

Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer



BETÄNKANDE AV
UTREDNINGEN OM
FOLKBOKFÖRING OCH
SAMORDNINGSNUMMER



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:57

Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer

*Betänkande av Utredningen om
folkbokföring och samordningsnummer*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:57

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0160-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-0161-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Magdalena Andersson

Regeringen beslutade den 5 september 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för att rätt uppgifter om folkbokförda registreras i folkbokföringsdatabasen och att lämna förslag till ett säkrare system för samordningsnummer. F.d. justitierådet Karin Almgren förordnades att från och med den 1 november 2019 vara särskild utredare.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 4 november 2019 departementssekreteraren Susanne Bergman, verksamhetsutvecklaren Magnus Fredin, poliskommissarien Gunnar Grönkvist, senior advisor Peter Göransson, verksjuristen Boel Magnusson, dåvarande rättsliga experten numera verksjuristen Nina Stiernä, dåvarande rättsakkunniga numera kanslirådet Annica Svedberg, rättsliga experten Jeanette Thorell, enhetschefen Andreas Åberg och från och med den 18 november 2019 förbundsjuristen Ann Sofi Agnevik. Susanne Bergman entledigades från uppdraget den 31 januari 2020 och i hennes ställe förordnades departementssekreteraren Elin Fernhed som expert i utredningen från och med den 1 februari 2020. Elin Fernhed entledigades från uppdraget den 28 augusti 2020 och ersattes samma dag av departementssekreteraren Anita Falkenhall, som i sin tur entledigades den 1 januari 2021. Hon ersattes från och med den 17 januari 2021 av departementssekreteraren Amanda Björklund. Den 26 mars 2020 entledigades Andreas Åberg och ersattes av processledaren Daniel Salehi som förordnades att vara expert i utredningen från och med den 25 mars 2020.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 november 2019 dåvarande tf. hovrättsrådet Anna Svedjevik och hovrättsassessorn Jonatan Lundqvist. Anna Svedjevik avslutade sitt arbete i utredningen den 10 augusti 2020. Från och med den 1 september 2020 förordnades hovrättsassessorn Kristin Holgersson som utredningssekreterare.

Utredningen, som har tagit namnet Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer (Fi 2019:05), överlämnar härmed betänkandet *Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer* (SOU 2021:57). Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i juni 2021

Karin Almgren

/Jonatan Lundqvist
Kristin Holgersson

Innehåll

Sammanfattning	23
Summary	31
1 Författningsförslag.....	41
1.1 Förslag till lag om identitetsnummer och samordningsnummer	41
1.2 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481).....	47
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret	55
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	57
1.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	65
1.6 Förslag till förordning om identitetsnummer och samordningsnummer	67
1.7 Förslag till förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749)	72
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret	81

1.9	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	83
1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	84
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet	85
1.12	Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)	86
1.13	Förslag till förordning om ändring i studiestödsdataförordningen (2009:321)	89
1.14	Förslag till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261)	98
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.....	100
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket	101
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service.....	102
2	Utredningens uppdrag och arbete	103
2.1	Utredningsuppdraget	103
2.2	Överlämnade skrivelser	103
2.3	Avgränsningar.....	104
2.4	Utredningsarbetet	104
2.5	Arbete som bedrivits parallellt med utredningen	105

2.6	Betänkandets disposition.....	105
3	Om folkbokföring och folkbokföringsfel	107
3.1	Inledning.....	107
3.2	Begreppen folkbokföring och folkbokföringsdatabas.....	107
3.3	Materiella regler om folkbokföring	108
3.3.1	Rätten för en utlänning att resa in och vistas i Sverige	108
3.3.2	Kort om förutsättningarna för att bli folkbokförd i Sverige.....	109
3.3.3	Rätt folkbokföringsort och folkbokföringsadress.....	110
3.3.4	Avregistrering från folkbokföringen.....	112
3.3.5	Anmälningsskyldighet.....	112
3.3.6	Straffbestämmelser	113
3.4	Behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringen.....	113
3.5	Olika fel i folkbokföringsuppgifter	114
3.5.1	Kritik mot kvaliteten i folkbokföringen och olika typer av fel som kan förekomma.....	114
3.5.2	Anledningar till fel i folkbokföringsuppgifter rörande bosättning	116
3.5.3	Fel kan förekomma avseende andra personuppgifter än bosättning.....	118
3.5.4	Uppskattning av omfattningen av fel i folkbokföringsuppgifter	120
4	Kartläggning av regler och rutiner i folkbokföringsärenden	123
4.1	Vårt uppdrag.....	123
4.2	Övergripande om Skatteverkets hantering av ett folkbokföringsärende.....	124
4.2.1	Allmänt om regler och rutiner hos Skatteverket	124
4.2.2	Skatteverkets handläggning av folkbokföringsärenden	124

4.2.3	Skatteverkets it-system.....	125
4.2.4	Skatteverkets utrednings- och kontrollmöjligheter i ett folkbokföringsärende ..	126
4.3	Särskilda regler och rutiner vid internordisk flyttning till och från Sverige.....	128
4.4	Regler och rutiner vid flyttning till Sverige	129
4.4.1	Skyldighet att anmäla flyttning till Sverige.....	129
4.4.2	Krav på anmälan om flytt till Sverige.....	130
4.4.3	Prövning av förutsättningarna för att bli folkbokförd i Sverige	130
4.4.4	Styrkande av identitet vid flytt till Sverige	132
4.4.5	Registrering av andra personuppgifter än de som framgår av resehandlingar	135
4.4.6	Motstridiga personuppgifter	136
4.4.7	Kontroller innan tilldelning av personnummer... ..	137
4.5	Regler och rutiner vid utvandring	137
4.5.1	Skyldighet att anmäla utflyttning från Sverige....	137
4.5.2	Skatteverkets handläggning av en anmälan om utflyttning från Sverige	138
4.6	Regler och rutiner vid ändrad folkbokföringsort och folkbokföringsadress.....	139
4.6.1	Skyldighet att anmäla flytt inom landet.....	139
4.6.2	Skatteverkets handläggning av flyttanmälan	140
4.6.3	Skatteverkets underrättelser vid flyttanmälan.....	143
4.6.4	Särskild postadress	144
4.7	Folkbokföringsärenden som inleds på annat sätt än genom anmälan	145
4.7.1	Indikationer som kan tyda på att en person utvandrat.....	145
4.7.2	Indikationer till Skatteverket som kan föranleda kontroll av folkbokföringsadress	146
5	Ökad kvalitet i folkbokföringsdatabasen.....	149
5.1	Vårt uppdrag	149

5.2	Personlig inställelse i andra fall än vid inflyttning från utlandet.....	149
5.2.1	Nuvarande regler och rutiner.....	149
5.2.2	Tidigare krav på personlig inställelse.....	150
5.2.3	Överväganden och bedömning.....	151
5.3	Föreläggande att visa upp handling.....	152
5.3.1	Nuvarande regler och rättspraxis.....	152
5.3.2	Överväganden och förslag.....	154
5.4	Kontrollbesök	157
5.4.1	Nuvarande regler om kontrollbesök	157
5.4.2	Reglerna om hembesök på socialförsäkringsområdet	158
5.4.3	Skatteverkets uppfattning om nuvarande regelsystem.....	159
5.4.4	Överväganden och förslag.....	161
5.5	Felaktigt folkbokförda på annans lägenhet eller fastighet	167
5.5.1	Anmälningar om felaktigt folkbokförda på annans lägenhet eller fastighet	167
5.5.2	Överväganden och förslag.....	169
5.6	Folkbokföring under rubriken utan känd hemvist	173
5.6.1	Nuvarande bestämmelser och tillämpning.....	173
5.6.2	Problembeskrivning	176
5.6.3	Överväganden och förslag.....	177
5.7	Utökade krav på den som upplåter en bostad?	179
5.7.1	Problembild.....	179
5.7.2	Tidigare reglering om skyldighet för fastighetsägare att löpande lämna uppgifter om inflyttande	180
5.7.3	Överväganden och bedömning.....	181
5.8	Gallringsfristen i SPAR	183
5.8.1	Utvandrade personers behov av en identitetsbeteckning	183
5.8.2	Gallringsfristen bör förlängas	185

6	Säkrare identitetskontroll vid folkbokföring	189
6.1	Vårt uppdrag	189
6.2	Identitetsbegreppet i folkbokföringen.....	189
6.3	Beviskrav vid bedömning av identitet	191
6.3.1	Kort om bevisbörda och beviskrav	191
6.3.2	Beviskrav vid identitetskontroller	191
6.3.3	Styrkt identitet krävs	193
6.4	Ansvar för identitetsbedömningar	194
6.4.1	Bakgrund.....	194
6.4.2	Skatteverket ska ansvara för bedömningen	195
6.5	Personlig inställelse	196
6.5.1	Gällande rätt	196
6.5.2	Den som anmäler flytt till Sverige ska inställa sig personligen	197
6.6	Kontroll av handlingar	199
6.6.1	Identitetshandlingars betydelse vid identitetskontroller	199
6.6.2	Handlingar ska överlämnas efter begäran.....	201
6.7	Ändring av identitetsuppgifter	204
6.7.1	Bakgrund.....	204
6.7.2	Motsvarande kontroll vid ändring av identitetsuppgift.....	205
7	Biometri	207
7.1	Vårt uppdrag	207
7.2	Biometri som metod.....	208
7.2.1	Biometriska uppgifter används för identifiering och verifiering	208
7.2.2	Biometriska uppgifter lagras i vissa handlingar ...	210
7.2.3	Biometriska uppgifter är sökbara i vissa register	213
7.3	Användning av biometriska uppgifter har diskuterats i andra utredningar	216
7.3.1	Inledning.....	216

7.3.2	Förslag om ett säkert identitetskort och ökad användning av biometriska uppgifter	217
7.3.3	Förslag om en ny passdatalag och utökad användning av biometriska uppgifter i passregistret	219
7.3.4	Propositionen Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten	220
7.3.5	Förslag om ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållshandlingar.....	221
7.4	En sammanhållen identitetsförvaltning.....	222
7.4.1	Biometriska uppgifter används och jämförs i allt högre utsträckning.....	222
7.4.2	EU:s interoperabilitetsförordningar	224
7.4.3	I Norge pågår ett arbete för en unik, norsk identitet	225
7.4.4	En person – en officiell identitet	227
7.4.5	Frågan bör utredas vidare.....	228
7.5	Användning av biometriska uppgifter i folkbokföringsverksamheten	230
7.5.1	Det finns behov av att kontrollera biometriska uppgifter i folkbokföringsverksamheten	230
7.5.2	Behandling av biometriska uppgifter kan innebära risker för den personliga integriteten....	233
7.5.3	Kontrollen bör omfatta uppgifter i handlingar....	236
7.6	Kontroll av biometriska uppgifter i handlingar	237
7.6.1	När ska kontroll av biometriska uppgifter få ske?	238
7.6.2	Barn under sex år och fysiskt förhindrade bör inte omfattas av kontrollen	243
7.6.3	Hur kan kontrollen gå till?	245
7.6.4	Bestämmelser bör framgå av lag	247
7.7	Behandling av personuppgifter och bestämmelser om sekretess	249
7.7.1	Dataskyddsförordningen	250
7.7.2	Registerförfattningar i folkbokföringsverksamheten.....	253

7.7.3	Personuppgiftsbehandlingen står inte i strid med dataskyddslagstiftningen	254
7.7.4	Sekretess	257
8	Informationsutbyte.....	259
8.1	Allmänt om informationsutbyte mellan myndigheter	259
8.1.1	Sekretess mellan myndigheter	259
8.1.2	Förutsättningar för informationsutbyte mellan myndigheter.....	260
8.1.3	Informationsutbyte mellan myndigheter kan ske på olika sätt.....	261
8.2	Informationsutbytet mellan myndigheter har utökats.....	264
8.2.1	Migrationsverket har fått tillgång till fler uppgifter via medium för automatiserad behandling	264
8.2.2	Informationsutbytet inom Skatteverket har utökats	265
8.3	Behovet av utökade uppgiftsskyldigheter	266
8.4	Uppgiftsskyldigheter.....	268
8.4.1	Inledande överväganden	268
8.4.2	Uppgiftsskyldigheterna ska begränsas.....	269
8.4.3	Uppgifterna bör lämnas på medium för automatiserad behandling.....	270
8.4.4	Allmänt om dataskyddsreglering och personuppgiftsbehandling	271
8.4.5	Uppgiftsskyldighet avseende adress och andra kontaktuppgifter	275
8.4.6	Uppgiftsskyldighet för Migrationsverket.....	276
8.4.7	Uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.....	289
8.4.8	Uppgiftsskyldighet för Centrala studiestödsnämnden	297
8.4.9	Uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen	301
8.4.10	Uppgiftsskyldighet för Kronofogdemyndigheten	305
8.4.11	Personuppgiftsbehandling hos utlämnande myndigheter med anledning av förslagen	309

8.4.12	Personuppgiftsbehandling hos Skatteverket med anledning av förslagen.....	311
8.4.13	Överväganden om integritet och proportionalitet	313
8.5	Underrättelseskyldigheter.....	315
8.5.1	Underrättelseskyldighet avseende utläningar....	315
9	Dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten... 325	
9.1	Behov av analyser och urval i folkbokföringsverksamheten	325
9.2	Analyser och urval i syfte upptäcka och förhindra fel i folkbokföringsdatabasen	327
9.3	Rättslig grund för behandling av personuppgifter för kontroll- och analysverksamhet.....	329
9.4	Vilka uppgifter ska få behandlas för analys och urval?	331
9.5	Uppgifter ska lämnas ut på begäran av Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	338
9.6	En uppgiftssamling för analys och urval.....	338
9.7	Risker för den personliga integriteten	339
9.8	Rätten att göra invändningar ska inte gälla.....	342
9.9	Sökbegrepp och dokumentation av sökbegrepp	343
9.10	Rutiner för och dokumentation av metoder för urval och analys	344
9.11	Tillgången till personuppgifter.....	345
9.12	Gallring.....	346
9.13	Sekretess i analys- och urvalsverksamheten	347
10	Om samordningsnummer 351	
10.1	Inledning.....	351
10.2	Samordningsnumrets tillkomst och utveckling	351

10.2.1	Ordningen före samordningsnumrets tillkomst.....	351
10.2.2	Bakgrund och syftet vid införandet	352
10.2.3	Kort om vad som hänt sedan år 2000.....	354
10.2.4	Det arbete som bedrivits parallellt med utredningen	356
10.3	Vad är ett samordningsnummer?.....	362
10.4	Rekvirering och tilldelning av samordningsnummer	364
10.4.1	Vem kan begära tilldelning av samordningsnummer?.....	364
10.4.2	Tilldelning av samordningsnummer.....	364
10.5	Rekvirering av samordningsnummer hos olika myndigheter	370
10.5.1	Skatteverket, beskattningsverksamheten.....	371
10.5.2	Polismyndigheten, rättsinformation.....	372
10.5.3	Passmyndighet.....	373
10.5.4	Transportstyrelsen	373
10.5.5	Försäkringskassan	374
10.5.6	Arbetsförmedlingen	375
10.5.7	Pensionsmyndigheten.....	375
10.5.8	Centrala studiestödsnämnden	376
10.5.9	Bolagsverket	376
10.6	Ändring av uppgifter som registrerats om en person med samordningsnummer.....	377
10.7	Behandling och lagring av information om samordningsnummer	378
10.8	Problem med samordningsnummer	380
10.8.1	Problem för enskilda som saknar personnummer	381
10.8.2	Missbruk av samordningsnummer.....	384
10.9	Samordningsnummer i Norge	388
11	Ett säkrare nummer i en ny lag.....	393
11.1	Behovet av gemensamma nummer	393

11.2	Allmänna utgångspunkter för ett säkrare system	393
11.3	En ny lag och en ny förordning införs	395
11.3.1	Övergripande om den nya regleringen.....	396
11.4	Folkbokföringsbegreppet.....	397
12	Identitetskontroll vid tilldelning av samordningsnummer	399
12.1	Inledning.....	399
12.2	Fastställd identitet och styrkt samordningsnummer.....	400
12.2.1	Krav på identitetskontrollen	400
12.2.2	Varierande krav och bedömningar.....	402
12.3	Möjligheten att kontrollera identitet varierar	403
12.3.1	”Ostyrkta” samordningsnummer	403
12.3.2	”Styrkta” samordningsnummer	405
12.4	Identitetsbegreppet i relation till samordningsnummer.....	405
12.5	Beviskrav m.m.	406
12.6	Personlig inställelse för identitetskontroll	407
12.6.1	Identitetskontroll	407
12.6.2	Personlig inställelse – en metod för säkrare kontroll.....	408
12.6.3	Myndigheternas syn på möjligheten att kräva personlig inställelse.....	410
12.6.4	Personlig inställelse bör bli en del av en stärkt identitetskontroll	411
12.7	Behov av nummer i olika situationer bör tillgodoses	419
12.7.1	Behovet av nummer med stärkt identitetskontroll.....	419
12.7.2	Behovet av nummertilldelning utan krav på personlig inställelse	420
12.7.3	Behovet av nummertilldelning utan krav på identitetskontroll	422
12.7.4	Behov av nummer i tre olika nivåer	423
12.8	Identitetskontroll i tre nivåer – övervägda alternativ	425

12.8.1	Samordningsnumret ska i dag fylla många funktioner	425
12.8.2	Kunskapen om skillnaderna mellan olika samordningsnummer är fortfarande låg	426
12.8.3	Alternativa system har övervägts	427
12.8.4	Ett nytt nummer införs	431
13	Identitetsnummer – en ny identitetsbeteckning	435
13.1	Ett nytt identitetsnummer	435
13.1.1	Inledning	435
13.1.2	Grundläggande krav för tilldelning av identitetsnummer	436
13.2	Identitetskontroll vid tilldelning av identitetsnummer.....	437
13.2.1	Styrkt identitet krävs	437
13.2.2	Personlig inställelse vid tilldelning av identitetsnummer	441
13.2.3	Kontroll av handlingar	444
13.2.4	Ändring av uppgift om identitet	446
13.2.5	Rätt att meddela närmare föreskrifter	446
13.3	Vem ska ansvara för identitetskontrollen?	447
13.3.1	Skatteverket ska som huvudregel ansvara för identitetskontrollen	448
13.3.2	Bör Polismyndigheten ansvara för identitetskontroll när myndigheten begär tilldelning av identitetsnummer?	451
13.3.3	Passmyndighet bör ansvara för identitetskontrollen när myndigheten rekviderar identitetsnummer.....	453
13.3.4	Personlig inställelse för identitetskontroll bör kunna ske vid passmyndigheter utom riket.....	454
13.3.5	Statens servicecenters roll i identitetsbedömningarna	460
13.3.6	Identitetsbedömningar i olika processer	464
13.4	Begäran eller ansökan om tilldelning av identitetsnummer	465
13.4.1	Uppgifter i begäran och ansökan	465
13.4.2	Handlingar som ska bifogas begäran	466

13.4.3	Fastställda formulär	467
13.5	Identitetsnumrets utformning	467
13.5.1	Identitetsnumret bör få en annan utformning än samordningsnumret	467
13.5.2	Alternativ för identitetsnumrets utformning	468
13.5.3	Identitetsnumret ska i undantagsfall kunna konstrueras på ett annat sätt	476
13.6	Personuppgiftsbehandling och personuppgiftsansvar	477
13.6.1	Personuppgiftsbehandling	478
13.6.2	Personuppgiftsansvar	479
14	Ett förändrat samordningsnummer	481
14.1	Samordningsnummer utan krav på personlig inställelse och styrkt identitet	481
14.1.1	Grundläggande krav för tilldelning av samordningsnummer	481
14.1.2	Begränsningar i möjligheten att begära samordningsnummer?	483
14.1.3	Samordningsnummer utan styrkta identitetsuppgifter	486
14.2	Vem ska ansvara för bedömningen av om identitetsuppgifterna styrkts?	489
14.3	Begäran om tilldelning av samordningsnummer	491
14.3.1	Uppgifter i begäran	491
14.3.2	Handlingar som ska bifogas begäran	492
14.3.3	Fastställda formulär	493
14.4	Samordningsnumret är inte en identitetsbeteckning	493
15	Fler åtgärder för ett bättre system med identitetsnummer och samordningsnummer	495
15.1	Behov av nummer ska vara tillräckligt	495
15.2	En särskild avslagsbestämmelse behövs inte	496
15.3	Information om identitetsnummer och samordningsnummer	498

15.3.1	Inledning.....	498
15.3.2	Identitetsnummer och samordningsnummer i folkbokföringsdatabasen	498
15.3.3	Identitetsnummer och samordningsnummer i SPAR.....	501
15.4	Underrättelser om oriktiga eller ofullständiga uppgifter ...	501
15.5	Vilandeförklaring och förnyelse	514
15.6	Övriga åtgärder för ett säkrare nummersystem.....	521
15.6.1	Fler myndigheter bör använda Skatteverkets webbtjänst för rekvirering av nummer	521
15.6.2	Information till den som tilldelats ett identitetsnummer eller samordningsnummer	523
15.7	Tilldelning av nummer i ett tidigare skede.....	524
15.7.1	Inledning.....	524
15.7.2	Tilldelning av nummer i samband med månatliga arbetsgivardeklarationer	526
15.7.3	Tilldelning av nummer i samband med beslut om arbetstillstånd.....	529
15.8	Överklagande	537
15.9	Ska fler aktörer vara behöriga att begära samordningsnummer?	539
16	Samordningsnummer till asylsökande.....	541
16.1	Vårt uppdrag	541
16.2	Asylsökande i Sverige.....	542
16.2.1	Hur många nummer kan potentiellt behöva tilldelas asylsökande varje år?	542
16.2.2	Under hur lång tid kan ett nummer behövas?.....	543
16.2.3	Hur många nummer kan potentiellt behövas redan vid ikraftträdande av nya regler?	544
16.3	Identifieringskoder för asylsökande.....	545
16.3.1	Asylsökande tilldelas inte samordningsnummer på begäran av Migrationsverket	545

16.3.2	Asylsökande tilldelas ofta interna identifieringskoder	546
16.4	Identitetsbedömning av asylsökande.....	547
16.4.1	Migrationsverkets rutiner för bedömning av identitet i asylärenden	548
16.5	Allmänt om sekretess som rör asylsökande	552
16.5.1	Raka och omvända skaderekvisit	552
16.5.2	Starkare sekretess hos Migrationsverket än hos Skatteverket.....	554
16.5.3	Uppgifter om asylsökande är känsliga	556
16.5.4	Sekretessen kan efterges av den enskilde	557
16.5.5	Sökbegrepp i folkbokföringsdatabasen begränsar möjligheten att få ut uppgifter.....	557
16.6	Problem som uppstår i avsaknad av ett myndighetsgemensamt nummer	558
16.7	Fördelar med identitetsnummer eller samordningsnummer för samtliga asylsökande	560
16.8	Risker och svårigheter med att tilldela samtliga asylsökande ett nummer.....	561
16.8.1	Fler nummer medför ökade risker för missbruk.....	561
16.8.2	Identitetsuppgifter ändras under asylprocessen	562
16.8.3	Risken för flyktingspionage.....	562
16.9	Asylsökande i Norge tilldelas nummer	564
16.10	Asylsökande ska tilldelas ett samordningsnummer	565
16.10.1	Sammanfattande bedömning.....	565
16.10.2	Migrationsverket ska begära samordningsnummer för asylsökande.....	566
16.10.3	Identitetsfrågor.....	572
16.10.4	Sekretessfrågor.....	576
16.10.5	Personer som redan vid ikraftträdandet har sökt asyl	582
16.10.6	Rekvirering av nummer bör ske digitalt.....	583

17	Straffansvar och anmälningsskyldighet för brott	585
17.1	Alla klandervärda handlingar bör inte straffbeläggas	585
17.2	Straffansvaret i folkbokföringslagen bör inte utvidgas	586
17.2.1	Folkbokföringsbrottet har återinförts i svensk lagstiftning.....	586
17.2.2	”Skenskrivningar” är ett problem i Sverige.....	588
17.2.3	För att göra en flyttanmälan krävs inget godkännande från andra som också är folkbokförda på samma plats	590
17.2.4	Medverkansbestämmelserna i brottsbalken	590
17.2.5	Överväganden och bedömning	592
17.3	Straffansvar i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.....	595
17.3.1	Förekomsten av felaktiga uppgifter om personer med samordningsnummer	595
17.3.2	Konsekvenser av felaktiga uppgifter	596
17.3.3	Det finns ingen särskild straffbestämmelse beträffande samordningsnummer	597
17.3.4	Behovet av en särskild straffbestämmelse.....	598
17.3.5	Överväganden och bedömning	602
17.4	Skatteverkets anmälningsskyldighet för brott utökas.....	612
17.4.1	Skatteverket är i vissa fall skyldigt att anmäla brott	612
17.4.2	Vissa brott som uppmärksammas i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet omfattas inte av anmälningsskyldigheten.....	616
17.4.3	Överväganden och förslag	618
18	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	619
18.1	Ikraftträdande.....	619
18.2	Övergångsbestämmelser	620
18.2.1	Samordningsnummer som tilldelats enligt nuvarande bestämmelser.....	620
18.2.2	Ärenden om tilldelning av samordningsnummer som inte avgjorts vid ikraftträdandet.....	622

18.2.3	Förnyelse och vilandeförklaring	624
18.2.4	Folkbokföring under rubriken utan känd hemvist	626
18.2.5	Överklagande	626
19	Konsekvenser	627
19.1	Inledning.....	627
19.2	Utredningens uppdrag och förslag	628
19.2.1	Förslagen om stärkt kvalitet i folkbokföringen...	628
19.2.2	Förslagen om stärkt identitetskontroll vid folkbokföring.....	629
19.2.3	Förslagen om kontroll av biometriska uppgifter.....	629
19.2.4	Förslagen om utökat informationsutbyte.....	630
19.2.5	Förslagen om dataanalyser och urval	630
19.2.6	Förslagen om samordningsnummer	631
19.2.7	Förslagen om ett nytt identitetsnummer.....	632
19.2.8	Förslagen om utökad anmälningsskyldighet till Polismyndigheten och åklagare.....	632
19.3	Alternativa lösningar.....	632
19.4	Ekonomiska konsekvenser för det allmänna.....	633
19.5	Konsekvenser för enskilda och för företag	643
19.6	Konsekvenser för brottsligheten	646
19.7	Förslagens överensstämmelse med EU-rätten.....	647
19.8	Konsekvenser för den personliga integriteten och för barns rättigheter	647
19.9	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	648
19.10	Konsekvenser för de integrationspolitiska målen.....	648
19.11	Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen	649
20	Författningskommentar	651
20.1	Förslaget till lag om identitetsnummer och samordningsnummer	651

20.2	Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	664
20.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret.....	672
20.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	672
20.5	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	677

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:54.....	681
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2021:15.....	695

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vi har haft i uppdrag att föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för att en persons bosättning fastställs korrekt och att rätt personuppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen om dem som är folkbokförda. Det övergripande syftet har varit att åstadkomma ett regelverk som ökar folkbokföringens tillförlitlighet och förhindrar att uppgifterna i folkbokföringen kan utnyttjas på ett felaktigt sätt. I uppdraget har ingått att kartlägga de regler och rutiner som tillämpas vid registrering av uppgifter om folkbokförda i folkbokföringsdatabasen och identifiera eventuella brister i systemet.

En annan del av vårt uppdrag har bestått i att lämna förslag om ett säkrare system för samordningsnummer. Syftet har varit att göra samordningsnumren mer tillförlitliga och användbara i samhället för enskilda och andra aktörer. I uppdraget har bl.a. ingått att utreda och föreslå hur kontrollen av en persons identitet bör utformas vid tilldelning av samordningsnummer och att utreda om, och i så fall föreslå hur, samordningsnummer ska kunna tilldelas fler asylsökande.

Ökad kvalitet i folkbokföringen

Vi föreslår en rad åtgärder som syftar till att stärka kvaliteten i folkbokföringen. Skatteverkets möjligheter att utföra kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning ska utvidgas. Kontrollbesök ska kunna företas som en första utredningsåtgärd. Om det finns särskilda skäl får kontrollbesök också företas för att kontrollera bosättningsförhållandena i en fastighet eller lägenhet. Skatteverket får vid ett kontrollbesök begära att de personer som befinner sig i fastigheten eller lägenheten lämnar uppgift om sin identitet.

För att komma till rätta med den olägenhet som det kan innebära när en person felaktigt är folkbokförd på en fastighet eller lägenhet som någon annan t.ex. äger eller hyr, föreslår vi att Skatteverket i sådana fall ska kunna besluta att personen i stället ska anses vara bosatt på sin tidigare folkbokföringsort, men inte på viss fastighet, intill dess att något annat har beslutats. På så sätt kan den felaktiga folkbokföringen snabbt ändras utan att man behöver avvakta att utredningen om rätt fastighet eller lägenhet för den felaktigt folkbokförda slutförs.

Vi föreslår även att en person som i en bosättningsutredning inte kan knytas till en fastighet eller kommun och inte heller är utflyttad, ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. Förslaget innebär att folkbokföring under rubriken utan känd hemvist slopas.

Stärkt identitetskontroll vid folkbokföring

För att stärka identitetskontrollen när en person anmäler flytt till Sverige, föreslår vi att det förs in en bestämmelse i folkbokföringslagen (1991:481) som innebär att den som lämnar sådan anmälan ska inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll. Vid identitetskontrollen ska den som har ett pass, identitetskort eller en motsvarande handling på begäran överlämna handlingen till Skatteverket för kontroll. Den som har ett uppehållstillståndskort ska på begäran överlämna detta för kontroll. Detsamma föreslås gälla för den som redan är folkbokförd och som begär ändring av en uppgift om sin identitet (namn, födelsetid och medborgarskap) när Skatteverket begärt att uppgiften ska styrkas vid personlig inställelse.

Kontroll av biometriska uppgifter

För att ytterligare stärka identitetskontrollen i samband med anmälan om flytt till Sverige föreslår vi att Skatteverket ska kunna kontrollera biometriska uppgifter om sådana finns lagrade i de handlingar som enligt våra förslag ska överlämnas vid en identitetskontroll. Den som är föremål för identitetskontroll ska vara skyldig att på begäran låta Skatteverket ta fingeravtryck och en ansiktsbild i digitalt format. Skatteverket får därefter jämföra uppgifterna med dem som redan finns lagrade i den åberopade handlingen för att på så sätt kunna kontrollera om handlingen är äkta och om den är utställd för den person

som återoppar den till stöd för att styrka sin identitet. Samma sak föreslås gälla om en person efter att ha registrerats i folkbokföringsdatabasen eller som har tilldelats ett identitetsnummer vill ändra en uppgift om sin identitet och Skatteverket har begärt att uppgiften ska lämnas vid personlig inställelse. Enligt förslagen ska kontroll av fingeravtryck inte utföras på barn under sex år eller på personer som är permanent fysiskt förhindrade att lämna fingeravtryck. Efter genomförd kontroll ska den ansiktsbild och de fingeravtryck samt de biometriska uppgifter som har behandlats omedelbart förstöras.

Utökat informationsutbyte mellan myndigheter

Vi lämnar ett flertal förslag som innebär att informationsutbytet mellan myndigheter utökas och blir effektivare. Vi föreslår att vissa myndigheter, utan hinder av sekretess, ska vara skyldiga att på begäran lämna uppgifter till Skatteverket för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Det rör sig främst om uppgifter som Skatteverket redan i dag från olika myndigheter begär manuellt utlämnande av, t.ex. adress och andra kontaktuppgifter, uppgifter om utbetalningar av olika förmåner och uppgift om en person är arbetssökande. Vi gör bedömningen att uppgiftslämnandet bör ske genom utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Vi föreslår även att Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas underrättelseskyldighet till Skatteverket avseende beslut om avvisning eller utvisning ska gälla oavsett om beslutet förenats med återreseförbud och att Migrationsverket ska underrätta Skatteverket om ett uppehållstillstånd har återkallats genom lagakraftvunnet beslut. Vidare föreslås att underrättelseskyldigheten i samband med utvisning, avvisning och återkallade eller utgångna uppehållstillstånd ska gälla i samtliga fall, inte bara för folkbokförda personer.

Dataanalyser och urval

Vi menar att Skatteverket genom dataanalyser och urval bör ges bättre förutsättningar att kunna koncentrera sin kontroll mot områden med hög risk för fel och fusk och områden där man kan uppnå bästa möjliga effekt med givna insatser. Uppgifter ska därför få samlas in och

behandlas i syfte att upptäcka och förhindra felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen. För de uppgifter som samlas in för analys och urval föreslås en särskild uppgiftssamling, analys- och urvals-databasen. Vi föreslår även en rad bestämmelser som syftar till att minska det intrång i den personliga integriteten som vi bedömer att uppgiftsbehandlingen innebär. I verksamhet som avser förande av eller uttag ur analys- och urvals-databasen ska gälla absolut sekretess.

Ett nytt identitetsnummer

Användningsområdet och behovet av samordningsnummer har utvidgats sedan numren infördes. För att tillgodose myndigheter och enskildas behov av en säkrare, mer pålitlig och användbar identitetsbeteckning än vad samordningsnumret hittills varit, föreslår vi att det ska införas en ny identitetsbeteckning – identitetsnummer. Identitetsnumret ska kunna tilldelas en person som inte är eller har varit folkbokförd och som inställt sig personligen och styrkt sin identitet. I stället för ett samordningsnummer ska ett identitetsnummer kunna tilldelas efter ansökan av en enskild som har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning. Ett identitetsnummer ska också kunna tilldelas efter begäran av en myndighet eller ett annat organ. Skatteverket ska ansvara för identitetskontrollen i samband med tilldelning av identitetsnummer. På samma sätt som föreslås gälla för identitetskontroll vid folkbokföring, ska den som har ett pass, identitetskort eller en motsvarande handling på begäran överlämna handlingen till Skatteverket i samband med identitetskontroll. Detsamma gäller den som har ett uppehållstillståndskort. Skatteverket ska kunna kontrollera biometriska uppgifter som finns lagrade i de handlingar som överlämnas vid kontrollen.

Identitetsnumret är avsett att fungera på i stort sett samma sätt som ett samordningsnummer. Men genom att tilldelning av identitetsnummer är förenad med en identitetskontroll vid personlig inställelse, förväntas det bli mer användbart i samhället för den enskilde på ett sätt som snarare är jämförbart med personnumret. Identitetsnumret ska utformas på samma sätt som samordningsnumret med ett tillägg om 60 på positionen för dag, men med ett tillägg om 70 på positionen för månad. Identitetsnumret ska tillsammans med samordningsnummer regleras i en ny lag. Lagen ska kompletteras med en förordning. De

bestämmelser som finns i de författningar som i dag reglerar samordningsnummer förs i vissa delar med i huvudsak oförändrat innehåll in i den nya lagen eller i den nya förordningen.

Ett förändrat samordningsnummer

För samordningsnummer föreslås flera åtgärder som avser att göra systemet säkrare. Till skillnad från vad som gäller i dagsläget föreslås att Skatteverket ska ansvara för kontrollen av identitetsuppgifter i samband med tilldelning av samordningsnummer. Samordningsnummer ska markeras med ”säkra uppgifter” eller ”osäkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen beroende på om samtliga identitetsuppgifter styrkts eller inte. Vidare föreslås att kravet på att ett samordningsnummer ska behövas för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer tas bort.

För att minska felen i folkbokföringen och tillförsäkra att uppgifterna speglar verkliga förhållanden krävs att fel beivras på ett effektivt sätt. Vi föreslår därför en skyldighet för samtliga myndigheter att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift om en person med identitetsnummer eller samordningsnummer är oriktig eller ofullständig.

Vi föreslår också att samordningsnummer på begäran av Migrationsverket ska få tilldelas en person som beviljats arbetstillstånd, även om behov av numret inte finns i Migrationsverkets verksamhet. Vid beslut om arbetstillstånd grundat på arbete som är kortare än 12 månader, föreslår vi att Migrationsverket ska begära ett samordningsnummer till den som beviljats arbetstillstånd förutsatt att personen inte sedan tidigare har ett personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer. Förslaget syftar till att öka möjligheterna till en säker identitetskontroll och dessutom underlätta för arbetsgivare, myndigheter och den enskilde.

Samordningsnummer till asylsökande

Vi föreslår att Migrationsverket i samband med att en asylansökan kommer in till myndigheten ska begära samordningsnummer till den asylsökande, såvida inte ansökan kan antas komma att bedömas uppen-

bart ogrundad eller det finns särskilda skäl att inte begära tilldelning. Samordningsnummer ska få tilldelas en asylsökande person på begäran av Migrationsverket även om behov av numret inte finns i Migrationsverkets verksamhet. Förstärkt sekretess föreslås gälla i ärende om tilldelning av samordningsnummer för uppgift om en enskilds personliga förhållanden och för uppgift om grunden för tilldelning av samordningsnummer.

