit namnet Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer (Fi 2019:05), som bl.a. ska föreslå åtgärder som minskar risken för att oriktiga uppgifter blir registrerade i folkbokföringsdatabasen och förhindrar att en person blir folkbokförd där den inte är bosatt. Skatteverket följer utredningens arbete och ser fram emot att ta del av förslagen som utredningen kommer att lämna.

I sitt remissvar såvitt gäller de frågor som JO ställde, anförde Skatteverket följande:

#### **Frågor om bosättningskontrollverksamheten (JO:s dnr 6412-2019)**

Riksdagens ombudsmän (JO) har bett Skatteverket svara på tio frågor som rör hanteringen av underrättelser om felaktig folkbokföring.

Folkbokföringsverksamheten hos Skatteverket handlägger ärenden i olika system. Dessa är Riksfolkbokföringen (Poff), där folkbokföringsdatabasen finns, och de separata applikationerna Internordisk Flytt och Folke. När det gäller underrättelser om fel i folkbokföringen är det Poff och Folke som används. I redogörelsen kommer även myndighetsbrevlådan och Flexite att nämnas. Myndighetsbrevlådan är ett system som Skatteverket har för att ta emot och ordna elektroniska meddelanden som kommer in via webben eller med e-post. I myndighetsbrevlådan fördelas meddelandena till inkorgar där de tas om hand av den avdelning eller verksamhet inom Skatteverket som bör hantera saken. Skatteupplysningen använder systemet Flexite, där information från personer som ringer in kan dokumenteras.

Den information om adressfel i folkbokföringen som enskilda och myndigheter lämnar till Skatteverket kallas inom bosättningskontrollverksamheten för underrättelser eller impulser. Det är emellertid endast vissa, i 2 § folkbokföringsförordningen utpekade, myndigheter som har en formell underrättelseskyldighet. Därmed vore det i förvaltningsrättsligt hänseende mer korrekt att kalla information från en sådan myndighet för underrättelse och den information som enskilda lämnar på eget initiativ för anmälningar om adressfel i folkbokföringen. När man talar om anmälningar inom folkbokföringen är det emellertid främst flyttanmälningar som avses. För att undvika begreppsförvirring kommer därför begreppet underrättelse även fortsättningsvis att användas för att beteckna den information om fel i folkbokföringen som enskilda lämnar. Skatteverket anser dock att en underrättelse som kommer in från en enskild person är att anse som en anmälan om ett sådant fel.

#### **Lagar m.m.**

Förvaltningslagen gäller vid förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och vid domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden, se 1 § förvaltningslagen (2017:900).

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt, se 33 § förvaltningslagen.

Enligt 6 § folkbokföringslagen (1991:481) ska en person folkbokföras på den fastighet och i den kommun där han eller hon enligt 7 och 8–13 §§ samma lag är att anse som bosatt. En person som folkbokförs på en fastighet som innehåller flera bostadslägenheter ska folkbokföras också på lägenhet. Med bostadslägenhet avses lägenhet som är registrerad i lägenhetsregistret enligt lagen (2006:378) om lägenhetsregister.

Skatteverket beslutar i ärende enligt folkbokföringslagen efter anmälan eller ansökan eller annars när det finns skäl till det, se 34 § folkbokföringslagen.

Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder, se 2 § andra stycket förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

Så snart det finns anledning att anta att den adress en person har inte är registrerad i folkbokföringen, ska Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Transportstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och kommun, med undantag för socialtjänsten, underrätta Skatteverket om adressen. Underrättelse ska även lämnas så snart det finns anledning att anta att den adress som är registrerad i folkbokföringen är felaktig eller ofullständig. (Se 2 § folkbokföringsförordningen [1991:749].)

### **1. Hur diarieförs en underrättelse?**

En underrättelse från en enskild person som kommer in muntligen till skatteupplysningen hanteras där så att uppgifterna dokumenteras i ett formulär i Flexite. När formuläret är ifyllt skickas det elektroniskt till myndighetsbrevlådan. Om underrättelsen kommer in elektroniskt hamnar den direkt i myndighetsbrevlådan. I myndighetsbrevlådan fördelas det till inkorgen ”bokkontroll”, som bemannas av Skatteverkets folkbokföringssektion i Helsingborg. Där skriver en handläggare ut dokumentet och skickar det till en inläsningscentral. Inläsningscentralen skannar in dokumentet och det hamnar i Folke i inkorgen ”okänd handling”. Handläggare på folkbokföringssektioner i Norrköping och Eskilstuna granskar dokumentet och lägger in personnummer på den person vars uppgifter uppges vara felaktiga, ärendetyp (bokkontroll underrättelser) och vem som lämnat underrättelsen (t.ex. ”Centrala studiestödsnämnden”, ”Försäkringskassan” eller ”meddelande från annan”). Då skapas även ett diarienummer och underrättelsen fördelas maskinellt till en inkorg i Folke utifrån uppgiftslämnare. Kategorin ”meddelande från annan” hamnar i en inkorg. När ärendet i Folke ska hanteras måste det registreras även i Poff. Ärendet får samma diarienummer i Poff som det hade i Folke.

