

## **HFD 2019 ref. 9**

### **Fråga om bevisbörda och beviskrav vid ändring av identitetsuppgifter i folkbokföringen.**

9 § första stycket och 28 § personuppgiftslagen (1998:204), 1, 34 och 38 §§ folkbokföringslagen (1991:481), 3 kap. 3 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet samt 11 § 1 lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 4 mars 2019 följande dom (mål nr 5905-17).

#### **Bakgrund**

1. Folkbokföringen är den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige. Den hanteras av Skatteverket, som registrerar uppgifter om bl.a. namn, person- eller samordningsnummer, födelseort och födelseort. Den som har flyttat in från utlandet ska anmäla inflyttningen till Skatteverket.

2. F.H. anmälde 2001 att han hade flyttat till Sverige från Irak. Han uppgav att han hette R.K.A. och att han var född den 6 mars 1984 i Altunkupri. Uppgifterna låg till grund för hans uppehållstillstånd och Skatteverket registrerade dessa uppgifter när han folkbokfördes. Med dessa uppgifter fick han också främlingspass i juni 2004.

3. I november 2004 beviljade Patent- och registreringsverket honom namnändring till F.H. I detta namn erhöll han svenskt medborgarskap 2006. Han intygade på heder och samvete att de uppgifter som han lämnade i ansökan om svenskt medborgarskap var riktiga.

4. I juni 2015 lämnade F.H. en ansökan om ”rättelse/ändring av personuppgifter” till Skatteverket och begärde att hans förnamn skulle ändras till F.J.K., att hans efternamn skulle ändras till D. att hans födelsedatum skulle ändras till den 4 november 1983 och att hans födelseort skulle ändras till Arbil (Erbil). Som grund för sin begäran anförde han att de registrerade uppgifterna var felaktiga.

5. Skatteverket avslog ansökningen och angav följande. Utgångspunkten är att de uppgifter som registreras i folkbokföringen gäller tills något annat kan bevisas. Den som begär rättelse av sina uppgifter i folkbokföringen måste, med godtagbara handlingar, visa att de registrerade uppgifterna är fel och att andra uppgifter är riktiga. I detta fall är det inte klarlagt att de registrerade uppgifterna är felaktiga och att de nya är riktiga, utan det är i stället fråga om motstridiga uppgifter.

6. F.H. överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Jönköping som avslag överklagandet. Förvaltningsrätten anförde att hans identitet hade bekräftats av två officiella dokument. Eftersom dessa innehöll motstridiga uppgifter och det inte fanns någon förklaring till detta kunde någon rättelse av uppgifterna inte ske.

7. Kammarrätten i Jönköping avslag F.H:s överklagande dit. Kammarrätten konstaterade att det fanns handlingar i målet som i och för sig talade för att de uppgifter som han önskade få registrerade i folkbokföringen var riktiga. Underlaget innehöll dock sådana oklarheter och brister att det, med hänsyn till det höga beviskrav som gäller, inte var tillräckligt för att ändra registrerade uppgifter.

### **Yrkanden m.m.**

8. F.H. yrkar att hans ansökan om ändring av uppgifter ska bifallas och anför följande. När han kom till Sverige var han endast 17 år och ensamkommande flykting. För att styrka sin identitet hade han med sig falska handlingar som han hade fått av en människosmugglare. Han har inte vågat berätta sanningen för Migrationsverket tidigare. Nu vill han leva under sin riktiga identitet.

9. Skatteverket bestrider bifall till överklagandet och anför följande. Det finns tydligt stöd i kammarrättspraxis för att det ska ställas ett mycket högt krav på bevisningen för att uppgifter i folkbokföringen ska ändras under förutsättning att det har gjorts en normalt noggrann prövning vid registreringen. F.H. har vid ett flertal tillfällen uppgett de registrerade uppgifterna i kontakter med svenska myndigheter och vidhållit dessa under en lång tid samt även bekräftat riktigheten av dem på heder och samvete i samband med att han erhöll svenskt medborgarskap.

### **Skälen för avgörandet**

#### *Frågan i målet*

10. Huvudfrågan i målet är vilket beviskrav som gäller för att ändra identitetsuppgifter i folkbokföringen på den grunden att de registrerade uppgifterna påstås vara felaktiga.