Utökad anmälningsskyldighet till Polismyndigheten och åklagare

Vi lämnar förslag som innebär att Skatteverkets anmälningsskyldighet till Polismyndigheten och åklagare utökas. Förslaget innebär att Skatteverket ska göra en anmälan till Polismyndigheten eller till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till vissa brott i brottsbalken som bedöms ha anknytning till folkbokföringsverksamheten.

TP-nummer

Innan samordningsnumret infördes år 2000 kunde personnummer även tilldelas personer utan samband med folkbokföring. Sådana personnummer, s.k. TP-nummer (tilldelat personnummer), tilldelades t.ex. för registrering inom rättsväsendet, i skatteregister och körkortsregister. Vid utgången av år 1999 fanns omkring 511 000 TP-nummer. Dessa behandlas alltjämt i folkbokföringsdatabasen. Det kan antas att det numera i hög utsträckning saknas behov av numren. Det är därför angeläget att TP-nummer som inte längre används kan sorteras ut ur folkbokföringsdatabasen på samma sätt som samordningsnummer. Vi föreslår därför att TP-numren omfattas av de regler om vilandeförklaring och förnyelse som gäller för samordningsnummer. Vid tillämpningen av reglerna om vilandeförklaring för TP-nummer ska TP-numren anses ha tilldelats år 2018. Det innebär att ett TP-nummer ska förklaras vilande om någon anmälan om förnyelse inte har kommit in vid utgången av 2023.

En mer sammanhållen identitetsförvaltning bör utredas

Ansvar för identitetsförvaltningen i Sverige är delat mellan många olika aktörer som var och en har begränsade ansvarsområden, t.ex. brottsbekämpning eller frågor om medborgarskap. Det finns ett behov av att se över möjligheterna för ett ökat samarbete mellan myndigheter i identitetsfrågor, utökad användning av biometri och samordning av identitetsförvaltningen i Sverige. Frågan om en sammanhållen identitetsförvaltning är komplex och omfattande och ryms inte inom utredningens uppdrag. Enligt utredningens uppfattning bör en statlig utredning tillsättas för att utreda frågan om en mer sammanhållen identitetsförvaltning i Sverige.

Ikraftträdande

Våra förslag föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Därvid har beaktats att övergången ska bli hanterbar för Skatteverket och andra myndigheter samt övriga aktörer som behöver anpassa sina it-system till den nya nummerserie som identitetsnumren innebär. De ändringar vi föreslår i förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service bör emellertid träda i kraft något tidigare, den 1 januari 2022.

Konsekvenser

Syftet med våra förslag är att åstadkomma ett regelverk som ökar tillförlitligheten till uppgifterna i folkbokföringsdatabasen och förhindrar att folkbokföringsuppgifter kan utnyttjas på ett felaktigt sätt. Förslagen om fler åtgärder för ökad kvalitet i folkbokföringen, stärkt identitetskontroll, ökat informationsutbyte och dataanalyser och urval innebär att Skatteverket får fler verktyg att ta till handa i sitt arbete mot fel i folkbokföringen. När andelen korrekt registrerade uppgifter i folkbokföringen ökar, stärker det såväl myndigheters som enskildas förtroende för folkbokföringen och förslagen kan förväntas minska den brottslighet som är en effekt av felaktiga uppgifter i folkbokföringen.

Våra förslag om ett nytt identitetsnummer medför kostnader för myndigheter, företag och andra aktörer vars it-system behöver anpassas till en ny nummerserie. Vi är emellertid övertygade om att förslagen

om ett nytt identitetsnummer och ett förändrat samordningsnummer tillsammans med våra övriga förslag, i ett längre perspektiv kan leda till stora besparingar för staten och för kommuner i form av färre felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt minskad identitetsrelaterad brottslighet. Ur den enskildes perspektiv är det viktigt att ha en säker och fungerande identitetsbeteckning för att kunna sköta sitt vardagliga liv och den funktionen bedömer vi att identitetsnumret kan fylla. Säkrare nummer medför även positiva konsekvenser för företag på så sätt att företagen i högre utsträckning kan lita på att den person man är i kontakt med är just den han eller hon utger sig för att vara.

Summary

Our remit

We have been commissioned to propose measures that result in a person's place of residence being more correctly determined and the correct personal data being recorded in the population register database for people entered in the Swedish population register. The overarching aim has been to achieve a regulatory system that increases the reliability of the population register and prevents the data in the population register from being abused. The remit included examining the rules and procedures applied when entering data on people in the population register in the population register database and identifying potential shortcomings in the system.

Another aspect of our remit comprised submitting proposals for a more secure system for coordination numbers. The aim has been to make coordination numbers more reliable and useful in society for individuals and other actors. The remit included examining and proposing how checks of a person's identity should be designed when allocating a coordination number and investigating whether, and, if so, how, coordination numbers should be able to be allocated to more asylum seekers.

Improving the quality of population registration

We propose a number of measures that seek to improve the quality of Swedish population registration. The Swedish Tax Agency's opportunities to carry out visits to check a person's place of residence is to be expanded. These control visits will be able to be conducted as an initial investigative measure. If there are specific reasons to do so, visits may also be conducted to check the residential situation in a property or apartment. On a control visit, the Swedish Tax Agency

may request that the people who are in the property or apartment provide information about their identity.

To rectify the anomaly that can result when a person has incorrectly been entered in the population register at a property or apartment that another person e.g. owns or rents, we propose that in such cases the Swedish Tax Agency be able to determine that the person instead should be considered to be resident at the previous location at which they were entered in the population register, but not at a specific property until otherwise determined. Thus the inaccurate entry in the population register can quickly be amended without needing to await the conclusion of an investigation into the correct property or apartment for the person whose place of residence has been entered inaccurately.

We also propose that, in an investigation into place of residence, a person who cannot be linked to a property or a municipality and has also not left the country, be deregistered from the population register as having disappeared. The proposal means that entry in the population register under the heading “utan känd hemvist” (no known place of abode) can be dropped.

Stronger identity checks when entering individuals in the population register

To strengthen identity checks when a person reports having moved to Sweden, we propose that a provision be added to the Swedish Population Registration Act (1991:481) whereby a person reporting such a move must appear in person at the Swedish Tax Agency for an identity check. At the identity check, if the individual has a passport, identity card or equivalent document, they must hand this over to the Swedish Tax Agency for checks. A person with a residence permit card must hand it over to be checked on request. It is proposed that the same apply to people who are already entered in the Swedish population register and who request that a piece of information about their identity (name, date of birth and citizenship) be amended, where the Swedish Tax Agency has requested that the information be substantiated in person.

Checks of biometric data

To further strengthen identity checks in conjunction with notification of a move to Sweden, we propose that the Swedish Tax Agency be able to check biometric data if such data is stored in the documents that are to be handed over at an identity check in line with our proposals. A person who is the subject of an identity check is to be obliged to allow the Swedish Tax Agency to take fingerprints and a photograph of their face in digital format on request. The Swedish Tax Agency may subsequently compare the data with the data already stored in the document in question, so as to be able to check whether the document is genuine and if it is issued to the person invoking it to confirm his or her identity. It is proposed that the same apply if a person, after having been entered in the population database or who has been allocated an identity number, wishes to change a piece of information regarding their identity and the Swedish Tax Agency has requested that the information must be provided in person. Under the proposals, fingerprint checks may not be carried out on children under the age of six or on people who are permanently physically prevented from providing fingerprints. Once the check has been carried out, the photograph of the person's face and the fingerprint and the biometric data that has been processed are to be destroyed immediately.

Expanded exchange of information between government agencies

We submit a number of proposals that will mean that exchanging information between government agencies will be expanded and become more efficient. We propose that certain government agencies, without being obstructed by secrecy, are to be obliged to submit data to the Swedish Tax Agency on request for processing population register cases or checking data in the population register database. This mainly concerns data that the Swedish Tax Agency already requests be submitted manually by different government agencies at the moment, e.g. address and other contact data, data on payments of different benefits and data on whether a person is a job-seeker. We

judge that the submission of data should take place via an automated processing medium.

We also propose that the obligation of the Swedish Migration Agency and the migration courts to inform the Swedish Tax Agency regarding refusal of entry or expulsion is to apply irrespective of whether the decision is linked to a re-entry ban and that the Swedish Migration Agency is to inform the Swedish Tax Agency if a residence permit has been revoked by a binding decision. Furthermore, it is proposed that the obligation to inform in conjunction with refusal of entry or expulsion, and revoked or expired residence permits is to apply in all cases, not only for people entered in the population register.

Data analysis and selection

We consider that by means of data analysis and selection, it should be made easier for the Swedish Tax Agency to concentrate its checks on areas with a high risk of error and fraud and on those areas where the interventions stated can achieve the best possible effect. Data must therefore be able to be gathered and processed with the aim of identifying and preventing incorrect data in the population registration database. It is proposed that a separate data collection, analysis and selection database be set up for data that needs to be collected for analysis and selection. We also propose a number of provisions that seek to reduce the invasion of personal privacy that we judge this processing of data will involve. Absolute confidentiality must prevail in operations that intend to move data to or remove data from the analysis and selection database.

A new identity number

The area of application and the need for coordination numbers has been expanded since the numbers were introduced. To meet the needs of government agencies and individuals for a more secure, more reliable and practical identity code than the coordination number has hitherto provided, we propose that a new identity code be introduced – to be known as *identitetsnummer* (identity number). The identity number must be able to be allocated to a person who is not or has not been entered in the population register and who has appeared in person

and confirmed their identity. Instead of a coordination number, an identity number would be able to be allocated following application by an individual who has such a link to Sweden that he or she can be assumed to need an identity code. An identity number could also be allocated on the request of an agency or other body. The Swedish Tax Agency is to take responsibility for checking identity data when allocating an identity number. In the same way as is proposed to apply for identity checks for entries in the population register, an individual who has a passport, identity card or equivalent document, must hand it over to the Swedish Tax Agency in conjunction with identity checks on request. The same applies to those who have a residence permit card. The Swedish Tax Agency must be able to check biometric data stored in the documents handed over during such checks.

The new identity number is intended to work in largely the same way as a coordination number. However, given that allocating an identity number is linked to an identity check with appearance in person, it is expected to be more practical in society for the individual in a way that is more comparable with a standard personal identity number (personnummer). The identity number must be designed in the same way as the coordination number, with the addition of 60 in the position for day, but here with the addition of 70 in the position for month. The identity number is to be regulated in a new Act, together with coordination numbers. The Act is to be supplemented by an ordinance. Parts of the provisions in the statutes that currently regulate coordination numbers will be transferred with their wording largely unchanged into the new Act or the new ordinance.

An altered coordination number

Several measures are proposed regarding coordination numbers intended to make the system more secure. Unlike the current situation, it is proposed that the Swedish Tax Agency take responsibility for checking identity data when allocating a coordination number. Coordination numbers are to be marked with “confirmed data” or “unconfirmed data” in the population register database depending on whether or not all identity data have been substantiated. Furthermore, it is proposed that the requirement that a coordination number be required to avoid confusion between different individuals or

to exchange information about the individual with other agencies or organisations be removed.

To reduce errors in population registration and ensure that the data reflect the actual circumstances, errors must be able to be tackled effectively. We therefore propose an obligation for all government agencies to inform the Swedish Tax Agency if it can be assumed that a piece of information about a person with an identity number or coordination number is incorrect or incomplete.

We also propose that at the request of the Swedish Migration Agency, a coordination number be able to be allocated to a person who has been granted a work permit, even if the need for the number is not within the Swedish Migration Agency's remit. Where a work permit is granted for a period of work that is shorter than 12 months, we propose that the Swedish Migration Agency request a coordination number for the person who has been granted a work permit, provided that the person has not previously had a personal identity number, an identity number or a coordination number. The proposal seeks to increase opportunities for secure identity checks and also make life easier for employers, government agencies and individuals.

Coordination numbers for asylum seekers

When an asylum application is received, the Swedish Migration Agency must request a coordination number for the asylum seeker provided that the application can not be assumed to be judged clearly unfounded or there are no particular reasons not to request allocation of a coordination number. Coordination numbers must be able to be allocated to a person at the request of the Swedish Migration Agency even if the need for the number is not within the Swedish Migration Agency's remit. It is proposed that strengthened secrecy apply in cases of allocating coordination numbers to asylum seekers regarding data on an individual's personal circumstances and data on the grounds for allocating a coordination number.

Expanded obligation to report to the Swedish Police Authority and prosecution service

We submit a proposal that would mean extending the Swedish Tax Agency's obligation to report to the Swedish Police Authority and the prosecution service. The proposal means that the Swedish Tax Agency is to report to the Police Authority or to the prosecution service as soon as there are grounds to assume that a person is guilty of certain crimes in the Criminal Code judged to be linked to population register activity.

TP number

Before the coordination number was introduced in 2000, personal identity numbers could also be allocated to people without this being linked to population registration. Such personal identity numbers, known as TP numbers (the abbreviation for allocated personal identity number) were allocated e.g. for registration within the judicial system, in the tax register and the driving licence register. There were approximately 511 000 TP numbers at the end of 1999. These continue to be handled in the population register database. It can be assumed that there is largely no longer any need for these numbers. It therefore makes sense for TP numbers that are no longer in use to be weeded out of the population register database in the same way as coordination numbers. We therefore propose that TP numbers be covered by the rules on being declared dormant and renewal that apply to coordination numbers. When applying the rules on declaring TP numbers dormant, the TP numbers are to be assumed to have been allocated in 2018. This means that a TP number is to be declared dormant if no renewal application has been received by the end of 2023.

A more cohesive administration of identity should be investigated

Responsibility for managing identity in Sweden is divided between many different actors, each of which have a limited area of responsibility, e.g. crime prevention or citizenship questions. There is a need to review opportunities for greater collaboration between agencies

on identity issues, expanded use of biometrics and coordination of the administration of identity in Sweden. The question of cohesive identity administration is complex and wide-ranging and is not encompassed by the Inquiry's remit. In the view of the Inquiry, a government inquiry should be appointed to investigate the question of more cohesive administration of identity in Sweden.

Entry into force

It is proposed that our proposals enter into force on 1 January 2023. Thereby it has been taken into account that the transition should be manageable for the Swedish Tax Agency and other agencies plus other actors that will need to adapt their IT systems to the new series of numbers that the identity numbers will involve. The amendments we propose to Ordinance (2019:214) on certain shared public services should, however, enter into force somewhat earlier, on 1 January 2022.

Consequences

The purpose of our proposals is to achieve a regulatory system that increases the reliability of the data in the population register and prevents data in the population register from being used incorrectly. The proposals on more measures to improve the quality of population registration, stronger identity checks, increased exchanging of information and data analysis and selection mean that the Swedish Tax Agency will gain more tools to draw on in its work to counteract errors in population registration. When the proportion of correctly entered data in the population register increases, this will boost the trust of government agencies and individuals in population registration and it is expected that the proposals will reduce the crime that is an effect of incorrect data in population registration.

Our proposals for a new identity number will mean costs for government agencies, companies and other actors whose IT systems will need to be adapted to a new series of numbers. However, we are convinced that, in the longer term, the proposals for a new identity number and an altered coordination number together with our other proposals are capable of leading to major savings for the government and for municipalities in the form of fewer incorrect payments from

the welfare system and reduced identity-related crime. From the individual's perspective, it is important to have a secure, functioning identity code in order to run one's life and we judge that the new identity number will be able to fulfil this function. More secure numbers will also bring positive consequences for companies in that companies will be better able to trust that the person they are in contact with is precisely the person he or she claims to be.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om identitetsnummer och samordningsnummer

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om identitetsnummer och samordningsnummer.

En person som inte är eller har varit folkbokförd får tilldelas ett identitetsnummer som identitetsbeteckning. En person som inte är eller har varit folkbokförd och inte heller tilldelats ett identitetsnummer får tilldelas ett samordningsnummer.

2 § Skatteverket beslutar i ärende enligt denna lag.

Uppgifter rörande identitetsnummer och samordningsnummer registreras genom Skatteverkets försorg i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Bestämmelser om folkbokföring och personnummer finns i folkbokföringslagen (1991:481).

2 kap. Tilldelning av nummer

Identitetsnummer

1 § Skatteverket får tilldela en person ett identitetsnummer efter

1. begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer, eller
2. ansökan av en enskild som har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning.

2 § Den som ska tilldelas ett identitetsnummer ska inställa sig personligen och styrka sin identitet om inte annat följer av 5 §.

3 § Vid identitetskontroll med personlig inställelse enligt 2 § ska den som innehar ett pass, ett identitetskort eller en annan motsvarande handling på begäran överlämna handlingen.

Den som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige ska på begäran överlämna sitt uppehållstillståndskort.

4 § Om den handling som överlämnats enligt 3 § har ett lagringsmedium där fingeravtryck eller ansiktsbild är sparade, ska innehavaren på begäran låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta fingeravtryck och en bild i digitalt format av ansiktet och kontrollera att dessa motsvarar dem som finns lagrade i handlingen.

5 § Om det finns särskilda skäl får Skatteverket efterge kravet på personlig inställelse i 2 §.

Skyldigheten att låta den myndighet som utför kontrollen ta fingeravtryck enligt 4 § gäller inte barn under sex år eller personer som är permanent fysiskt förhindrade att lämna fingeravtryck.

Kravet på personlig inställelse i 2 § gäller inte för en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

6 § För det fall någon som tilldelats identitetsnummer vill ändra uppgift om sin identitet ska 2–5 §§ tillämpas.

Samordningsnummer

7 § Skatteverket får tilldela en person ett samordningsnummer efter begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer, när uppgifter om den enskildes namn, födelse- tid och medborgarskap har styrkts.

8 § Skatteverket får för de ändamål som regeringen bestämmer tilldela en person ett samordningsnummer även när uppgift om perso- nens namn, födelse- tid och medborgarskap inte kan styrkas.

Numrens utformning

9 § Identitetsnumret och samordningsnumret ska utgå från den enskildes födelse- tid. Numret ska anges med två siffror för vardera år, månad och dag i nu nämnd ordning. Siffrorna för dag ska adderas med 60. Siffrorna för månad ska för identitetsnumret dessutom ad- deras med 70. Därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontrollsiffra.

Om det för en viss födelse- tid inte finns fler nummer att tilldela, får födelse- dagen i stället anges med en närliggande dag i månaden.

Om det inte är obehövt ska födelse- tiden i numret lagras med åtta siffror i register som förs med hjälp av automatisk databehand- ling; fyra för året, två för månaden och två för dagen.

Rätt att meddela föreskrifter

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrif- ter om tilldelning av identitetsnummer och samordningsnummer.

3 kap. Vilandeförklaring och förnyelse

1 § Ett samordningsnummer eller ett identitetsnummer ska förklaras vilande

1. om inte någon anmälan eller ansökan om förnyelse enligt 2 eller 3 § har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades, eller
2. om det finns andra skäl för det.

2 § Ett samordningsnummer som inte är vilande får förnyas efter anmälan av den som kan begära tilldelning av sådant nummer.

Ett samordningsnummer som är vilande får förnyas efter ansökan av den som kan begära tilldelning av sådant nummer. Förnyelse får ske endast om förutsättningarna för tilldelning av samordningsnummer i 2 kap. är uppfyllda.

Om en persons samordningsnummer är vilande ska en begäran om ett nytt samordningsnummer anses som en ansökan om förnyelse enligt andra stycket.

3 § Ett identitetsnummer får förnyas efter ansökan av den enskilde eller den som kan begära tilldelning av sådant nummer. Förnyelse får ske endast om förutsättningarna för tilldelning av identitetsnummer i 2 kap. är uppfyllda.

Om en persons identitetsnummer är vilande ska en begäran eller ansökan om ett nytt identitetsnummer anses som en ansökan om förnyelse enligt första stycket.

4 § Det som i 1 och 2 §§ sägs om samordningsnummer ska gälla även för personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring.

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om förnyelse enligt detta kapitel.

4 kap. Underrättelse- och anmälningsskyldighet

1 § En myndighet ska underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringsdatabasen om någon som har tilldelats ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer är oriktig eller ofullständig.

En sådan underrättelse behöver inte lämnas om särskilda skäl talar mot det.

Skyldigheten i första stycket gäller inte för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Den gäller inte heller i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 § En person med ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen ska anmäla ändringar av adressen till Skatteverket. Anmälningsskyldigheten gäller inte om identitetsnumret eller samordningsnumret är vilande eller personen omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

5 kap. Överklagande

1 § Skatteverkets beslut enligt denna lag överklagas hos Förvaltningsrätten i Stockholm.

2 § Följande beslut enligt lagen får inte överklagas. Beslut som avser

1. tilldelning, förnyelse och vilandeförklaring av samordningsnummer,
2. tilldelning av identitetsnummer enligt 2 kap. 1 § 1,
3. fastställande av individnummer och kontrollsiffra i identitetsnummer,
4. förnyelse av identitetsnummer efter ansökan av den som kan begära tilldelning av sådant nummer, och
5. vilandeförklaring av identitetsnummer enligt 3 kap. 1 § 1 med anledning av att någon ansökan om förnyelse från myndighet eller annat organ inte har kommit in i rätt tid.

3 § Andra beslut av Skatteverket än som anges i 2 § får överklagas av den person som beslutet gäller och av det allmänna ombudet hos Skatteverket.

Det allmänna ombudets överklagande ska ha kommit in till Skatteverket inom tre veckor från den dag beslutet meddelades.

4 § Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Vid tillämpningen av 3 kap. 1 § 1 ska ett identitetsnummer som tilldelats med stöd av övergångsbestämmelserna till lagen (202x:xx) om ändring i folkbokföringslagen (1991:481) anses ha tilldelats det år det bakomliggande samordningsnumret tilldelades.

3. Vid tillämpningen av 3 kap. 1 § 1 ska ett personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring anses ha tilldelats år 2018.

1.2 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringslagen (1991:481)¹

dels att 18 a, 18 c–18 f och 27 a §§ ska upphöra att gälla,

dels att 1, 13 a, 21, 28, 31, 32 a, 32 b, 39 och 42 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 26 a–26 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Folkbokföring enligt denna lag innebär 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.

Vigsel, födelse och dödsfall i landet *skall* registreras även i fråga om en person som inte är eller har varit folkbokförd.

Folkbokföring och sådan registrering som avses i andra stycket sker genom Skatteverkets försorg.

Folkbokföring enligt denna lag innebär fastställande av en persons bosättning *och* registrering av *de* uppgifter om *denne* som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen. *Bestämmelser om identitetsnummer och samordningsnummer för den som inte är eller har varit folkbokförd finns i lagen (202xx:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.*

Vigsel, födelse och dödsfall i landet *ska* registreras även i fråga om en person som inte är eller har varit folkbokförd.

¹ Senaste lydelse av

18 a § 2021:375,

18 c § 2021:375,

18 d § 2021:375,

18 e § 2021:375,

18 f § 2021:375,

27 a § 2021:375.

² Senaste lydelse 2003:657.

13 a §³

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.

Om en person sannolikt är felaktigt folkbokförd på en fastighet eller lägenhet och detta innebär olägenheter för någon annan som är folkbokförd på samma fastighet eller lägenhet eller som äger eller hyr fastigheten eller lägenheten, får Skatteverket hänföra personens bosättning till den kommun där han eller hon senast var folkbokförd, intill dess att något annat har beslutats. Finns inte någon sådan kommun får bosättningen hänföras till den aktuella kommunen.

21 §⁴

Den som oavbrutet under två år saknat känd hemvist ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. Den som folkbokförs med fingerade uppgifter ska avregistreras när det gäller de tidigare uppgifterna.

Den som saknar känd hemvist ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. Den som folkbokförs med fingerade uppgifter ska avregistreras när det gäller de tidigare uppgifterna.

26 a §

Den som enligt 26 § ska lämna en anmälan om inflyttning från utlandet ska inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll. Detsamma gäller i fråga om en anmälan enligt samma paragraf av den som är avregistrerad som försvunnen och ska folkbokföras.

³ Senaste lydelse 2013:380.

⁴ Senaste lydelse 2013:380.

Om det finns särskilda skäl får Skatteverket efterge kravet på personlig inställelse.

26 b §

Vid identitetskontroll enligt 26 a § ska den som innehar ett pass, ett identitetskort eller annan motsvarande handling på begäran överlämna handlingen.

Den som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige ska på begäran överlämna sitt uppehållstillståndskort.

Första och andra styckena gäller även för det fall den som folkbokförd vill ändra uppgift om sin identitet och Skatteverket enligt 23 § andra stycket har begärt att uppgiften ska lämnas vid personlig inställelse.

26 c §

Om den handling som överlämnats enligt 26 b § har ett lagringsmedium där fingeravtryck eller ansiktsbild är sparade, ska innehavaren på begäran låta Skatteverket ta fingeravtryck och en bild i digitalt format av ansiktet och kontrollera att dessa motsvarar dem som finns lagrade i handlingen.

Skyldigheten att låta Skatteverket ta fingeravtryck gäller inte barn under sex år eller personer som är permanent fysiskt förhindrade att lämna fingeravtryck.

28 §⁵

En anmälan enligt 25 eller 26 § ska innehålla följande uppgifter:

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. namn och <i>person-</i> eller samordningsnummer, 2. datum för ändring av bostads- eller postadress, 3. ny bostads- och postadress samt beräknad giltighetstid, 4. registerbeteckning för den fastighet som den nya bostadsadressen avser och, om fastigheten innehåller flera bostadslägenheter med samma belägenhetsadress, lägenhetsnummer som avses i lagen (2006:378) om lägenhetsregister, och 5. vem som upplåtit den fastighet eller bostadslägenhet som den nya bostadsadressen avser. | <ol style="list-style-type: none"> 1. namn och <i>personnummer</i>, <i>identitetsnummer</i> eller samordningsnummer, |
|---|---|

En anmälan enligt 26 § första stycket ska dessutom innehålla uppgift om inflyttningsdag till landet, avsikten med vistelsen här och dess beräknade varaktighet, personnummer som personen har tilldelats i ett annat nordiskt land *samt de* uppgifter som får föras in i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

En anmälan enligt 26 § första stycket ska dessutom innehålla

1. *uppgift om födelsetid och medborgarskap*,
2. uppgift om inflyttningsdag till landet, avsikten med vistelsen här och dess beräknade varaktighet,
3. *uppgift om personnummer* som personen tilldelats i ett annat nordiskt land, *och*
4. *övriga* uppgifter som får föras in i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

⁵ Senaste lydelse 2013:380.

31 §⁶

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 förelägga en person som kan antas vara skyldig att göra en anmälan enligt denna lag, att antingen göra en sådan anmälan eller lämna de uppgifter *eller visa upp de handlingar* som behövs för *att fullgöra anmälningskyldigheten*. Skatteverket får även i annat fall förelägga en person att lämna *de* uppgifter *eller visa upp de handlingar* som behövs för kontroll av bosättningen enligt denna lag eller för kontroll *eller* komplettering av *andra* uppgifter om en person som får föras in i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. I *föreläggandet* ska det anges vilka uppgifter som ska lämnas *eller vilka handlingar som ska visas upp*.

32 a §⁷

Skatteverket får besluta om kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning, om det *är nödvändigt* för bedömningen av frågan om folkbokföring.

Kontrollbesöket får bara genomföras där den enskilde är folkbokförd, har uppgett sig vara bosatt eller där det annars finns anledning att anta att han eller hon är bosatt.

Skatteverket får besluta om kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning, om det *behövs* för bedömningen av frågan om folkbokföring. *Ett sådant kontrollbesök* får bara genomföras där den enskilde är folkbokförd, har uppgett sig vara bosatt eller där det annars finns anledning att anta att han eller hon är bosatt.

⁶ Senaste lydelse 2016:1016.

⁷ Senaste lydelse 2018:684.

Skatteverket får om det finns särskilda skäl besluta om kontrollbesök avseende en fastighet eller lägenhet för att kontrollera bosättningsförhållandena på platsen.

Skatteverket får vid kontrollbesöket begära att *den person besöket avser* lämnar uppgift om sin identitet.

Skatteverket får vid kontrollbesök begära att *de personer som befinner sig i fastigheten eller lägenheten* lämnar uppgift om sin identitet.

32 b §⁸

Den som enligt ett beslut om kontrollbesök ska kontrolleras behöver inte underrättas om beslutet före besöket.

Den som enligt ett beslut om kontrollbesök *enligt 32 a § första stycket* ska kontrolleras behöver inte underrättas om beslutet före besöket. *Inte heller den som är folkbokförd på eller kan antas vara bosatt i den fastighet eller lägenhet som omfattas av ett beslut om kontrollbesök enligt 32 a § andra stycket* behöver underrättas om beslutet före besöket.

Kontrollbesök ska genomföras på ett sådant sätt att det innebär så litet intrång för den enskilde som möjligt.

39 §⁹

Följande beslut enligt lagen får inte överklagas:

- 1. om vitesföreläggande,*
- 2. om kontrollbesök,*
- 3. om fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra i personnummer,*
- 4. om individnummer och kontrollsiffra i samordningsnummer,*

Beslut om vitesföreläggande, kontrollbesök och fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra i personnummer får inte överklagas.

⁸ Senaste lydelse 2018:684.

⁹ Senaste lydelse 2021:375.

5. om tilldelning av samordningsnummer enligt 18 a § andra stycket 1,

6. om förnyelse efter anmälan enligt 18 c § eller ansökan enligt 18 e § första stycket av den som kan begära tilldelning av samordningsnummer, och

7. om vilandeförklaring enligt 18 d § 1 med anledning av att någon anmälan om förnyelse inte har kommit in i rätt tid.

42 §¹⁰

Den som lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för folkbokföringsbrott till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 25–27 §§.

Den som lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för folkbokföringsbrott till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 25, 26 och 27 §§.

Är brottet med hänsyn till att brottsligheten utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars att anse som grovt, döms för grovt folkbokföringsbrott till fängelse i högst två år.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Personer som tilldelats ett samordningsnummer med stöd av 18 a § andra stycket 2 ska vid ikraftträdandet anses ha tilldelats ett identitetsnummer enligt lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

3. Äldre föreskrifter i 21 § gäller fortfarande beträffande den som före ikraftträdandet folkbokförts under rubriken utan känd hemvist.

4. Äldre föreskrifter i 39 § gäller fortfarande för överklagande av beslut som meddelats före ikraftträdandet.

¹⁰ Senaste lydelse 2018:684.

5. En ansökan om samordningsnummer med stöd av 18 a § andra stycket 2 i dess lydelse före 1 januari 2023 som ännu inte avgjorts vid ikraftträdandet ska anses som en ansökan om identitetsnummer enligt 2 kap. 1 § 2 lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹¹

SPAR får innehålla uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda i landet och personer som har tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481).

SPAR får även innehålla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer, om det inte råder osäkerhet om personernas identitet. Följande uppgifter får anges:

1. namn,
2. person- eller samordningsnummer,

3. födelsetid,
4. adress,
5. folkbokföringsort och distrikt,
6. födelsehemort,
7. svenskt medborgarskap,
8. make eller vårdnadshavare,
9. avregistrering enligt 19–22 §§ folkbokföringslagen, med angivande av tidpunkt,

10. summan av fastställd förvärvsinkomst och inkomst av kapital, dock lägst noll kronor,

11. ägare av småhusenhet eller lantbruksenhet med småhus på tomtmark samt uppgift om kommun (belägenhet),

12. taxeringsvärde för småhusenhet,

SPAR får innehålla uppgifter om personer som har tilldelats personnummer eller identitetsnummer. SPAR får även innehålla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer om de identitetsuppgifter som krävs för tilldelning har styrkts. Följande uppgifter får anges:

2. personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer,

¹¹ Senaste lydelse 2021:376.

13. tidpunkt för när ett samordningsnummer har tilldelats och när vilandeförklaring kan komma att ske enligt *18 d § 1 folkbokföringslagen*,

14. tidpunkt för vilandeförklaring av ett samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett på grund av *18 d § 1 eller 2 folkbokföringslagen*, och

15. tidpunkt för när en person *med samordningsnummer* har avlidit.

På begäran av en registrerad ska det i SPAR också anges att uppgifter om denne inte får behandlas vid urvalsdragningar enligt 3 § 2 för direktreklam.

13. tidpunkt för när ett *identitetsnummer eller ett samordningsnummer* har tilldelats och när vilandeförklaring *av ett sådant nummer* kan komma att ske enligt *3 kap. 1 § 1 lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer*,

14. tidpunkt för vilandeförklaring av ett *identitetsnummer eller samordningsnummer* med angivande av om förklaringen skett på grund av *3 kap. 1 § 1 eller 2 lagen om identitetsnummer och samordningsnummer*, och

15. tidpunkt för när en person har avlidit.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

dels att 1 kap. 1, 4 och 5 §§, 2 kap. 1–3, 8 och 11 §§ och rubriken närmast före 2 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken till 2 kap. ska lyda ”Databaser i folkbokföringsverksamheten”,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 1 kap. 7 § och 2 kap. 13–16 §§, och närmast före paragraferna nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹²

Denna lag tillämpas vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Denna lag gäller också vid behandling av personuppgifter i passmyndigheternas verksamhet som rör identitetskontroller enligt lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

Bestämmelserna i 4 och 5 §§ samt 2 kap. gäller även vid behandling av uppgifter om avlidna.

¹² Senaste lydelse 2003:671.

4 §¹³

Uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs för

1. samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter,
2. handläggning av folkbokföringsärenden,
3. fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lag eller förordning,
4. framställning av personbevis och andra registerutdrag,
5. aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter,
6. uttag av urval av personuppgifter, *och*
7. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av folkbokföringsverksamheten.

6. uttag av urval av personuppgifter,

7. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av folkbokföringsverksamheten, *och*

8. *dataanalyser och urval i syfte att upptäcka och förhindra felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen.*

Uppgifter får även behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Insamlade uppgifter får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

5 §¹⁴

Skatteverket är personuppgiftsansvarigt för den behandling av personuppgifter som verket skall utföra.

Skatteverket och en passmyndighet är var och en personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som respektive myndighet utför enligt denna lag.

¹³ Senaste lydelse 2018:229.

¹⁴ Senaste lydelse 2003:671.

*Tillfällig behandling
av fingeravtryck, ansiktsbilder
och biometriska uppgifter
i samband med
identitetskontroll*

7 §

När en kontroll enligt 26 b och 26 c §§ folkbokföringslagen (1991:481) eller 2 kap. 3 och 4 §§ lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer har genomförts, ska de fingeravtryck och den ansiktsbild som då har tagits fram ur den handling som uppvisats och de biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa omedelbart förstöras.

Detsamma gäller de fingeravtryck och den ansiktsbild som tagits i samband med identitetskontrollen och de biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa.

2 kap.

1 §

I folkbokföringsverksamheten *skall* det finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 1 kap. 4 § angivna ändamålen (folkbokföringsdatabas).

I folkbokföringsverksamheten *ska* det finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 1 kap. 4 § *första stycket 1–7 och andra stycket* angivna ändamålen (folkbokföringsdatabas).

I folkbokföringsverksamheten ska också finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten

för de i 1 kap. 4 § första stycket 8 angivna målen (analys- och urvals-databas).

Innehåll

Folkbokföringsdatabasen

2 §¹⁵

I databasen får uppgifter behandlas om

1. personer som är eller har varit folkbokförda här i landet,
2. personer som har tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481), och
3. personer som har tilldelats samordningsnummer.

Uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende.

3 §¹⁶

För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § får följande uppgifter behandlas i databasen:

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. person- eller samordningsnummer, 2. namn, 3. födelsetid, 4. födelsehemort, 5. födelseort, 6. adress, 7. folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort, distrikt och folkbokföring under särskild rubrik, 8. medborgarskap, 9. civilstånd, 10. make, barn, föräldrar, vårdnadshavare och annan person som den registrerade har samband med inom folkbokföringen, | <ol style="list-style-type: none"> 1. personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer, |
|---|--|

¹⁵ Senaste lydelse 2009:274.

¹⁶ Senaste lydelse 2021:377.