### **2. Innebär en underrättelse att ett ärende alltid inleds? Om inte, vad utgör den rättsliga grunden för detta ställningstagande? Om en underrättelse inte initialt leder till att ett ärende inleds, kan en underrättelse i ett senare skede leda till att ett ärende inleds? Om ja, vad utgör den rättsliga grunden för detta ställningstagande?**

En underrättelse om felaktig folkbokföring innebär inte alltid att ett förvaltningsrättsligt ärende, som ska utmynna i ett beslut, inleds. Den leder dock alltid till att ett diarienummer skapas i verksamhetssystemet Folke, dvs. att det skapas ett ärende av rent administrativ karaktär. Underrättelsen kan också innebära att det sedan inleds ett förvaltningsrättsligt ärende rörande bosättning för den person som uppges ha en felaktig folkbokföringsadress. Det görs då med stöd av 34 § folkbokföringslagen.

### **3. Är det den enskilde, vilken lämnat underrättelsen, som anses inleda ärendet eller inleds ärendet på initiativ av Skatteverket? Uppfattas en enskild som lämnat underrättelsen i något fall som part i ärendet?**

Om ett ärende om bosättning avseende den person som underrättelsen avser inleds sker det på Skatteverkets initiativ. Det är enligt folkbokföringslagen inte möjligt för den som lämnat underrättelsen att inleda ett ärende avseende någon annans bosättning. Om ett sådant ärende inleds på Skatteverkets initiativ är den som lämnat underrättelsen inte part i ärendet.

**4. Skatteverket har i de ovan nämnda yttrandena anfört att underrättelserna inte i sig innebär en skyldighet för Skatteverket att vidta en viss åtgärd. Vad utgör den rättsliga grunden för detta ställningstagande?**

I Skatteverkets instruktion anges att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Myndigheten har möjlighet att ex officio inleda ärenden om en persons folkbokföring. Vem som helst kan också underrätta Skatteverket om ett visst förhållande.

Skatteverkets uppfattning att det inte uppkommer någon skyldighet att vidta en viss åtgärd grundar sig i att den som påtalat felet inte är att anse som part och inte kan initiera ett ärende avseende en annan persons folkbokföring hos Skatteverket. Ett rättsligt resonemang om detta finns nedan under punkten 7.

**5. Skatteverket har även i de ovan nämnda yttrandena anfört att en förgranskning och en bedömning sker initialt av underrättelserna och att de sedan grupperas beroende på vem som har lämnat underrättelsen, vilken information den innehåller och vilken åtgärd som bedöms som relevant. Vad menas mer specifikt med detta? Vilka kriterier ska vara uppfyllda för att en underrättelse ska åtgärdas genom en utredning?**

Det som i bosättningskontrollverksamheten går under benämningen utredning är när en handläggare får ärendet för att vidta åtgärder utifrån uppgifterna i det enskilda fallet, t.ex. hämta in upplysningar från den vars folkbokföring det gäller eller en fastighetsägare. I det följande kallas en sådan utredning för särskild utredning.

En åtgärd som Skatteverket i många fall vidtar direkt efter att en underrättelse kommit in är att skicka ut en påminnelse om flyttanmälan till den vars folkbokföring uppges vara felaktig. Detta görs sedan den 26 juni 2019 automatiskt om personen har en digital brevlåda ansluten till Mina meddelanden (t.ex. Kivra eller Min myndighetspost) och åtgärden dokumenteras då i ärendet i Folke. Om personen inte kan kontaktas på det sättet kommer en påminnelse att skickas ut med post i samband med förgranskningen om granskaren ser att det finns en uppgift om eventuellt ny adress i underrättelsen.

Förgranskningen görs omgående när diarieföring skett i Folke och ärendet hamnat i en inkorg. Den prioritering som görs i förgranskningen har varierat över tid och justeras genom den kunskapsbank som verksamheten löpande bygger upp. Förgranskningen innebär att det påbörjas en utredning som syftar till att sälla fram de fall där Skatteverket bör inleda ett förvaltningsrättsligt ärende rörande bosättning för den person som uppges ha en felaktig folkbokföringsadress. Åtgärder där externa kontakter tas, med t.ex. en fastighetsägare, annan myndighet eller annan verksamhetsgren inom Skatteverket, innebär att det påbörjas ett förvaltningsrättsligt ärende om bosättning.