#### *Rättslig reglering m.m.*

11. Folkbokföring innebär, enligt 1 § första stycket folkbokföringslagen (1991:481), fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen.

12. Enligt 34 § folkbokföringslagen beslutar Skatteverket i ärenden enligt lagen efter anmälan, ansökan eller när det annars finns skäl till det. Skatteverkets beslut får med stöd av 38 § överklagas till förvaltningsrätt.

13. I 3 kap. 3 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet föreskrevs vid tidpunkten för Skatteverkets beslut att bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) om rättelse gäller vid behandling av personuppgifter enligt lagen eller anslutande författningar.

14. Enligt 9 § första stycket personuppgiftslagen ska den personuppgiftsansvarige bl.a. se till att de personuppgifter som behandlas är riktiga och att alla rimliga åtgärder vidtas för att rätta felaktiga personuppgifter. Av 28 § framgår att den personuppgiftsansvarige är skyldig att på begäran av den registrerade snarast rätta sådana personuppgifter som inte har behandlats i enlighet med lagen eller föreskrifter som har utfärdats med stöd av lagen.

15. Personuppgiftslagen har upphört att gälla den 25 maj 2018. Numera gäller i stället förordningen (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (EU:s dataskyddsförordning). Hänvisningen till personuppgiftslagen i 3 kap. 3 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet har därmed tagits bort. I stället anges i 1 kap. 2 § att lagen innehåller bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning.

16. Enligt punkt 6 i övergångsbestämmelserna till lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning gäller personuppgiftslagen fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats med stöd av den lagen. Av detta följer att i målet är det personuppgiftslagen och inte EU:s dataskyddsförordning som är tillämplig vid eventuella rättelser till följd av felaktig behandling av personuppgifter.

17. Enligt 11 § 1 lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap gäller som huvudregel att en person måste styrka sin identitet för att kunna beviljas svenskt medborgarskap efter ansökan (naturalisation). Kunskap om sökandens identitet är en grundläggande förutsättning för att kunna göra en fullgod prövning av övriga förutsättningar för naturalisation (prop. 1997/98:178 s. 15).

### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

#### Ändring av namnuppgifter

18. När det gäller den del av F.H:s ansökan som avser ändring av hans namn kan konstateras att han tidigare har ansökt om och beviljats namnbyte från R.K.A. till F.H. Han är alltså registrerad under det namn han själv har begärt att få byta till. Det finns därmed inte förutsättningar för att ändra uppgifterna om namn på

den grunden att det ursprungligen registrerade namnet skulle vara felaktigt. F.H. är dock oförhindrad att hos Skatteverket ansöka om byte av såväl förnamn som efternamn.

Rättelse av uppgifter om födelsetid och födelseort med stöd av personuppgiftslagen

19. F.H. har även ansökt om att uppgifterna om hans födelsetid och födelseort ska ändras. Som grund för ansökningen har han angett att de registrerade uppgifterna inte stämmer med verkliga förhållanden. Det ska därför först prövas om uppgifterna ska rättas med stöd av 28 § personuppgiftslagen.

20. En rättelse enligt personuppgiftslagen förutsätter att uppgiften är felaktig och att den kan ersättas med en korrekt uppgift. Rättelse används i första hand när det är enkelt för den personuppgiftsansvarige att objektivt avgöra om det föreligger en felaktig behandling av en personuppgift, t.ex. att fel personnummer har angetts för en person. I en sådan situation torde det sällan råda någon oenighet i fråga om uppgiften är fel eller inte. Det är emellertid inte i alla situationer självklart om en uppgift är oriktig. Det har överlämnats till praxis att ge närmare lösningar på problemen med att avgöra under vilka förutsättningar rättelse ska göras (jfr prop. 2000/01:33 s. 107 f.).

21. Det kan konstateras att Skatteverkets registrering 2001 av uppgifter om F.H:s födelsetid och födelseort gjordes i enlighet med de uppgifter som han själv lämnade vid ankomsten till Sverige och att dessa hade stöd i den handling som han visade upp då. Det är alltså inte fråga om att det har skett någon felregistrering hos Skatteverket. För att ta ställning till F.H:s ansökan måste det göras en mer ingående materiell prövning av de uppgifter som han nu vill få registrerade. En sådan prövning ska ske enligt bestämmelserna i folkbokföringslagen och inte enligt personuppgiftslagens ordning för rättelse av uppgifter.