11. samband enligt 10 som är grundat på adoption,
12. inflyttning från utlandet,
13. avregistrering enligt 19–22 §§ folkbokföringslagen (1991:481),
14. anmälan enligt 5 kap. 2 § vallagen (2005:837),
15. gravsättning,
16. personnummer som personen har tilldelats i ett annat nordiskt land,
17. uppehållsrätt för en person som är folkbokförd,
18. tidpunkt för när vilandeförklaring kan komma att ske enligt 18 d § 1 folkbokföringslagen,
19. vilandeförklaring av ett samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett på grund av 18 d § 1 eller 2 folkbokföringslagen, och
20. tidpunkt för när en person med samordningsnummer har avlidit.

18. tidpunkt för när vilandeförklaring kan komma att ske enligt 3 kap. 1 § 1 lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer,

19. vilandeförklaring enligt 3 kap. 1 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett på grund av punkt 1 eller 2,

20. tidpunkt för när en person har avlidit, och

21. *fingeravtryck, ansiktsbilder och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa.*

I databasen får uppgifter behandlas som den 30 juni 1991 enligt särskilda bestämmelser var antecknade i sådan personakt som avses i 16 § i den upphävda folkbokföringskungörelsen (1967:495), oavsett om uppgifterna är sådana som avses i 1 kap. 6 §.

I ärenden om tilldelning av personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen eller samordningsnummer får även anges grunden för tilldelningen och de handlingar som har legat till grund för identifiering. I ärenden om tilldelning av samordningsnummer får även anges *uppgift*

I ärenden om tilldelning av personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen, *identitetsnummer* eller samordningsnummer får även anges grunden för tilldelningen och de handlingar som har legat till grund för identifiering. I ärenden om tilldelning av samordningsnummer får även anges *om uppgifterna om den*

om att det råder osäkerhet om personens identitet. *enskildes namn, födelsetid och medborgarskap har styrkts genom en markering att uppgifterna är säkra eller osäkra.*

8 §¹⁷

En myndighet får ha direktåtkomst till uppgift om *person-* eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, distrikt och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen.

En myndighet får ha direktåtkomst till uppgift om *personnummer, identitetsnummer* eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, distrikt och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen.

En myndighet får även ha direktåtkomst till andra uppgifter i databasen om myndigheten behöver uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag och får behandla dem. Uppgifter som avses i 3 § andra stycket får dock inte lämnas ut genom direktåtkomst. Direktåtkomst får inte medges om det är olämpligt ur integritetssynpunkt.

11 §¹⁸

Vid sökning efter handlingar som avses i 5 § får endast uppgift om namn, *person-* eller samordningsnummer och uppgifter som avses i 5 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) användas som sökbegrepp. Som sökbegrepp får dock inte uppgift som avses i 1 kap. 6 § användas.

Vid sökning efter handlingar som avses i 5 § får endast uppgift om namn, *personnummer, identitetsnummer* eller samordningsnummer och uppgifter som avses i 5 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) användas som sökbegrepp. Som sökbegrepp får dock inte uppgift som avses i 1 kap. 6 § användas.

¹⁷ Senaste lydelse 2015:902.

¹⁸ Senaste lydelse 2009:492.

*Analys- och urvalsdatan**13 §*

För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § första stycket 8 får, förutom uppgifter som avses i 3 och 4 §§, även behandlas följande uppgifter:

1. adress och andra kontaktuppgifter, vistelseplats samt kontaktpersoner för fysiska och juridiska personer,

2. utbetalning av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd från, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten,

3. beviljat studiestöd för studier i Sverige eller utomlands, tidsperiod beviljat studiestöd avser och förväntad studietid och utbildningsanordnare,

4. arbetssökande eller sysselsättning genom Arbetsförmedlingen,

5. beslut om uppehållsstatus, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållskort, återreseförbud, återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd,

6. tillgångar i annat land,

7. uppgifter som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1–6 och 11 lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, och

8. fastigheter, byggnader och lagfarter.

Sökbegrepp

14 §

Vid sökning i analys- och urvals-databasen gäller det som i 2 kap. 10 och 11 §§ sägs om sökbegrepp vid sökning i folkbokförings-databasen.

Dokumentering

15 §

Metoder för att ta fram urval samt de sökbegrepp som används vid sökningar i databasen ska dokumenteras på sådant sätt att de kan kontrolleras i efterhand.

Gallring

16 §

Uppgifter i analys- och urvals-databasen ska gallras senast ett år från den tidpunkt då uppgifterna senast behandlades för det ändamål för vilket de samlades in. Gallringstidpunkten får dock aldrig överstiga tre år från den tidpunkt då uppgifterna samlades in.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 22 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 22 kap. 1 a–1 c §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

1 a §

Sekretess gäller i ärende om tilldelning av samordningsnummer till personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. för uppgift som har lämnats av Migrationsverket om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretessen enligt första stycket gäller inte för uppgift om namn, födelsetid, kön och uppgift om huruvida identitetsuppgifterna styrkts.

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

1 b §

Sekretess gäller i ärende om tilldelning av samordningsnummer för uppgift om grunden för tilldelningen om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den

enskilde eller någon närstående till denne lider men.

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

1 c §

Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av och uttag ur analys- och urvalsdatan enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen.

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

6 §¹⁹

Den tystnadsplikt som följer av 1 § första stycket och 2 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1 § första stycket, 1 c och 2 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

¹⁹ Senaste lydelse 2018:1919.

1.6 Förslag till förordning om identitetsnummer och samordningsnummer

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

Tilldelning av identitetsnummer och samordningsnummer

2 § Identitetsnummer enligt 2 kap. 1 § 1 lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer eller samordningsnummer får tilldelas på begäran av en statlig myndighet, eller en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda vissa examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda examina, och som i sin verksamhet behöver ett sådant nummer för en person.

Identitetsnummer eller samordningsnummer för en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall får tilldelas endast på begäran av Regeringskansliet.

Skatteverket får på eget initiativ tilldela identitetsnummer eller samordningsnummer för registrering i beskattningsdatabasen.

3 § Samordningsnummer enligt 2 kap. 8 § lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer får tilldelas för

1. registrering i register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område,

2. annan behandling av uppgifter enligt lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter, eller i övrigt inom rättsväsendets informationssystem,

3. Migrationsverkets behandling av personuppgifter med stöd av utlänningsdatalagen (2016:27) när det gäller personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,

4. registrering i beskattningsdatabasen, eller

5. Försäkringskassans behandling av personuppgifter med stöd av 114 kap. socialförsäkringsbalken.

4 § Samordningsnummer får på begäran av Migrationsverket tilldelas en person som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. eller en person som beviljats arbetstillstånd även om behovet av numret inte finns i Migrationsverkets verksamhet.

Migrationsverket ska i samband med att asylansökan kommer in till myndigheten begära ett samordningsnummer till den asylsökande. Detta gäller dock inte om ansökan kan antas komma att bedömas uppenbart ogrundad enligt 8 kap. 19 § utlänningslagen (2005:716) eller om det annars finns särskilda skäl.

Migrationsverket ska i samband med att myndigheten beslutar att bevilja ett arbetstillstånd för kortare tid än 12 månader begära ett samordningsnummer till den person som tillståndet avser. Detta gäller dock inte arbetstillstånd som beviljats med stöd av 6 kap. 3 § utlänningslagen.

5 § Vad som föreskrivs i 4 § andra och tredje styckena ska inte gälla om personen sedan tidigare tilldelats personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer.

Ansökan eller begäran

6 § En begäran eller en ansökan om tilldelning av identitetsnummer och en begäran om tilldelning av samordningsnummer enligt 2 kap. 7 § lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer ska innehålla uppgifter om den enskildes namn, kön, födelse- och födelseort, kontaktadress och medborgarskap. I de fall begärande myndighet ska ansvara för identitetskontrollen ska begäran även innehålla uppgift om personens identitet styrkts vid personlig inställelse.

En enskilds ansökan om identitetsnummer ska dessutom innehålla uppgift om sökandens anknytning till Sverige och behovet av en identitetsbeteckning.

En begäran om tilldelning av samordningsnummer enligt 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer ska inne-

hålla de uppgifter som anges i första stycket som är tillgängliga samt uppgift om vilka identitetsuppgifter som inte kan styrkas.

7 § Tillsammans med begäran om tilldelning av identitetsnummer eller samordningsnummer ska det ges in en kopia av de handlingar som legat till grund för identifiering eller som Skatteverket ska lägga till grund för identifiering. Detta gäller dock inte när nummer ska tilldelas en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

8 § Fastställda formulär ska användas för att lämna en ansökan eller begäran om tilldelning av identitetsnummer eller samordningsnummer samt en anmälan eller ansökan om förnyelse av ett sådant nummer.

Skatteverket ska fastställa formulären.

Kontroll av identitet och identitetsuppgifter

9 § Skatteverket ska bedöma om den som ska tilldelas ett identitetsnummer har styrkt sin identitet. Personlig inställelse ska ske hos Skatteverket. Vad som nu sagts gäller inte om annat följer av 10–12 §§.

10 § Om passmyndighet begär tilldelning av identitetsnummer ska personlig inställelse ske där. Myndigheten ska vid sådan inställelse bedöma om den som ska tilldelas ett identitetsnummer har styrkt sin identitet.

11 § Den som ska tilldelas ett identitetsnummer efter begäran från en myndighet eller ett annat organ får utöver vad som framgår av 9 § i stället inställa sig personligen hos en beskickning eller ett karriärkonsulat som enligt 2 § passlagen (1978:302) fullgör uppgift som passmyndighet utom riket och är behörig att handlägga ärenden om vanliga pass. Den myndigheten ska vid sådan inställelse bedöma om den som ska tilldelas ett identitetsnummer har styrkt sin identitet.

12 § Vid tilldelning av identitetsnummer till en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall ska Regeringskansliet bedöma om den som ska tilldelas ett nummer har styrkt sin identitet. Vid tilldelning av samordningsnummer till en sådan person ska Regeringskansliet bedöma om uppgifter om den enskildes namn, födelsetid och medborgarskap har styrkts.

Rätt att meddela föreskrifter

13 § Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identitetskontrollen vid tilldelning och förnyelse av identitetsnummer och samordningsnummer. Detta gäller dock inte avseende personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identitetskontrollen vid förnyelse av personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring.

Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om vilka handlingar som ska godtas som pass, identitetskort eller motsvarande handling enligt 2 kap. 3 § lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

Anmälan om brott

14 § Skatteverket ska göra en anmälan till Polismyndigheten eller till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till brott enligt 4 kap. 6 b §, 14 kap. 1–4 och 10 §§ eller 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken, om gärningen avser uppgift eller handling i ärende hos Skatteverket.

En anmälan ska dock inte göras om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något annat skäl inte behövs.

En anmälan ska innehålla uppgift om de omständigheter som ligger till grund för misstanken om brott.

Skatteverket får fullgöra anmälningsskyldigheten till en sådan särskild enhet inom myndigheten som ska medverka vid brottsutredning, om

1. det inte finns skäl att anta att brottet kommer att leda till en annan påföljd än böter,
2. den misstänkte kan antas erkänna gärningen, och
3. den misstänkte har fyllt tjuogoett år.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.7 Förslag till förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749)

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringsförordningen (1991:749)²⁰

dels att 5 a–5 c, 6 a och 6 b §§ ska upphöra att gälla,

dels att 4, 5, 6, 9, 10 och 11 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 12–16 §§, och närmast före 12 och 16 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §²¹

Den som ska folkbokföras i en kommun men inte på en viss fastighet folkbokförs under rubriken på kommunen skrivna. *Den som saknar känd hemvist folkbokförs under rubriken utan känd hemvist*

Den som ska folkbokföras i en kommun men inte på en viss fastighet folkbokförs under rubriken på kommunen skrivna.

5 §²²

Skatteverket får tilldela samordningsnummer enligt 18 a § folkbokföringslagen (1991:481) efter ansökan av en enskild eller på begäran av en statlig myndighet eller en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda vissa examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda examina, och som i sin verksamhet behöver ett samordnings-

²⁰ Senaste lydelse av

5 a § 2021:378,

5 b § 2021:378,

5 c § 2021:378,

6 a § 2021:378,

6 b § 2021:378.

²¹ Senaste lydelse 2013:806.

²² Senaste lydelse 2021:378.

nummer för en person för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer.

Personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen eller samordningsnummer för en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall får tilldelas endast på begäran av Regeringskansliet.

Skatteverket får på eget initiativ tilldela samordningsnummer för registrering i beskattningsdatabasen.

En begäran om tilldelning av samordningsnummer enligt 18 a § andra stycket 1 folkbokföringslagen (1991:481) eller personnummer enligt 18 b § samma lag ska innehålla uppgifter om den enskildes namn, kön, födelse- tid, födelseort, kontaktadress och medborgarskap. En begäran ska vidare innehålla uppgift om vilka handlingar som legat till grund för identifiering.

Tillsammans med begäran om tilldelning av samordningsnummer ska det ges in en kopia av de handlingar som legat till grund för identifieringen. Detta gäller dock inte när samordningsnummer ska

Personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481) får tilldelas endast på begäran av Regeringskansliet. *Begäran ska lämnas på av Skatteverket fastställt formulär.*

Det organ som begär att en person ska tilldelas ett personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481), ska bedöma om den enskildes identitet kan anses fastställd.

6 §²³

En begäran om tilldelning av personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481) ska innehålla uppgifter om den enskildes namn, kön, födelse- tid, födelseort, kontaktadress och medborgarskap. En begäran ska vidare innehålla uppgift om vilka handlingar som legat till grund för identifiering.

²³ Senaste lydelse 2021:378.

tilldelas en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

I en begäran om nummertilldelning enligt 5 a § andra stycket ska den myndighet som begär tilldelningen ange de uppgifter i första stycket som är tillgängliga och om det råder osäkerhet om någon uppgift som lämnas om den enskilde.

9 §²⁴

I samband med en anmälan enligt 26 § folkbokföringslagen (1991:481) av en medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-medborgare) som uppger sig ha uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) får Skatteverket begära att han eller hon visar upp

1. ett giltigt pass eller ett giltigt identitetskort, och

2. handlingar som styrker att han eller hon

a) har en anställning eller bedriver verksamhet som egen företagare i Sverige,

b) är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige samt en försäkrans om att han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning, eller

I samband med en anmälan enligt 26 § folkbokföringslagen (1991:481) av en medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-medborgare) som uppger sig ha uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) får Skatteverket, begära att han eller hon visar upp handlingar som styrker att han eller hon

1. har en anställning eller bedriver verksamhet som egen företagare i Sverige,

2. är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige samt en försäkrans om att han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning, eller

²⁴ Senaste lydelse 2013:805.

c) har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

3. har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

10 §²⁵

I samband med en anmälan enligt 26 § folkbokföringslagen (1991:481) av en familjemedlem till en EES-medborgare som uppger sig ha uppehållsrätt enligt 3 a kap. 4 § utlänningslagen (2005:716) får Skatteverket begära att familjemedlemmen visar upp

1. ett giltigt pass eller, om han eller hon är en EES-medborgare, ett giltigt identitetskort,

2. handlingar som styrker familjeanknytningen till den EES-medborgare som uppehållsrätten härleds från,

3. handlingar som styrker att den EES-medborgare som uppehållsrätten härleds från har uppehållsrätt i Sverige eller är en svensk medborgare som återvänder till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG,

1. handlingar som styrker familjeanknytningen till den EES-medborgare som uppehållsrätten härleds från,

2. handlingar som styrker att den EES-medborgare som uppehållsrätten härleds från har uppehållsrätt i Sverige eller är en svensk medborgare som återvänder till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG,

²⁵ Senaste lydelse 2014:187.

90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (rörlighetsdirektivet),

4. vid sådan familjeanknytning som anges i 3 a kap. 2 § första stycket 2 och 3 utlänningslagen, handlingar som styrker att familjemedlemmen är beroende av EES-medborgaren eller hans eller hennes make eller sambo för sin försörjning, om detta är en förutsättning för familjemedlemmens uppehållsrätt, och

5. vid sådan familjeanknytning som anges i 3 a kap. 2 § första stycket 4 utlänningslagen, handlingar som utfärdats av en behörig myndighet i ursprungslandet eller i det land från vilket familjemedlemmen anländer som styrker att familjemedlemmen är beroende av EES-medborgaren för sin försörjning eller ingår i EES-medborgarens hushåll, eller handlingar som styrker att det finns allvarliga hälsoskäl som absolut kräver att EES-medborgaren ger familjemedlemmen personlig omvårdnad.

90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (rörlighetsdirektivet),

3. vid sådan familjeanknytning som anges i 3 a kap. 2 § första stycket 2 och 3 utlänningslagen, handlingar som styrker att familjemedlemmen är beroende av EES-medborgaren eller hans eller hennes make eller sambo för sin försörjning, om detta är en förutsättning för familjemedlemmens uppehållsrätt, och

4. vid sådan familjeanknytning som anges i 3 a kap. 2 § första stycket 4 utlänningslagen, handlingar som utfärdats av en behörig myndighet i ursprungslandet eller i det land från vilket familjemedlemmen anländer som styrker att familjemedlemmen är beroende av EES-medborgaren för sin försörjning eller ingår i EES-medborgarens hushåll, eller handlingar som styrker att det finns allvarliga hälsoskäl som absolut kräver att EES-medborgaren ger familjemedlemmen personlig omvårdnad.

11 §²⁶

Skatteverket ska göra en anmälan till Polismyndigheten eller till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till brott enligt 42 § folkbokföringen (1991:481). En anmälan ska dock inte göras om det kan antas att brottet inte

Skatteverket ska göra en anmälan till Polismyndigheten eller till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till

1. brott enligt 42 § folkbokföringslagen (1991:481), *eller*

²⁶ Senaste lydelse 2018:695.

kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något annat skäl inte behövs.

2. brott enligt 4 kap. 6 b §, 14 kap. 1–4 och 10 §§ eller 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken, om gärningen avser uppgift eller handling i ärende hos Skatteverket.

En anmälan ska dock inte göras om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något annat skäl inte behövs.

En anmälan ska innehålla uppgift om de omständigheter som ligger till grund för misstanken om brott.

Skatteverket får fullgöra anmälningsskyldigheten till en sådan särskild enhet inom myndigheten som ska medverka vid brottsutredning, om

1. det inte finns skäl att anta att brottet kommer att leda till en annan påföljd än böter,
2. den misstänkte kan antas erkänna gärningen, och
3. den misstänkte har fyllt tjuogoett år.

Uppgiftsskyldighet

12 §

På begäran av Skatteverket ska Försäkringskassan, om det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden, för kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen eller för analys- och urvalsverksamhet, lämna ut uppgift om

1. adress och andra kontaktuppgifter,

2. huruvida en person är bosatt i Sverige enligt 5 kap. socialförsäkringsbalken eller annars har lämnat uppgift om sin bosättning enligt 110 kap. 45 eller 46 § samma balk, och

S

3. utbetalning av barnbidrag, underhållsstöd, bostadsbidrag, bostadstillägg och sjuk- och aktivitetsersättning i form av garanti-ersättning.

13 §

På begäran av Skatteverket ska Pensionsmyndigheten, om det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden, för kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen eller för analys- och urvalsverksamhet, lämna ut uppgift om

1. adress och andra kontaktuppgifter,

2. huruvida en person lämnat Sverige,

3. utbetalning av bostadstillägg och svensk pension till en person i utlandet,

4. levnadsintyg,

5. dödsfall i utlandet, och

6. beslut om upphörd utbetalning av pension.

14 §

På begäran av Skatteverket ska Centrala studiestödsnämnden, om det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden, för kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen eller för analys- och urvalsverksamhet, lämna ut uppgift om

1. adress och andra kontaktuppgifter,

2. huruvida en person beviljats studiestöd för studier i Sverige eller utomlands,

3. den tidsperiod beviljade studiestöd avser och den förväntade studietiden, och

4. utbildningsanordnare.

15 §

På begäran av Skatteverket ska Arbetsförmedlingen, om det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden, för kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen eller för analys- och urvalsverksamhet, lämna ut uppgift om

1. adress och andra kontaktuppgifter,

2. personen är eller har varit arbetsökande och i så fall när och hur Arbetsförmedlingen haft kontakt med personen, och

3. sysselsättning genom Arbetsförmedlingen.

*Rätt att meddela föreskrifter**16 §*

Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om vilka handlingar som ska godtas som pass, identitetskort eller motsvarande handling enligt 26 b § folkbokföringslagen (1991:481) och om hur identitetskontroll enligt 26 a–26 c §§ samma lag ska genomföras.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret

Härigenom föreskrivs att 16 § förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §²⁷

Om en person avregistreras från folkbokföringen, en person med ett samordningsnummer avlider eller ett samordningsnummer förklaras vilande, ska uppgifter enligt 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret gallras när de inte längre är nödvändiga för ändamålen med behandlingen, dock senast tre år efter det att uppgiften om avregistreringen, dödsfallet eller vilandeförklaringen registrerades i SPAR.

Om en person avregistreras från folkbokföringen, en person med ett *identitetsnummer* eller samordningsnummer avlider eller ett *identitetsnummer* eller samordningsnummer förklaras vilande, ska uppgifter enligt 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret gallras när de inte längre är nödvändiga för ändamålen med behandlingen, dock senast tre år efter det att uppgiften om avregistreringen, dödsfallet eller vilandeförklaringen registrerades i SPAR.

Uppgifter avseende den som avregistrerats som utflyttad enligt 20 § folkbokföringslagen (1991:481) ska dock gallras senast fem år efter det att uppgiften om avregistreringen registrerades i SPAR, om inte den utflyttade dessförinnan anmält ett fortsatt behov av att uppgifterna står kvar i registret. En sådan anmälan måste därefter göras vart femte år för att uppgifterna inte ska gallras. Har

²⁷ Senaste lydelse 2021:379.

*uppgifterna redan gallrats får de
efter anmälan åter införas i SPAR.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 5 c § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 c §²⁸

På begäran av Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska uppgifter som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1–6 och 11 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet lämnas ut från beskattningsdatabasen. Uppgifter ska dock endast lämnas ut i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

På begäran av Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska uppgifter som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1–6 och 11 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet lämnas ut från beskattningsdatabasen. Uppgifter ska dock endast lämnas ut i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden, för kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen eller för analys- eller urvalsverksamhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

²⁸ Senaste lydelse 2020:335.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Härigenom föreskrivs att i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska införas en ny paragraf, 5 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 b §

Skatteverket ska ha rutiner för utformningen av urvalsmodeller och användandet av sökbegrepp i uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet

Härigenom föreskrivs att i förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet ska införas en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §

På begäran av Skatteverket ska uppgifter lämnas ut om det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden, för kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen eller för analys- och urvalsverksamhet.

De uppgifter som ska lämnas till Skatteverket med stöd av första stycket är uppgifter om

- 1. adress och andra kontaktuppgifter,*
- 2. genomförd avhysning,*
- 3. genomförd utmätning,*
- 4. genomförd delgivning, och*
- 5. tillgångar i utlandet.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.12 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 3, 4, 7 a och 15 b §§ utlänningsförordningen (2006:97) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

3 §²⁹

När Polismyndigheten har verkställt ett beslut om avvisning eller om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § utlänningslagen (2005:716), ska Migrationsverket och, *om beslutet gäller en i Sverige folkbokförd person*, Skatteverket omedelbart underrättas om det.

När Polismyndigheten har verkställt ett beslut om utvisning enligt 8 a kap. 1 eller 5 § utlänningslagen, ska myndigheten underrätta Migrationsverket och, *om beslutet gäller en i Sverige folkbokförd person*, Skatteverket.

När Polismyndigheten har verkställt ett beslut om avvisning eller om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § utlänningslagen (2005:716), ska Migrationsverket och Skatteverket omedelbart underrättas om det.

När Polismyndigheten har verkställt ett beslut om utvisning enligt 8 a kap. 1 eller 5 § utlänningslagen, ska myndigheten underrätta Migrationsverket och Skatteverket.

4 §³⁰

Om Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen fattar ett beslut om avvisning eller utvisning med återreseförbud, ska Polismyndigheten underrättas. Polismyndigheten ska även underrättas när Migrationsverkets eller en migrationsdomstols beslut har vunnit laga kraft.

Om Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen fattar ett beslut om avvisning eller utvisning med återreseförbud, ska Polismyndigheten underrättas. Polismyndigheten ska även underrättas när Migrationsverkets eller en migrationsdomstols beslut har vunnit laga kraft *eller när*

²⁹ Senaste lydelse 2014:1192.

³⁰ Senaste lydelse 2014:1192.

Om Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen fattar ett beslut om avvisning eller utvisning *med återreseförbud som gäller en i Sverige folkbokförd person*, ska Skatteverket underrättas när beslutet har vunnit laga kraft.

När Migrationsverket har verkställt ett beslut om avvisning eller utvisning *som är förenat med återreseförbud*, ska verket underrätta *Polismyndigheten och, om utlänningen är folkbokförd i Sverige*, Skatteverket.

Migrationsverket *skall* underrätta Skatteverket om att en utlänning *som är folkbokförd i Sverige och* som haft tidsbegränsat uppehållstillstånd inte inom tre månader från det tillståndet löpt ut ansökt om förlängning av tillståndet.

Migrationsverket har verkställt beslutet.

Om Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen fattar ett beslut om avvisning eller utvisning ska Skatteverket underrättas när beslutet har vunnit laga kraft.

När Migrationsverket har verkställt ett beslut om avvisning eller utvisning, ska verket underrätta Skatteverket.

7 a §³¹

Migrationsverket ska underrätta Skatteverket om att en utlänning som haft tidsbegränsat uppehållstillstånd inte inom tre månader från det tillståndet löpt ut ansökt om förlängning av tillståndet.

Om Migrationsverket fattar ett beslut om återkallelse av ett uppehållstillstånd ska Skatteverket underrättas när beslutet har vunnit laga kraft.

³¹ Senaste lydelse 2006:443.

15 b §³²

På begäran av Skatteverket ska Migrationsverket, om uppgifterna behövs för *Skatteverkets* handläggning av ett ärende om *folkbokföring*, lämna ut uppgifter om

1. namn, *person-* eller *samordningsnummer*,
2. *ansökan om uppehållskort eller uppehållsstatus, och*
3. *beslut om uppehållskort eller uppehållsstatus med skälen för beslutet.*

På begäran av Skatteverket ska Migrationsverket, om uppgifterna behövs för handläggning av *folkbokföringsärenden, för kontroll av uppgift i folkbokföringsdatabasen, eller för analys- och urvalsverksamhet*, lämna ut uppgifter om

1. *namn och personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer,*
2. *födelse- och kön,*
3. *medborgarskap,*
4. *civilstånd och andra familjerättsliga förhållanden,*
5. *adress, andra kontaktuppgifter och vistelseplats,*
6. *fotografi,*
7. *resehandling och uppgift om avvikelser vid dokumentkontroll,*
8. *uppehållsstatus, uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller uppehållskort,*
9. *dossiernummer eller motsvarande nummer och uppgift om tidigare ärenden,*
10. *utländska handlingar om identitet och familjerättsliga förhållanden, eventuell översättning samt utlåtande om äkthet, och*
11. *återreseförbud, återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

³²Senaste lydelse 2020:941.

1.13 Förslag till förordning om ändring i studiestödsdataförordningen (2009:321)

Härigenom föreskrivs att 15 § studiestödsdataförordningen (2009:321) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

15 §³³

Centrala studiestödsnämnden får lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst enligt följande.

Mottagare

Allmän förvaltningsdomstol

Bank eller annan
betalningsförmedlare

Företag som tar fram och till
studerande distribuerar bevis
om studiestöd för studier

Personuppgifter

Uppgifter som krävs för prövning av överklagade beslut som Centrala studiestödsnämnden har fattat.

Namn, adress, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, kontonummer, belopp, utbetalningsdatum och aviserings-text.

Namn, adress, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, typ av bevis, giltighetstid för beviset och under vilken tidsperiod den studerande har beviljats studiestöd för studier.

³³ Senaste lydelse 2021:380.

Inkassoföretag

Namn, adress, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, skulduppgifter, den åtgärd som Centrala studiestödsnämnden begär att inkassoföretaget ska vidta och orsak till en återkallelse av begäran.

Kommun

– Personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, kommunkod, läroanstaltens kod, studieväg, klass, studietid, tid för studieavbrott och närvaro på läroanstalten i fråga om studerande som har fått studiehjälp och som ansökt om stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § skollagen (2010:800),

– namn, adress, personnummer och samordningsnummer för betalningsmottagare av studiehjälp, och

– namn, personnummer eller samordningsnummer, adress och tidigare studiestöd för att kommunen ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd, uppgift om den studerande har beviljats studiestartsstöd samt uppgifter om kommunens elektroniska åtkomst till personuppgifter hos Centrala studiestödsnämnden.

Kronofogdemyndigheten

Uppgifter som krävs för handläggning av ärenden enligt lagen

	(1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning och mål enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. som initieras av Centrala studiestödsnämnden.
Migrationsverket	Uppgift om att en person som har fyllt 18 men inte 21 år har beviljats studiehjälp enligt studiestödslagen (1999:1395), som krävs för prövningen av om en kommun har rätt till ersättning enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. eller enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utläningar, samt namn, personnummer och samordningsnummer.
Myndighet som begär det eller sådant organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som begär det	Namn, adress, den studerandes länskod, kommunkod, läroanstaltens kod, studievägskod, årskurs, läroanstaltens namn, utbildningens namn och läroanstaltens länskod.
Polismyndigheten	Uppgifter som krävs dels för att Centrala studiestödsnämnden ska kunna göra anmälningar enligt bidragsbrottslagen (2007:612), dels för Polismyndighetens handläggning av sådana anmälningar.
Skatteverket	Uppgifter som krävs för att fullgöra skyldigheten att lämna kontrolluppgifter eller uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer enligt skatteförfarandelagen

	(2011:1244) och uppgifter som krävs för att fullgöra skyldigheten att underrätta Skatteverket enligt folkbokföringslagen (1991:481).
Transportstyrelsen	Namn och personnummer i ärenden om körkortslån enligt förordningen (2018:1118) om körkortslån.
Örebro kommun	Namn, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, beviljat belopp i bidrag enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan som utbetalas till Örebro kommun för kostnad för kost, logi och annan service i samband med boendet som kommunen tillhandahåller samt den totala kostnaden för sådant.
Överklagandenämnden för studiestöd	Uppgifter som krävs för prövning av överklagade beslut som Centrala studiestödsnämnden har fattat.

Centrala studiestödsnämnden får också lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst i den utsträckning det behövs för att någon annan ska kunna lämna ut personuppgifter elektroniskt till myndigheten.

Föreslagen lydelse

15 §

Centrala studiestödsnämnden får lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst enligt följande.

Mottagare

Allmän förvaltningsdomstol

Bank eller annan
betalningsförmedlare

Företag som tar fram och till
studerande distribuerar bevis
om studiestöd för studier

Personuppgifter

Uppgifter som krävs för prövning av överklagade beslut som Centrala studiestödsnämnden har fattat.

Namn, adress, personnummer, *identitetsnummer*, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, kontonummer, belopp, utbetalningsdatum och aviseringstext.

Namn, adress, personnummer, *identitetsnummer*, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, typ av bevis, giltighetstid för beviset och under vilken tidsperiod den studerande har beviljats studiestöd för studier.

Inkassoföretag

Namn, adress, personnummer, *identitetsnummer*, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, skulduppgifter, den åtgärd som Centrala studiestödsnämnden begär att inkassoföretaget ska vidta och orsak till en återkallelse av begäran.

Kommun

– Personnummer, *identitetsnummer*, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, kommunkod, läroanstaltens kod, studieväg, klass, studietid, tid för studieavbrott och närvaro på läroanstalten i fråga om studerande som har fått studiehjälp och som ansökt om stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § skollagen (2010:800),

– namn, adress, personnummer, *identitetsnummer* och samordningsnummer för betalningsmottagare av studiehjälp, och

– namn, personnummer, *identitetsnummer* eller samordningsnummer, adress och tidigare studiestöd för att kommunen ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd, uppgift om den studerande har beviljats studiestartsstöd samt uppgifter om kommunens elektroniska åtkomst till personuppgifter

Kronofogdemyndigheten	hos Centrala studiestödsnämnden. Uppgifter som krävs för handläggning av ärenden enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning och mål enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. som initieras av Centrala studiestödsnämnden.
Migrationsverket	Uppgift om att en person som har fyllt 18 men inte 21 år har beviljats studiehjälp enligt studiestödslagen (1999:1395), som krävs för prövningen av om en kommun har rätt till ersättning enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. eller enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, samt namn, personnummer, <i>identitetsnummer</i> och samordningsnummer.
Myndighet som begär det eller sådant organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som begär det	Namn, adress, den studerandes länskod, kommunkod, läroanstaltens kod, studievägs kod, årskurs, läroanstaltens namn, utbildningens namn och läroanstaltens länskod.
Polismyndigheten	Uppgifter som krävs dels för att Centrala studiestödsnämnden ska kunna göra anmälningar enligt bidragsbrottslagen (2007:612), dels för Polismyndighetens handläggning av sådana anmälningar.

Skatteverket	Uppgifter som krävs för att fullgöra skyldigheten att lämna kontrolluppgifter eller uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgi-vardeklARATIONER enligt skatteför-farandelagen (2011:1244), upp-gifter som krävs för att fullgöra skyldigheten att underrätta Skatteverket enligt folkbokför-ingslagen (1991:481) och lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer samt uppgifter som krävs för att full-göra uppgiftsskyldigheten enligt folkbokföringsförordningen (1991:749).
Transportstyrelsen	Namn och personnummer i ärenden om körkortslån enligt förordningen (2018:1118) om körkortslån.
Örebro kommun	Namn, personnummer, <i>identi-tetsnummer</i> , samordningsnum-mer, särskilt identifikations-nummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, beviljat belopp i bidrag enligt förord-ningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan som utbetalas till Örebro kommun för kostnad för kost, logi och annan service i samband med boendet som kommunen tillhandahåller samt den totala kostnaden för sådant.
Överklagandenämnden för studiestöd	Uppgifter som krävs för pröv-ning av överklagade beslut som Centrala studiestödsnämnden har fattat.

Centrala studiestödsnämnden får också lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst i den utsträckning det behövs för att någon annan ska kunna lämna ut personuppgifter elektroniskt till myndigheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.14 Förslag till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 1 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

1 §³⁴

En skattedeclaration enligt 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) ska innehålla följande identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige:

1. namn,
2. personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer, och
3. postadress.

En arbetsgivardeklaration enligt 26 kap. 3 § skatteförfarandelagen ska innehålla uppgifter om en viss betalningsmottagare och en förenklad arbetsgivardeklaration enligt 26 kap. 4 § skatteförfarandelagen ska även innehålla motsvarande identifikationsuppgifter för betalningsmottagaren. Deklarationerna ska även innehålla uppgift om utländskt skatteregistreringsnummer eller motsvarande för betalningsmottagaren om denne är obegränsat skattskyldig i Sverige och har hemvist i en annan stat eller jurisdiktion.

En skattedeclaration enligt 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) ska innehålla följande identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige:

1. namn,
2. personnummer, samordningsnummer, *identitetsnummer* eller organisationsnummer, och
3. postadress.

En arbetsgivardeklaration enligt 26 kap. 3 § skatteförfarandelagen ska innehålla uppgifter om en viss betalningsmottagare och en förenklad arbetsgivardeklaration enligt 26 kap. 4 § skatteförfarandelagen ska även innehålla motsvarande identifikationsuppgifter för betalningsmottagaren. *Om betalningsmottagaren är en fysisk person som saknar personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer ska deklarationerna i stället innehålla uppgift om personens kön, födelsetid, födelseort och medborgarskap.* Deklarationerna ska även innehålla uppgift om

³⁴ Senaste lydelse 2017:390.

utländskt skatteregistreringsnummer eller motsvarande för betalningsmottagaren om denne är obegränsat skattskyldig i Sverige och har hemvist i en annan stat eller jurisdiktion.

En mervärdesskattedeclaration enligt 26 kap. 5 § skatteförfarandelagen ska även innehålla uppgift om registreringsnummer för mervärdesskatt.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen ska införas en ny paragraf, 3 kap. 10 a §, och närmast före paragrafen en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

*Identitetskontroll enligt lagen
om identitetsnummer och
samordningsnummer*

10 a §

*Beskickningar och konsulat
ska utföra identitetskontroller en-
ligt lagen (202x:xx) om identitets-
nummer och samordningsnummer.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Skatteverket ansvarar för *frågor om folkbokföring* och personnamn.

Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.

Skatteverket ansvarar för *folkbokföringsverksamhet* och personnamn.

Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. *Skatteverket ska genom analys och urvalsverksamhet verka för att förhindra och upptäcka fel i folkbokföringen.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

En arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service får, i den utsträckning som det följer av ett serviceavtal, i en statlig myndighets namn

1. i enklare fall besluta i ärenden om utfärdande av identitetskort enligt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige,

2. lämna ut pass enligt 21 § passförordningen (1979:664),
och

3. i enklare fall ta emot anmälningar om hittegods, ta hand om hittegods och lämna ut bevis om mottagandet enligt 1 och 2 §§ förordningen (2014:1107) om Polismyndighetens hantering av hittegods.

3. i enklare fall ta emot anmälningar om hittegods, ta hand om hittegods och lämna ut bevis om mottagandet enligt 1 och 2 §§ förordningen (2014:1107) om Polismyndighetens hantering av hittegods, *och*

4. *utföra identitetskontroll.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningsuppdraget

Vi har i uppdrag att föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för att en persons bosättning fastställs korrekt och att rätt personuppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen om dem som är folkbokförda. Det övergripande syftet är att åstadkomma ett regelverk som ökar folkbokföringens tillförlitlighet och förhindrar att folkbokföringsuppgifter kan utnyttjas på ett felaktigt sätt. I uppdraget ingår att kartlägga de regler och rutiner som tillämpas vid registrering av uppgifter i folkbokföringsdatabasen och identifiera eventuella brister i systemet.

En annan del av vårt uppdrag består i att lämna förslag om ett säkrare system för samordningsnummer. Samordningsnumren ska göras mer tillförlitliga och användbara i samhället för enskilda och andra aktörer. I uppdraget ingår bl.a. att utreda och föreslå hur kontrollen av en persons identitet bör utformas vid tilldelning av samordningsnummer och att utreda om, och i så fall föreslå hur, samordningsnummer ska kunna tilldelas fler asylsökande. Parallellt med utredningens arbete har ett arbete bedrivits inom Finansdepartementet i syfte att åtgärda vissa brister i systemet med samordningsnummer.

Våra direktiv (dir. 2019:54 och dir. 2021:15) finns intagna som bilagor till detta betänkande.

2.2 Överlämnade skrivelser

Regeringen har genom beslut den 29 april 2021 till utredningen överlämnat en skrivelse från föreningen Svenskar i Världen angående de problem som uppstår på grund av att utlandssvenskars adressupp-

gifter gallras ut efter tre år från Statens personadressregister, SPAR. Samma dag har också en skrivelse från Försäkringskassan angående en ändring i förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service överlämnats till oss.

2.3 Avgränsningar

I vårt uppdrag att förhindra att oriktiga uppgifter blir registrerade om folkbokförda har inte ingått att utföra en fullständig översyn av samtliga regler om folkbokföring. Det har inneburit att vi t.ex. inte har gått närmare in på om reglerna är lämpligt utformade när det gäller förutsättningar för att bli folkbokförd i Sverige eller vad som är rätt folkbokföringsort för en folkbokförd. Uppdraget i den del det har avsett kartläggning av regler och rutiner vid registrering av personuppgifter i ett folkbokföringsärende har omfattat rutiner som tillämpas i samband med att en person blir folkbokförd första gången (flyttar till Sverige), utvandrar, anmäler eller borde anmäla flyttning. Någon kartläggning har alltså inte skett i andra avseenden än dessa.

Vi har bedömt att användning av biometriska uppgifter i samband med identitetskontroller i folkbokföringsärenden är en sådan åtgärd som minskar risken för att oriktiga uppgifter blir registrerade i folkbokföringsdatabasen. Frågan har alltså legat inom ramen för vårt uppdrag.

2.4 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet påbörjades i november 2019 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med expertgruppen, sammanlagt nio stycken. Även i övrigt har utredningsarbetet skett i nära samarbete med experterna. På grund av den globala spridningen av viruset SARS-CoV-2 (ofta benämnt Corona-viruset) har samtliga sammanträden utom två hållits digitalt. Även övriga externa kontakter har till största del skett via telefon eller digitalt. Fysiska möten har, innan nyss nämnda pandemi, genomförts med Försäkringskassan och SCB.

Vi har haft mycket kontakt med de myndigheter som experterna är anställda vid. Vidare har vi hämtat in upplysningar från flera andra myndigheter och organ. Vi har bl.a. varit i kontakt med Skatteetaten

Norge, Domstolsverket, Bolagsverket, Södertälje kommun, Pensionsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Arbetsförmedlingen och Utrikesdepartementet.

2.5 Arbete som bedrivits parallellt med utredningen

Parallellt med vårt arbete har inom Finansdepartementet promemorian Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen tagits fram, remissbehandlats och resulterat i prop. 2020/21:160 med samma namn. De lagändringar som föreslagits i propositionen har trätt i kraft den 18 juni 2021.

De beslutade lagändringarna har bl.a. inneburit att skyldigheten att underrätta Skatteverket om misstänkta fel i folkbokföringen har utvidgats till att omfatta i huvudsak samtliga myndigheter och gälla fler uppgifter. Som ett led i att stärka systemet med samordningsnummer har bestämmelser om att samordningsnummer ska kunna förnyas och förklaras vilande införts. Vidare har en skyldighet för enskilda med samordningsnummer att anmäla uppgift om ändrad kontaktadress till Skatteverket införts, liksom bestämmelser om att samordningsnummer ska kunna tilldelas efter ansökan av enskild som har en sådan anknytning till Sverige att personen kan antas behöva en identitetsbeteckning och bestämmelser om utökad identitetskontroll i samband med en sådan ansökan. Därutöver har en viss utvidgning av vilka uppgifter som får behandlas i det statliga personadressregistret (SPAR) skett.

Det parallella arbetet, som utredningen inte haft någon insyn i, har alltså rört samma typ av frågor som utredningen arbetat med. Detta har naturligtvis haft en stor påverkan på vårt arbete och utformningen av våra förslag och, inte minst, inneburit merarbete. Vi har, i den mån det varit möjligt, försökt att bygga vidare på strukturen i de nyss genomförda lagändringarna.

2.6 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i 20 kapitel. I 1 kap. redovisar vi våra författningsförslag. Vårt uppdrag och dess genomförande redovisas i kapitel 2. Kapitel 3 innehåller en bakgrundsbeskrivning om folkbokföring och folkbokföringsfel. I kapitel 4 presenteras en kartläggning av

regler och rutiner i folkbokföringsärenden. I kapitel 5 och 6 finns överväganden och förslag om ökad kvalitet i folkbokföringsdatabasen och åtgärder för stärkt identitetskontroll. I kapitel 7 behandlas frågor om hur biometriska uppgifter kan användas i samband med identitetskontroller. Kapitlet tar sikte både på identitetskontroller vid folkbokföring (6 kap.) och vid tilldelning av identitetsnummer (13 kap.). Frågor om informationsutbyte och dataanalyser och urval behandlas i kapitel 8 och 9. Kapitel 10 innehåller en bakgrundsbeskrivning om samordningsnummer. I kapitel 11 lämnar vi förslag som innebär att samordningsnummer och det nya identitetsnumret ska regleras i en ny lag som ska kompletteras med en ny förordning. Frågan om hur identitetskontroll ska genomföras vid tilldelning av nummer behandlas översiktligt i kapitel 12. I kapitel 13 och 14 redovisar vi vilka regler som föreslås gälla för identitetsnummer respektive samordningsnummer och i kapitel 15 föreslås ytterligare åtgärder för ett bättre system med identitetsnummer och samordningsnummer. I kapitel 16 lämnar vi förslag om samordningsnummer till asylsökande. Frågor om straffansvar och anmälningsskyldighet behandlas i kapitel 17. I betänkandets tre sista kapitel (kapitel 18–20) återfinns ikraftträdande och övergångsbestämmelser, konsekvenser av förslagen och författningskommentar.

3 Om folkbokföring och folkbokföringsfel

3.1 Inledning

Ett huvuduppdrag för vår utredning är att förhindra att oriktiga uppgifter blir registrerade om folkbokförda. För att kunna genomföra uppdraget är det nödvändigt att översiktligt redogöra för vad folkbokföring innebär. I detta kapitel ges en sådan redogörelse och den inbegriper grundläggande materiella regler i folkbokföringen. I kapitlet ges även en beskrivning av behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringen och avslutningsvis en beskrivning av olika typer av fel i folkbokföringsuppgifter.

3.2 Begreppen folkbokföring och folkbokföringsdatabas

Med folkbokföring avses fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som får förekomma i folkbokföringsdatabasen (1 § folkbokföringslagen [1991:481] och lagen [2001:182] om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, härafter folkbokföringsdatabaslagen). En mängd uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen i samband med ett folkbokföringsärende, exempelvis personnummer, namn, adress, lägenhetsnummer och folkbokföringsort, civilstånd samt familjeförhållanden.

Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Skatteverket ansvarar för frågor om folkbokföring (2 § förordningen [2017:154] med instruktion för Skatteverket).

Folkbokföringsdatabasen används i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet för att tillhandahålla information som behövs för bl.a. samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och handläggning av folkbokföringsärenden (1 kap. 4 § och 2 kap. 1 § folkbokföringsdatabaslagen). Personuppgifter är all slags information som kan knytas till en levande person (artikel 4.1 dataskyddsförordningen¹). De uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen är alltså ofta personuppgifter, dock inte utslutande eftersom det även registreras uppgifter om avlidna personer.

3.3 Materiella regler om folkbokföring

3.3.1 Rätten för en utlänning att resa in och vistas i Sverige

Rätten för en utlänning att resa in i och vistas i Sverige regleras i huvudsak i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). Där finns regler kring asylsökande och flyktingar och om vem som har rätt till skydd eller uppehållstillstånd på andra grunder. Som huvudregel krävs att en utlänning som reser in eller vistas i Sverige ska ha pass (2 kap. 1 § utlänningslagen) men det finns ett flertal undantag. Kravet gäller inte för nordiska medborgare eller medborgare i en Schengenstat som rest in direkt från en Schengenstat (2 kap. 8 § utlänningslagen). Undantag från kravet på pass finns också för en utlänning som har permanent uppehållstillstånd eller som har beviljats uppehållstillstånd som är tidsbegränsat enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (2 kap. 1 och 1 a §§ utlänningsförordningen).

Generellt finns krav för utlänningar att ha uppehållstillstånd för att vistas i Sverige mer än tre månader (2 kap. 5 § utlänningslagen). EES-medborgare och deras familjemedlemmar är undantagna från kravet på uppehållstillstånd om de har uppehållsrätt. Medborgare i de nordiska länderna är undantagna från kravet på uppehållstillstånd och uppehållsrätt (2 kap. 8 b §).

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska som huvudregel ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet (5 kap. 18 § utlänningslagen). Vissa grupper har dock undantagits från

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (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.

förbudet att resa in i Sverige för bosättning utan att först ha beviljats uppehållstillstånd. Detta gäller bl.a. de utlänningar som omfattas av reglerna om rätt till asyl eller annat skydd enligt 5 kap. 1 § eller 21 kap. 2, 3 eller 4 §§ och utlänningar som bör beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 §. Det är vidare en grundläggande princip inom asylrätten att den som ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande tillåts att stanna kvar i det land där denne sökt skydd till dess att ansökan har färdigbehandlats. En person som ansöker om och beviljas asyl får uppehållstillstånd och har då rätt att bo och arbeta i Sverige.

3.3.2 Kort om förutsättningarna för att bli folkbokförd i Sverige

För att bli folkbokförd i Sverige krävs att personen anses vara bosatt i landet i folkbokföringslagens mening. En person ska anses bosatt här om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa dygnsvilan i landet under minst ett år. Även den som har regelmässig dygnsvila både i Sverige och utomlands under minst ett år (dubbel bosättning) ska folkbokföras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist här i landet. Med regelmässig dygnsvila avses att en person tillbringar sin dygnsvila här i landet minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med annan förläggning i tiden (3 § folkbokföringslagen).

En utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige (se avsnitt 3.3.1) får folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt, eller om det finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras (4 § första stycket folkbokföringslagen). Vissa grupper av personer som flyttar in i landet, exempelvis personer som tillhör främmande makts beskickning, ska inte folkbokföras trots att de uppfyller nämnda krav (4 § andra stycket och 5 §).

Barn som föds levande i landet ska folkbokföras om modern är folkbokförd eller om fadern är folkbokförd och vårdnadshavare. I vissa fall ska även ett barn som föds levande utom landet eller har vistats utom landet sedan födseln folkbokföras (2 och 2 a §§ folkbokföringslagen). För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning (18 §).

3.3.3 Rätt folkbokföringsort och folkbokföringsadress

Huvudregeln om rätt folkbokföringsort

Utgångspunkten är att en person ska folkbokföras på den fastighet och i den kommun där personen är att anse som bosatt. En person som bor i en fastighet med mer än en bostad ska även folkbokföras på lägenhet. Den kommun där en person är folkbokförd är hans eller hennes folkbokföringsort (6 § folkbokföringslagen).

En person anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon regelmässigt tillbringar sin dygnsvila. Vid byte av bostad är det där personen kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila som personen i fråga ska anses bosatt (7 § första stycket folkbokföringslagen).

Den adress som är fastställd för den fastighet en person är folkbokförd på, är personens folkbokföringsadress. Denna adress registreras i folkbokföringsdatabasen. Adressen ska så långt som möjligt avse en fastställd belägenhetsadress i Lantmäteriets system, Fastighetsregistrets adressdel.²

Personer med dubbel bosättning, växlande vistelseort och särskilda vistelser

En person med dubbel bosättning inom landet ska anses bosatt på den fastighet där han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist (7 § första stycket andra meningen folkbokföringslagen). En på förhand tidsbestämd vistelse om högst ett år på annan fastighet än den där personen har sin egentliga hemvist ska inte leda till ändrad bosättning (8 §).

Det finns vidare vissa särskilda vistelser som inte ska leda till ändrad bosättning, exempelvis vistelser som enbart föranleds av befattning som politiskt tillsatt tjänsteman, uppdrag som riksdagsledamot eller vistelser av tvångsmässig karaktär som vård vid institution (9 och 10 § folkbokföringslagen).

² Skatteverkets arbetsbeskrivning, kap. 17, avsnitt 17.2.3 s. 5.

Personer som saknar fast bostad eller är utan känd hemvist

Den som inte regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på någon viss fastighet anses bosatt på den fastighet till vilken han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter kan anses ha sin starkaste anknytning (12 §). Om en persons bosättning kan hänföras till en kommun men inte till en viss fastighet inom denna ska han eller hon anses bosatt i kommunen (13 § folkbokföringslagen). Kan en persons bosättning inte hänföras till en kommun och ska personen inte avregistreras från folkbokföringen som utflyttad ska personen anses sakna känd hemvist (13 a §).

Särskild postadress

En person kan anmäla en särskild postadress till Skatteverket om personen vill ha sin post till en annan adress än folkbokföringsadressen. För en sådan registrering krävs att adressen är avsedd att gälla under minst sex månader (25 § andra stycket folkbokföringslagen). Det gäller både i Sverige och utomlands.

Personen kan även anmäla särskild postadress med c/o om personen vill att någon annan ska ta hand om posten. Syftet med möjligheten är att ge en förbättrad service gentemot allmänheten och myndigheter och andra som använder adressuppgifterna.³

Särskilda bestämmelser för barn och bestämmelser om skyddad folkbokföring

Om ett barn har två vårdnadshavare som inte bor tillsammans och barnet tillbringar dygnsvilan hos var och en av dem i ungefär samma omfattning får barnet folkbokföras hos den av vårdnadshavarna som båda kommer överens om (7 a § folkbokföringslagen). Ett barn som har sin egentliga hemvist hos föräldrarna eller andra anhöriga anses bosatt där även om han eller hon tillbringar dygnsvilan på annan fastighet till följd av exempelvis skolgång. Det gäller så länge barnet går i grundskola eller gymnasieskola eller jämförlig grundutbildning, dock längst till dess barnet fyller 21 år (11 §).

³ Prop. 1990/91:153 *Om ny folkbokföringslag m.m.*, s. 105.

Det finns även möjlighet, under vissa förutsättningar, till skyddad folkbokföring för en person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt (16–17 b §§ folkbokföringslagen).

3.3.4 Avregistrering från folkbokföringen

En person som avlider eller dödförklaras ska avregistreras från folkbokföringen (19 § folkbokföringslagen).

I linje med att folkbokföring handlar om att fastställa en persons bosättning i Sverige så ska en person som flyttat från landet avregistreras från folkbokföringen som utflyttad. Kriterierna för när en person ska avregistreras från folkbokföringen på grund av utflyttning till ett annat land motsvarar vad som gäller vid inflyttning enligt 3 § folkbokföringslagen. Den som kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska alltså avregistreras från folkbokföringen. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska avregistreras om han eller hon med hänsyntill samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist utom landet (20 §).

Den som oavbrutet under två år saknat känd hemvist ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen (21 § folkbokföringslagen). Den som har registrerats i folkbokföringen under en falsk identitet ska avregistreras från folkbokföringen när det gäller den identiteten (22 §).

3.3.5 Anmälningsskyldighet

Det finns vissa straffsanktionerade regler om anmälningsskyldighet till Skatteverket. Anmälningsskyldighet gäller bl.a. för den som flyttar in från utlandet och ska folkbokföras i Sverige, för den som är folkbokförd och ska flytta till utlandet eller flyttar inom landet. Likaså ska den som ändrar postadress utan att flytta anmäla särskild postadress till Skatteverket (25–27 §§ folkbokföringslagen).

3.3.6 Straffbestämmelser

Den 1 juli 2018 infördes folkbokföringsbrottet på nytt (se kapitel 17). Straffansvar inträder när någon uppsåtligen lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring eller inte fullgör sin anmälnings-skyldighet om åtgärden innebär fara i bevishänseende. Straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader. Det är även möjligt att dömas för grovt folkbokföringsbrott till fängelse i högst två år. Ringa fall är undantagna från straffansvar (42 § folkbokföringslagen). Skatteverket ska göra anmälan till Polismyndigheten eller åklagare så snart det finns anledning att anta att någon gjort sig skyldig till folkbokföringsbrott. Någon anmälan ska dock inte göras om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något annat skäl inte behövs (11 § första stycket folkbokföringsförordningen [1991:749]).

3.4 Behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringen

Folkbokföringsuppgifterna ligger till grund för ett stort antal rättigheter och skyldigheter som kan vara avhängiga av såväl att en person är folkbokförd som var personen är folkbokförd.

Redan i betänkandet från 1936 års uppborrdskommitté (SOU 1938:41) framhölls samhällets behov av uppgifter om landets befolkning och krav på att fullständiga och riktiga uppgifter registrerades i folkbokföringen. Befolkningens alltmera tilltagande rörlighet hade redan då försvårat arbetet med fullständiga och riktiga uppgifter. Det var också en anledning till behovet av en revision av lagstiftningen och i betänkandet gavs förslag till ny folkbokföringsorganisation.⁴ Betänkandet ledde dock inte till något förslag i riksdagen. Även senare utredningar har framhållit samhällets grundläggande behov av uppgifter ur folkbokföringen, såsom 1979 års folkbokföringskommitté⁵ och 1983 års folkbokföringskommitté.⁶

Vissa av uppgifterna som registreras i folkbokföringsdatabasen överförs till Statens personadressregister (SPAR) dit företag och organisationer kan vända sig för att bl.a. få enskildas adressuppgifter.⁷ Myn-

⁴ *Omorganisation av uppborrdsväsendet och folkbokföringen m.m., del II Folkbokföringen* (SOU 1938:41), s. 259.

⁵ *Folkbokföringens framtida organisation* (SOU 1981:101), s. 25 f. och s. 39.

⁶ *Rätt adress* (SOU 1988:10), s. 45 f.

⁷ Se lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret med tillhörande förordning (1998:1234) om det statliga personadressregistret.

digheter kan använda sig av aviseringssystemet Navet för att hämta uppgifter som finns i folkbokföringsdatabasen (se avsnitt 10.7 angående avisering av samordningsnummer från Navet och SPAR).

Utifrån perspektivet om utbetalningar från välfärdssystemen benämns i vissa sammanhang basuppgifter i folkbokföringen som systemöverskridande uppgifter. Detta eftersom de är uppgifter som används i många av ersättningssystemen inom välfärden för att bedöma rätten till och storleken på ersättningen.⁸ I många författningar är ett av flera kriterier för att författningen ska kunna tillämpas i förhållande till personen att personen är folkbokförd. En person som inte är folkbokförd kan omfattas av en författning som kräver folkbokföring endast om kravet på folkbokföring skulle strida mot EU-rättsliga bestämmelser eller andra överordnade bestämmelser. Författningar kan även ha egna definitioner av bosättning som måste uppfyllas för att författningen ska kunna tillämpas och där omständigheten att en person är folkbokförd kan ha betydelse för bedömningen av bosättning.

3.5 Olika fel i folkbokföringsuppgifter

3.5.1 Kritik mot kvaliteten i folkbokföringen och olika typer av fel som kan förekomma

Att fel förekommer i folkbokföringsuppgifter har beskrivits av 1936 års uppborrdskommitté⁹, av Centrala folkbokförings- och uppborrdsnämnden¹⁰ och av 1979 års folkbokföringskommitté¹¹ samt 1983 års folkbokföringskommitté.¹² Nuvarande folkbokföringslag bygger på förslag från 1983 års folkbokföringskommitté.

Både 1979 års och 1983 års folkbokföringskommitté lyfte fram olika typer av företeelser som orsakade fel och använde som sammanfattande benämning för företeelserna begreppet skenskrivningar. Begreppet innefattade att personer med hjälp av felaktiga uppgifter i flyttningsanmälan eller genom att underlåta att anmäla flyttning inom

⁸ Se bl.a. *Läckaget i välfärdssystemen, del 2, Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 6 oktober 2019 från Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, s. 13, 18 och 63.

⁹ *Omorganisation av uppborrdsväsendet och folkbokföringen* m.m., del II Folkbokföringen (SOU 1938:41).

¹⁰ *Ny folkbokföringsförordning* m.m. (SOU 1966:16).

¹¹ *Folkbokföringens framtida organisation* (SOU 1981:101), s. 25 f. och s. 39.

¹² *Rätt adress* (SOU 1988:10), s. 45 f.

landet eller till utlandet, utnyttjade folkbokföringen för att otillbörligt skaffa sig förmåner i beskattnings- eller bidragssammanhang.¹³

Som framhålls i våra direktiv har regeringen, Skatteverkets internrevision och Riksrevisionen samtliga kritiserat Skatteverkets arbete med att upprätthålla kvaliteten inom folkbokföringen och Skatteverkets interna styrning av verksamheten.¹⁴ Kunskap om olika typer av fel som kan förekomma i folkbokföringen konstaterades finnas men kunskaper om omfattningen, hur vanligt förekommande felen är och konsekvenser som uppstår till följd av felen saknades.¹⁵

Skatteverket har ett pågående arbete för att öka kunskapen om det s.k. folkbokföringsfelet, i vilken omfattning fel förekommer, de konsekvenser som felen medför och för att förbättra risk- och kontrollarbetet.

Skatteverket har år 2018 i rapporten Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret delat in fel som kan förekomma i folkbokföringsdatabasen i fyra olika typer.¹⁶

- Övertäckningsfel, när en person är folkbokförd trots att denne inte ska vara det.
- Undertäckningsfel, när en person som ska vara folkbokförd inte är det.
- Felaktig folkbokföringsadress, när en person har en annan folkbokföringsadress än den där han eller hon enligt folkbokföringslagen ska anses vara bosatt.
- Andra egenskapsfel, när fel föreligger i övriga (person)uppgifter som förekommer i folkbokföringsdatabasen utöver adress, exempelvis kön, ålder, personnummer, civilstånd, medborgarskap och civilrättsliga relationer.¹⁷

¹³ *Folkbokföringens framtida organisation* (SOU 1981:101), s. 39 ff. och *Rätt adress* (SOU 1988:10), s. 79 ff.

¹⁴ Se dir. 2019:54, s. 2, regeringens skrivelse 2017/18:124, Riksrevisionens rapport om folkbokföringen, Riksrevisionens rapport *Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförtsbacke* (RiR 2017:23), prop. 2018/19:1 utg. omr. 3 s. 17 och Skatteverkets rapport 28 september 2018 Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret.

¹⁵ Regeringens skrivelse 2017/18:124, *Riksrevisionens rapport om folkbokföringen*, s. 4.

¹⁶ Indelning i fyra kategorier av fel har sin bakgrund i tidigare genomförda rapporter från Skatteverket men benämningen på kategorierna har delvis förändrats till rapporten år 2018. Jfr Skatteverkets rapport 2006, Kartläggning av folkbokföringsfelet s. 11 som hade liknande indelning och Riksrevisionens rapport *Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförtsbacke* (RiR 2017:23), s. 25–28.

¹⁷ Skatteverket rapport den 28 september 2018, Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret, s. 6.

I våra direktiv lyfts olika fel som kan förekomma i folkbokföringsuppgifter fram. Dessa kan delas in i två kategorier, fel kopplade till bosättning och fel kopplade till andra personuppgifter. Kategorin fel kopplade till bosättning omfattar alltså de fel Skatteverket benämner övertäckningsfel, undertäckningsfel och felaktig folkbokföringsadress. Det kan framhållas att det är uteslutande övertäckningsfel och felaktig folkbokföringsadress som lyfts fram som problem i våra direktiv inom kategorin bosättning.

Den kategori som avser fel kopplade till andra personuppgifter motsvarar Skatteverkets benämning andra egenskapsfel. Denna typ av fel inrymmer en mängd uppgifter. Fokus i vår utredning ligger på att förhindra att uppgifter blir felaktigt registrerade när en person flyttar till Sverige och ska folkbokföras. Våra förslag ska syfta till att korrekta uppgifter registreras redan från början.

Felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen kan ha orsakats oavsiktligt, t.ex. på grund av okunskap om reglerna om folkbokföring, eller avsiktligt.¹⁸ De åtgärder som behövs för att minska felen kan skilja sig åt beroende på om felen är oavsiktliga eller avsiktliga. Motivet till att avsiktligen lämna felaktiga uppgifter kan t.ex. vara att erhålla välfärdsförmåner, undgå beskattning eller kostnader/avgifter. Felaktiga uppgifter som orsakas med syfte att erhålla välfärdsförmåner är av betydande intresse för vår utredning eftersom direktiven framhåller att våra förslag särskilt ska förebygga och motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

3.5.2 Anledningar till fel i folkbokföringsuppgifter rörande bosättning

Personer som kvarstår som folkbokförda trots flytt från Sverige

När personer flyttar från Sverige och inte anmäler det till folkbokföringen kvarstår de som folkbokförda vilket orsakar fel i folkbokföringen. Skatteverket bedömer att majoriteten av de som underlåter att anmäla flytt från Sverige gör detta oavsiktligt och att det har sin grund i okunskap kring reglerna om folkbokföringen. De exempel som lyfts fram i detta sammanhang är:

¹⁸ Skatteverket rapport den 28 september 2018, Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret, s. 8 och Skatteverkets rapport 2006, Kartläggning av folkbokföringsfelet, s. 9.

- Personer som invandrat och sedan flyttar från Sverige och
- personer med ursprung i Sverige som flyttar utomlands i ett år eller mer.

När det gäller personer som avsiktligen underlåter att anmäla utvandring lyfts ofta fram att det sker i syfte att uppbära välfärdsförmåner som man inte längre är berättigad till då man flyttat utomlands, t.ex. barnbidrag och garantipension. Avsiktliga övertäckningsfel kan också orsakas av exempelvis en ovilja att klippa banden med Sverige som tidigare hemland.¹⁹

Personer som inte är folkbokförda trots att de ska vara det

Problemet med att en person som ska vara folkbokförd inte är det, beskrivs uteslutande uppkomma i samband med invandring och återinvandring. Incitamenten att bli folkbokförd är emellertid starka vilket talar för att dessa fel är av mindre omfattning än övriga fel som att personer inte anmäler utvandring.

En anledning till att avsiktligt låta bli att anmäla flytt till Sverige och bli folkbokförd som har lyfts fram under senare år är s.k. skenutvandring med motivet att undvika skatt. Samtidigt framhålls att det endast är ett fåtal individer som har starka incitament för ett sådant agerande.²⁰

Felaktig folkbokföringsadress

Felaktig folkbokföringsadress uppstår när en individ flyttar från sin tidigare bostad och inte anmäler detta till folkbokföringen. Även majoriteten av dessa fel förmodar Skatteverket sker oavsiktligt.

När det gäller avsiktligt felaktig folkbokföringsadress lyfts ofta fram att syftet är att få välfärdsförmåner. Som exempel kan följande nämnas.

- Skenseparationer eller annan oriktig folkbokföring för att bl.a. få mer underhållstöd, bostadsbidrag eller bostadstillägg som man inte är berättigad till.²¹

¹⁹ Skatteverkets rapport den 28 september 2018, Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret, s. 9.

²⁰ A.a., s. 10 och 14.

²¹ A.a., s. 11.

- Ungdomar som vill få bibehålla fri tandvård som tillhandahålls på tidigare bostättningsort.

Att avsiktligt anmäla felaktig folkbokföringsadress kan även ha ett tydligt kriminellt syfte. Som exempel kan följande nämnas.

- Skriva sig på annan adress för att möjliggöra bedrägerier eller undgå Kronofogdemyndigheten.²²
- Ändra annans folkbokföringsadress för att möjliggöra bedrägerier och identitetsstöld.

Att avsiktligt anmäla felaktig folkbokföringsadress kan också göras av andra anledningar än att få tillgång till välfärdsförmåner. Följande kan nämnas.

- Bostadsuthyrare som vill undgå beskattning.²³
- Studenter som vill undgå kostnader/avgifter som exempelvis hemförsäkringskostnad.
- Bostadsuthyrare och andrahandshyresgäster som inte vill riskera bostaden och andra upplägg med bostadslägenheter.²⁴

3.5.3 Fel kan förekomma avseende andra personuppgifter än bosättning

Felaktig folkbokföringsuppgift kan leda till identitetsrelaterat missbruk men det är inte så att alla felaktiga folkbokföringsuppgifter gör det. Likaså innebär inte allt identitetsrelaterat missbruk att fel förekommer i folkbokföringsuppgifter. Att exempelvis en person kpar en annan persons befintliga och korrekta identitet (s.k. identitetsintrång) innebär inte att det föreligger oriktigheter i folkbokföringsuppgifter.²⁵

När det gäller fel i andra personuppgifter än bosättning (s.k. andra egenskapsfel) kan orsaken till fele vara att personer ofrivilligt kommit att registreras mer än en gång på grund av stavningen av namn, mel-

²² Dir. 2019:54, s. 4 och Skatteverkets rapport 2006, Kartläggning av folkbokföringsfelet, s. 31.

²³ *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning* (SOU 2017:86), s. 96, 123, 160 f. och s. 208.

²⁴ A.a., s. 195 f.

²⁵ Riksrevisionens rapport *Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförbacke* (RiR 2017:23), s. 27 f. och NUC, Identitetsrelaterad brottslighet, Öppen version, 2015-12-09.

lannamn eller efternamn och de kan vara helt omedvetna om att det förekommer oriktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Likaså kan det vara rena handläggningsfel av Skatteverket. Det kan också bli fel i uppgifter efter att en person ändrat sitt namn i ett annat land och där efter återvänt varefter ingen samregistrering sker med det tidigare namnet.²⁶

Avsiktliga fel i andra personuppgifter än bosättning beskrivs inte sällan ha sin grund i ett tydligt kriminellt syfte. Det kan handla om

- falska eller oriktiga identiteter för att begå bedrägeri och annan ekonomisk brottslighet,
- att någon har flera identiteter för att begå bedrägeri och annan ekonomisk brottslighet²⁷ eller
- att bibehålla anonymitet för att undgå lagföring.²⁸

Det finns brottsaktiva nätverk som systematiskt utnyttjar brister i kontrollsystem för att få tillgång till nya personuppgifter (identitetsuppgifter med nya familjeförhållanden) som kan användas för att begå brott. Enligt Skatteverket sker det vanligen genom nyttjandet av olika former av manipulerad dokumentation med koppling till att stödja byggandet av en identitet eller som underlag för rätten till bosättning i Sverige.²⁹

Oriktiga identiteter som består av uppgifter om en person som aldrig har bott eller vistats i Sverige eller av uppgifter som är helt fingeerade tillhör i statistisk mening övertäckningsfel.³⁰

²⁶ Skatteverkets promemoria 2018-12-20, Motverka registrering av falska identiteter, Uppdrag i Skatteverkets regleringsbrev 2018, s. 6 och Skatteverket rapport den 28 september 2018, Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret, s. 8.

²⁷ Skatteverkets promemoria 2018-12-20, Motverka registrering av falska identiteter, Uppdrag i Skatteverkets regleringsbrev 2018, s. 6 och *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 266 f.

²⁸ Dir. 2019:54 s. 4 och Redovisning av regeringsuppdrag om åtgärder mot finansiering av terrorism (Ju2018/03200/PO), s. 6.

²⁹ Skatteverkets promemoria 2018-12-20, Motverka registrering av falska identiteter, Uppdrag i Skatteverkets regleringsbrev 2018, s. 6.

³⁰ Skatteverket rapport den 28 september 2018, Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret, s. 9.

3.5.4 Uppskattning av omfattningen av fel i folkbokföringsuppgifter

1983 års folkbokföringskommitté konstaterade i delbetänkandet *Rätt adress* (SOU 1988:10), att det inte fanns redovisat någon statistiskt hållbar undersökning av omfattningen av felaktig folkbokföring vad gällde bosättningsredovisningen inom landet. Kommittén försökte att på olika sätt få fram en objektivt hållbar analys av felfrekvensen i den svenska folkbokföringen men kom fram till att det inte var möjligt.³¹

Under senare år har ett antal studier genomförts för att närmare undersöka omfattningen av felen i folkbokföringen och konsekvenser som uppstår till följd av felen.

Försök till kartläggningar av omfattningen av det s.k. folkbokföringsfelet har genomförts av Skatteverket år 2006 och år 2013. I regleringsbrevet för 2018 gav regeringen Skatteverket i uppdrag att utveckla en metod för att systematiskt kunna följa upp kvaliteten i folkbokföringen. Sedan 2019 har Skatteverket haft i uppdrag att bedöma det s.k. folkbokföringsfelets storlek. Under år 2018 redovisade Skatteverket en rapport till regeringen med förslag på övergripande inriktning på en metod för att följa upp kvaliteten i folkbokföringsregistret.³² Modellen är under fortsatt utveckling och Skatteverket har i sin årsredovisning för 2019 redovisat skattningar på omfattning av olika typer av registerfel.

Omfattningen av bosättningsrelaterade fel i folkbokföringen

Skatteverket har i sin årsredovisning år 2019 uppskattat folkbokföringsfelet kopplat till bosättning till 195 000 personer eller 1,9 procent av befolkningen år 2017. Felaktig folkbokföringsadress står för mer än hälften av folkbokföringsfelet, cirka 119 000 personer år 2017. Antalet personer som är folkbokförda trots att personen inte längre bor i landet är betydande, cirka 65 000 personer år 2017. Personer som ska vara folkbokförda men inte är det bedömer Skatteverket i sammanhanget är litet, cirka 12 000 personer år 2017.³³

Felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen som orsakats av fel i systemöverskridande uppgifter har studerats och redovisats i en

³¹ *Rätt adress* (SOU 1988:10), s. 82 f. och 86.

³² Skatteverket rapport 28 september 2018, Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret, s. 4 och 8.

³³ Skatteverkets, Årsredovisning 2019, s. 21 och 72 f.

rapport i oktober 2019 från Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.³⁴ När det gäller uppskattningar av fel i systemöverskridande uppgifter uppskattas dessa generera felaktiga utbetalningar på totalt 3,5–7 miljarder kronor men omfattningen av de felaktiga utbetalningarna varierar mycket mellan olika systemöverskridande uppgifter.³⁵

När det specifikt gäller systemöverskridande uppgifter såsom folkbokföringsuppgifter har felaktiga utbetalningar till personer som är folkbokförda i Sverige trots att personen inte längre bor i landet, övertäckningsfel, studerats i rapporten.³⁶ Felaktiga utbetalningar till dessa personer uppskattas till nästan 268 miljoner kronor för år 2016, vilket motsvarar 0,18 procent av de studerade utgifterna. För år 2018 uppskattas 285 miljoner kronor betalats ut felaktigt.

Delegationens slutsats är att, ifall modellen i delen som avser övertäckning fungerar tillfredsställande, så pekar resultaten på relativt stora felaktiga utbetalningar samtidigt som de felaktiga utbetalningarna är begränsade i förhållande till såväl de totala utbetalningarna som den allmänna diskussionen om kvaliteten i folkbokföringsregistret.