Högst prioritet för särskild utredning har underrättelser som innehåller information som visar att en person lider ekonomisk skada eller är utsatt för hot. Dessa ärenden hanteras omgående och har korta handläggningstider. Om underrättelsen inte innehåller sådan information får den lägre prioritet. Det bör dock understrykas att majoriteten av de underrättelser som lämnats av privatpersoner hittills har bedömts som angelägna att åtgärdas och utgör en stor mängd ärenden. Om ny information tillkommer i ett enskilt ärende innan det börjar utredas kan det påverka prioriteringen. Underrättelserna grupperas därefter med hjälp av den information som finns i folkbokföringsdatabasen.

Grupperingen görs utifrån typen av fel, t.ex. att personen inte längre finns kvar i landet. När handläggare sedan plockar ärenden från dessa grupperingar görs inledningsvis en kontroll av om felet finns kvar. Många fel kommer i detta läge konstateras vara "läkta" genom att det kommit in en flyttanmälan och adressen har ändrats. Om så inte är fallet påbörjas den särskilda utredningen. I de fall en särskild utredning görs är det inte ovanligt att den blir omfattande och tar lång tid, framför allt när den person utredningen gäller inte vill medverka till en

korrekt folkbokföring. Ändringen i folkbokföringen görs när beslut om ny folkbokföring fattats. Det saknas laglig möjlighet att folkbokföra en person på ”oklar bosättning” eller motsvarande, medan utredningen genomförs.

**6. Hur uppfattar Skatteverket hanteringen av underrättelser, är det fråga om ärendehandläggning och/eller faktiskt handlande?**

Samtliga underrättelser som kommer in blir diarieförda i ett ärendehanteringssystem. Såsom beskrivits ovan under punkten 2 skapas då ett ärende av rent administrativ karaktär. Om underrättelsen därefter leder till att en utredning startas rörande bosättningen för den person som uppges ha en felaktig folkbokföringsadress blir det fråga om ärendehandläggning i ett förvaltningsrättsligt ärende.

**7. Avslutas alla ärenden med ett beslut? Om inte, vad utgör den rättsliga grunden för detta ställningstagande? Hur hanteras ärenden som inte avslutas genom ett sådant beslut?**

En underrättelse om felaktig folkbokföring blir inte materiellt anhängig hos Skatteverket eftersom den person som lämnar anmälan inte kan vara part (saklegitimerad). Skatteverket fattar därför inte några beslut med anledning av underrättelsen. Om Skatteverket, mot bakgrund av den information som kommer fram genom underrättelsen samt eventuell utredning, finner att den enskildes folkbokföring är felaktig, fattas beslut på Skatteverkets initiativ. Om Skatteverket, efter utredning, finner att den enskildes folkbokföring inte ska ändras meddelas den enskilde som utreds om att utredningen läggs ner. Om Skatteverket väljer att inte vidta någon utredning så stängs det administrativa ärendet ned. Ärendet kan då inte återupptas med samma diarienummer, men i ett nytt ärende kan en koppling till det tidigare ärendet göras om det rör samma fel. På så sätt finns även informationen i en tidigare underrättelse tillgänglig i det nya ärendet.

Vem som ska anses ha partsställning i första instans har utvecklats i rättspraxis och diskuteras i doktrin. Lundell och Strömberg skriver t.ex. i *Allmän förvaltningsrätt följande* (2016, s. 102). Om initiativet till ett ärendes upptagande tas av den beslutande myndigheten själv, kan myndigheten inte anses ovillkorligen skyldig att meddela beslut i saken. Myndighetens plikt att ta upp och fullfölja ett ärende är här en följd av dess instruktionsenliga skyldighet att tillvarata vissa allmänna intressen. Myndighetens eget initiativ har därför ingen självständig betydelse för dess skyldighet att meddela beslut i saken. Skulle det visa sig, att inget beslut är påkallat, bör myndigheten därför kunna nedlägga ärendet utan att fatta något formligt beslut.

**8. Får den enskilde någon information om Skatteverkets arbetsätt i bosättningskontrollverksamheten eller någon annan återkoppling?**

Det finns ingen rutin som innebär att den enskilde som lämnat underrättelsen får någon sådan information eller återkoppling. Utredningen i folkbokföringsärendet sker med den person vars folkbokföring det gäller. Om den enskilde tar kontakt med skatteupplysningen eller handläggaren, om det finns en sådan tilldelad, lämnas information om arbetsättet i bosättningskontrollverksamheten. Det finns ett dokument framtaget med den information som skatteupplysningen ska lämna, som bifogas denna promemoria (*bilagan har utelämnats här, JO:s anm.*).