Ändring av uppgifter om födelsetid och födelseort med stöd av folkbokföringslagen

22. Frågan är då om F.H:s begäran om att få ändra registrerade uppgifter om födelsetid och födelseort ska beviljas med stöd av folkbokföringslagen. Det finns inga bestämmelser i lagen om förutsättningarna för att ändring av sådana uppgifter ska ske. Detta får därför avgöras i praxis.

23. Inledningsvis måste avgöras vem det är som ska ha bevisbördan för att de identitetsuppgifter som är registrerade är riktiga och att andra uppgifter är riktiga. Av allmänna förvaltningsprocessrättsliga principer följer att utgångspunkten är att den som påstår att ett visst förhållande föreligger också har bevisbördan för att så är fallet. Det kan vidare konstateras att det är den enskilde som har bäst kännedom om vilka identitetsuppgifter som är riktiga

och har bäst möjlighet att ta fram relevant bevisning. En enskild som begär att få registrerade uppgifter ändrade bör därför ha bevisbördan för att dessa är oriktiga och att de uppgifter som den enskilde i stället vill ha registrerade är riktiga.

24. Högsta förvaltningsdomstolen ska därefter ta ställning till vilket beviskrav som ska gälla för att en ändring av registrerade identitetsuppgifter ska få ske. I förvaltningsprocessen finns det inget beviskrav som gäller för alla situationer, utan detta varierar med hänsyn till sakens beskaffenhet (HFD 2013 ref. 61).

25. Syftet med folkbokföringen är att den ska spegla befolkningens verkliga bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder (se t.ex. prop. 2012/13:120 s. 34 f.). Uppgifterna i folkbokföringen läggs direkt till grund för en rad rättigheter och skyldigheter för den enskilde, både i förhållande till samhället och till andra enskilda. Det är därför angeläget att uppgifterna är korrekta, dvs. överensstämmer med verkliga förhållanden.

26. Det är emellertid också angeläget att en person över tid uppträder under en och samma identitet vid kontakter med myndigheter och andra. Det är vidare viktigt att risken för att en person växelvis uppträder under flera olika identiteter minimeras. Det är därför av stor vikt att identitetsuppgifter i folkbokföringen präglas av stabilitet (jfr även RÅ 1997 ref. 8).

27. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening är stabiliteten när det gäller registrerade identitetsuppgifter av så central betydelse att beviskravet för att ändra sådana uppgifter måste vara högt. Avvägningen mot intresset av att registrerade uppgifter är korrekta medför dock att beviskravet inte bör sättas så högt att det blir orimligt svårt att ändra en felaktig uppgift till en riktig.

28. Detta leder till slutsatsen att den enskilde, för att få bifall till en begäran om ändring av registrerade identitetsuppgifter, måste presentera bevisning som innebär att det klart framgår att de nya uppgifterna är riktiga. Vid bevisvärderingen ska beaktas om den enskilde på ett tillfredsställande sätt kan förklara varför de tidigare uppgifterna har lämnats samt i vilka avseenden eventuella handlingar och annan bevisning som har åberopats till stöd för dem är felaktiga.

Är beviskravet uppfyllt i detta fall?

29. F.H. har vid sin ankomst till Sverige och under tiden därefter till myndigheterna lämnat in vissa handlingar som stödjer de registrerade uppgifterna. Dessa är ett irakiskt identitetskort, ett irakiskt pass utfärdat för en kvinna i vilket R.K.A. är införd som barn samt ett fotoförsett intyg utfärdat 2006 av den irakiska ambassaden i Stockholm. I intyget anges bl.a. att hans namn är R.K.A. och att han är född den 6 mars 1984 i Karkuk. Av intyget framgår även hans irakiska ID-nummer.

30. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att identitetskortet och passet är av enkel beskaffenhet och att handlingarna betraktade var för sig har ett lågt bevisvärde (jfr MIG 2010:17 och prop. 1997/98:178 s. 8). F.H. har uppgett att dessa handlingar är falska och att han fick dem av en människosmugglare. Högsta förvaltningsdomstolen saknar anledning att ifrågasätta dessa uppgifter.