När det gäller felaktig folkbokföringsadress har delegationens studie inte kunnat ge några entydiga svar avseende felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen med hänsyn till i huvudsak att rätten till ersättning från de studerade välfärdssystemen inte ensamt är beroende av korrekt folkbokföringsadress.³⁷

Delegationen har i sitt slutbetänkande den 12 december 2019 presenterat bl.a. en modell för att möjliggöra för återkommande bedömningar av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.³⁸

Omfattningen av identitetsrelaterade fel i folkbokföringen

En samlad bild av omfattning och konsekvenser av identitetsrelaterade fel i folkbokföringsuppgifter och missbruk finns inte i dagsläget och Skatteverket har år 2018 anfört att den samlade bilden är komplex att ta fram.³⁹ Inte heller i årsredovisningen 2019 har Skatteverket

³⁴ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 6, oktober 2019.

³⁵ A.a., s. 173.

³⁶ A.a., s. 88 och 94 f.

³⁷ A.a., s. 114.

³⁸ *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2019:59), s. 27.

³⁹ Skatteverkets promemoria 2018-12-20, Motverka registrering av falska identiteter, Uppdrag i Skatteverkets regleringsbrev 2018, s. 5.

tagit med fel i t.ex. namn eller relationer i analysen av omfattningen av folkbokföringsfelet.⁴⁰

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har undersökt möjliga metoder och förutsättningar för att kvantifiera omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som orsakas av missbruk av identiteter men har inte haft möjligt att studera det i sin helhet inom ramen för delegationens arbete. Delegationen stannade därför vid att studera felaktiga utbetalningar som kan komma att uppstå som konsekvens av identitetsrelaterat missbruk med samordningsnummer (se avsnitt 10.8.2).⁴¹

⁴⁰ Skatteverket, Årsredovisning 2019, s. 73.

⁴¹ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 6, oktober 2019, s. 88 och 119.

4 Kartläggning av regler och rutiner i folkbokföringsärenden

4.1 Vårt uppdrag

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga de regler och rutiner som tillämpas vid registrering av personuppgifter i ett folkbokföringsärende. Utifrån denna kartläggning ska vi identifiera eventuella brister i systemet, vilket i sin tur kan bidra till att identifiera åtgärder som minskar risken för att oriktiga uppgifter blir registrerade om folkbokförda. Vårt uppdrag berör först och främst folkbokföringslagen (1991:481) och folkbokföringsförordningen (1991:749). Vissa relevanta begrepp och grundläggande regler om folkbokföring, bl.a. förutsättningarna för att bli folkbokförd och vad som är rätt folkbokföringsort har redovisats i kapitel 3.

I kapitlet ges inledningsvis en övergripande redogörelse för Skatteverkets hantering av ett folkbokföringsärende. Därefter redovisas de regler och rutiner som tillämpas i vissa specifika folkbokföringsärenden. Vår kartläggning omfattar endast vissa typer av folkbokföringsärenden. Det är regler och rutiner i samband med att en person

- blir folkbokförd första gången (flyttar till Sverige),
- utvandrar,
- ändrar eller borde ändra sin folkbokföringsadress.

4.2 Övergripande om Skatteverkets hantering av ett folkbokföringsärende

4.2.1 Allmänt om regler och rutiner hos Skatteverket

Utöver lagar, förordningar och rättspraxis har Skatteverket tagit fram egen rättslig vägledning, ställningstaganden och arbetsbeskrivningar som syftar till att beskriva för handläggare hur författningar och rättspraxis ska tillämpas. När utredningens kartläggning av rutinerna i ett folkbokföringsärende skedde i slutet av 2019 fanns en handbok (arbetsbeskrivning) med drygt 20 avsnitt till stöd för handläggarna. Handboken innehöll både rättslig och praktisk information. Skatteverket har informerat utredningen om att myndigheten under 2020 påbörjat en uppdelning av handboken på så sätt att all rättslig information flyttas till ”Rättslig vägledning” som finns på Skatteverkets hemsida, medan frågor om registrering och praktisk handläggningsinformation numera ska finnas i arbetsbeskrivningar. Beskrivningen i det följande av Skatteverkets handläggningsrutiner utgår från arbetsbeskrivningarnas innehåll vid utgången av 2019.

Det finns även ställningstaganden som beskriver hur Skatteverket anser att nya bestämmelser ska tillämpas eller hur en viss frågeställning ska bedömas. Ett ställningstagande är styrande för Skatteverkets verksamhet medan det för allmänheten endast är vägledande.

4.2.2 Skatteverkets handläggning av folkbokföringsärenden

I Skatteverkets arbetsbeskrivning erinras om att förvaltningslagen (2017:900) innehåller regler för hur handläggningen av ett ärende ska gå till och regler om bl.a. jäv, kommunikering av uppgifter, beslutsmotivering, underrättelse om beslut, överklagande och ändring av beslut.

Handläggningen av ett folkbokföringsärende hos Skatteverket initieras i regel genom en anmälan, ansökan eller genom en underrättelse. Det förekommer i undantagsfall att Skatteverket vidtar en åtgärd utan att det har kommit in någon anmälan, ansökan eller underrättelse.¹

En anmälan enligt folkbokföringslagen ska göras skriftligen om inte annat anges i lagen. Om det finns särskilda skäl får Skatteverket begära att en anmälan, ansökan eller uppgift ska lämnas vid personlig inställelse (23 § folkbokföringslagen).

¹ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 4.3.1 i materialet ”ärendehantering”.

Skatteverket samarbetar med Statens servicecenter som driver servicekontor på olika platser i landet. De anställda vid servicekontoren företräder Skatteverket. En inkommen anmälan eller ansökan vid ett sådant kontor anses därför direkt inkommen till Skatteverket.

I arbetsbeskrivningen framhålls att Skatteverkets utredningsansvar innebär att se till att ett ärende blir ordentligt utrett och att underlaget i ärendet är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut.² Vid kontakt med en person som inte behärskar språket ska Skatteverket använda tolk och översätta handlingar om så behövs. Enligt arbetsbeskrivningen kan behov av tolk förekomma när en person ska folkbokföras för första gången i samband med invandring och det betonas att det är angeläget att uppgifter om bl.a. namn, födelsetid, medborgarskap och civilstånd blir korrekta.³

Som huvudregel får Skatteverkets beslut i folkbokföringsärenden överklagas. Vissa beslut som t.ex. beslut om vitesföreläggande och beslut om kontrollbesök får inte överklagas (38 och 39 §§ folkbokföringslagen).

4.2.3 Skatteverkets it-system

För hantering av folkbokföringsärenden utnyttjar Skatteverkets handläggare olika delar av Skatteverkets it-system. I folkbokföringsverksamheten används handläggningssystemen Riksfolkbokföringen (POFF) och Folke. Handläggningen sker i POFF medan Folke används både till maskinell och manuell handläggning samt för att kunna fördela ärenden till olika handläggare.⁴ POFF och Folke delar en gemensam databas. Vidare finns inom folkbokföringsverksamheten it-stödet Navet som är ett aviseringsystem som hämtar uppgifter direkt från folkbokföringsdatabasen och som syftar till att tillhandahålla aktuella folkbokföringsuppgifter till samhället i övrigt.

Diarieföring sker i POFF i en del av folkbokföringsdatabasen som kallas Diariet. Grundläggande diarieuppgifter som registreras i databasen för att uppfylla kravet utifrån bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ingår i Diariet. Ärenden av mer övergri-

² A.a., avsnitt 4.4.2 i materialet "ärendehantering".

³ A.a., avsnitt 4.3.5 i materialet "ärendehantering".

⁴ *Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförbacke* (RiR 2017:23), s. 41.

pande eller administrativ karaktär diarieförs i det allmänna diariet, Diana. Vissa typer av ärenden diarieförs i båda diarierna.⁵

4.2.4 Skatteverkets utrednings- och kontrollmöjligheter i ett folkbokföringsärende

Skatteverket genomför kontroller preventivt och i efterhand

Skatteverket genomför kontroller inom folkbokföringen dels preventivt, dels i efterhand. Den preventiva kontrollen innebär att en inkommande anmälan granskas innan beslut tas. Den aktualiseras såväl vid flyttningsanmälningar inom och till Sverige som vid flyttningsanmälningar till utlandet. Kontrollen i efterhand handlar om att granska om en befintlig uppgift i folkbokföringsdatabasen är korrekt, exempelvis efter att Skatteverket mottagit en underrättelse om felaktig adress.⁶ Kontrollerna kan även vara egeninitierade av Skatteverket (se avsnitt 4.7)

När det gäller kontroll av personers bosättning har Skatteverket ett allmänt avsnitt i sin arbetsbeskrivning som är gemensamt för kontroller av bosättning. Det beskriver en metodik för hur handläggare bör genomföra en utredning.⁷ Avsnittet kompletteras av de materiella reglerna i andra avsnitt i arbetsbeskrivningen och av flera ställningstaganden.

Skatteverket markerar vissa adresser som granskningsvärda

En anmälan om flytt till och inom Sverige som avser vissa adresser kan enligt Skatteverket ge anledning till närmare kontroll av anmälan. Skatteverket har möjlighet att inom folkbokföringsverksamheten markera adresser som bör kontrolleras som granskningsvärda. I it-systemet Folke benämns funktionen granskningsvärda adresser.

Anmälan om flytt inom landet till en adress som har markerats som granskningsvärd går inte igenom automatiskt utan hamnar för kontroll hos handläggare. Markeringen att en adress är granskningsvärd

⁵ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 4.4.1 och *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 290.

⁶ *Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförbacke* (RiR 2017:23), s. 40 f. och Skatteverket Beivra avsiktliga fel, Årsrapport 2015, s. 4, samt Skatteverkets Rapport 2018-02-26 Insatsen begränsa avsiktliga fel Kunskapsinhämtning taktiska risker 2017, avsnitt 2.

⁷ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 30 Bosättning.

är en intern signal för Skatteverket om att det kan finnas skäl att utreda en anmälan. Vid en anmälan om flyttning inom landet kvarstår anmälaren som folkbokförd på den gamla adressen under tiden utredningen pågår av anmälan till den granskningsvärda adressen. I vissa fall kan utredningen resultera i att Skatteverket inte kan fastställa en ny adress utan personen blir folkbokförd under rubriken på kommunen skrivna eller under rubriken utan känd hemvist (4 § folkbokföringsförordningen). Utredningen kan även resultera i att personen blir avregistrerad som utvandrad.

Även vid flytt till Sverige kan en adress som är granskningsvärd vara av intresse som signal om att det finns skäl att utreda anmälan om flytt till adressen.⁸ Vid flyttning till landet har Skatteverket emellertid inte något maskinellt stöd för granskningsvärd adress som gör att en anmälan automatiskt faller ut för kontroll. I stället behöver handläggaren söka på en adress för att uppmärksamma om anmälan avser en granskningsvärd adress eller inte. För en person som anmält flytt till landet till en granskningsvärd adress, medför kontrollen att personen inte kommer bli folkbokförd eller tilldelas personnummer innan adressutredningen har slutförts av Skatteverket.

Skatteverkets utrednings- och kontrollmöjligheter enligt folkbokföringslagen

I stor utsträckning bygger uppgifterna i folkbokföringen på den enskildes egna anmälningar och uppgifter. Skatteverket har dock vissa utrednings- och kontrollmöjligheter enligt folkbokföringslagen. Skatteverket har möjlighet att förelägga en person att göra en anmälan som denne kan antas vara skyldig att göra enligt folkbokföringslagen eller att lämna de uppgifter som behövs för att bedöma eller kontrollera personens folkbokföring eller övriga uppgifter som får registreras i folkbokföringsdatabasen enligt 2 kap. 3 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (folkbokföringsdatabaslagen). Det kan gälla exempelvis att anmäla flyttning eller att svara på förfrågan vid bosättningskontroll (31 § folkbokföringslagen).

Skatteverket får också förelägga en fastighetsägare eller innehavare av bostadslägenhet, som upplåter en bostad åt någon annan, att uppgä

⁸ A.a., utredning av bosättning, avsnitt 30.7.

till vem bostaden upplåts och om denne med fastighetsägarens eller lägenhetsinnehavarens medgivande i sin tur upplåter bostaden åt någon annan samt vilka personer som enligt fastighetsägarens eller lägenhetsinnehavarens kännedom bor i fastigheten respektive lägenheten (32 § folkbokföringslagen). Den som inte följer ett föreläggande kan föreläggas vite av Skatteverket. Vitesföreläggandet ska delges. Följs inte vitesföreläggandet kan handläggaren på Skatteverket överlämna ärendet till skatteombud för fortsatt hantering av ansökan om utdömning av vite. Frågor om utdömning av vite prövas av den förvaltningsrätt som är behörig att pröva ett överklagande av ett folkbokföringsbeslut. Vitets lämplighet får bedömas vid prövning av en fråga om utdömning av vite (37 § folkbokföringslagen).

Skatteverkets rutin enligt myndighetens arbetsbeskrivning är att i första hand påminna en person om att göra en skriftlig flyttanmälan när det kan antas att en person är skyldig lämna en sådan anmälan. Vid uteblivet svar kan Skatteverket i stället förelägga personen att lämna en anmälan eller de begärda uppgifterna.⁹

När det är nödvändigt för bedömning av frågan om folkbokföring får Skatteverket besluta om kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning. Kontrollbesöket får bara genomföras där den enskilde är folkbokförd, har uppgett sig vara bosatt eller där det annars finns anledning att anta att han eller hon är bosatt. Vid kontrollbesöket får Skatteverket begära att den person som besöket avser lämna uppgift om sin identitet. Kontrollbesöket får ske oannonserat och ska genomföras på ett sådant sätt att det innebär ett begränsat intrång för den enskilde (32 a och 32 b §§ folkbokföringslagen). Skatteverket har ett rutindokument för arbetet med kontrollbesök.

4.3 Särskilda regler och rutiner vid internordisk flyttning till och från Sverige

För internordisk flyttning gäller lagen (2005:268) om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring. Med internordisk flyttning avses att en person, oavsett medborgarskap, flyttar till Sverige från Danmark (även Färöarna och Grönland), Finland, Island eller Norge (utom Svalbard) eller flyttar från Sverige till något av dessa länder. I korthet innebär överenskom-

⁹ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 17.4 Flyttning.

melsen att de nordiska länderna bildar ett gemensamt registerområde. Registrering av in- och utflyttning sker enligt elektroniska underrättelser mellan ländernas centrala registreringsmyndigheter. Särskilt it-stöd finns för hantering av underrättelser, förfrågningar och svar mellan de nordiska länderna.

Vid flyttning från ett nordiskt land till ett annat avregistreras den flyttande i utflyttningslandet först sedan inflyttningen i inflyttningslandet bekräftats. Myndigheten i inflyttningslandet beslutar om inflyttning och beslutet blir bindande för myndigheten i utflyttningslandet.

En flyttning omfattas av den internordiska överenskommelsen om utflyttningsstaten inom tre månader tagit emot en underrättelse från inflyttningsstaten. Om någon underrättelse från inflyttningsstaten inte kommit inom tre månader tillämpas för svensk del i stället reglerna i folkbokföringslagen på utflyttningen.¹⁰

Nordiska medborgare ska, enligt artikel 2 punkt 1 lagen om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring, vid flyttning till Sverige visa upp en legitimation med dokumentation om medborgarskap, ett pass eller motsvarande.

4.4 Regler och rutiner vid flyttning till Sverige

4.4.1 Skyldighet att anmäla flyttning till Sverige

Den som flyttat in från utlandet och ska folkbokföras ska anmäla inflyttningen till Skatteverket. Anmälan ska göras inom en vecka efter det att personen har vistats i landet i tre månader (26 § folkbokföringslagen). Anmälan kan göras direkt efter att personen kommit till Sverige.

Anmälan ska innehålla bl.a. namn, födelsetid, medborgarskap, bostads- och postadress, uppgift om inflyttningsdag till landet och avsikten med vistelsen. Om en person har person- eller samordningsnummer sedan tidigare ska även det anges för att undvika att personen får flera parallella nummer (28 § folkbokföringslagen). Folkbokföringen gäller från och med flyttningsdagen om den som flyttat gör anmälan inom en vecka från flyttningen. Kommer anmälan in senare gäller folkbokföringen från och med den dag då anmälan kom in (35 § folkbokföringslagen).

¹⁰ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 19.3.1 Utvandring och Ställningstagande 2019-07-12 Internordisk flyttning Version 10 avsnitt 1 och 3.

4.4.2 Krav på anmälan om flytt till Sverige

Anmälan om flytt till Sverige ska göras skriftligen (23 § folkbokföringslagen). Skatteverket har en särskild blankett för anmälan. Det finns inget lagkrav på att anmälan ska vara egenhändigt undertecknad av varje flyttande och i enlighet med 14 § förvaltningslagen godtar Skatteverket att anmälare använder ombud. Ärenden om inflyttning från utlandet är av sådan karaktär att Skatteverket anser att det finns särskilda skäl enligt 23 § andra stycket folkbokföringslagen att begära personlig inställelse på servicekontor eller skattekontor. Samtliga inflyttande måste normalt närvara personligen vid anmälan även om ett ombud undertecknat anmälan. Även en anmälan om återinflyttning från utlandet ska enligt Skatteverkets rutiner i normalfallet lämnas vid personlig inställelse.¹¹

Att Skatteverket regelmässigt kräver personlig inställelse vid all inflyttning till Sverige syftar till att kontrollera att personen faktiskt vistas i Sverige, att identifiera personen och att granska dokument. Det är endast i enstaka fall som Skatteverket hittills inte har krävt personlig inställelse vid anmälan om flytt till Sverige. Det har i de fallen varit fråga om personer som inte har kunnat inställa sig personligen till följd av sitt hälsotillstånd. En tillförlitlig identifiering har då säkerställts av Skatteverket genom dialog med vårdgivaren. Identifieringen kan i sådana fall bestå av att personal på sjukvårdsinrättning intygar att de har gjort en identitetskontroll, bifogar bestyrkta kopior av identitetshandlingen och intygar att personen inte har möjlighet att besöka Skatteverket.

Det har även förekommit att en person blivit folkbokförd som återinvandrad utan att personlig inställelse skett hos Skatteverket. Det har då varit fråga om en bosättningsutredning av en person som tidigare varit folkbokförd och där personen inte medverkat i utredningen.

4.4.3 Prövning av förutsättningarna för att bli folkbokförd i Sverige

Grundläggande för bedömningen av om en person ska folkbokföras i Sverige är att personen kan antas komma att stanna i landet under minst ett år. Kriterierna för bedömningen av vistelsetiden är desamma

¹¹ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 18.2.1, 18.2.2 och 18.2.4 Invandring.

oavsett personens medborgarskap. Det är avsikten vid invandrings-tillfället som är avgörande.¹²

I samband med att en person anmäler flytt till Sverige kan Skatteverket, beroende på omständigheterna i det enskilda ärendet, göra en bosättningskontroll. Kontrollen kan vara av enkelt slag eller mer omfattande. Omständigheter som kan föranleda kontroll är om personen har dubbel bosättning, familj i utlandet som inte flyttar med, arbete i utlandet eller om det finns anledning att ifrågasätta personens uppgift om sin anmälda adress. Att exempelvis många redan är folkbokförda på adressen eller att fastigheten består av en lokal kan enligt Skatteverket indikera att det finns anledning att ifrågasätta den anmälda adressen och myndigheten kan i sådana fall göra en bosättningskontroll (se avsnitt 4.2.4).¹³

En utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att vistas i Sverige har bevisbördan för detta och ska kunna styrka uppehållsrätt respektive uppehållstillstånd. Skatteverket prövar om personen ska folkbokföras dels utifrån om personen har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd, dels om personen har kunnat göra vistelse-tiden om minst ett år antaglig. Olika krav ställs på en person som är ekonomiskt aktiv, exempelvis arbetstagare och en som har uppehållsrätt på grund av tillräckliga tillgångar eller som studerande.¹⁴

När det gäller EES-medborgare som uppger sig ha uppehållsrätt finns möjlighet för Skatteverket att begära att han eller hon visar upp ett giltigt pass eller giltigt identitetskort samt handlingar som styrker uppehållsrätten (9 § folkbokföringsförordningen). För en familjemedlem till en EES-medborgare som uppger sig ha uppehållsrätt får Skatteverket kräva giltigt pass eller, om han eller hon är EES-medborgare, giltigt identitetskort samt handlingar som styrker familjeanknytningen m.m. (10 § första stycket 1). Även om det anges i författningstexten att Skatteverket *får* begära att handlingar visas upp så är Skatteverkets rutin att normalt kräva identitetshandlingar av EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

Skatteverket kräver att en utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd för sin vistelse i Sverige visar upp sitt uppehållstillståndskort i samband med anmälan om folkbokföring. Beslut om uppehållstillstånd meddelas av Migrationsverket med stöd av bestämmelserna i

¹² Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m., s. 87 ff.

¹³ Ställningstagande 2019-10-10, Okänd bosättning, avsnitt 6.9.

¹⁴ Ställningstagande 2019-03-14, Upphållsrätt, avsnitt 2. och Skatteverkets Promemoria 2018-02-26, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden, avsnitt 3.1–3.3.

utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). Om en person anmäler återinvandring med bevis om permanent uppehållstillstånd kontrollerar Skatteverket hos Migrationsverket att tillståndet fortfarande gäller och inte är återkallat. Vid Skatteverkets prövning av om en person med tidsbegränsat uppehållstillstånd ska folkbokföras är giltighetstiden för uppehållstillståndet endast en av flera omständigheter som har betydelse för frågan om sökanden gjort sin vistelsetid i landet under minst ett år antaglig (HFD 2017 ref. 32).¹⁵

4.4.4 Styrkande av identitet vid flytt till Sverige

Skatteverket har ett ställningstagande om styrkande av identitet vid flyttning till Sverige daterat 2018-11-23. Det finns även ett flertal ställningstaganden om specifika identitetshandlingar från olika länder.

Skatteverkets utgångspunkt är att den inflyttande ska styrka sin identitet och andra personuppgifter. Med begreppet identitet avses enligt Skatteverket i detta avseende som regel personens namn, födelse- tid och medborgarskap. Identiteten ska i första hand styrkas med en resehandling i original (nationellt id-kort från EES-stat eller Schweiz, hemlandspass, främlingspass eller resedokument). Vid anmälan om flytt till Sverige ska personen i anmälan ange om han eller hon har ett pass.¹⁶

För att Skatteverket ska godta en handling som pass ska den normalt innehålla de uppgifter som framgår av 2 kap. 4 § utlänningsförordningen. Som utgångspunkt ska en resehandling vara utfärdad på ett från identitetssynpunkt säkert sätt och sökanden måste därför ha inställt sig personligen vid ansökan om handlingen. Resehandlingen ska även normalt innehålla uppgift om innehavarens medborgarskap, fullständiga namn, födelsedatum (år, månad och dag) och födelseort. Vidare ska resehandlingens innehålla uppgift om handlingens giltighetstid och utfärdande myndighet. Om det efter granskning av ett pass eller nationellt identitetskort framgår att kontrollsiffrorna inte stämmer, att det manipulerats eller att det på annat sätt framgår att det inte uppfyller de krav som ställs på handlingen, godtar Skatteverket normalt inte resehandlingens.

Standarder för utformning av resehandlingar har skapats av FN-organet International Civil Aviation Organization (ICAO) och de

¹⁵ Skatteverkets ställningstagande 2017-07-07 Folkbokföring vid uppehållstillstånd kortare än ett år och Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 18.4.2, 18.4.3 och 18.4.4 Invandring.

¹⁶ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 18.2.2 och 18.2.3 Invandring.

flesta av världens länder är anslutna till ICAO och förutsätts följa de standarder som ICAO sätter upp. Standarderna beskriver bl.a. säkerhetsdetaljer i pass och nationella identitetskort och finns för att försvåra manipulering och förfalskning av handlingar. Om en person har en resehandling som inte uppfyller ICAO:s tekniska specifikationer kan Skatteverket enligt sitt ställningstagande inte godta handlingen utan att göra en mer djupgående undersökning. Enligt Skatteverket har det förekommit att en person har uppvisat en resehandling vars kontrollsiffror inte har stämt, men där det efter en fördjupad utredning ändå visat sig att resehandlingen är riktig och har kunnat godtas för att styrka personens identitet.

Om Skatteverket efter granskning av en resehandling inte godtar handlingen för att styrka personens identitet avslår myndigheten anmälan om flyttning till Sverige och i beslutet görs en hänvisning till att den flyttande inte har kunnat styrka sin identitet med godtagbar passhandling eller motsvarande.¹⁷

År 2019 konstaterades cirka 113 pass som falska av Skatteverket genom EU-förfrågan. Enligt Skatteverket avslog myndigheten dessutom ett antal ärenden med hänvisning till att det fanns skäl att ifrågasätta handlingens riktighet av olika anledningar men där handlingen inte kunnat verifieras som falsk.

Oklarheter beträffande personuppgift som ska registreras i folkbokföringsdatabasen, exempelvis civilstånd, ska inte väsentligen fördröja folkbokföringen om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. Skatteverket accepterar en kompletteringstid på cirka två veckor innan folkbokföring sker. Är civilståndet därefter fortfarande oklart folkbokförs personen som sedan diarieförs för fortsatt utredning om civilståndet.¹⁸

Som nämnts är Skatteverkets rutin att kräva att EES-medborgare som gör gällande uppehållsrätt ska styrka sitt medborgarskap med pass eller nationellt identitetskort uppvisat i original. Av identitetskortet ska innehavarens identitet och medborgarskap framgå. Skatteverket godtar även i vissa fall nationella identitetskort där medborgarskap inte framgår, t.ex. när identitetskortet är utfärdat av ett EES-land som endast utfärdar nationella identitetskort till sina medborgare. För en familjemedlem till en EES-medborgare som inte själv är EES-

¹⁷ Skatteverkets ställningstagande Styrkande av identitet vid flyttning till Sverige daterat 2018-11-23 avsnitt 4.

¹⁸ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 18.2.2 Invandring.

medborgare är det inte tillräckligt med nationellt identitetskort utan det krävs pass eller motsvarande handling (9 och 10 §§ folkbokföringsförordningen).

Personer som beviljats uppehållstillstånd av Migrationsverket trots att deras identitet inte är styrkt, t.ex. vid asylinvandring och anhöriginvandring från vissa länder, registreras normalt av Skatteverket utifrån de personuppgifter som framgår av uppehållstillståndskortet. Uppgifter om en sådan persons identitet och andra förhållanden grundas alltså på obestyrkta uppgifter. Skatteverkets ställningstagande om styrkande av identitet vid flyttning till Sverige omfattar inte dessa personer.¹⁹ Skatteverket utgår normalt från att en person som vid anmälan om flyttning till Sverige säger sig sakna pass har rätt att vistas i Sverige utan krav på pass. Personen kan därmed folkbokföras med stöd av uppehållstillståndskortet förutsatt att det inte är uppenbart att personen måste ha pass för att få vistas i Sverige, exempelvis om det framgår att personen beviljats uppehållstillstånd som arbetstagare.

Om en person folkbokförs endast med stöd av uppehållstillståndskort gör Skatteverket en notering att personens identitet inte är styrkt i en dagboksanteckning i folkbokföringsdatabasens diarium, Diariet.²⁰ Anteckningen sparas i folkbokföringsdatabasen och ingår i utdrag enligt artikel 15 EU:s dataskyddsförordning. Dagboksanteckningen om att identiteten inte är styrkt aviseras inte ut via Navet eller SPAR men den kan ge stöd vid exempelvis en framtida ansökan om ändrade identitetsuppgifter och bedömningen av vilken utredning som krävs i sådant ärende. Det förekommer vidare att Migrationsverket i vissa situationer t.ex. vid handläggning av ärenden om anhöriginvandring efterfrågar uppgiften.

Passporten

I regleringsbrev för år 2018 lämnade regeringen i uppdrag åt Skatteverket att genomföra åtgärder i syfte att motverka registrering av falska identiteter. Bakgrunden till uppdraget var förslaget i betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37) om att registrera passnummer i folkbokföringsdatabasen. Åtgärderna skulle omfatta en utredning av funktioner som

¹⁹ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 18.2.3 Invandring och Skatteverkets ställningstagande Styrkande av identitet vid flyttning till Sverige daterat 2018-11-23 avsnitt 1.

gör det möjligt att upptäcka om samma pass eller annan id-handling används för olika personer vid handläggning av ärenden om folkbokföring och tilldelning av samordningsnummer.

Skatteverket har den 20 december 2018 redovisat regeringsuppdraget i promemorian Motverka registrering av falska identiteter.²¹ Uppdraget genomfördes genom införande av tjänsten Passporten. Passporten infördes i mars 2018 och har sedan dess använts inom ramen för ärenden om flyttning till Sverige och tilldelning av samordningsnummer.²² Innan en person tilldelas ett samordningsnummer eller personnummer registreras alltså handlingar med dokumentnummer i Passporten.²³ På så sätt registrerar och kontrollerar alltså Skatteverket i dag passnummer och id-kortsnummer för att minska risken att samma handling kan användas av flera personer.

4.4.5 Registrering av andra personuppgifter än de som framgår av resehandlingar

Den som anmäler flytt till Sverige ska lämna uppgift om sin identitet, bosättning och familjeförhållanden så att dessa kan registreras i folkbokföringen. Skatteverket har ett utredningsansvar som följer av förvaltningslagen. Skatteverket ska ta hänsyn till samtliga uppgifter och handlingar som den enskilde lämnat in i ett ärende, uppmärksamma eventuella motstridigheter, ställa relevanta följdfrågor och begära in kompletteringar om det behövs.²⁴

När det gäller registrering av andra uppgifter än de som framgår av resehandlingar är Skatteverkets utgångspunkt att enbart uppgifter som är mycket sannolika ska registreras i folkbokföringen. Skatteverket utreder vilka uppgifter som ska registreras i folkbokföringsdatabasen om en persons familjeförhållanden med utgångspunkt i de uppgifter personen lämnar i sin anmälan. Som huvudregel styrker en person sitt civilstånd eller en relation genom att visa upp ett vigselbevis eller ett födelsebevis i original eller som bestyrkt kopia, men många gånger behöver Skatteverket mer information för att pröva om det utländska statusförhållandet kan erkännas i Sverige. Om en person

²¹ Skatteverkets promemoria 2018-12-20, Motverka registrering av falska identiteter, Uppdrag i Skatteverkets regleringsbrev 2018, s. 3.

²² A.a., s. 9.

²³ Skatteverkets arbetsbeskrivning Passporten version 19/2 avsnitt 3.

²⁴ Skatteverkets Ställningstagande Ändring av uppgifter som har registrerats vid flytt till Sverige 2019-06-13, avsnitt 5.1.

saknar sådana handlingar från utlandet utreder Skatteverket om övrig bevisning är tillräckligt stark för att uppgiften ska vara mycket sannolik och därmed registreras i folkbokföringen. En person som inte kan visa att han eller hon är gift registreras som ogift i folkbokföringen.

4.4.6 Motstridiga personuppgifter

Huvudregeln vid registrering av personuppgifter i samband med folkbokföring efter flyttning till Sverige är att uppgifterna i hemlandspasset eller motsvarande följs. Påstår personen att uppgifterna är oriktiga är Skatteverkets bedömning att personen bör få uppgifterna i passet ändrade eller rättade hos hemlandsmyndigheten.

Har den inflyttande inga andra handlingar än sitt uppehållstillstånd utgår Skatteverket som huvudregel från personuppgifterna i uppehållstillståndskortet. Vid motstridiga personuppgifter uppmanar Skatteverket sökanden att lämna en förklaring till det. Skatteverket måste i de fallen göra en utredning och bedömning. Avviker uppgifterna från uppehållstillståndskortet ska den inflyttande som huvudregel lämna in Migrationsverkets beslutsunderlag. Enligt Skatteverkets arbetsbeskrivning kan handläggare även behöva ta egen kontakt med Migrationsverket, särskilt om Skatteverket bedömer att det finns skäl att registrera andra uppgifter än de som framgår av uppehållstillståndet. Inhämtar Skatteverket på eget initiativ uppgifter från Migrationsverket kommuniceras och tillfrågas den inflyttande om uppgifterna innan beslut fattas. Skatteverket ska i dessa fall alltid lämna ett motiverat beslut där det framgår att myndigheten gjort en bedömning och vad myndigheten kommit fram till utifrån samtliga uppgifter i ärendet.

I de fall personuppgifterna i uppehållstillståndet väsentligen avviker från de uppgifter personen själv lämnar eller som framgår av uppvisade handlingar anser Skatteverket att det i vissa fall kan finnas anledning att ifrågasätta om den sökande är samma person som uppehållstillståndet avser.²⁵

²⁵ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 18.6.2 Invandring.

4.4.7 Kontroller innan tilldelning av personnummer

Om den som invandrar har samordningsnummer, eller personnummer av annan anledning än folkbokföring (TP-nummer), ska den uppgiften framgå av anmälan om flytt till Sverige.²⁶

I samband med att en person registreras som folkbokförd för första gången i folkbokföringsdatabasen tilldelas personen ett svenskt personnummer. Innan dess kontrollerar Skatteverket genom sökning i databasen att personen inte tidigare har tilldelats personnummer eller samordningsnummer eller om personen redan har ett öppet eller avslutat ärende hos Skatteverket. Kontrollerna sker i olika system hos Skatteverket. Enligt Skatteverkets arbetsbeskrivning rekommenderas handläggare att vid sökningar även vända på för- och efternamn, göra ofullständiga sökningar av namn, tänka på att stavningen av utländskt namn kan variera och att vända på år, dag och månad som personen är född.²⁷ Skatteverkets it-system gör normalt dessa sökningar automatiskt och endast i undantagsfall behöver handläggare göra uppföljande manuella sökningar på namn. Vidare registrerar och kontrollerar Skatteverket passnummer eller id-kortsnummer i tjänsten Passporten innan tilldelning av personnummer för att minska risken att samma handling används av flera personer.

Skjer folkbokföring av en person som tidigare tilldelats samordningsnummer skapar Skatteverket en hänvisning vid registreringen mellan personnumret och samordningsnumret.²⁸

När en person har tilldelats ett personnummer i samband med invandring skickar Skatteverket en underrättelse om fastställt personnummer till personen.²⁹

4.5 Regler och rutiner vid utvandring

4.5.1 Skyldighet att anmäla utflyttning från Sverige

Den som är folkbokförd och avser att flytta till utlandet ska anmäla det till Skatteverket. Anmälan ska göras senast en vecka före utresan och ska innehålla uppgift om utresedagen. Om utresan ställs in eller skjuts upp ska detta anmälas senast den tidigare uppgivna utresedagen (27 §

²⁶ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 18.6.2 Invandring.

²⁷ A.a., avsnitt 18.2.6 Invandring och avsnitt 6.1.2.2 personnummer och samordningsnummer.

²⁸ A.a., avsnitt 18.2.6 Invandring och avsnitt 6.1.2.2 personnummer och samordningsnummer.

²⁹ A.a., avsnitt 6.3.2 personnummer och samordningsnummer.

folkbokföringslagen). Anmälan om flytt till utlandet ska innehålla bl.a. namn och personnummer, bostads- och postadress i Sverige, datum för utresan, adress i utlandet, bostadstyp och vistelsens beräknade varaktighet (29 §). Vid flytt till utlandet upphör den flyttande att vara folkbokförd utresedagen eller om flyttningen anmäls senare, den dag anmälan kom in (36 §). Som framgått ska en person som flyttat från landet avregistreras från folkbokföringen.

4.5.2 Skatteverkets handläggning av en anmälan om utflyttning från Sverige

Anmälan om utflyttning

Anmälan om flyttning till utlandet ska göras skriftligen (23 och 27 §§ folkbokföringslagen). Normalt lämnas anmälan på en av Skatteverkets blanketter för sådana ärenden. En uppgift om flyttning som lämnas i samband med ett annat ärende godtas av Skatteverket endast under förutsättning att det tydligt framgår att det är fråga om en anmälan om flyttning till utlandet. I annat fall medför uppgiften att personens rätta folkbokföring utreds.³⁰

Registrering av adress för utflyttade

När Skatteverket får kännedom om att en person som är avregistrerad som utflyttad har bytt adress kan Skatteverket registrera den nya adressen i folkbokföringsdatabasen med stöd av 1 § första stycket folkbokföringslagen och 2 kap. 2 § folkbokföringsdatabaslagen. Adressen för en utflyttad svensk medborgare har betydelse för röstlängden (avsnitt 5.8.2). En svensk medborgare som har avregistrerats från folkbokföringen som utflyttad (eller försvunnen) kan anmäla en ny adress i utlandet till Skatteverket. Anmälan ska vara skriftlig och kan göras på en av Skatteverkets blanketter. Samma blankett kan användas för anmälan om upptagande i röstlängd för utlandssvensk. Om ny uppgift om utlandsadress inkommer från en annan person eller myndighet registrerar inte Skatteverket den. Adressen har betydelse för röstlängden och kan därför bara ändras av den enskilde själv.