Det saknas lagstöd för att underrätta den som lämnat in underrättelsen om de åtgärder som vidtas när ett folkbokföringsärende inlets rörande en annan persons bosättning. Vid kontakt med Skatteverket får en bedömning göras om uppgifter om handläggningen kan lämnas ut med beaktande av regleringen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

**9. Får den enskilde, för det fallet att ett ärende avslutas genom ett beslut, del av beslutet?**

Det är endast den person vars folkbokföring det gäller som får del av beslutet i folkbokföringsärendet i enlighet med bestämmelsen om underrättelse om innehållet i beslut i 33 § förvaltningslagen.

**10. Vilka åtgärder som nämns i de ovan redovisade yttrandena har vidtagits för att upprätthålla ett korrekt folkbokföringsregister och när har de vidtagits?**

Sedan den 26 juni 2019 skickar Skatteverket automatiskt en påminnelse via Mina meddelanden till den person som i underrättelsen uppges vara felaktigt folkbokförd, förutsatt att personen har en digital brevlåda. Det pågår vidare ett arbete med att utveckla en tjänst där privatpersoner, via Mina sidor på skatteverket.se, ska kunna både se och rapportera eventuellt felaktigt folkbokförda på den egna adressen. Tjänsten kommer att lanseras under våren 2020. Genom detta underlättar myndigheten för enskilda att lämna relevant information till Skatteverket. Om personen skickar en underrättelse om fel i folkbokföringen via Mina sidor kommer hen i anslutning till detta att få se en informationstext om hur Skatteverket hanterar underrättelsen och hur myndigheten arbetar med bosättningskontroll. Tjänsten kommer på lite längre sikt att medföra ökade möjligheter att ta tillvara och maskinellt hantera information i underrättelserna. När informationen kommer in elektroniskt ger det nämligen möjlighet att sortera och bearbeta informationen på ett annat sätt än vad som är möjligt vid manuell hantering. Elektroniskt inhämtade uppgifter ger även möjlighet att skapa system där det automatiskt hämtas in relevant information från andra myndigheter och från beskattningsverksamheten, vilket skulle korta ner handläggningstiden. För ett sådant system med automatisk hämtning av information från andra myndigheter eller verksamhetsgrenar kan det emellertid krävas lagstiftningsändringar. Den elektroniskt insamlade informationen kommer även att användas i de analyser som görs i syfte att minska folkbokföringsfelet. Utveckling pågår också som innebär att myndigheter ska kunna lämna sina underrättelser elektroniskt.

Det bedrivs samtidigt ett förebyggande arbete inom folkbokföringsverksamheten för att öka kunskapen om folkbokföringen generellt och om vikten av att anmäla flyttning. Skatteverket har under det senaste året förbättrat informationen på webbplatsen, skapat korta informationsfilmer till olika målgrupper och samverkat med olika externa aktörer såsom t.ex. fastighetsägare, kommuner, högskolor och universitet. Skatteverket för en dialog med Svensk adressändring AB för att minska risken för missförstånd om vad deras tjänster omfattar och vad som är uppgifter som måste hanteras av Skatteverket. Genom den nya tjänsten på Mina sidor kommer enskilda inte endast kunna kontrollera om andra personer är felaktigt folkbokförda på den egna adressen utan även se om man själv är korrekt folkbokförd. Folk- och fastighetsavdelningen utvecklar en funktion som innebär att en påminnelse kommer att gå ut per brev till samtliga personer som inte har Mina meddelanden, oavsett om den nya adressen är känd eller inte. Detta eftersom ett utskick kan ha betydelse även när den korrekta adressen är okänd. Dels kan posten ibland nå rätt adressat även om det finns ett fel i adressuppgiften, dels kan post som kommer i retur i sig vara information som har betydelse i en utredning.

JO begärde i februari 2021 att Skatteverket skulle lämna ytterligare upplysningar beträffande myndighetens utvecklingsarbete. I ett yttrande den 4 februari 2021 anförde Skatteverket bl.a. följande:

Sedan våren 2020 kan privatpersoner, via Mina sidor på skatteverket.se, se vilka som är folkbokförda på den egna adressen och rapportera in eventuella felaktigheter. Genom tjänsten har det blivit enklare för enskilda att lämna relevant information till Skatteverket.

Digitala underrättelser gör det även möjligt för Skatteverket att göra vissa avstämningar direkt mot uppgifter i Folke. I tjänsten lämnas även information om vad som kan göras utöver en anmälan till Skatteverket. Man uppmanas att, om man vet vilka personerna är, uppmärksamma dem på att anmäla flytt till Skatteverket. Eventuell post som kommer uppmanas man att skicka tillbaka till avsändaren.