31. När det gäller det fotoförsedda intyget från ambassaden får det däremot anses ha ett högre bevisvärde, även om F.H. nu hävdar att han fick intyget med hjälp av sitt falska identitetskort. Av betydelse är vidare att han gav in intyget när han ansökte om svenskt medborgarskap och att det låg till grund för att hans identitet då ansågs vara styrkt. I samband med det intygade han även på heder och samvete att de uppgifter som han lämnade var korrekta.

32. De handlingar som F.H. har kommit in med till stöd för att de uppgifter han nu vill få registrerade är korrekta är bl.a. ett irakiskt pass i serie A daterat i maj 2015, ett irakiskt identitetskort, ett irakiskt medborgarskapsbevis, ett utdrag ur det irakiska civilregistret samt ett intyg från den irakiska ambassaden i Stockholm från oktober 2016. I intyget anges att en person vid namn F.J.K.D., född den 4 november 1983 i Arbil, finns registrerad i Irak.

33. Vidare har F.H. gett in ett intyg från oktober 2015 som uppges vara utfärdat av det regionala kurdistanska inrikesministeriet i Erbil i Irak. I intyget anges att det inte finns någon R.K.A. född den 6 mars 1984 registrerad hos det departementet, men däremot en person vid namn F.J.K.D.

34. Ett irakiskt pass i serie A är ett sådant officiellt dokument som kan utgöra underlag för registrering i folkbokföringen under förutsättning att det kan godtas som pass, dvs. att det är utfärdat på ett ur identitetssynpunkt säkert sätt. Med detta avses bl.a. att personen själv har ansökt om eller personligen hämtat ut passet vid en resa till Irak eller hos den irakiska ambassaden i Stockholm (jfr MIG 2011:2 och prop. 1997/98:178 s. 8).

35. F.H. har uppgett att han personligen har hämtat ut passet vid en resa till Irak och att han vid resan dit och därifrån använt sig av sitt svenska pass. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att det saknas stämplat i hans svenska pass som styrker detta. Han har inte heller kommit in med någon annan bevisning till stöd för att så är fallet, som t.ex. flygbiljetter. Det finns därmed anledning att ifrågasätta att F.H. har hämtat ut passet personligen. Vid sådant förhållande är bevisvärdet av det åberopade passet lågt.

36. Intyget från den irakiska ambassaden i Stockholm från oktober 2016 visar endast att det finns en person registrerad i Irak vid namn F.J.K.D., född den 4 november 1983 i Arbil, men inte att F.H. är denna person.

37. När det gäller intyget från 2015, som hänvisar till uppgifter i ett register hos det kurdistanska inrikesministeriet i Erbil, kan

konstateras att det saknas information om registrets geografiska och tidsmässiga omfattning. Det förhållandet att det i intyget anges att det inte finns någon R.K.A. född den 6 mars 1984 registrerad visar inte att F.H. inte kan vara en person som tidigare hetat R.K.A. med födelseort i Kirkuk. Intyget visar inte heller att han är den F.J.K.D. som finns i registret.

38. Övriga handlingar är av enkel beskaffenhet. Bevisvärdet av dessa handlingar är lågt.

39. Högsta förvaltningsdomstolen finner vid en samlad bedömning av bevisningen och de förklaringar som F.H. har lämnat att det inte klart framgår att de uppgifter som han nu önskar få registrerade är riktiga. De registrerade uppgifterna ska därför kvarstå i folkbokföringen och F.H:s överklagande avslås.

### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jüderblom, Ståhl, Askersjö, Gäverth* och *Rosén Andersson*. Föredragande var justitie-sekreteraren Birgitta Fors Almassidou.

---

#### ***Förvaltningsrätten i Jönköping (2016-09-26, Johansson):***

F.H. har i samband med ansökan om rättelse av personuppgifter gett in irakiska handlingar som talar för att de personuppgifter han önskar rättelse till är riktiga. I samband med överklagandet har han åberopat ett intyg daterat den 21 oktober 2015 från "Kurdistan Regional Government, Iraq, Consul of Ministers, Nationality & Passport & Stay General Directorate, Nationality & Civli Status Direcotrate of Ebril". Av intyget framgår fritt översatt att medborgaren F.J.K.D., född 4 november 1983 är registrerad och det finns inget att invända mot dessa uppgifter. Av intyget framgår vidare att ID uppgiften under namnet R.K.A. född 6 mars 1984 inte är ett ID som känns igen eller har godkänts av dem. Detta är ett falskt ID.