³⁰ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 19.2.1 utflyttning.

Även en utländsk medborgare kan använda Skatteverkets blankett för att anmäla ny utlandsadress men annan skriftlig anmälan godtas också. För att uppgifterna ska vara så korrekta som möjligt och för att undvika missförstånd ska anmälan göras skriftligen. För utländska medborgare kan normalt ny utlandsadress registreras om anmälan kommer in från en annan myndighet eftersom adressen för en utländsk medborgare inte påverkar röstlängden. Kommer en ny adressuppgift in från en annan enskild person eller organisation som inte är myndighet ska Skatteverket kommunicera med den enskilde i fall det finns anledning att anta att adressen är korrekt.³¹

4.6 Regler och rutiner vid ändrad folkbokföringsort och folkbokföringsadress

4.6.1 Skyldighet att anmäla flytt inom landet

Den som är folkbokförd och har flyttat ska inom en vecka anmäla flyttningen till Skatteverket. Ändrar en folkbokförd person postadress utan att flyttning skett, ska denne anmäla detta till Skatteverket om postadressen ska gälla för minst sex månader (25 § folkbokföringslagen). Anmälan ska innehålla bl.a. namn och personnummer, datum för ändring av bostads- eller postadress och ny bostads- och postadress (28 § första stycket).

Den nya folkbokföringen gäller från och med flyttningsdagen om den som flyttat gör anmälan inom en vecka från flyttningen. Kommer anmälan in senare gäller folkbokföringen från och med den dag anmälan kom in (35 § folkbokföringslagen). En anmälan till Skatteverket om flyttning som saknar uppgift om datum för flyttning ska kompletteras av sökanden. Kompletteras inte ärendet med datum efter Skatteverkets förfrågan registreras anmälan så att sökanden blir folkbokförd från och med anmälningens ankomstdatum.

Datumet för när en person blir folkbokförd kan ha betydelse både för personens rättigheter och skyldigheter. En persons folkbokföring per den 1 november ett visst år har t.ex. betydelse för var en person ska beskattas (65 kap. 3 § inkomstskattelagen [1999:1229]) och vid domstolarnas prövning av rätt forum i tvistemål. Om svaranden är en fysisk person anses som hans eller hennes hemvist den ort där han eller hon

³¹ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 19.2.2 utflyttning.

var folkbokförd den 1 november föregående år (10 kap. 1 § rättegångsbalken (1942:740)).

4.6.2 Skatteverkets handläggning av flyttanmälan

En flyttanmälan ska göras skriftligen till Skatteverket (23 § folkbokföringslagen) och sker normalt genom e-tjänsten Flyttanmälan, men kan också göras på andra sätt. Skatteverket godtar en anmälan via e-post och fax om inte omständigheterna i det enskilda fallet ger anledning till kontroll.³²

Det finns inget författningsreglerat krav på att en flyttanmälan ska vara egenhändigt undertecknad av den flyttande. Trots det ingår ett krav på underskrift som en av flera av Skatteverkets säkerhetsåtgärder för att säkerställa att anmälan är gjord av rätt person.³³ Vid tveksamma fall kan en kontroll av anmälan eller en uppgift som lämnas i anmälan behöva ske.

Flyttanmälan via Skatteverkets e-tjänst

På Skatteverkets webbplats kan den som flyttar lämna flyttanmälan via e-tjänsten Flyttanmälan. Tjänsten infördes år 2007 och kräver giltig e-legitimation. Anmälan kan omfatta den som är inloggad i tjänsten samt övriga familjemedlemmar som personen har relation till och som bor i samma fastighet/lägenhet. Flyttningen måste då avse en gemensam adress och ha samma inflyttningsdatum. Den som gör anmälan i e-tjänsten måste följa anvisningarna på webbplatsen och kan därefter skriva ut en kvittens på att anmälan har lämnats till Skatteverket på elektronisk väg. Flyttanmälan anses gjord när den kommit in till Skatteverkets webbplats.³⁴

³² Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 17.2.3 Flyttning.

³³ A.a., avsnitt 17.2.5 Flyttning.

³⁴ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 17.2.4 Flyttning och Riksrevisionens rapport *Folkebokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförsbacke* (RiR 2017:23), s. 37 f.

Flyttanmälan via handläggaringång

Skatteverket har även tjänsten flyttanmälan via handläggaringång. Det innebär att handläggare på skatteupplysningen kan hjälpa den som kontaktar myndigheten om en flyttanmälan med att fylla i en blankett för anmälan om flyttning inom Sverige. Ifyllnadsformuläret ger handläggaren stöd för ifyllnad av vissa uppgifter. Vidare kan handläggaren se uppgifter om aktuell folkbokföring och eventuell särskild postadress. Uppgift om relationspersoner som är folkbokförda tillsammans med den flyttande visas också. Handläggaren får även stöd för att fylla i den nya adressen med postnummer och postort. Handläggaringången kan användas för den flyttande och övriga familjemedlemmar som personen har relation med och som bor på samma adress. Innan samtalet med personen avslutas ska handläggaren förhandsgranska de ifyllda uppgifterna på blanketten noggrant. Den förifyllda blanketten skickas därefter till den flyttande som ska skriva under blanketten och skicka tillbaka den till Skatteverkets inläsningscentral. Flyttanmälan anses vara gjord den dag den kommit in till inläsningscentralen. Har den flyttande inte undertecknat blanketten får han eller hon tillfälle att komplettera med underskrift.³⁵

Flyttanmälan på externwebb och manuellt

På Skatteverkets webbplats finns formulär som kan användas av den som anmäler flyttning. Formuläret skapar en blankett i PDF-format. Det kan användas när en eller flera personer flyttar tillsammans till en ny adress. Den som använder formuläret får viss hjälp vid ifyllande av uppgifterna. Exempelvis finns stöd vid registrering av en adress med postnummer och postort. Blanketten ska skrivas ut och undertecknas innan den skickas till Skatteverkets inläsningscentral. Flyttanmälan anses vara gjord den dag den kommit in till inläsningscentralen.³⁶

Den som flyttar kan även ladda ner en blankett från Skatteverkets webbplats för att anmäla flyttning. Även den kan användas när en eller flera personer flyttar tillsammans till en ny adress. Blanketten ger ingen hjälp för ifyllnaden utöver upplysningar för anmälan på blankettens baksida. Blanketten ska undertecknas innan den skickas till Skatte-

³⁵ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 17.2.5 Flyttning.

³⁶ A.a., avsnitt 17.2.6 Flyttning.

verkets inläsningscentral. Flyttanmälan anses vara gjord den dag den kommit in till inläsningscentralen.³⁷

Flyttanmälan via fritextbrev eller i annat ärende

En flyttanmälan som kommer in till Skatteverket på annat sätt än via Skatteverkets blankett betraktas av myndigheten som ett fritextbrev. En uppgift om att någon har flyttat och fått ny adress kan även komma in till Skatteverket i samband med ett annat ärende hos myndigheten, exempelvis inkomstdeklaration. Om det tydligt framgår att det är fråga om en anmälan om flyttning behandlas uppgiften som en flyttning-anmälan. I annat fall betraktas uppgiften som ett underlag för utredning om personens rätta folkbokföring. Bekräftar personen efter förfrågan från Skatteverket att avsikten var att göra en anmälan om flytt godtar Skatteverket normalt tidpunkten då den första uppgiften kom in som anmälningsdatum.³⁸

Krav på personlig inställelse i vissa fall

Normalt kräver en anmälan om flyttning inom Sverige inte personlig inställelse. Ett undantag gäller anmälan om flyttning för den som är folkbokförd utan känd hemvist eftersom Skatteverket då saknar uppgift om var personen befinner sig. Enligt Skatteverkets arbetsbeskrivning finns beträffande dessa personer anledning att i vissa fall begära personlig inställelse, dels för att säkerställa att det är rätt person som lämnar anmälan, dels för att bekräfta den fysiska närvaron och minska risken för felaktig folkbokföring. I arbetsbeskrivningen anges att en bedömning bör ske utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.³⁹

Skatteverket har inte längre avtal om flyttanmälningar med extern aktör som tillhandahåller eftersändning

Skatteverket har haft avtal med Svensk Adressändring AB om att för Skatteverkets räkning hantera anmälningar om flyttning och särskild postadress. Det upphörde från och med den 1 januari 2016. Det är där-

³⁷ A.a., avsnitt 17.2.7 Flyttning.

³⁸ Skatteverkets arbetsbeskrivning avsnitt 17.2.8 Flyttning.

³⁹ A.a., avsnitt 17.2.12 Flyttning.

med inte längre möjligt att med e-legitimation beställa eftersändning och göra en flyttanmälan via samma aktör. Den som vill ha eftersändning får alltså för den åtgärden vända sig till en extern aktör som erbjuder sådan tjänst. Personen måste dock även göra en flyttanmälan till Skatteverket. Svensk adressändring tillhandahåller en blankett för att göra flyttanmälan till Skatteverket men endast om den som beställer eftersändning inte använder e-legitimation för sin beställning.⁴⁰

4.6.3 Skatteverkets underrättelser vid flyttanmälan

Vid flyttanmälningar, som kommer in till Skatteverket på annat sätt än via e-tjänsten, skickar Skatteverket ett meddelande (säkerhetsbrev) till anmälaren som en bekräftelse. Det skickas när ärendet gått igenom samtliga maskinella formatkontroller. Det skickas med A-post till postadressen för respektive person i anmälan som är folkbokförd i Sverige med godkänd adress, förutom personer under 18 år som har vårdnadshavare i flyttanmälan och personer som är 18 år eller äldre och gift med en äldre person som finns i flyttanmälan. Säkerhetsbrevet innehåller information om vilka personer anmälan gäller och ärendets diarienummer. Syftet med säkerhetsbrevet är enligt Skatteverket att minska risken för oriktiga anmälningar. I brevet uppmanas personen att kontakta Skatteverket om han eller hon inte lämnat anmälan om flytt.

I de fall flyttanmälan sker via handläggaringång och blanketten för anmälan om flyttning skickas till den nya adressen för underskrift skickar Skatteverket ett upplysningsbrev som är utformat på samma sätt som säkerhetsbrevet.⁴¹

Ett beslut om flyttning som registreras i enlighet med de uppgifter som lämnats i anmälan medför ingen underrättelse om beslut i folkbokföringsärendet från Skatteverket. Endast i de fall när ett folkbokföringsdatum i ett flyttningsbeslut avviker från flyttningsdatum i anmälan underrättas den flyttande av Skatteverket med ett motiverat beslut. Likaså om Skatteverket godtar en anmälan om flyttning till en kommun efter utredning och om Skatteverket beslutat om ändrad

⁴⁰ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 17.2.3 Flyttning och Skatteverkets samt Svensk Adressändring AB:s hemsida.

⁴¹ A.a., avsnitt 17.7.1 och 17.7.2 Flyttning.

folkbokföring för en person som inte anmält flyttning eller om Skatteverket beslutat om att avslå en flyttningsanmälan.⁴²

Det finns sedan år 2016 möjlighet att spärra obehörig adressändring via Mina sidor hos Skatteverket. Vid spärrning av obehörig adressändring kan flyttningsanmälan och anmälan om särskild postadress endast göras med e-legitimation och Skatteverket underrättar den enskilde om myndigheten får in en anmälan om flytt eller särskild postadress på annat sätt än via e-legitimation.

Skatteverket har i februari 2020 infört en ny digital tjänst för att göra det lättare för privatpersoner att se och anmäla om någon obehörig är folkbokförd på den egna adressen. Efter inloggning med e-legitimation på "Mina sidor" på Skatteverkets hemsida kan privatpersoner genom den nya tjänsten, "Visa folkbokförd på samma adress", se vem som är folkbokförd på den egna adressen. Det finns även möjlighet att digitalt anmäla om någon person felaktigt är folkbokförd på den egna bostaden. Skatteverket utreder möjligheten att även införa en digital avisering när någon folkbokför sig på en annan privatpersons adress (se avsnitt 5.5.2).

4.6.4 Särskild postadress

En folkbokförd person som behöver en särskild postadress eller vill ändra särskild postadress utan att ha flyttat ska anmäla detta skriftligen till Skatteverket. Anmälan ska göras inom en vecka. En förutsättning är att adressen ska gälla för minst sex månader och är ett komplement till folkbokföringsadressen (25 § andra stycket folkbokföringslagen). Ett avslut av en särskild postadress ska också anmälas skriftligen till Skatteverket.

Den särskilda postadressen gäller från och med det datum som Skatteverket registrerar in adressen i folkbokföringsdatabasen. Lämnas en anmälan med datum framåt i tiden inväntar Skatteverket registrering till den dagen.⁴³

En uppgift i samband med anmälan om särskild postadress som innebär att adressen ska upphöra att gälla från och med visst datum medför inte att Skatteverket automatiskt avslutar den särskilda postadressen det datumet. Skatteverket informerar i stället personen om att

⁴² A.a., avsnitt 17.7.3, 17.7.4 och 17.7.5 Flyttning.

⁴³ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 17.5.2 Flyttning.

avsluta den särskilda postadressen när det är aktuellt att den ska upphöra. Skatteverket bevakar inte heller att den särskilda postadressen avslutas det datum som uppgavs i anmälan. I vissa fall kan Skatteverket, efter utredning, avsluta en särskild postadress även utan anmälan, exempelvis om postadressen förlorat sin funktion som avlämningsställe för post.⁴⁴

4.7 Folkbokföringsärenden som inleds på annat sätt än genom anmälan

4.7.1 Indikationer som kan tyda på att en person utvandrat

Skatteverket genomför ett flertal kontroller i efterhand som syftar till att granska om befintliga uppgifter i folkbokföringsdatabasen är korrekta. När Skatteverket får en uppgift som tyder på att en person flyttat till utlandet utan att anmäla flyttning skickar myndigheten som regel en påminnelse till personen om att göra en anmälan på Skatteverkets blankett. En bosättningskontroll i ett enskilt ärende kan också inledas genom att Skatteverket får en indikation på att någon lämnat landet. Det kan vara fråga om en postretur, en underrättelse från skolmyndighet om ett skolpliktigt barn eller ett tips från en granne eller en anonym anmälan. Om Skatteverket får en sådan indikation sätts en utredning igång för att myndigheten därefter ska kunna ta ställning till eventuella åtgärder. Om utredningen leder till att det finns grund för att ifrågasätta personens folkbokföring i landet sänder Skatteverket en fråga till personen. Får Skatteverket inget klargörande svar eller kommer frågan i retur kontrollerar Skatteverket uppgifterna vidare inom den egna myndigheten och genom att eventuellt ställa frågor till andra, t.ex. andra myndigheter.⁴⁵

Särskilt om personer med uppehållstillstånd

Avsaknad av ett erforderligt uppehållstillstånd utgör en omständighet som kan ligga till grund för avregistrering från folkbokföringen (20 § tredje stycket folkbokföringslagen). Det innebär dock inte att en

⁴⁴ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 17.5.3 Flyttning.

⁴⁵ A.a., avsnitt 19.3.7 Utvandring.

person som saknar uppehållstillstånd med automatik kan avregistreras från folkbokföringen.⁴⁶

Migrationsverket har en underrättelseskyldighet till Skatteverket om en utlänning inte har ansökt om förlängning av tidsbegränsat uppehållstillstånd inom tre månader från det att tillståndet löpt ut (7 kap. 7 a § utlänningsförordningen). I de fall Skatteverket vid en kontroll inte får kontakt med en person som inte ansökt om förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd kan det vara tillräckliga skäl för Skatteverket att avregistrera personen från folkbokföringen utan ytterligare utredning.⁴⁷

Om Polismyndigheten verkställt ett beslut om avvisning eller utvisning av en folkbokförd person ska myndigheten omedelbart underrätta Skatteverket (7 kap. 3 § utlänningsförordningen). Skatteverket avregistrerar i sådana fall med ledning av meddelandet personen som utflyttad utan vidare kontroll.⁴⁸ Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska underrätta Skatteverket om ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning med återreseförbud för en person som är folkbokförd i Sverige. Migrationsverket ska även underrätta Skatteverket när ett sådant beslut är verkställt (7 kap. 4 § utlänningsförordningen).

4.7.2 Indikationer till Skatteverket som kan föranleda kontroll av folkbokföringsadress

Skatteverket får en stor mängd underrättelser om misstänkta fel avseende personers folkbokföringsadress.⁴⁹ Inte bara myndigheter utan också enskilda personer anmäler felaktigheter i folkbokföringen.

Kort om underrättelseskyldighet

Det finns en skyldighet för vissa aktörer att lämna uppgifter till Skatteverket. Underrättelseskyldigheten gällde tidigare bara vissa myndigheter och bara uppgift om adress. Sedan den 18 juni 2021 har underrättelseskyldigheten utvidgats till att gälla så gott som samtliga myndigheter. Underrättelseskyldighet gäller om det kan antas att en uppgift

⁴⁶ Prop. 2012/13:120, *Folkbokföringen i framtiden*, s. 155.

⁴⁷ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 19.3.7 Utvandring och Skatteverkets ställningstagande 2019-10-10 Okänd bosättning, version 13, avsnitt 6.5.2. samt prop. 2012/13:120, s. 155.

⁴⁸ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 19.3.7 Utvandring.

⁴⁹ *Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförsbacke* (RiR 2017:23), s. 46.

i folkbokföringen om en person som är eller har varit folkbokförd är oriktig eller ofullständig (32 c § folkbokföringslagen). Underrättelseskyldigheten är sekretessbrytande enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen. En liknande underrättelseskyldighet finns redan i dag i 14 § förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret.

Skatteverket arbetar enligt uppgift till utredningen för närvarande, mot bakgrund av den utökade underrättelseskyldighet som trädde i kraft den 18 juni 2021, med en tjänst för rapportering av brister och felaktigheter i folkbokföringen.

Skatteverkets rutiner vid bosättningsutredningar

Med stöd av uppgifterna kan Skatteverket inleda en utredning om den aktuella personens bosättning. Om det finns anledning för Skatteverket att anta att en person är skyldig att göra en flyttningsanmälan är Skatteverkets rutin att i första hand påminna personen att göra en skriftlig anmälan. Om svar på påminnelsen uteblir kan Skatteverket i stället förelägga personen att lämna anmälan, i en del fall vid vite.⁵⁰ Lyckas Skatteverket inte komma i kontakt med personen, kan fastighetsägaren kontaktas för efterhörande av hyreskontrakt eller liknande eller för kontroll av angivet lägenhetsnummer. Går det fortfarande inte att fastställa om personen är bosatt på lägenheten eller fastigheten utvidgar Skatteverket utredningen och ställer frågor till andra.⁵¹ Frågor kan exempelvis skickas till arbetslöshetskassorna Arbetsförmedlingen, arbetsgivare, beskattningsverksamheten, bilregistret, CSN, Kriminalvården, Försäkringskassan, utbildningsanordnare och Kronofogdemyndigheten.

Skatteverket kan från Postnord få uppgift om adresser och om post delas ut till en viss person på viss adress (2 kap. 14 och 15 §§ postlagen [2010:1045]) och Svensk Adressändring AB kan lämna uppgifter om personen begärt eftersändning eller lagring av post.⁵²

När Skatteverket fått tillräcklig information för att fatta beslut måste de uppgifter som är av betydelse för ärendet normalt kommuniceras med den vars bosättning utreds (25 § förvaltningslagen) och denne få tillfälle att inom viss bestämd tid yttra sig över materialet.

⁵⁰ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 17.4 Flyttning.

⁵¹ A.a., avsnitt 30.11.1 Utredning av bosättning.

⁵² A.a., avsnitt 30.5.1 Utredning av bosättning.

Handläggaren kan ha fått fram en ny adress i den utredning som gjorts där man har för avsikt att folkbokföra personen. Det kan även vara så att personen har en särskild postadress dit post kan skickas. Om personen har Mina meddelanden kan kommunikering ske via den kanalen. Det sista alternativet för kommunikation är kungörelsedelgivning.

5 Ökad kvalitet i folkbokföringsdatabasen

5.1 Vårt uppdrag

Vi har i uppdrag att föreslå åtgärder som tillgodoser att folkbokföringsdatabasen i största möjliga utsträckning innehåller korrekta uppgifter. För att höja kvaliteten i uppgifter som ska registreras och uppgifter som redan har registrerats i folkbokföringsdatabasen behöver Skatteverket i sin kontrollverksamhet ha nödvändiga befogenheter. Frågor om Skatteverkets befogenheter behandlas i avsnitt 5.2–5.4.

Ett av de mest frekvent förekommande felen i folkbokföringsdatabasen är felaktig folkbokföringsadress. I avsnitt 5.5 behandlas problemet med felaktigt folkbokförda på annans lägenhet eller fastighet. Det förekommer att en person inte vill medverka till att folkbokföringsadressen bestäms och att denne folkbokförs under rubriken utan känd hemvist. Problemen kring detta tas upp i avsnitt 5.6. I avsnitt 5.7 behandlas möjligheter att motverka felaktig folkbokföringsadress genom utökade krav på dem som upplåter bostäder.

5.2 Personlig inställelse i andra fall än vid inflyttning från utlandet

5.2.1 Nuvarande regler och rutiner

Som tidigare framgått får Skatteverket om det finns särskilda skäl begära att en anmälan, ansökan eller uppgift ska lämnas vid personlig inställelse (23 § folkbokföringslagen [1991:481]). Skatteverket har i dag som rutin att, utöver vid invandring, kräva personlig inställelse när den som är avregistrerad från folkbokföringen som försvunnen anmäler flytt. Av Skatteverkets arbetsbeskrivning framgår att myndig-

heten ibland kräver personlig inställelse när en person som är folkbokförd utan känd hemvist (13 § folkbokföringslagen) anmäler flyttning inom landet (se avsnitt 4.6.2). Vid en ansökan om hindersprövning, där någon av personerna inte är folkbokförd i Sverige, begär Skatteverket i dag personlig inställelse för att kontrollera identiteten på den person som inte är folkbokförd här. Personlig inställelse kan också förekomma t.ex. när en person begär att hans eller hennes identitets- och/eller personuppgifter ska ändras och visar upp ett utländskt pass till stöd för det.

5.2.2 Tidigare krav på personlig inställelse

I 1946 års folkbokföringsförordning¹ fanns ett principiellt krav på personlig inställelse inför pastor för att fullgöra anmälningsskyldighet för födelse, dödsfall, flyttning inom riket, invandring och utvandring. Vissa möjligheter fanns för enskilda att låta sig företrädas av ombud och en skriftlig anmälan kunde godtas om den var fullständig och i övrigt tillförlitlig.²

Genom 1968 års folkbokföringsförordning, sedermera 1968 års folkbokföringslag,³ upphävdes det principiella kravet på personlig inställelse vid anmälningar till den löpande folkbokföringen. Departementschefen uttalade i propositionen att tiden var inne för att på folkbokföringens område slopa det generella kravet på personlig inställelse, i likhet med vad som hade skett på andra förvaltningsområden. Det bedömdes som en stor tidsbesparing för den enskilde, och från psykologisk synpunkt en vinning, att anmälan kunde ske på telefon. Vidare bedömdes att ”mindre företagsamma personer” skulle göra anmälan som de annars inte skulle ha kommit sig för att göra. Huvudregeln blev därför att anmälan skulle göras muntligen eller skriftligen. Pastorsämbetet skulle dock äga rätt att begära skriftlig bekräftelse vid muntlig anmälan via telefon. Detta med hänsyn till dels påtalade risker för missuppfattningar, dels rena okynnesanmälningar. En annan anledning var riskerna för s.k. skenskrivningar. Undantagsvis skulle pastorsämbetet i stället för skriftlig bekräftelse få kräva personlig inställelse

¹ Folkbokföringsförordningen (1946:469).

² Prop. 1967:88 med förslag till folkbokföringsförordning, s. 23.

³ Vid ikraftträdandet 1968 års folkbokföringsförordning men författningsrubriken folkbokföringslag trädde i kraft den 1 juli 1986.

om särskilda omständigheter förelåg och det ansågs nödvändigt för att få uppgifter för en riktig kyrkobokföring.⁴

5.2.3 Överväganden och bedömning

Utredningens bedömning: Det bör inte införas ett generellt krav på personlig inställelse vid anmälningar och ansökningar enligt folkbokföringslagen. Skatteverket ska dock även fortsättningsvis, om det finns särskilda skäl, ha möjlighet att begära att en anmälan, ansökan eller uppgift ska lämnas vid personlig inställelse.

Folkbokföringsutredningen, som gjorde en allmän översyn av 1991 års folkbokföringslag, övervägde en ordning med personlig inställelse för att göra flyttningsanmälan. Detta för att undvika falska anmälningar. Utredningen fann emellertid att detta skulle innebära olägenheter för den enskilde som ska flytta och en väsentligt ökad arbetsbelastning för Skatteverket. Att återinföra ett krav på personlig inställelse sågs därför inte som en proportionerlig åtgärd i förhållande till problemet med falska flyttningsanmälningar. Skatteverkets rutiner i samband med en flyttningsanmälan bedömdes vara tillräckliga.⁵

Inte heller vi ser ett generellt krav på personlig inställelse vid anmälningar enligt folkbokföringslagen som en framkomlig väg. Utöver att ett sådant krav skulle innebära olägenheter för den enskilde och ökad arbetsbelastning för Skatteverket, kan det också befaras att kvaliteten i folkbokföringen skulle försämrats, särskilt vid flyttningsanmälningar inom landet där det finns ett stort behov av att förmå enskilda att fullgöra sin anmälningsskyldighet. Med hänsyn till den tekniska utvecklingen och att samhället i stort har digitaliserats framstår ett absolut krav på personlig inställelse inte heller som proportionerligt. Något generellt krav på personlig inställelse bör därför inte införas.

Syftet med den personliga inställelsen är att minska risken för felaktig folkbokföring genom att säkerställa att det är rätt person som lämnar anmälan, ansökan eller uppgiften och, i en del fall, att bekräfta den fysiska närvaron. I bosättningsutredningar om en persons korrekta folkbokföringsadress, är Skatteverkets möjlighet att begära person-

⁴ Prop. 1967:88 med förslag till folkbokföringsförordning, s. 29 och 52 f.

⁵ Folkbokföringen (SOU 2009:75), s. 480.

lig inställelse en av de metoder som myndigheten kan använda sig av som ett led i utredningen.

Vid införandet av Skatteverkets möjlighet att vid särskilda skäl kräva personlig inställelse uttalades i förarbetena att möjligheten skulle användas sparsamt och endast i de fall då det är av väsentlig betydelse för en riktig folkbokföring. Det exempel som då nämndes var invandring.⁶ Vi föreslår (se avsnitt 6.5) att Skatteverkets nuvarande rutin att den som flyttar in från utlandet ska inställa sig personligen för identitetskontroll ska författningsregleras. Det kan överlämnas till Skatteverket att som i dag utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet bedöma om det finns skäl att kräva personlig inställelse i andra typer av ärenden. Någon ändring av regeln i 23 § folkbokföringslagen föreslås därför inte.

5.3 Föreläggande att visa upp handling

5.3.1 Nuvarande regler och rättspraxis

Skatteverket får enligt 31 § folkbokföringslagen besluta att förelägga en person att göra en anmälan som denne kan antas vara skyldig att göra enligt lagen eller att skriftligen eller muntligen lämna de uppgifter som behövs för att bedöma eller kontrollera personens folkbokföring eller övriga uppgifter som får registreras i folkbokföringsdatabasen. Av föreläggandet ska framgå vilka uppgifter som ska lämnas. Föreläggandet får enligt 37 § förenas med vite.

Skatteverket har under år 2018 i tre fall ansökt vid Förvaltningsrätten i Malmö om utdömande av vite efter att ha förelagt personer att visa upp handlingar i original eller vidimerad kopia. Ett av målen gällde en person som ansökt om att registrera ändrat civilstånd från ogift till gift och som till stöd för det hade lämnat in ett till svenska översatt marockanskt dokument med titeln Äktenskapskontrakt.⁷ De andra målen gällde personer som ansökt om att registrera ändrat civilstånd från gift till skild och som till stöd för sin ansökan hade lämnat in kopior av skilsmässohandlingar från Polen respektive Turkiet.⁸

⁶ Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m., s. 138.

⁷ Kammarrätten i Göteborgs dom 2020-02-20 i mål nr 5523-18.

⁸ Kammarrätten i Göteborgs dom 2020-02-20 i mål nr 5660-18 och Kammarrätten i Göteborgs dom 2020-02-20 i mål nr 5536-18.

Skatteverket krävde i respektive föreläggande uppvisande av ingivna handlingar i original eller vidimerad kopia.

Förvaltningsrätten i Malmö har meddelat dom i samtliga tre mål den 2 november 2018 och Kammarrätten i Göteborg har meddelat dom i samtliga tre fall den 20 februari 2020. Båda domstolarna har avslagit Skatteverkets begäran om utdömande av vite på den grunden att Skatteverkets föreläggande inte var lagligen grundat i enlighet med 1 § viteslagen (1985:206). Varken folkbokföringslagen eller folkbokföringsförordningen anses ge stöd för att bevishandlingar, som det var fråga om i målen, kan anses vara sådana uppgifter som Skatteverket kan förelägga en enskild att lämna. Inte heller anses det av förarbetena framgå klart att avsikten med bestämmelsen är att Skatteverket ska kunna förelägga en person att ge in handlingar till stöd för en anmälan. För att ett vitesföreläggande ska vara lagligen grundat krävs ett uttalat författningsstöd som omfattar den aktuella situationen. Det var därför inte möjligt att tolka bestämmelsen till att den omfattar att styrka en uppgift med en handling, även om en sådan tolkning kunde anses ligga i linje med målsättningen att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen ska vara korrekta. Avgörandena har fått laga kraft.

Det kan även nämnas att i två avgöranden från olika underrätter har Skatteverkets talan om utdömande av vite bifallits. Skatteverket ansökte under år 2018 om utdömande av vite vid Förvaltningsrätten i Umeå efter att ha förelagt en person att visa upp en vigselhandling och en skilsmäsohandling i original eller vidimerade kopior av handlingarna. Målet gällde en person som i sin anmälan om flyttning till Sverige uppgett sig vara frånskild. Begärda handlingar uppvisades i original för Skatteverket efter att Skatteverket ansökt om utdömande av vitet. Förvaltningsrätten biföll i dom den 3 september 2019 begäran om utdömande av vite men fann att det fanns skäl att jämka vitet som sattes ned till hälften. Förvaltningsrätten i Umeås avgörande har fått laga kraft.⁹

Under år 2019 har Skatteverket ansökt om utdömande av vite vid Förvaltningsrätten i Växjö efter att ha förelagt en person att visa upp vigselhandling i original. Förvaltningsrätten i Växjö har bifallit ansökan i dom den 10 februari 2020 och domen har fått laga kraft.¹⁰

⁹ Förvaltningsrätten i Umeå, dom 2019-09-03 i mål nr 1832-18.

¹⁰ Förvaltningsrätten i Växjö, dom 2020-02-10 i mål 4250-19.

5.3.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Skatteverket ska ha möjlighet att förelägga en person att visa upp handlingar.

Skatteverket får enligt 31 § folkbokföringslagen förelägga den som kan antas inte ha fullgjort sin anmälningsskyldighet att fullgöra skyldigheten. Den anmälningsskyldige kan t.ex. ha låtit bli att lämna uppgifter som behövs för att Skatteverket ska kunna fatta ett riktigt beslut och Skatteverket kan då förelägga personen att komplettera redan lämnade uppgifter. Syftet med föreläggandet är då att förmå den anmälningsskyldige att fullgöra sin uppgiftsskyldighet. Föreläggandebefogenheten kan även ta sikte på att kontrollera om en anmälningsskyldig har fullgjort sin anmälningsskyldighet.

Innan bestämmelsen fick sin nuvarande utformning, den 1 januari 2014, saknades en generell skyldighet för en enskild att lämna uppgifter i andra situationer än i samband med flyttning. Genom lagändringen infördes en möjlighet för Skatteverket att förelägga en enskild att lämna uppgifter eller att komplettera redan lämnade uppgifter även i andra fall än då uppgifterna avser själva bosättningen. Det kan exempelvis vara fråga om ändrat civilstånd i de fall äktenskap ingås i utlandet, eller uppgifter om födelseort, medborgarskap och familjeförhållanden i övrigt. Regeringen bedömde att det inte behövdes någon särskild bestämmelse som reglerar skyldigheten för en folkbokförd person att lämna uppgifter på begäran till Skatteverket eftersom det av 1 § folkbokföringslagen framgår att folkbokföringsdatabasen ska innehålla kompletta och korrekta uppgifter. En person som förelagts av Skatteverket är skyldig att lämna de uppgifter som efterfrågas. Av förarbetena framgår även att regeringen ansåg att det bör vara upp till Skatteverket att avgöra hur myndigheten på bästa sätt ska få in korrekta och kompletta uppgifter.¹¹

Vi anser att det är tveksamt om avsikten vid lagstiftningens tillkomst var att Skatteverkets befogenhet att förelägga skulle vara så begränsad som lagtextens ordalydelse och de nämnda kammarrättsdomarna ger uttryck för. Som en jämförelse kan nämnas bestämmelserna om föreläggande i skatteförfarandelagen (2011:1244). Enligt 37 kap. 6 § första stycket skatteförfarandelagen får Skatteverket förelägga den

¹¹ Prop. 2012/13:120, *Folkbokföringen i framtiden*, s.112–114 och 157.

som är eller kan antas vara uppgiftsskyldig enligt 15–35 kap. att lämna uppgift som verket behöver för att kunna kontrollera skyldigheten. Stycket ersatte bl.a. 3 kap. 5 § första stycket taxeringslagen (1990:324).¹² Lagrådet framförde att det var av betydelse att reglerna vad gäller föreläggande är tydliga och att formuleringen i taxeringslagen att ”visa upp en handling eller att lämna över en kopia av handling” därför var att föredra framför den i remissen föreslagna lydelsen. Regeringen menade dock att en befogenhet för Skatteverket att förelägga någon att lämna uppgift får anses innefatta en befogenhet att låta föreläggandet i stället avse att visa upp en handling eller att lämna över en kopia av en handling; det är bara två olika sätt att lämna en uppgift. Det är Skatteverket som får bestämma hur uppgiften ska lämnas, dvs. om t.ex. en kopia av en handling ska lämnas.¹³

För att registrerade uppgifter i folkbokföringsdatabasen ska bli korrekta har Skatteverket behov av att kunna förelägga enskilda att visa upp handlingar och också att kunna förena ett föreläggande med vite. Nuvarande föreläggandebefogenhet, som den tolkats i lagakraftvunna kammarrättsavgöranden, behöver därför utvidgas och förtydligas. En utökad befogenhet ska omfatta skyldighet för enskilda att visa upp de handlingar som behövs för att kompletta och korrekta uppgifter ska kunna registreras i folkbokföringsdatabasen i enlighet med 1 § folkbokföringslagen. Utvidgningen ska även omfatta handlingar som behövs för Skatteverkets kontroll eller komplettering i övrigt, såväl av bosättning som av övriga uppgifter som får förekomma i folkbokföringsdatabasen (jfr HFD 2019 ref. 9).

Beträffande vilka handlingar som Skatteverket ska kunna förelägga enskilda att visa upp behöver det anpassas utifrån vad folkbokföringsärendet rör. Det bör vara upp till Skatteverket att avgöra hur myndigheten på bästa sätt ska få in korrekta och kompletta uppgifter. Det saknas vidare anledning att närmare reglera vilka handlingar som kan uppvisas för olika uppgifter eftersom det utifrån principen om fri bevisprövning kan bli fråga om att göra en sammanvägd bedömning av olika handlingar. Uttrycket ”visa upp handlingar” omfattar även kopior av handlingar och handlingar i elektronisk form.

Det bör även ankomma på Skatteverket att bestämma hur en uppgift ska lämnas, exempelvis om en kopia av en handling är tillräckligt i det enskilda fallet. Vid en anmälan om ändring av civilstånd som det

¹² Prop. 2010/11:165, *Skatteförändringen*, s. 1803.

¹³ A.a., s. 851 f.

var fråga om i de avgöranden som redovisats i avsnitt 5.3.1 framgår att Skatteverket i de fallen har funnit skäl att begära inlämnande eller uppvisande av bestyrkt handling eller original för att kunna ändra registrerat civilstånd i folkbokföringen.