Försäkringskassan lämnar numera sina underrättelser elektroniskt till Skatteverket.

I det förebyggande arbetet för att öka kunskapen om folkbokföringen och om vikten av att anmäla flyttning sker informationsinsatser löpande. Den 28 januari 2021 startade kampanjen ”Det var väl onödigt” som består av tre korta filmer med tillhörande ljudspottar som visas i sociala medier och sänds i poddar. Målgruppen är i första hand personer mellan 19 och 34 år, som är det åldersspann inom vilket man flyttar mest.

Skatteverket har förhoppningar om att Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer (Fi 2019:05) kommer att lämna förslag som innebär en möjlighet att ”plocka bort” personer från adresser där de inte bor redan innan det är utrett var de i stället ska vara folkbokförda eller om de ska avregistreras från folkbokföringen.

Som redogjordes för i yttrandet till JO lämnas information om arbetssättet i bosättningskontrollverksamheten till enskilda som tar kontakt med skatteupplysningen. Det finns ett nytt dokument framtaget med den information som skatteupplysningen ska lämna, som bifogas (*bilagan har utelämnats här, JO:s anm.*).

## Rättslig reglering

Skatteverket har redogjort för ett flertal av de bestämmelser som är av betydelse i ärendena. Jag kommer också att återkomma till några av dem, i samband med min bedömning. För egen del vill jag dock tillägga följande:

Enligt 6 § förvaltningslagen ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Enligt 33 § förvaltningslagen ska en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt.

Enligt 34 § förvaltningslagen tillämpas bestämmelserna i 33 § om underrättelse om innehållet i ett beslut och hur ett överklagande går till också om någon som inte är part begär att få ta del av ett beslut som han eller hon får överklaga.

Av 31 § folkbokföringslagen framgår att Skatteverket får besluta att förelägga en person som kan antas vara skyldig att göra en anmälan enligt denna lag, att antingen göra en sådan anmälan eller skriftligen eller muntligen lämna de

uppgifter som behövs för bedömningen av personens folkbokföring. Skatteverket får även i annat fall besluta att förelägga en person att lämna sådana uppgifter som behövs för kontroll av bosättningen enligt denna lag eller för kontroll och komplettering av övriga uppgifter om en folkbokförd person som får föras in i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. I ett beslut om föreläggande ska det anges vilka uppgifter som ska lämnas.

Skatteverket får även enligt 32 § samma lag förelägga en fastighetsägare eller innehavare av bostadslägenhet, som upplåter en bostad åt någon annan, att uppge till vem bostaden upplåts och om denne med fastighetsägarens eller lägenhetsinnehavarens medgivande upplåter bostaden åt någon annan samt vilka personer som enligt fastighetsägarens eller lägenhetsinnehavarens kännedom bor i fastigheten respektive lägenheten. I fråga om en person som bor på en fastighet som innehåller flera bostadslägenheter får förelägget också avse uppgift om personnummer, adress, fastighetsbeteckning och lägenhetsnummer.

Slutligen framgår av 32 a § folkbokföringslagen att Skatteverket får besluta om kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning, om det är nödvändigt för bedömningen av frågan om folkbokföring.

För uppgifter i folkbokföringen gäller sekretess enligt 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I bestämmelsen föreskrivs bl.a. att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen.

## **Bedömning**

### **Inledning**

Som framgår av de frågor JO har ställt till Skatteverket väcker anmälningarna om långsam handläggning även frågor om Skatteverkets hantering av underrättelser om felaktig folkbokföring i myndighetens bosättningskontrollverksamhet. Innan jag går in på dem finns anledning att kort redogöra för begreppet ärende i förvaltningsrättslig mening.

### **Begreppet ärende**

Jag har tidigare uttalat mig i frågan om när anmälningar till Diskrimineringsombudsmannen bör medföra att ärenden anses inledda hos myndigheten (se



JO 2020/21 s. 593). Jag konstaterade då följande när det gäller begreppet ärende:

Förvaltningslagen innehåller inte någon definition av vad som är ett ärende. I motiven till förvaltningslagen görs dock en åtskillnad mellan myndigheters ärendehandläggning och annan förvaltningsverksamhet.<sup>1</sup> Gränsen mellan vad som är ärendehandläggning och vad som är annan förvaltningsverksamhet, dvs. det som vanligen brukar betecknas faktiskt handlande, är i många fall förhållandevis tydlig. En principiell skillnad mellan åtgärder av det ena och det andra slaget är enligt förarbetena att handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd. Som exempel på faktiskt handlande nämns åtgärder av typen köra spårvagn, hämta sopor och undervisa.