Förvaltningsrätten konstaterar att det nu finns två officiella dokument som bekräftat hans identitet. De officiella dokumenten har dock motstridiga uppgifter och det finns ingen förklaring till detta. Därutöver finns det inte heller någon officiell förklaring kring moderns pass i vilket han var infört under namnet R.K.A. Någon rättelse kan därför inte ske av personuppgifter i enlighet med hans begäran. Vad F.H. anfört föranleder ingen annan bedömning. Överklagandet ska därför avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

*Kammarrätten i Jönköping (2017-09-05, Liljeqvist, Davidson och Ekman):*

F.H. har ansökt om ändring av namn, födelsetid och födelseort i folkbokföringen. Det finns en presumtion för att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är riktiga. Presumtionen har motiverats med att om stabiliteten och tillförlitligheten i folkbokföringen ska bibehållas bör ett fattat och registrerat beslut normalt inte ändras eftersom beslutet kan ha verkningar i flera olika avseenden. Vilket beviskrav som ska tillämpas vid ändring av uppgift i databasen är inte reglerat i lag och har inte heller prövats av Högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen har dock uttalat att Skatteverket normalt inte ska göra någon egen närmare prövning av de uppgifter som ska nyregistreras samt att om registreringsunderlaget är bristfälligt eller om oklarheter förekommer i detsamma ska någon registrering av de begärda uppgifterna inte ske (HFD 2012 ref. 31 och RÅ 2000 not. 122). För att personuppgifter i databasen ska ändras måste det därför, enligt kammarrättens uppfattning, ställas höga krav på bevisningen om att de registrerade uppgifterna är felaktiga och att de andra uppgifterna är riktiga.

F.H. har till stöd för sin talan lämnat in flera handlingar, utfärdade såväl före som efter att han blev svensk medborgare. En av dessa handlingar är en irakisk passhandling. I passhandlingen anges de uppgifter som han nu önskar få registrerade i folkbokföringen. Ett äkta irakiskt pass, utfärdat i Irak, utgör ett sådant officiellt dokument som kan utgöra underlag för registrering i folkbokföringen (Kammarrätten i Jönköpings dom den 8 april 2014 i mål nr 3040-13). Frågan blir då om det i övrigt finns sådana bristfälligheter och oklarheter i målet att uppgifterna ändå inte kan ändras.

Såsom förvaltningsrätten har angett i den överklagade domen, finns det direkt motstridiga uppgifter i de av F.H. inlämnade handlingarna i fråga om de registrerade personuppgifterna är riktiga eller inte. I samband med sin ansökan om medborgarskap uppvisade F.H. ett intyg från den irakiska ambassaden i Stockholm daterat den 7 februari 2006, i vilket framgår att den uppgivna identiteten, R.K.A., född den 6 mars 1984 är riktig. Kammarrätten kan dock notera att i intyget har angivits att han är född i Kirkuk och inte Altunkupri vilket har registrerats i folkbokföringsdatabasen. I förevarande process har F.H. åberopat ett flertal handlingar, bl.a. ett intyg daterat den 21 oktober 2015 från Kurdistan Regional Government, av vilket framgår att en F.J.K.D., född 4 november 1983 finns registrerad. Av intyget framgår även att identiteten R.K.A., född den 6 mars 1984 är en falsk identitet.

De motstridiga uppgifterna innebär att det – trots andra inlämnade handlingar, däribland den inlämnade passhandlingen – finns oklarheter om vilka identitetsuppgifter som är riktiga. Någon förklaring till de motstridiga uppgifterna i de två intygen finns inte.

Sammanfattningsvis finns det handlingar i målet som i och för sig talar för att de uppgifter som F.H. önskar få registrerade i folkbokföringen är riktiga. Kammarrätten anser emellertid att det inlämnade underlaget innehåller sådana oklarheter och brister att det, med hänsyn till det höga beviskrav som gäller, inte är tillräckligt för att få till stånd den ändring i folkbokföringen som F.H. begär. Skatteverkets och



förvaltningsrättens avgöranden ska därför stå fast och överklagandet avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.