Om en person uppger sig inte kunna visa en handling är det upp till Skatteverket att bedöma om ett föreläggande kan förenas med vite eller om den enskilde kan styrka den uppgift som efterfrågas på något annat sätt i enlighet med principen om fri bevisprövning. Följden av att en enskild uppger sig inte kunna visa en handling torde även avgöras utifrån vilken uppgift som efterfrågas. Rör ärendet en fråga där bevisbördan ligger på sökanden att kunna presentera ett godtagbart underlag och där det också kan antas finnas ett godtagbart underlag kan följden bli att Skatteverket blir hänvisad till att avslå en anmälan om ändring av uppgiften i folkbokföringsdatabasen.

Har Skatteverket anledning att efterfråga en handling som kan antas omfattas av sekretess, exempelvis en förlossningsjournal, kan uppgifterna i handlingen som ges in omfattas av starkare sekretess inom hälso- och sjukvården än vad som gäller i ett folkbokföringsärende (22 kap. 1 § och 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Som regel är folkbokföringsuppgifter offentliga. Hemlighållande av folkbokföringsuppgifter kan dock ske i fråga om uppgifter av särskilt ömtålig art (HFD 2014 ref. 48 och RÅ 1994 not. 108). Att handlingar som kan omfattas av sekretess ges in i ett folkbokföringsärende förekommer redan i dag. Vad en handling rör kan behöva hemlighållas av allmänt eller enskilt intresse. Skatteverket kan sekretessmarkera ett ärende i Diariet. Av Skatteverkets arbetsbeskrivning framgår att en sådan markering kan komma i fråga för en person om personen eller någon närstående till denne kan lida skada eller men av att en uppgift om hans eller hennes personliga förhållanden röjs.¹⁴

Vårt förslag om att Skatteverket ska kunna förelägga en person att visa upp en handling innebär att 31 § folkbokföringslagen ändras.

¹⁴ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 4.4.1 i materialet ”ärendehantering”.

5.4 Kontrollbesök

5.4.1 Nuvarande regler om kontrollbesök

När det är nödvändigt för bedömning av frågan om folkbokföring får Skatteverket sedan den 1 juli 2018 besluta om kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning. Kontrollbesöket får bara genomföras där den enskilde är folkbokförd, har uppgett sig vara bosatt eller där det annars finns anledning att anta att han eller hon är bosatt. Vid kontrollbesöket får Skatteverket begära att den person som besöket avser lämna uppgift om sin identitet. Skatteverket behöver inte före besöket underrätta den person som ska kontrolleras om beslutet att göra kontrollbesök. Kontrollbesöket ska genomföras på ett sådant sätt att det innebär ett så litet intrång som möjligt för den enskilde (32 a och 32 b §§ folkbokföringslagen).

Redan i betänkandet *Rätt och riktigt* (SOU 2008:74) föreslogs att Skatteverket skulle få motsvarande befogenheter som Försäkringskassan när det gäller möjligheter att göra hembesök. Förslagen genomfördes emellertid inte. De förslag om kontrollbesök som Valfärdsbrottsutredningen lade fram¹⁵ har dock, med smärre förändringar, lett fram till lagstiftning.

I propositionen med förslag om införande av kontrollbesök¹⁶ uttalas att Skatteverkets behov av att göra besök för att kontrollera bosättningen endast uppstår i vissa särskilda fall när det inte går att fastställa om en person ska folkbokföras eller var denne ska folkbokföras enbart genom en skrivbordskontroll. Kontrollbesök kan enligt propositionen vara en viktig informationskälla bl.a. när någon i en flyttningsanmälan eller i ett svar på förfrågan uppger att man bor i en fastighet som inte är klassad som en bostad, när Skatteverket finner att flera personer är folkbokförda i en mycket liten bostad, när två makar eller sambor påstår att de är särbor och Skatteverket misstänker att så inte är fallet, när Skatteverket misstänker skenboende och när barn är folkbokförda hos sina föräldrar men Skatteverket misstänker att de bor utomlands med egen familj. Möjligheten att i vissa fall göra kontrollbesök bedömdes högst väsentligt förbättra det underlag som ska ligga till grund för prövningen av folkbokföringsfrågan och komma att höja

¹⁵ *Kvalificerad valfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017: 37), s. 349 ff.

¹⁶ Prop. 2017/18:145, *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen*, s. 111.

kvaliteten på de beslut som fattas. Den olägenhet och det obehag som ett hembesök kan innebära för den enskilde ansågs rimlig med beaktande av behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringen. Vinsterna med förslaget bedömdes överväga det intrång i den personliga integriteten som förslaget kan innebära. Möjligheten att göra kontrollbesök – även med det intrång detta medför – ansågs proportionerligt, särskilt med beaktande av att besöksmöjligheten skulle utnyttjas restriktivt.

Skatteverket har befogenhet att vid kontrollbesöket begära att den person besöket avser lämna uppgifter om sin identitet. Skatteverkets kontrollbefogenhet begränsas dock till just detta. Det innebär att om den enskilde visserligen uppger sig vara den eftersökte men inte vill eller kan legitimera sig eller om flera personer uppehåller sig i bostaden och ingen av dessa ger sig tillkänna som den som ska kontrolleras, är Skatteverket förhindrat att vidta ytterligare åtgärder för att få den enskilde att legitimera sig och kan inte heller kräva att övriga i bostaden legitimerar sig. Inte heller kan Skatteverket mot den kontrollerades eller övriga personers vilja söka igenom lägenheten för att få klarhet i vem som bor där.

Skatteverket har ett rutindokument för arbetet med kontrollbesök.¹⁷ Under 2019 genomförde myndigheten 50 besök medan det under 2020 endast genomfördes ett fåtal besök med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19.¹⁸

5.4.2 Reglerna om hembesök på socialförsäkringsområdet

På socialförsäkringsområdet finns sedan 1997 bestämmelser om hembesök (dåvarande 20 kap. 8 § fjärde stycket lagen [1962:381] om allmän försäkring). Hembesök antogs kunna vara ett effektivt sätt att kontrollera om missbruk och fusk förekommer. Värdet av besök förmodades vara störst i ärenden om underhållsstöd och bostadsbidrag där det kunde förekomma skenseparation eller andra oriktiga uppgifter om boendeförhållanden. I förarbetena¹⁹ poängterades att den bestämmelse som då föreslogs, utslutande gällde åtgärden att besöka den försäkrade, och att den alltså i och för sig inte gav myndigheten någon befogenhet att undersöka en bostad. Försäkringskassan ska bara besöka den enskilde om det finns sakliga skäl för att göra det. Skälen

¹⁷ Skatteverket, Folkbokföringens kontrollbesök, Rutin 2018-11-21.

¹⁸ Årsredovisning för Skatteverket 2019, s. 69 och årsredovisning för Skatteverket 2020, s. 72.

¹⁹ Prop. 1996/97:121, *Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen*, s. 29 ff.

ska normalt vara individuella och finnas i det enskilda ärendet men besök får också användas som en kontrollåtgärd vid generellt eller stickprovsmässigt inriktade insatser och utan någon individualiserad prövning i det särskilda ärendet. Normalt anmäler Försäkringskassan besök i förväg, men besöken kan också vara oanmälda om det är motiverat från utredningssynpunkt. Oanmälda besök bör reserveras för de fall där de anses befogade och det inte går att använda andra, mindre ingripande utredningsmetoder. När det gäller utredning av om det föreligger misstanke om brott finns det ofta skäl till att inte anmäla ett besök i förväg.²⁰

Bestämmelser om hembesök finns nu i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken och uttrycks så att Försäkringskassan får besöka den försäkrade när det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av balken. På socialförsäkringsområdet är kravet ”när det behövs” således något mindre restriktivt än vad gäller folkbokföringens ”om det är nödvändigt”. Ersättning enligt socialförsäkringsbalken får enligt 110 kap. 53 § dras in eller sättas ned om den som är berättigad till ersättningen utan giltig anledning vägrar att medverka till utredningsåtgärder, bl.a. hembesök.

5.4.3 Skatteverkets uppfattning om nuvarande regelsystem

Kontrollbesöken ger enligt Skatteverket inte den effekt som lagstiftaren och Skatteverket vid lagstiftningens tillkomst förväntade sig. Enligt Skatteverkets mening beror detta på att myndighetens befogenheter inte är tillräckliga. För att kontrollbesöket ska kunna användas som ett effektivt verktyg i syfte att upprätthålla en korrekt folkbokföringsdatabas behöver Skatteverkets befogenheter utökas.

Kontrollbesök bör i vissa fall kunna göras redan som en första åtgärd (och ibland i samverkan med andra myndigheter). Nuvarande lagstiftning utgår från att Skatteverket måste ha uttömt allt annat i utredningsväg innan ett besök får genomföras. Om myndigheten på olika sätt före kontrollbesöket har försökt kontakta personen finns en uppenbar risk att denne håller sig undan vid besöket. Det är därför svårt för Skatteverket att kunna använda kontrollbesök som ett effektivt verktyg när fråga är om personer som avsiktligt är felaktigt folkbokförda. Problematiken blir än mer tydlig i de fall Skatteverket parallellt utre-

²⁰ Försäkringskassan, Vägledning 2004:1 Version 12, s. 65.

der många personer som är folkbokförda på samma fastighet eller i samma lägenhet. Skulle kontrollbesök få användas i ett tidigare skede skulle besöket också kunna ge en tidig indikation på vilken annan typ av information som vore proportionerlig att efterfråga eller eftersöka i ärendet.

Skatteverket anser vidare att folkbokföringsverksamheten bör ha möjlighet att fatta beslut om att genomföra kontrollbesök för en hel fastighet eller en adress. Då skulle Skatteverket, i samverkan med andra, exempelvis Försäkringskassan, Polismyndigheten eller kommunen, kunna genomföra kraftfulla åtgärder vid allvarliga fel. Att kunna nyttja möjligheten till kontrollbesök på en hel fastighet eller en adress skapar förutsättningar för en mer systematisk kontroll i exempelvis särskilt utsatta områden eller där adresser eller fastigheter identifieras med en förhöjd risk för fel. Att Skatteverket borde ha en sådan befogenhet aktualiseras i olika sammanhang. Det pilotprojekt som pågår rörande felaktig folkbokföring med koppling till organiserad brottslighet är ett tydligt exempel på detta.²¹ Att genomföra ett kontrollbesök är en ingripande åtgärd och också relativt kostsamt. Om kontrollbesök av en fastighet eller en adress kunde genomföras skulle effekten av besöken enligt Skatteverkets bedömning öka betydligt. Skatteverket har information om fastigheter, adresser och lägenheter där kontrollbesök skulle kunna vara en lämplig åtgärd. Det finns också många andra, myndigheter, kommuner, fastighetsbolag och privatpersoner, som har information som kan vara användbar. Skyldigheten för myndigheter att underrätta Skatteverket om misstänkt felaktiga folkbokföringsuppgifter har nyligen utökats genom införandet av en ny 32 c § i folkbokföringslagen. Det finns därför anledning att även utöka möjligheterna för Skatteverket att kunna agera.

Skatteverket har endast rätt att begära att den som kontrollbesöket avser identifierar sig. Om fler personer befinner sig i bostaden får Skatteverket inte kräva att dessa identifierar sig. Skatteverket kan inte vidta några åtgärder om den enskilde inte vill eller kan legitimera sig. Den enskilde själv avgör om han eller hon vill medverka vid ett kontrollbesök eller inte.

Skatteverket behöver dessutom befogenhet att okulärt kunna kontrollera en bostad. Mot en persons vilja kan Skatteverket inte komma in i bostaden för att utröna vem som bor där. För att Skatteverket ska

²¹ Regeringsbeslut 2020-06-25 Fi 2020/02991.

finna det antagligt att en person är bosatt i en bostad krävs det mer än att myndighetens handläggare står i hallen och pratar med en i vissa fall oidentifierad person. Konsekvensen av att inte kunna gå in i bostaden blir att en bedömning kring bosättningen i princip inte går att göra. Kontrollbesöken är ett komplement i folkbokföringens bosättningsutredningar. För att just kunna komplettera med någon form av information krävs befogenheter att kunna se något av själva bostaden.

5.4.4 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning, får genomföras om det behövs för bedömningen av frågan om folkbokföring.

Skatteverket får om det finns särskilda skäl också besluta om kontrollbesök avseende en fastighet eller lägenhet för att kontrollera bosättningsförhållandena på platsen.

Skatteverket får vid ett kontrollbesök begära att de personer som befinner sig i fastigheten eller lägenheten lämnar uppgift om sin identitet.

Den som är folkbokförd på eller kan antas vara bosatt i den fastighet eller lägenhet som omfattas av ett beslut om kontrollbesök avseende en fastighet eller lägenhet behöver inte underrättas om beslutet före besöket.

Reglerna om kontrollbesök trädde i kraft den 1 juli 2018 och har således tillämpats under en förhållandevis kort tid. Skatteverket har emellertid funnit att kontrollbesöket inte är ett tillräckligt verkningsfullt verktyg för att upprätthålla en korrekt folkbokföringsdatabas, även om det i regel tillför uppgifter till stöd för ett korrekt beslut i de fall man vid besöket påträffar och kan ha en dialog med den person kontrollbesöket avser. Detta bedöms enligt myndigheten främst bero på att besök kan göras endast i ett bosättningsärende beträffande en viss individ och först sedan andra utredningsåtgärder är uttömda. Även möjligheterna att begära att en person identifierar sig och att kunna gå in i en bostad för att kunna göra en bedömning kring bosättningen behöver enligt Skatteverket utökas.

Det finns inte någon statistik tillgänglig om resultatet vid de enskilda besöken. Enligt Skatteverket har dock besöken gett ett bättre

underlag för beslut än vad som annars hade varit fallet. Det har t.ex. handlat om att Skatteverket kunnat bekräfta att personen vars bosättning utreds bor, alternativt inte bor, på adressen eller lett till att den verkligt bosatte (annan än den besöket avsett) frivilligt lämnat information till stöd för beslut. Besök inom ramen för myndighetssamverkan har också företagits. Dessa har ofta varit i företagslokaler där enskilda har varit folkbokförda. Vid dessa besök har det bl.a. kommit fram att personer som var folkbokförda på annat håll var bosatta i lokalen, men även tvärt om. Detta har enligt Skatteverket gett underlag för nya ärenden avseende felaktig folkbokföring som annars inte upptäckts.

Kontrollbesök som första utredningsåtgärd

Vid tillkomsten av reglerna om kontrollbesök konstaterades att i de flesta fall är de utredningsbefogenheter som Skatteverket har fullt tillräckliga för att fatta korrekta beslut om folkbokföring. I några situationer kunde det emellertid vara befogat att vidta ytterligare kontroller och ett besök hos den enskilde kunna vara mycket värdefullt som informationskälla. Så kunde vara fallet bl.a. när någon i en flyttningsanmälan eller svar på förfrågan uppger att man bor i en fastighet som inte är klassad som en bostad, när Skatteverket finner att flera personer är folkbokförda i en mycket liten bostad, när två makar eller sambor påstår att de är särbor och Skatteverket misstänker att så inte är fallet eller när Skatteverket misstänker skenboende.²² Åtgärden skulle dock tillämpas restriktivt och först när det inte går att fastställa den enskildes bosättning på annat sätt. I syfte att bättre spegla den restriktivitet som med hänsyn till den personliga integriteten ska gälla för den aktuella åtgärden ersattes uttrycket ”när det behövs” i Valfärdsbrottsutredningens förslag med ”om det är nödvändigt”.²³

Det förhållandet att kontrollbesök kommer i fråga först när andra möjliga mindre ingripande utredningsåtgärder är uttömda innebär emellertid att den person som är föremål för Skatteverkets utredning blir uppmärksam på att utredning pågår och därmed ges möjlighet att hålla sig undan kontrollbesök. Detta gäller inte minst när flera utredningar av olika personer som är folkbokförda på samma fastig-

²² Prop. 2017/18:145, *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen*, s. 110.

²³ A.a., s. 111.

het pågår samtidigt. Är det fråga om personer som avsiktligt inte är folkbokförda där de är bosatta kan kontrollbesöket då bli mer eller mindre verkningslöst. Detta gäller oavsett om Skatteverket genomför en utredning på egen hand eller tillsammans med en annan aktör. Skatteverket har också uppgett att myndigheten har svårigheter att delta och bistå andra myndigheter vid myndighetsgemensamma besök eftersom kontrollbesök endast ska ske i slutskedet av ett ärende när andra utredningsåtgärder är uttömda.

Det är enligt nuvarande regler inte nödvändigt att underrätta den enskilde om att myndigheten planerar ett kontrollbesök. Enligt uttalande i propositionen skulle förmodligen en stor del av värdet med kontrollen försvinna om den kontrollerade fick kännedom om besöket i förväg.²⁴ Effekten blir emellertid densamma om den kontrollerade genom Skatteverkets utredningsåtgärder kan dra slutsatsen att ett kontrollbesök är förestående. Att ett kontrollbesök kan företas först efter det att andra utredningsåtgärder är uttömda kan därför innebära att kontrollbesöket blir verkningslöst.

Det kan också konstateras att det i motsvarande regelsystem på socialförsäkringsområdet inte finns något krav på att andra utredningsåtgärder ska vara uttömda innan ett besök i hemmet kan komma i fråga, även om besök normalt inte görs om andra, mindre ingripande, utredningsmetoder kan användas (se avsnitt 5.4.2).

Kontrollbesök är resurskrävande för Skatteverket och utgör ett intrång i den enskildes integritet. Vid införandet av utredningsåtgärden ansågs den olägenhet och det obehag som ett hembesök innebär för den enskilde ändå rimligt med beaktande av behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringen. Vinsterna med förslaget bedömdes överväga intrånget i den personliga integriteten. Kontrollbesöket har emellertid inte blivit den effektiva kontrollåtgärd i bosättningsutredningar som förväntades, särskilt inte när fråga är om personer som avsiktligt är felaktigt folkbokförda. En orsak till detta är att de utredningsåtgärder som i dag måste föregå ett kontrollbesök innebär att den enskilde blir uppmärksam på att utredning pågår. Det kan därför ifrågasättas om inte kontrollbesök bör kunna företas som en första utredningsåtgärd i de fall detta mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet framstår som lämpligt och nödvändigt för att kunna uppnå resultat. Detta skulle också stå i bättre överensstämmelse med

²⁴ Prop. 2017/18:145, *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen*, s. 112.

vad som gäller i fråga om Försäkringskassans utredning av välfärdsförmåner. Mot bakgrund av den proportionalitetsbedömning som måste göras innan en kontrollåtgärd företas får förutsättas att Skatteverket väger intresset av hembesöket mot intrånget i den enskildes integritet (5 § förvaltningslagen [2017:900]). Kan en annan, mindre ingripande, utredningsåtgärd antas ge samma resultat ska naturligtvis en sådan användas. Att ett kontrollbesök är resurskrävande borgar i viss mån i sig också för en restriktiv tillämpning av bestämmelserna.

Skatteverket bör alltså enligt vår mening kunna inleda en bosättningsutredning med att göra ett kontrollbesök, om det i det enskilda fallet behövs och bedöms vara den mest lämpliga och effektiva utredningsåtgärden.

Kontrollbesök avseende en fastighet eller lägenhet

För att kontrollbesök ska kunna genomföras krävs i dag att en specifik persons bosättning ska kontrolleras. Kontrollbesöket får bara genomföras där den enskilde är folkbokförd, har uppgett sig vara bosatt eller där det annars finns anledning att anta att han eller hon är bosatt. Skatteverket kan alltså inte göra ett kontrollbesök på en adress utan anknytning till en bosättningsutredning beträffande en enskild individ. Kontrollbesök kan alltså inte företas t.ex. om Skatteverket får tips om en lägenhet där ingen är folkbokförd men ett flertal personer tycks bosatta. Reglerna innebär problem också när Skatteverket i samverkan med andra myndigheter, exempelvis Försäkringskassan eller Polismyndigheten, ska genomföra en gemensam aktion avseende adresser, fastigheter eller lägenheter där allvarliga fel uppmärksammas. Regeringen har gett tolv myndigheter i uppdrag att inrätta ett pilotprojekt i vilket myndigheterna ska kartlägga strategiska adresser som misstänks användas för systematiska fel i folkbokföringen kopplat till organiserad brottslighet. Myndigheterna ska stärka kontrollen av dessa adresser för att minska systematiska fel i folkbokföringen och förhindra den välfärdsbrottslighet som dessa kan möjliggöra.²⁵ Fokus för en sådan aktion är alltså en adress, fastighet eller lägenhet och inte en enskild persons bosättning även om kontrollbesöket syftar till att utreda bosättningsförhållandena på platsen. I sådana sammanhang begränsar de nuvarande reglerna Skatteverkets möjligheter att medverka.

²⁵ Regeringsbeslut 2020-06-25 Fi 2020/02991.

Regleringen på socialförsäkringsområdet är inte begränsad på så sätt att ett besök kan företas endast om det behövs för utredning av en viss enskild individs socialförsäkringsförmåner. Ett besök ska visserligen normalt vara motiverat med hänsyn till omständigheterna i det enskilda ärendet. Reglerna ger emellertid utrymme också för mer generell eller stickprovsmässigt inriktade åtgärder, t.ex. att genomföra besök i en viss typ av ärenden inom ramen för en samlad insats.²⁶ Enligt vår mening bör bestämmelserna om kontrollbesök i folkbokföringslagen få ett utökat tillämpningsområde och ge utrymme för Skatteverket att besluta om kontrollbesök i en fastighet eller lägenhet för att inhämta uppgifter om vilka som kan anses bosatta där. Även om en sådan åtgärd inte riktar sig mot en specifik person kan den emellertid ändå anses medföra ett visst ingrepp i den personliga integriteten hos de personer som befinner sig i fastigheten eller lägenheten. Mot bakgrund av att ett sådant kontrollbesök kan förutsättas ge underlag för bosättningsutredningar som inte är möjligt att inhämta med dagens regler, får dock de vinster som ett sådant förslag medför anses överväga intrånget i den personliga integriteten.

Ett kontrollbesök avseende en fastighet eller lägenhet bör komma i fråga först om det observerats någon typ av avvikelse som ger anledning att anta att där finns en förhöjd risk för fel i fråga om bosättning. Detta bör komma till uttryck i lagtexten på så sätt att ett sådant kontrollbesök får beslutas om det finns särskilda skäl.

Befogenhet att begära identifiering m.m.

Det är självfallet viktigt att den enskildes personliga integritet respekteras vid ett kontrollbesök. Den besökande tjänstemannen får inte uppträda så att det kan ge intrycket att besöket är en tvångsåtgärd. Det är alltid den enskilde som avgör om han eller hon vill låta tjänstemannen komma in i bostaden.

Skatteverket får i dag vid kontrollbesöket begära att den person besöket avser lämnar uppgift om sin identitet. Vägrar den enskilde att legitimera sig är Skatteverket förhindrat att vidta ytterligare åtgärder för att få denne att legitimera sig och kan inte heller kräva att övriga i bostaden legitimerar sig. Det finns inte någon statistik på området men enligt uppgift från Skatteverket är det inte särskilt vanligt att

²⁶ Prop. 1996/97:121, *Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen*, s. 32.

den enskilde vägrar att tala om vem man är vid kontrollbesök. Har Skatteverket efter begäran fått ut foton ur körkortsregistret från Transportstyrelsen går det i vissa fall också att konstatera att det är fråga om rätt person utan att denne identifierar sig. Problem finns inte heller i de fall kontrollbesök sker inom ramen för samverkan med andra myndigheter som har rätt att kräva identifiering för sina kontroller.

Vid ett kontrollbesök som inte är kopplat till en enskild individ kan ett flertal personer påträffas. Eftersom syftet med besöket är att klarlägga bostadsförhållandena på platsen bör enligt vår mening Skatteverket kunna begära att de personer som befinner sig i fastigheten eller lägenheten lämnar uppgift om sin identitet. Detsamma bör gälla när kontrollbesök sker i den enskildes bostad för kontroll av bosättningen.

Någon skyldighet att legitimera sig har dock inte de närvarande personerna. Inte heller kan Skatteverket mot den kontrollerades eller övriga personers vilja söka igenom fastigheten eller lägenheten för att få klarhet i vem som bor där. Det kan påpekas att vid kontrollbesök enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) för att kontrollera att skyldigheten att dokumentera identifikationsuppgifter i en personalligare efterlevs, får Skatteverket begära att en person som utför eller kan antas utföra arbetsuppgifter i verksamheten styrker sin identitet (42 kap. 8 a § skatteförfarandelagen). Någon generell skyldighet att ständigt medföra legitimationshandlingar finns emellertid inte och någon sanktion är inte heller kopplad till en vägran att legitimera sig. I det fall personalen inte kan eller vill legitimera sig torde Skatteverket dock ha anledning att fördjupa kontrollen.²⁷ Den skarpere formuleringen i den lagen ”styrker sin identitet” i stället för folkbokföringslagens ”lämnar uppgift om sin identitet” påverkar inte tillämpningen i sig. Någon anledning att nu överväga ändring av formuleringen i folkbokföringslagen i detta avseende ser vi inte.

Underrättelse om beslut

Den person som ska kontrolleras behöver enligt nuvarande regler inte underrättas om beslutet att göra kontrollbesök före besöket. När ett kontrollbesök äger rum för att kontrollera bosättningsförhållandena

²⁷ Prop. 2005/06:169, *Effektivare skattekontroll m.m.*, s. 47 och prop. 2014/15:6, *Minskat svarbygge i byggbranschen*, s. 63 f.

i en fastighet eller en lägenhet riktar sig kontrollinsatsen inte mot någon enskild individ. Ofta är dock någon folkbokförd på eller i vart fall bosatt i en fastighet eller lägenhet där kontrollbesöket avses ske. I likhet med vad som anförts beträffande kontrollbesök i syfte att utreda en specifik persons bosättning, får det förmodas att en stor del av värdet av kontrollen skulle kunna försvinna om den som är folkbokförd på eller bosatt i den fastighet eller lägenhet som omfattas av ett beslut om kontrollbesök skulle behöva underrättas om beslutet före besöket. Vi anser därför att någon underrättelse inte heller ska behöva ske i sådana fall.

Våra förslag beträffande kontrollbesök innebär ändring av 32 a och 32 b §§ folkbokföringslagen.

5.5 Felaktigt folkbokförda på annans lägenhet eller fastighet

5.5.1 Anmälningar om felaktigt folkbokförda på annans lägenhet eller fastighet

Som framgår av våra direktiv har det på senare tid framkommit att personer drabbats av att för dem helt främmande personer har folkbokfört sig hos dem. En person kan avsiktligt felaktigt ha folkbokfört sig hos någon annan utan dennes vetskap för att möjliggöra bedrägerier eller undkomma myndigheter (se avsnitt 3.5.2). I andra fall kan det vara fråga om rena förbiseenden.

Förutom att den enskilde kan drabbas av postförsändelser till en helt främmande person har det i massmedia och i direkta kontakter till vår utredning framhållits att även mer långtgående konsekvenser för den enskilde kan uppstå på grund av den felaktiga folkbokföringen. Det har beskrivits att den enskildes bostadsbidrag eller ekonomiska bistånd har påverkats och att polis eller Kronofogdemyndigheten har eftersökt den person som obehörigen varit folkbokförd. Vidare har framförts att det förekommit att den person som skrivit sig på adressen har anlitat låssmed för att komma in i bostaden.

Motsvarande problem kan uppstå när säljaren av en fastighet inte anmäler flytt, trots att köparen tillträtt och är folkbokförd på fastigheten, eller när en hyresgäst som har flyttat inte anmäler flyttning utan kvarstår som folkbokförd på lägenheten, trots att en ny hyresgäst har flyttat in.

Skatteverket får årligen in cirka 100 000 anmälningar från myndigheter och enskilda med information om personer som kan vara felaktigt folkbokförda. Ett antal av dessa anmälningar kommer från personer som uppger att någon felaktigt har folkbokfört sig hos dem. I februari 2020 införde Skatteverket också en ny digital tjänst där privatpersoner kan se vem som är folkbokförd på den egna adressen och anmäla till Skatteverket om någon person felaktigt är folkbokförd där.

När en sådan anmälan kommer in till Skatteverket diarieförs den. En förgranskning sker och ärendet grupperas efter prioritet. Om det finns särskilda skäl, exempelvis då det bedöms finnas risk för bedrägerier eller andra brott mot den enskilde eller risk för hot eller våld, är anmälan prioriterad och handläggs skyndsamt. Om bosättningsutredningen (se om Skatteverkets rutiner i sådana utredningar avsnitt 4.7.2) visar att anmälan rört ett oavsiktligt fel kan ärendet ofta avslutas omgående medan andra ärenden kan pågå under tämligen lång tid. Den genomsnittliga utredningstiden är enligt Skatteverket cirka 60 dagar. Eftersom det ofta dröjer innan bosättningsutredningen inleds kan emellertid tiden från det att anmälan kommer in till Skatteverket till dess utredningen är avslutad vara avsevärt längre. Riksdagens ombudsmän (JO) har i ett beslut den 27 april 2021²⁸ framfört kritik mot Skatteverket i anledning av långa handläggningstider i denna typ av ärenden. De långa handläggningstiderna är också ett problem på så sätt att den felaktiga folkbokföringsadressen aviseras vidare ut i samhället intill dess bosättningsutredningen är slutförd och en ny adress bestämts.

Problemen med felaktig folkbokföring på annans lägenhet eller fastighet kan minska genom att denna typ av anmälningar prioriteras och genom insatser för att snabba upp genomförandet av bosättningsutredningarna, t.ex. genom effektivare informationsinhämtning (8 kap.). Men det finns också skäl att närmare överväga åtgärder som under den tid en bosättningsutredning pågår snabbare kan lindra konsekvenserna för den enskilde som drabbas av felaktig folkbokföring.

²⁸ Dnr 466-2019, 1315-2019, 1701-2019 och 6412-2019.

5.5.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Om en person sannolikt är felaktigt folkbokförd på en fastighet eller lägenhet och detta innebär olägenheter för någon annan som är folkbokförd på samma fastighet eller lägenhet eller som äger eller hyr fastigheten eller lägenheten, får Skatteverket besluta att personen ska anses vara bosatt på sin tidigare folkbokföringsort (kommun), men inte på viss fastighet intill dess att något annat har beslutats. Finns inte någon sådan kommun får bosättningen hänföras till den aktuella kommunen.

Om en enskild anmäler att en annan person felaktigt är folkbokförd på samma fastighet och i förekommande fall lägenhet innebär folkbokföringslagens nuvarande reglering att personen med misstänkt felaktig folkbokföring ska kvarstå med den folkbokföringen till dess att Skatteverkets utredning har avslutats och ett beslut om var personen ska anses bosatt har fattats. Att Skatteverket behöver utreda var den felaktigt folkbokförda personen ska anses bosatt för att kunna fatta ett beslut om ändring av den felaktiga folkbokföringen inverkar självfallet på utredningstiden. Som nämnts är den genomsnittliga utredningstiden för närvarande cirka 60 dagar.

Ett förslag till lösning på problemet som i olika sammanhang framförts är att en person bör få möjlighet att ”godkänna” en flyttanmälan till sin folkbokföringsadress innan någon annan folkbokförs där. Vi har övervägt en sådan ordning men gör bedömningen att ett sådant krav skulle innebära en väsentlig fördröjning av handläggningen av flyttärenden i väntan på att anmälan ”godkänns”. I de fall ett godkännande uteblir måste också orsaken till detta utredas innan Skatteverket kan fatta beslut i ärendet. Vi anser därför att ett krav på godkännande innan folkbokföring sker inte är en framkomlig väg utan har övervägt andra lösningar.

Som huvudregel ska en person folkbokföras på en fastighet (och lägenhet om fråga är om ett flerfamiljshus). Om det inte går att hänföra en persons bosättning till en fastighet men till en viss kommun, ska personen folkbokföras på kommunen (13 § folkbokföringslagen och 4 § folkbokföringsförordningen). Endast i sista hand – om personen inte kan hänföras till en kommun och inte heller ska avregistreras som utflyttad – kan personen folkbokföras under rubriken utan känd hemvist (13 a § folkbokföringslagen och 4 § folkbokföringsförordningen).

Det är betydelsefullt att så många som möjligt folkbokförs så långt ner som möjligt i ”strukturen” lägenhet–fastighet–kommun–utan känd hemvist. Om många personer folkbokförs högt upp i strukturen blir folkbokföringen mindre exakt och därmed mindre användbar.²⁹

För att minska konsekvenserna för en enskild som drabbas av att en annan person felaktigt folkbokförts hos honom eller henne är det viktigt att felaktigheten snabbt undanröjs. Ett sätt skulle kunna vara att ge Skatteverket en möjlighet att tillfälligt ändra den felaktigt folkbokförda personens folkbokföring under den tid som utredningen pågår, trots att myndigheten inte vet var personen rätteligen ska vara folkbokförd. Skatteverket skulle kunna ändra personens folkbokföring till en ”lägre specifikationsgrad”, exempelvis från en lägenhet till en fastighet eller från en fastighet till på kommunen skreven (13 § folkbokföringslagen och 4 § folkbokföringsförordningen). En sådan lösning innebär visserligen att en felaktig uppgift i folkbokföringsdatabasen ersätts av en annan felaktig uppgift. En sådan felaktighet kan dock försvaras av behovet av åtgärder för att snabbt lindra konsekvenserna för den som drabbats av att en person felaktigt är folkbokförd på den egna lägenheten eller fastigheten.

Mot bakgrund av hur reglerna om rätt folkbokföringsort m.m. i folkbokföringslagen är utformade är vår bedömning att det är lämpligt att Skatteverket ges befogenhet att tillfälligt kunna hänföra den felaktigt folkbokförde personens bosättning från att vara folkbokförd på en viss lägenhet eller fastighet till att vara folkbokförd på kommun under den tid som bosättningsutredningen pågår. För att inte skapa en möjlighet för den felaktigt folkbokförde att ”välja” kommun bör folkbokföringen ske på den kommun som personen flyttar ifrån. Det kan inträffa att den felaktigt folkbokförde inte tidigare är folkbokförd eller har varit bosatt på fastigheten och fortfarande är folkbokförd där men inte anmält flyttning trots att flyttning skett. I sådana fall får Skatteverket i stället hänföra bosättningen till den aktuella kommunen.

När någon är felaktigt folkbokförd på lägenhet och fastighet skulle visserligen en minskning av ”specifikationsnivån” till enbart fastighet vara möjlig, men även i en sådan situation bör personen hänföras till en kommun. En ändring från lägenhet och fastighet till enbart fastighet skulle nämligen innebära att en adress aviseras ut i samhället via Navet och SPAR som företag och myndigheter kan uppfatta som användbar för att komma i kontakt med personen. Post kan komma att lämnas

²⁹ *Folkbokföringen* (SOU 2009:75), s. 328.

av brevbärare i fastigheten utan att den kommer personen tillhanda. Om aviseringen innehåller uppgift om att en person är folkbokförd på kommunen skriven indikeras att personens adress är oklar.

Enligt vår mening måste det framstå som sannolikt att folkbokföringen är felaktig för att en sådan för den enskilde ingripande åtgärd som folkbokföring på kommun innebär, ska få tillgripas av Skatteverket. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan det ofta framstå som sannolikt att folkbokföringen är felaktig redan när någon anmäler att en för dem okänd person folkbokfört sig hos dem.

Det förhållandet att det uppmärksammas att en person sannolikt är felaktigt folkbokförd kan emellertid inte ensamt utgöra grund för att Skatteverket ska besluta att folkbokföringen ska ändras under utredningstiden. En sådan åtgärd kan anses befogad enbart i det fall den felaktiga folkbokföringen också har negativa konsekvenser för någon annan. Oftast drabbar de negativa konsekvenserna av en felaktig folkbokföring den som är korrekt folkbokförd på lägenheten eller fastigheten. Bestämmelsen bör emellertid inte vara begränsad till sådana fall. Också andra situationer när den felaktiga folkbokföringen innebär olägenheter bör omfattas av bestämmelsen, t.ex. när någon felaktigt folkbokfört sig på någon annans fritidsfastighet eller övernattningslägenhet. Något skäl att det ska behöva röra sig om allvarliga fall av olägenheter, t.ex. att någon försökt komma in i bostaden med hjälp av låssmed, finns inte. Det bör enligt vår mening räcka med att det rör sig om obehag i samband med att annans post kommer till den egna adressen eller liknande.