I den förvaltningsrättsliga litteraturen har det uttalats att handläggning av ett ärende rimligen bör avse en verksamhet som utmynnar i ett uttalande, vilket inte nödvändigtvis behöver ha rättsligt bindande verkan.<sup>2</sup> Vidare har det anförts att sådan verksamhet som uteslutande gäller råd, upplysningar eller andra oförbindande besked inte utgör myndighetsutövning men ändå kan vara att räkna som handläggning av ärenden. I vilken utsträckning så är fallet beror av sådana faktorer som vem som vänder sig till myndigheten, i vilken form det sker, vilken författningsreglering som finns på området och vad beskedet går ut på. Ytterst får myndigheten ställa frågan om det från rättssäkerhetssynpunkt krävs att förvaltningslagens regler tillämpas i det enskilda fallet.<sup>3</sup>

För att veta om ett ärende har inletts vid en myndighet är det, enligt ovannämnda förarbeten, av betydelse att kunna avgöra om myndigheten måste avsluta handläggningen genom ett beslut. Det är därmed också av vikt att kunna avgöra när en myndighet ska anses ha fattat ett beslut i ett ärende. Enligt förarbetena innefattar ett beslut regelmässigt ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat mot. Det är uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär av beslut, inte dess yttre form. Uttalandet syftar ofta till att påverka mottagarens handlande i en given situation.<sup>4</sup>

**Medför underrättelser till Skatteverket att ärenden ska anses inledda?**

I ovannämnda beslut uttalade jag även att det, för att en enskild ska kunna inleda ett ärende hos förvaltningsmyndigheter som inte är tillsynsmyndigheter, generellt krävs att det beslut som den enskilde vill framkalla gäller personen själv. Så är inte fallet med underrättelser om felaktig folkbokföring av annan person. I 34 § folkbokföringslagen föreskrivs att Skatteverket beslutar i ärenden enligt denna lag efter anmälan eller ansökan eller när det finns skäl till det. Såvitt jag förstår anser Skatteverket inte att underrättelser från enskilda om felaktig folkbokföring omfattas av denna uppräkningslista, även om myndigheten

---

<sup>1</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 23 f.

<sup>2</sup> Se Strömberg och Lundell (2018), Allmän förvaltningsrätt, (Version 27, JUNO), s. 87.

<sup>3</sup> Se Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen, (Version 1, JUNO), kapitel 3, under rubriken "ärende".

<sup>4</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 24 och RÅ 2004 ref. 8.

framhåller att sådana underrättelser rätteligen borde benämnas ”anmälningar om adressfel i folkbokföringen”. Enligt Skatteverket är det en annan sak att underrättelserna kan leda till att myndigheten efter en egen bedömning inleder en utredning om felaktig folkbokföring.

Skatteverket uppger samtidigt att ett ärende av administrativ karaktär inleds i samband med att en underrättelse diarieförs. Jag får konstatera att även administrativa ärenden i princip faller inom förvaltningslagens tillämpningsområde. Jag uppfattar det så att de administrativa ärenden som det här är fråga om avslutas i ett senare skede, antingen med ett konstaterande att den aktuella underrättelsen inte föranleder någon utredning eller genom att informationen överförs till ett ärende om felaktig folkbokföring enligt 31–32 a §§ och 34 § folkbokföringslagen.

Får den som har lämnat en underrättelse ställning som part?

När en underrättelse inkommer till Skatteverket uppstår frågan om den som har lämnat underrättelsen bör betraktas som part i det eller de ärenden som inleds med anledning av underrättelsen.

Förvaltningslagen innehåller inte någon definition av begreppet part. Begreppet omfattar dock sökande, klagande och annan part.<sup>5</sup> Med annan part avses bl.a. den som är föremål för ett tillsynsärende och därmed intar ställning som s.k. förklarande part. Utanför partsbegreppet faller som regel en anmälare, dvs. någon som tar initiativ till en åtgärd genom att anmäla ett viss förhållande utan att ha närmare anknytning till ärendet.<sup>6</sup> Enligt Skatteverkets uppfattning får den som lämnat en underrättelse om felaktig folkbokföring till Skatteverket inte ställning som part i ett ärende om felaktig folkbokföring som inleds med anledning av underrättelsen.

Felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen kan drabba enskilda på sätt som hänt AA och BB, dvs. att man får en annan persons post skickad till sig. Den känsla av oro och obehag som felaktigheterna fört med sig för i vart fall BB, CC och DD är vidare lätt att förstå. Även med beaktande av detta talar övervägande skäl för att den som har lämnat en underrättelse om felaktig folkbokföring som utgångspunkt inte får partsställning i ett ärende som myndigheten självmant inlett, även om det skett med anledning av underrättelsen. I vissa fall där den som har lämnat underrättelsen mera påtagligt berörs av den felaktiga folkbokföringen, t.ex. när den påverkar förutsättningarna för bostadsbidrag, kan det emellertid enligt min mening finnas anledning att se annorlunda på saken.

---

<sup>5</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 295.

<sup>6</sup> Se t.ex. Lundmark och Säfssten, Förvaltningslagen (Version 1, JUNO), kommentaren till 10 § under rubriken Vem är part?

Det kan då ifrågasättas om inte den som har lämnat underrättelsen borde anses ha en sådan nära anknytning till ärendet att han eller hon får partsställning.

#### Underrättelser om beslut i ärenden om bosättningskontroll

Skatteverket har uppgett att den som lämnar en underrättelse inte, i förekommande fall, får del av de beslut som myndigheten fattar.

Om den som lämnat en underrättelse skulle anses få partsställning ska Skatteverket enligt 33 § förvaltningslagen underrätta honom eller henne om de beslut som myndigheten fattar. Bestämmelsen uppställer inte någon liknande skyldighet när det gäller de som inte anses få partsställning. Som jag redan har konstaterat kan felaktigheter i folkbokföringen få kännbara konsekvenser för enskilda. Även om förhållandena inte anses vara sådana att den enskilde tillerkänns ställning som part, kan den som har lämnat en underrättelse om felaktig folkbokföring ha ett betydande intresse av att kunna följa ärendets utveckling. Det är önskvärt att var och en som berörs av ett förvaltningsbeslut får del av beslutet genom myndighetens aktiva åtgärder. Det krävs dock inte av myndigheten att den på eget initiativ ska behöva lägga ned omfattande arbete för att ta reda på vilka personer utanför kretsen av involverade parter i ärendet som kan antas påverkas av ett beslut på sådant sätt att han eller hon har rätt att överklaga.<sup>7</sup> I 34 § förvaltningslagen föreskrivs därför att en myndighet ska underrätta den som inte är part om bl.a. innehållet i ett beslut, om han eller hon begär att få ta del av ett beslut som han eller hon har rätt att överklaga.

Ett beslut i ett ärende kan givetvis många gånger också begäras ut med stöd av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar. När det gäller behovet av information till enskilda uppgiftslämnare som är berörda av den påstått felaktiga folkbokföringen finns det dock goda skäl att beakta även den serviceskyldighet som föreskrivs i 6 § förvaltningslagen. Enligt min mening bör Skatteverket vara generös med underrättelser om beslut om att inleda utredning och beslut om att avsluta ärenden. Myndigheten bör således underrätta enskilda uppgiftslämnare som berörs av den felaktiga folkbokföringen och som begärt att få del av beslut, även när det framstår som osannolikt att uppgiftslämnaren skulle ha rätt att överklaga beslutet. Skatteverket behöver därför även informera berörda uppgiftslämnare om att de kan begära att få del av beslutet. Sådan information kan lämpligen lämnas på myndighetens webbplats eller direkt till den som lämnat in en underrättelse om felaktig folkbokföring. Vid underrättelser om beslut måste Skatteverket givetvis beakta de begränsningar som offentlighets- och sekretesslagen eventuellt kan medföra i det enskilda fallet. Eftersom uppgifter i folkbokföringen omfattas av

---

<sup>7</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 206.

ett tämligen svagt sekretesskydd torde dock hinder för offentlighet sällan uppstå.

### Långsam handläggning i Skatteverkets bosättningskontrollsverksamhet

Folkbokföringsdatabasen fyller en viktig funktion för stora delar av samhället. En fungerande bosättningskontroll är en förutsättning för en tillförlitlig folkbokföringsdatabas. Från databasen hämtas bl.a. uppgifter som har betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen, vilket medför att felaktiga uppgifter kan medföra att ansökningsprocesser för exempelvis bostadsbidrag försvåras. Det är lätt att tänka sig att felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen även i andra avseenden kan få värre följder än de som drabbat AA och BB. Det kan t.ex. röra sig om besök av tjänstemän från Kronofogdemyndigheten eller Polismyndigheten eller ovälkomna påhälsningar av andra personer som söker kontakt med den felaktigt folkbokförda.

Av 9 § förvaltningslagen framgår att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Det gäller oavsett om ärendet är av administrativ karaktär eller om Skatteverket har inlett en utredning om felaktig folkbokföring.

För att bedöma handläggningstidernas rimlighet kan man enligt min mening även hämta ledning i 2 § förordningen med instruktion för Skatteverket. I den bestämmelsen föreskrivs bl.a. att myndigheten ansvarar för frågor om folkbokföring och att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.

För att Skatteverket ska anses klara den uppgift som getts myndigheten i instruktionen och för att undvika negativa konsekvenser till följd av felaktiga uppgifter i folkbokföringen, är det av yttersta vikt att handläggningen av underrättelser i bosättningskontrollverksamheten inte drar ut på tiden. Detta gör sig särskilt starkt gällande när det rör sig om underrättelser som Skatteverket identifierat som prioriterade.

Av utredningen framgår att handläggningstiderna för samtliga av de nu aktuella underrättelserna har varit oacceptabelt långa, i ett par fall mer än 15 månader. När det gäller AA:s underrättelse noterar jag även att information om ny adress för den felaktigt folkbokförda personen inkom till Skatteverket från CSN redan i mars 2018 men att beslut om ändrad folkbokföring inte meddelades förrän drygt ett år senare. Såvitt gäller AA:s och BB:s underrättelser började inte Skatteverket att utreda ärendena förrän JO tog kontakt med myndigheten.

Vad Skatteverket uppgett om den stora mängd underrättelser som kommer in till myndigheten ursäktar inte de långa handläggningstiderna. JO har tidigare varit mycket kritisk till att Skatteverkets bristande rutiner lett till långa handläggningstider när gäller bosättningskontroller (se JO:s beslut den 26 februari 2019, dnr 5973-2018). Skatteverket har brustit även vid handläggningen av AA:s,

BB:s, CC:s och DD:s underrättelser. Jag får därför konstatera att Skatteverket inte har förmått leva upp till förvaltningslagens krav på snabb handläggning och inte heller fullt ut lyckats fullgöra den uppgift som myndigheten har enligt instruktionen. Skatteverket förtjänar kritik för de konstaterade dröjsmålen.

I JO:s beslut den 26 februari 2019 framkom att Skatteverket hade sett över sina rutiner för handläggningen av underrättelser. I remissvaren till ärendena med dnr 466-2019, dnr 1315-2019 och dnr 1701-2019 har myndigheten uppgett att den påbörjat ett arbete med att förbättra hanteringen av underrättelser, när det gäller såväl teknik som arbetssätt. Av remissvaret till ärendet med dnr 6412-2019 framgår att Skatteverket vidtagit vissa åtgärder i syfte att komma till rätta med de långa handläggningstiderna, bl.a. genom att skicka ut påminnelser via digitala brevlådor. Skatteverket har även redogjort för andra åtgärder som förhoppningsvis kan komma att korta handläggningstiderna.

I sitt yttrande den 4 februari 2021 uppger Skatteverket bl.a. att privatpersoner sedan våren 2020, via Mina sidor på skatteverket.se, kan se vilka som är folkbokförda på den egna adressen och rapportera in eventuella felaktigheter. Digitala underrättelser gör det även möjligt för Skatteverket att göra vissa avstämningar mot uppgifter i applikationen Folke. Enligt myndigheten lämnas även information om vad som kan göras utöver underrättelsen till Skatteverket, t.ex. att om man vet vilka de felaktigt folkbokförda personerna är, uppmärksamma dem på att anmäla flytt till myndigheten. Skatteverket uppger också att informationsinsatser görs löpande, inom ramen för det förebyggande arbetet, för att öka kunskapen om folkbokföringen och om vikten av att anmäla flyttning.

Även om jag ser positivt på det förändringsarbete som Skatteverket inlett vill jag inskräpa vikten av att myndigheten följer upp och utvärderar såväl vidtagna som planerade åtgärder, för att kunna komma till rätta med de långa handläggningstiderna.

## Övrigt

Jag noterar att en särskild utredare fått i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder som bl.a. förbättrar förutsättningarna för att fastställandet av en persons bosättning är korrekt (Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer, Fi 2019:05). Uppdraget beräknas vara slutfört den 1 juli 2021. Skatteverket har också meddelat att vissa av de planerade åtgärderna kan komma att kräva lagändringar. I Skatteverkets yttrande den 4 februari 2021 framhålls särskilt att myndigheten har förhoppningar om att utredningen kommer att lämna förslag som innebär en möjlighet att ”plocka bort” personer från adresser där de inte bor redan innan det är utrett var de i stället ska vara folkbokförda eller om de ska avregistreras från folkbokföringen. Mot bl.a. denna bakgrund finner jag skäl att skicka en kopia av detta beslut till den särskilda utredaren och till Finansdepartementet.

Med detta avslutar jag ärendena men konstaterar att det kan finnas anledning för JO att fortsatt följa utvecklingen på området.