Det är angeläget att Skatteverkets beslut om folkbokföring på kommun fattas så snart som möjligt när myndigheten blivit uppmärksam på att en person folkbokfört sig på annans adress, eller kvarstår som folkbokförd på en tidigare adress trots flytt, och kriterierna för att tillfälligt ändra folkbokföringen är uppfyllda. Ett problem i sammanhanget är att det ofta är svårt att i ärenden av denna typ komma i kontakt med den felaktigt folkbokförde. Denne anträffas ofta varken på den adress som han eller hon har flyttat från eller flyttat till och Skatteverket kanske inte har tillgång till andra kontaktuppgifter. Utgångspunkten i 25 § förvaltningslagen är att kommunikering av utredningen i ett ärende ska ske innan en myndighet fattar ett beslut, om det inte är uppenbart obehövligt. Kommunikering i ärenden av denna typ kan inte anses uppenbart obehövlig. I 25 § första stycket 3 förvaltningslagen finns emellertid möjligheter för myndigheten att avstå

från kommunikation i vissa fall, bl.a. om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet fattas omedelbart. Bestämmelsen kan tillämpas på bl.a. brådskande interimistiska beslut.³⁰ Ett beslut om folkbokföring på kommun i nu aktuella situationer gäller från och med beslutets dag³¹ och ska bestå endast intill dess att utredningen är slutförd och kan ses som en typ av interimistiskt beslut. Skatteverket bör därför kunna fatta beslut om att den felaktigt folkbokförde ska folkbokföras på kommun utan föregående kommunikation. Ett sådant beslut kan överklagas enligt 40 § folkbokföringslagen. Under utredningstiden ska Skatteverket naturligtvis försöka få kontakt med den enskilde i syfte att denne ska bidra till utredningen, få del av material i ärendet och ges tillfälle att yttra sig över materialet.

Självklart innebär på kommun skriven ett förhållande som bör bestå kortast möjliga tid. Skatteverkets bosättningsutredning bör därför bedrivas skyndsamt. Någon särskild bestämmelse om detta behöver inte införas.

Förslagen innebär att en ny bestämmelse, 13 a §, införs i folkbokföringslagen.

Digital avisering vid anmälan om folkbokföring

Skatteverket har beslutat om en ny funktion som innebär att Skatteverket via "Mina meddelanden" ska kunna notifiera den som är folkbokförd på en viss lägenhet/fastighet när någon annan folkbokfört sig på samma lägenhet/fastighet. Någon notifiering ska inte ske om personen har en familjerättslig relation med den som sedan tidigare är folkbokförd på lägenheten/fastigheten. Notifieringen ska inte visa vem som blivit folkbokförd utan endast att någon blivit folkbokförd på adressen. Den som får notifieringen kan välja att gå in på "Mina sidor" för att se vem som avses och rapportera till Skatteverket om folkbokföringen är felaktig. Avsikten är att underlätta för enskilda att upptäcka eventuella felaktiga folkbokföringsuppgifter och underrätta Skatteverket om dessa. Även Skatteverkets möjligheter att snabbt agera på underrättelser underlättas. Funktionen har ännu inte genomförts då annan utveckling bedömts mer prioriterad.

³⁰ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 167.

³¹ Se 35 § andra stycket folkbokföringslagen.

Enligt vår mening skulle en sådan notifiering underlätta för enskilda personer att snabbt upptäcka eventuella fel och kunna bidra till att folkbokföringsfelet minskar. De föreslagna notifieringarna har även en tydlig koppling till Skatteverkets serviceskyldighet och kravet på en enkel, snabb och kostnadseffektiv handläggning. Åtgärden ligger också i linje med Skatteverkets uppdrag så som det identifierats i 2 § förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket och vad regeringen uttryckt i Skatteverkets regleringsbrev för 2021.³²

5.6 Folkbokföring under rubriken utan känd hemvist

5.6.1 Nuvarande bestämmelser och tillämpning

En person ska normalt vara folkbokförd på den fastighet och, i förekommande fall, den lägenhet där han eller hon är att anse som bosatt. Folkbokföring på en fastighet kan ske även om en person saknar regelmässig dygnsvila på en viss fastighet. Detta kan exempelvis ske när en person inte vill medverka i utredningen men att det kommer fram att personen har anknytning till en fastighet genom att han arbetar eller hämtar sin post där.³³

Om en persons bosättning inte kan knytas till en särskild fastighet men till en viss kommun ska han eller hon folkbokföras på kommunen. Detta kan vara fallet när en person vistas på en anstalt eller en institution för vård och saknar annan bostad eller bor i en husvagn som regelmässigt står uppställd inom en viss kommun men inte på en viss fastighet.

Kan en persons bosättning med tillämpning av 7–13 §§ folkbokföringslagen inte hänföras till en fastighet eller ens till en kommun och finns inga uppgifter eller indikationer som talar för att personen ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad enligt 20 §, anses han eller hon sakna känd hemvist (13 a §).³⁴ En person som saknar känd hemvist ska folkbokföras under rubriken utan känd hemvist (4 § folkbokföringsförordningen). Den som oavbrutet under två år saknat känd hemvist ska enligt 21 § folkbokföringslagen avregistreras från folkbok-

³² Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Skatteverket, punkten 1 under rubriken Folkbokföringsfelet.

³³ Kammarrätten i Stockholms domar 2017-01-10 mål nr 327-16, 2017-01-11 i mål 1201-16 och 2015-10-12 i mål nr 3991-15.

³⁴ Skatteverkets ställningstagande 2019-10-10, Okänd bosättning – utredningar och materiella bedömningar vid flytt, bokkontroll, ut- och invandring, s. 7.

föringen som försvunnen. Den som folkbokförs med fingerade personuppgifter ska avregistreras när det gäller de tidigare uppgifterna.

Regler om folkbokföring utan känd hemvist fanns redan i 1946 och 1967 års folkbokföringsförordningar. En person som vid två mantalsskrivningar i följd var bokförd under rubriken utan känt hemvist skulle överföras till obefintlighetsregistret om det inte fanns upplysningar om hans eller hennes vistelseort.³⁵

Folkbokföringsutredningen uttalade i sitt slutbetänkande att det inte framkommit några problem med bestämmelserna om avregistrering av personer som saknar känd hemvist och att utredningen bedömde att det saknades skäl att ändra fristen om två år. Begreppet obefintlig, som användes i folkbokföringslagen, byttes dock ut mot det modernare ordet försvunnen.³⁶ Utredningen tog också upp frågan om Skatteverket ska vara skyldigt att kommunicera med den enskilde enligt förvaltningslagens regler innan verket fattar ett beslut att avregistrera någon som försvunnen. Eftersom anledningen till att dessa beslut aktualiserats torde vara att den enskilde saknar känd adress måste möjligheten att yttra sig meddelas den enskilde genom kungörelsedelgivning. Det skulle betydligt underlätta Skatteverkets handläggning av dessa ärenden om verket inte behövde kommunicera med den enskilde. Utredningen menade dock att kommunikering inför beslut som rör en enskild är en av grundvalarna i förvaltningsrätten och ett viktigt sätt att se till att den enskilde får möjlighet att ta tillvara sin rätt. Avregistrering från folkbokföringen kunde få stora konsekvenser för den enskilde. Kostnaderna för kungörelsedelgivning hade också minskat betydligt under senare år, varför inte heller kostnaderna kunde motivera ett undantag. Utredningens slutsats var att något särskilt undantag från kravet på kommunikering för ärenden om avregistrering från folkbokföringen av personer utan känd hemvist som försvunna inte borde göras.

Den bosättningsutredning som görs innan en person folkbokförs under rubriken utan känd hemvist är omfattande. Förfrågningar kan göras hos ett stort antal myndigheter och andra aktörer (se avsnitt 4.7.2). Det är inte tillräckligt för att folkbokföra någon under rubriken utan känd hemvist enbart på grund av att den enskilde själv vägrar uppge var han eller hon är bosatt. Det är heller inte tillräckligt att ett brev från Skatteverket kommer i retur eller att en maka uppger att hennes

³⁵ Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag, s. 137.

³⁶ *Folkbokföringen* (SOU 2009:75), s. 237 f.

make är ”försvunnen”. Vad som får anses vara en tillräcklig utredning får avgöras i varje enskilt fall.³⁷

Innan en person som folkbokförts under rubriken utan känd hemvist avregistreras från folkbokföringen som försvunnen gör Skatteverket en avslutande kontroll av om någon aktuell adressuppgift eller ny bostadsadress finns. Kommer uppgifter in om var personen kan finnas, och det är tänkbart att ytterligare efterforskning kan leda till att personens bosättning klarläggs, ska en avregistrering som försvunnen inte göras förrän utredningen om en eventuell ändrad folkbokföring (på fastighet eller som utflyttad) är avslutad. I utredningen ska normalt ett antal åtgärder finnas dokumenterade, bl.a. externa förfrågningar till Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Kriminalvården samt kontroll i bilregistret, om det inte står klart att personen befinner sig utomlands.³⁸

Den som avlidit i utlandet ska efter utredning registreras som utan känd hemvist om dödsfallet inte kan styrkas genom en godtagbar handling.³⁹ Efter två år avregistreras personen från folkbokföringen som försvunnen.

En person som är avregistrerad från folkbokföringen som försvunnen ska åter folkbokföras om personens rätta vistelseort i Sverige blir känd. Skatteverket handlägger ett ärende om folkbokföring av person som är avregistrerad som försvunnen i huvudsak på samma sätt som vid flyttning till Sverige.

Vad gäller möjligheten för en person som är folkbokförd utan känd hemvist att få välfärdsförmåner kan noteras att Försäkringskassan ska göra en egen utredning för att kontrollera om han eller hon ska anses bosatt i Sverige enligt 5 kap. 2 och 3 §§ socialförsäkringsbalken och därmed vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner enligt 5 kap. 9 §. Bosättningsbaserade förmåner ska tillerkännas den som är bosatt i Sverige. Av 5 § 2 Försäkringskassans föreskrifter om verkställighet av socialförsäkringsbalken när det gäller socialförsäkringsskyddet (FKFS 2020:4) framgår att Försäkringskassan ska föra in uppgift när en person har avregistrerats enligt 21 § folkbokföringslagen från den dag Skatteverket har beslutat att avregistrera personen.

³⁷ Skatteverkets ställningstagande 2019-10-10, Okänd bosättning – utredningar och materiella bedömningar vid flytt, bokkontroll, ut- och invandring, s. 21 f.

³⁸ A.a., s. 24.

³⁹ A.a., s. 23.

5.6.2 Problembeskrivning

I dagsläget är drygt 6 000 personer folkbokförda under rubriken utan känd hemvist. Omkring 2 000 av dem som varit folkbokförda under denna rubrik folkbokförs varje år på fastighet eller lägenhet, se tabell nedan.

Tabell 5.1. Från utan känd hemvist till folkbokförd på adress eller lägenhet

År	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antal	2662	3325	2656	2655	2124	1934	1721	2125

Källa: Skatteverket.

Av nu folkbokförda personer har 58 183 varit folkbokförda under rubriken utan känd hemvist enbart under en tvåårsperiod, 5 062 under två perioder, 811 under tre perioder och 160 under fyra perioder.

Skatteverket har uppgett att det är ett ökande problem att personer inte medverkar i bosättningsutredningar eller att Skatteverket över huvud taget inte lyckas komma i kontakt med personen. Myndigheten lyfter särskilt fram den situationen att handläggaren visserligen får kontakt med berörd person som befinner sig i Sverige men att denne inte vill tala om var han eller hon är bosatt. Skatteverket kan då inte använda ett vitesföreläggande i syfte att förmå personen att medverka i utredningen eftersom det saknas adress eller annan väg att delge personen på. Kungörelsedelgivning av ett vitesföreläggande innebär nämligen att vitet normalt inte kan dömas ut.⁴⁰ Sådan delgivning kan därför ofta inte användas vid delgivning av ett vitesföreläggande. Det som återstår när bosättningen varken kan knytas till fastighet eller kommun och den enskilde inte heller anses vara bosatt i utlandet är att han eller hon folkbokförs under rubriken utan känd hemvist.

En särskild problematik uppstår enligt Skatteverket vid utredning av en person som varit folkbokförd under rubriken utan känd hemvist i två år och det då framkommer uppgifter som starkt talar för att personen är bosatt i Sverige men inte var någonstans. Personen kan då normalt inte betraktas som försvunnen och avregistreras, utan måste återigen folkbokföras utan känd hemvist.

Enligt Skatteverket är det mycket ovanligt att Skatteverket efter tvåårsperioden, i samband med en utredning för att avgöra om personen

⁴⁰ Lavin, Rune, *Viteslagstiftningen*, JUNO, kommentaren till 2 § lagen om viten under rubriken Delgivning.

ska avregistreras som försvunnen enligt 21 § folkbokföringslagen, kommer i kontakt med personen. Det är först om personen själv ger sig till känna, ofta efter att avregistrering skett, och anmäler sig på ett servicekontor som Skatteverket får kontakt med personen. Folkbokföring utan känd hemvist och den tvåårsgräns som är kopplad till sådan folkbokföring innebär enligt Skatteverket en ”tröghetsfaktor” i systemet eftersom ett beslut om avregistrering som försvunnen kan fattas först efter två år. Ett mindre antal av dem som har avregistrerats som försvunna folkbokförs åter. Under 2019 och 2020 var det 317 respektive 261.

Skatteverket ifrågasätter mot denna bakgrund om inte folkbokföring utan känd hemvist helt skulle kunna avskaffas. Det skulle innebära att en person som visserligen kan antas befinna sig i Sverige men inte kan knytas till en fastighet eller kommun, skulle avregistreras från folkbokföringen utan att invänta att två år har passerat. En person som avregistrerats kan enkelt bli folkbokförd igen genom att inställa sig vid ett servicekontor.

Orsaken till att en person inte vill uppge sin bosättning kan variera. Man kanske vill hålla sig undan myndigheternas kontroll. Det kan också vara så att man inte vill tala om var man bor för att detta skulle kunna påverka det bostadsbidrag som den person man sammanbor med får eller för att man har ett andrahandskontrakt och uthyrningen inte är godkänd av fastighetsägaren. Ett syfte kan även vara att beskattas med en lägre kommunal skattesats eftersom man vid folkbokföring utan känd hemvist beskattas i den kommun där man senast var folkbokförd.

5.6.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Folkbokföring under rubriken utan känd hemvist slopas. En person som i en bosättningsutredning inte kan knytas till en fastighet eller kommun och inte heller är utvandrad ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen.

Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning och utgöra ett korrekt underlag för olika typer av beslut och åtgärder i samhället. Folkbokföring under rubriken utan känd hemvist uppfyller inte detta krav eftersom databasen då inte visar var personen är bosatt.

Det är angeläget att regelsystemet är utformat så att det inte ger incitament eller underlättar för den enskilde att försöka undvika att bli folkbokförd där han eller hon är bosatt. Enligt uppgift från Skatteverket var år 2020 drygt 6 000 personer folkbokförda under rubriken utan känd hemvist. Under samma år folkbokfördes omkring 2 000 personer som varit folkbokförda utan känd hemvist på fastighet eller lägenhet. Det stora flertalet personer är folkbokförda under rubriken utan känd hemvist enbart en tvåårsperiod, men det är inte helt ovanligt att sådan folkbokföring sker under två eller tre perioder.

Folkbokföring under rubriken utan känd hemvist blir aktuellt först om Skatteverket i en utredning inte lyckas knyta en persons bosättning till vare sig en fastighet eller en kommun och det inte heller kan antas att personen vistas utomlands. Anledningen till att detta misslyckas är ofta att den enskilde inte medverkar i en bosättningsutredning. Ibland lyckas Skatteverket över huvud taget inte få kontakt med den enskilde. I andra fall kan kontakt finnas men den enskilde vägrar att lämna uppgifter om sin bosättning.

Saknar Skatteverket kontaktadress till den enskilde är möjligheterna att med hjälp av vitesföreläggande få in begärda uppgifter begränsade. Skatteverket är ofta hänvisat till att använda kungörelsedelgivning och då är ett vitesföreläggande inte ett effektivt tvångsmedel.

Det finns begränsade möjligheter att med hjälp av ytterligare befohigheter för Skatteverket komma åt det ökande problem som Skatteverket upplever med bristande medverkan i bosättningsutredningar. I det sammanhanget kan det finnas anledning att undersöka om den nuvarande ordningen med folkbokföring utan känd hemvist under två år innan avregistreringen som försvunnen kan ske är optimal.

Som tidigare nämnts är det enligt Skatteverket mycket ovanligt att Skatteverket efter tvåårsfristen, i samband med en utredning för att avgöra om personen ska avregistreras som försvunnen enligt 21 § folkbokföringslagen, kommer i kontakt med en person som är folkbokförd utan känd hemvist. Det avgörande är i stället att den enskilde själv ger sig till känna. Den enskilde är oförhindrad att när som helst kontakta Skatteverket och bli folkbokförd där han eller hon spenderar sin huvudsakliga dygnsvila. Tvåårsfristen tillgodoser därför inte något egentligt behov. En avregistrering skulle kunna förmå den enskilde att kontakta Skatteverket för att bli folkbokförd och möjliggöra att korrekta uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen.

Det är också tveksamt om fristen innebär några avgörande legitima fördelar för den enskilde. I stället kan den medföra att den enskildes kontakt med Skatteverket fördröjs. Avregistrering är också det enda effektiva sättet att bemöta det påtalade problemet att den enskilde visserligen dyker upp men inte vill ange var han eller hon är bosatt utan enbart få ytterligare en tvåårsfrist. Den enskildes möjligheter att få bostättningsbaserade förmåner är i sig inte begränsade under förutsättning att han eller hon visar att bostättning i Sverige föreligger.

Vi bedömer mot den beskrivna bakgrunden att folkbokföring under rubriken utan känd hemvist under två år innan avregistrering kan ske inte fyller någon funktion och bör slopas. En person som visserligen uppger sig vara bosatt i Sverige och kanske också kan uppvisa viss bevisning till stöd för det, men inte vill medverka till att folkbokföras på den fastighet han eller hon faktiskt bor på, ska alltså avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. Detsamma gäller om den enskilde uppger sig vara bosatt i en viss kommun. Den möjlighet som 13 § folkbokföringslagen och 4 § folkbokföringsförordningen ger att vara folkbokförd under rubriken på kommunen skrivna är alltså förbehållet den som är genuint bostadslös och den som vistas på institution eller liknande. Som framgår av förarbetena till 13 § folkbokföringslagen⁴¹ avser bestämmelsen den som inte har någon fast bostad.

Förslagen i denna del innebär att 13 a § folkbokföringslagen upphävs och att 21 § folkbokföringslagen och 4 § folkbokföringsförordningen ändras.

5.7 Utökade krav på den som upplåter en bostad?

5.7.1 Problembild

Anledningen till att personer oavsiktligt inte fullgör sin anmälningskyldighet vid flytt inom landet kan vara okunskap om regler men även avsaknad av incitament att ändra sin folkbokföring bl.a. mot bakgrund av det minskade behovet av en brevlåda för fysisk post. Det kan också vara fråga om personer som i tidigare förarbeten beskrivits som ”mindre företagsamma” (se avsnitt 5.2.2).

Motiven till att en person avsiktligt är felaktigt folkbokförd kan vara vitt skilda, exempelvis tydligt kriminellt syfte, att erhålla välfärds-

⁴¹ Prop. 2012/13:120 *Folkbokföringen i framtiden*, s. 86. Se också *Folkbokföringen* (SOU 2009: 75), s. 339 f.

förmåner eller undgå beskattning (se avsnitt 3.5.2). Det har under utredningsarbetet framkommit att det finns ett problem med adresshandel, som i och för sig framför allt kan ha sin grund i bostadsbrist, men som ändå leder till felaktiga uppgifter i folkbokföringen. Adresshandel i detta avseende handlar om att en person betalar för att få folkbokföra sig på en fastighet där personen inte är bosatt. Det finns personer som alltså mot betalning upplåter sin adress till andra. Det har även framkommit att personer utan betalning upplåter sin bostadsadress som folkbokföringsadress till andra, exempelvis till ensamkommande som behöver fullgöra sin skolgång för att den s.k. gymnasielagen (lagen [2016:752] om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige) ska gälla. De personer som skriver sig på en fastighet de inte är bosatta på gör sig skyldiga till folkbokföringsbrott, oavsett om de betalar för att skriva sig på fastigheten eller inte. Frågan om ett straffansvar för den som upplåter sin adress till andra, med eller utan betalning, behandlas närmare i kapitel 17.

Den utvidgade underrättelseskyldighet om misstänkta fel i folkbokföringen som nyligen infördes kan komma att bidra till korrekta uppgifter om personers folkbokföringsadress i de fall som nu nämnts (se 32 c § folkbokföringslagen). Vi har dock ansett att det finns anledning att närmare överväga om exempelvis utökade krav på den som upplåter en bostad, också kan vara en åtgärd för att motverka felaktig folkbokföring.

5.7.2 Tidigare reglering om skyldighet för fastighetsägare att löpande lämna uppgifter om inflyttande

Det har funnits en skyldighet för bostadsupplåtare att lämna uppgifter om alla bostadsupplåtelser (bostadsanmälningar). Såväl den flyttande som bostadsupplåtaren var enligt 1967 års folkbokföringslag skyldig att göra anmälan. Fastighetsägaren eller innehavaren av en bostadslägenhet var även skyldig att på förfrågan av folkbokföringsmyndighet uppge om viss person bodde i fastigheten respektive lägenheten (35 § folkbokföringslagen [1967:198]). Skyldigheten för bostadsupplåtare att lämna bostadsanmälningar upphävdes i och med att 1991 års folkbokföringslag trädde i kraft. Motiveringen var att i de allra flesta fall innehöll anmälingen från bostadsupplåtaren och den flyttande samstämmiga uppgifter. Att kräva in upplysningar från två håll i fråga om huvuddelen av flyttningarna framstod som en onödig omgång. Bostadsupplåtarens

skyldighet att lämna uppgifter om upplåtelser begränsades därför. Uppgifter behövde lämnas endast på begäran från skattemyndigheten. Uppgiftsskyldigheten utformades så att skattemyndigheten hade rätt att förelägga bostadsupplåtaren att lämna uppgifter om vilka personer som bostad upplåts till och vilka personer som enligt upplåtarens kännedom bor i bostaden.⁴²

Möjligheten att förelägga fastighetsägare finns alltså kvar för Skatteverket (32 § folkbokföringslagen). Paragrafen kompletterades 1996 med anledning av att från det året ska folkbokföring ske på lägenhet och inte bara fastighet om fastigheten innehåller flera bostadslägenheter. Ägare av flerbostadshus blev därför också skyldiga att efter föreläggande lämna de uppgifter som krävs för att en person ska kunna folkbokföras på lägenhet. Vidare intogs i ett andra stycke en regel om att ägare av byggnad jämsställs med fastighetsägare.⁴³

5.7.3 Överväganden och bedömning

Utredningens bedömning: Att införa utökade krav på den som upplåter en bostad är inte en lämplig åtgärd för att motverka felaktig folkbokföringsadress.

Återinförande av generell anmälningsplikt för fastighetsägare?

Vi har övervägt om ett återinförande av s.k. bostadsanmälningar från fastighetsägare och motsvarande skulle vara motiverat som en åtgärd för att motverka såväl felaktig folkbokföring till följd av underlåtenhet att anmäla flyttning som felaktig folkbokföringsadress till följd av handel med adresser. Det som talar för ett återinförande är att det finns ett behov av åtgärder för att Skatteverket ska hitta personer som inte fullgör sin skyldighet att anmäla ändrad folkbokföringsadress och för att motverka handel med adresser. I mindre fastigheter där en fastighetsägare kan förväntas ha möjlighet till bättre kontroll och överblick över inflyttande skulle åtgärden möjligen kunna ha viss effekt. En digital lösning med självbetjäning skulle även kunna motverka att uppgiften blir alltför betungande för Skatteverket.

⁴² Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m., s. 105 f.

⁴³ Prop. 1995/96:90 Registerbaserad folk- och bostadsräkning år 2000 m.m., s. 92.

Samtidigt finns en rad argument som talar emot ett återinförande av skyldigheten för bostadsupplåtare göra bostadsanmälningar. Tidigare system med bostadsanmälningar ansågs fungera dåligt. Särskilt i storstadsområdena var det problematiskt att få in bostadsanmälningar, bl.a. på grund av att en stor del av bostadsupplåtelseerna sker i andra hand.⁴⁴ Inte heller nu har fastighetsägare, särskilt i större lägenhetshus, alltid kännedom om icke godkända uthyrningar eller inneboende till hyresgäster. De har därför ofta inte överblick över inflyttningarna. I de fall en bostadsanmälan lämnas har normalt också den flyttande anmält flyttning. För majoriteten av anmälningarna skulle det innebära att samstämmiga uppgifter lämnas från såväl bostadsupplåtaren som den flyttande, vilket innebär onödigt merarbete och administration. Skatteverket har till utredningen uppgett att myndigheten inte ser några vinster i ett återinförande av bostadsanmälningarna. De argument som fördes fram i propositionen vid upphävandet av den generella anmälningsplikten har alltså alltså giltighet. Den arbetsinsats ett återinförande skulle medföra kan inte anses vägas upp av den nytta eller effekt som ett återinförande kan förväntas ha. Till detta kommer att den nyligen i 32 c § folkbokföringslagen införda skyldigheten för myndigheter att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen är oriktig eller ofullständig kan förväntas innebära att felaktigheter i folkbokföringen kommer till Skatteverkets kännedom. Vi anser därför att det inte finns anledning att nu införa en skyldighet för bostadsupplåtare att lämna uppgifter om alla bostadsupplåtelse till Skatteverket.

Andra åtgärder riktade mot fastighetsägare

Vi har övervägt om det finns andra möjligheter med utökade krav på fastighetsägare eller motsvarande, som upplåter bostad åt annan. Då med utgångspunkten att åtgärderna ska bidra till att motverka handel med folkbokföringsadresser och till att motverka fel i folkbokföringsuppgifter till följd av utebliven anmälan om ändrad folkbokföringsadress.

En åtgärd skulle kunna vara att fastighetsägare erhåller en underrättelse från Skatteverket varje gång en person folkbokför sig på fastig-

⁴⁴ *Rätt adress* (SOU 1988:10), s. 110.

heten eller flyttar från fastigheten. Fastighetsägaren skulle då kunna kontrollera om den uppgiften är korrekt.⁴⁵

En annan tanke är att fastighetsägare av flerbostadshus skulle kunna ges möjlighet att enkelt kunna kontrollera vilka personer som är skrivna på fastigheten och att kunna titta på förändringar som skett på fastigheten samt att enkelt anmäla felaktigheter.

En fastighetsägare kan ha kontroll över vem en fastighet eller en lägenhet i fastigheten upplåts till enligt hyreskontraktet men inte över var den som hyr bostaden ska vara folkbokförd. Detsamma gäller den som hyr i andra eller tredje hand. Vi gör därför bedömningen att nu skissade åtgärder riktade mot fastighetsägaren inte skulle vara effektiva.

5.8 Gallringsfristen i SPAR

5.8.1 Utvandrade personers behov av en identitetsbeteckning

En folkbokförd person som flyttar till utlandet ska anmäla flyttningen till Skatteverket och avregistreras från folkbokföringen som utflyttad (20 och 27 §§ folkbokföringslagen). I SPAR (Statens person och adressregister) registreras att avregistrering från folkbokföringen skett grund av utflyttning och tidpunkten för detta (4 § första stycket 9 lagen [1998:527] om det statliga personadressregistret). De i SPAR registrerade uppgifterna om personen gallras när de inte längre är nödvändiga för ändamålen med behandlingen, dock senast tre år efter det att uppgiften om avregistreringen registrerades i SPAR (16 § förordningen [1998:1234] om det statliga personadressregistret, SPAR-förordningen).

För en person som har varit bosatt i Sverige, blivit folkbokförd och tilldelats ett personnummer men sedan flyttar ut från landet, uppstår ofta problem hänförliga till att uppgifterna i SPAR gallras tre år efter att utflyttningen registrerades. Uppgifterna finns därefter visserligen kvar i folkbokföringsdatabasen men är inte tillgängliga för privata organisationer som banker och försäkringsbolag genom SPAR. Detta kan innebära problem i olika avseenden, inte minst t.ex. vid instal-

⁴⁵ www.hemhyra.se/nyheter/vard-vill-ha-hjalp-av-skatteverket-borde-fa-mejl-nar-nagon-skriver-sig/.

lering av eller förnyelse av Bank-id och legitimering mot svenska myndigheter via internet.

Återvänder personen till Sverige efter tre år men inte uppfyller förutsättningarna för att folkbokföras har det personnummer som är fastställt sedan tidigare gallrats ur SPAR. Personnumret kan då inte längre i tillräcklig utsträckning tillgodose behovet av en identitetsbeteckning. Den enskilde kan i den situationen inte heller tilldelas ett identitetsnummer eller samordningsnummer.

Svenskar i Världen

Svenskar i Världen har i en skrivelse till Finansdepartementet bl.a. hemställt att gallringstiden i SPAR förlängs till tio år. Denna hemställan har överlämnats till utredningen.⁴⁶ Föreningen anför att efter avregistreringen från folkbokföringen uppkommer ofta problem för utlandsboende svenskar vid exempelvis köp och utlämning av receptbelagda mediciner, betalning av trängselskatter eller parkeringsböter eller installering av eller förnyelse av Bank-id. Problemen grundar sig i att utlandssvenskarnas adressuppgifter i SPAR gallras efter tre år. I och med detta försvinner möjligheten för olika aktörer att kommunicera med utlandssvenskarna.

Tidigare utredningar m.m.

Folkbokföringsutredningen föreslog i sitt betänkande att gallring av uppgifter om en person som avregistrerats efter utflyttning eller liknande enligt 20 § folkbokföringslagen ska ske först när uppgifter inte längre är nödvändiga för ändamålen med behandlingen.⁴⁷ Folkbokföringsutredningens förslag har inte lett till lagstiftning.

Skatteverket ansåg i en promemoria 2014, Folkbokföring och SPAR – några registerfrågor, att det fanns fördelar men även nackdelar med att spara uppgifter om utvandrade i SPAR under en längre tid. Uppgifterna uppdateras inte automatiskt och utflyttade anmäler ofta inte ny adress i utlandet. Ju längre tiden går efter utvandringstillfället desto sämre blir kvaliteten på uppgiften i folkbokföringen och därmed även i SPAR. Vidare framhöll Skatteverket att en annan källa till

⁴⁶ Regeringsbeslut 2021-04-29 (dnr Fi2019/04355).

⁴⁷ *Folkbokföringen* (SOU 2009:75), s. 110 och 470.

fel kan vara att den utflyttade avlidit i utlandet och att dödsfallet inte rapporterats till Sverige. I folkbokföringen framstår det då som att den utflyttade fortfarande är i livet och även i SPAR om gallringsreglerna skulle ändras. Skatteverket ansåg att nackdelarna med en längre gallringstid övervägde och att gallringstiden i SPAR inte borde förlängas. Skulle fördelarna anses överväga nackdelarna bedömdes en lämplig avvägning vara att förlänga gallringstiden till fem år. Skatteverket lämnade även förslag på hur en sådan bestämmelse kunde utformas.⁴⁸

Skatteverket har därefter i sitt remissyttrande över Finansdepartementets promemoria Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen⁴⁹ ansett att gallringsfristen för uppgift om avregistrering från folkbokföringen för utflyttade enligt 20 § folkbokföringslagen bör förlängas till sex år. Skatteverket bedömer nu att den korta gallringsfristen innebär att utflyttade personer med fortsatt stark anknytning till Sverige (exempelvis gränsgångare) efter förhållandevis kort tid tappar kontakt med företag i Sverige såsom banker, försäkringsbolag m.fl. och att synpunkter på den korta gallringsfristen för utflyttade regelmässigt framförs till SPAR.

5.8.2 Gallringsfristen bör förlängas

Utredningens förslag: Gallringsfristen för uppgifter i SPAR om en person som avregistrerats från folkbokföringen på grund av utflyttning förlängs till fem år.

Om den utvandrade anmäler ett behov av att uppgifterna kvarstår i SPAR innan fem år gått, skjuts gallringsfristen upp ytterligare fem år. En sådan anmälan måste därefter ske vart femte år för att uppgifterna inte ska gallras.

Har uppgifterna redan gallrats får de efter anmälan återinföras.

Det är uppenbart att det för utvandrade personer kan finnas ett behov av att kunna använda personnumret som identitetsbeteckning även efter att de avregistrerats från folkbokföringen för att inte få praktiska problem i vardagen. Någon möjlighet att få ett identitetsnum-

⁴⁸ Skatteverket promemoria 2014-02-17, Folkbokföring och SPAR – några registerfrågor (bilaga 1 till dnr 131 798320-12/113), s. 54.

⁴⁹ Fi2020/00131.

mer eller samordningsnummer har inte denna persongrupp, trots att olika individer kan ha en stark anknytning kvar till Sverige, t.ex. genom ett fritidsboende. Det finns därför anledning att försöka underlätta för utvandrade personer att ha en fungerande identitetsbeteckning genom en förlängning av den nuvarande gallringsfristen.

Svenskar i Världen har hemställt att fristen bestäms till tio år medan Skatteverket föreslår sex år. Som Skatteverket pekat på i sin promemoria 2014 är en förlängning inte oproblematis. Innehåller SPAR en felaktig folkbokföringsuppgift, t.ex. på grund av att en person avlidit utan att det rapporterats till folkbokföringsdatabasen, får uppgiften spridning i samhället under en längre tid. En mycket lång gallringsfrist är därför inte lämplig. Å andra sidan är den nuvarande treårsfristen väl snäv.

Adress i utlandet, eller adress till någon som kan vidarebefordra försändelser till den utlandsboende, kan registreras i folkbokföringsdatabasen för en person som tidigare har varit folkbokförd. Adress får även registreras i SPAR. Adressen har för svenska medborgare bl.a. betydelse för röstlängden. En svensk medborgare som flyttar till utlandet kvarstår i röstlängden i tio år. Anmäls ny adress utomlands kvarstår personen i röstlängden ytterligare tio år från det att Skatteverket registrerat adressen (5 kap. 2 § vallagen [2005:837]). Enligt Svenskar i Världen ligger en förlängning av gallringsfristen till tio år i linje med bestämmelserna om röstlängd.

Enligt vår mening kan en bättre lösning vara att förlänga den nuvarande gallringsfristen och kombinera det med en möjlighet till ytterligare förlängning när det finns behov. Oavsett vilken tidsgräns som bestäms kan den ändå i det enskilda fallet vara för kort. Det är inte ovanligt att någon som varit folkbokförd alltjämt har en viss anknytning till Sverige efter utflyttningen t.ex. genom att under en längre tidsperiod äga ett fritidshus i landet som föranleder tillfälliga vistelser i landet. Vi föreslår därför att gallringsfristen förlängs från tre till fem år och att det införs en möjlighet för utvandrade personer att anmäla fortsatt behov av att uppgifterna behandlas i SPAR i ytterligare femårsperioder. Förmodligen uppmärksammar den enskilde inte att han eller hon inte finns kvar i SPAR förrän det uppstår problem i något sammanhang. Det bör därför finnas en möjlighet att även efter det att gallring skett kunna göra en anmälan om att uppgifterna åter ska få behandlas i SPAR. Den omständigheten att uppgifter om en person som är utflyttad får behållas i SPAR under en längre tid liksom åter-

föras efter gallring förändrar inte det förhållandet att personen fortsatt är avregistrerad från folkbokföringen som utflyttad och att han eller hon därmed inte är folkbokförd i Sverige.

Våra förslag innebär ändringar i 16 § SPAR-förordningen.

6 Säkrare identitetskontroll vid folkbokföring

6.1 Vårt uppdrag

I vårt uppdrag ingår att föreslå åtgärder som minskar risken för att oriktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen. När en person folkbokförs eller vill ändra sina identitetsuppgifter är det viktigt att uppgifterna kan fastställas på ett säkert sätt. Noggranna identitetskontroller kan även bidra till att motverka att en person använder sig av flera person-, samordnings- eller identitetsnummer. Skatteverket har utarbetade rutiner för identitetskontroll som i och för sig framstår som ändamålsenliga (avsnitt 4.4.4). Det finns emellertid behov av att ytterligare stärka kontrollen av en persons identitet i samband med folkbokföring vid flytt till Sverige.

6.2 Identitetsbegreppet i folkbokföringen

Utredningens bedömning: Begreppet identitet i folkbokföringslagen innefattar uppgift om namn, födelsetid och medborgarskap.

Utredningens förslag: Det tydliggörs i folkbokföringslagen att en anmälan om inflyttning till landet också ska innehålla uppgift om födelsetid och medborgarskap.

Utöver att fastställa en persons bosättning, innefattar folkbokföring enligt 1 § folkbokföringslagen (1991:481) registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som får förekomma i folkbokföringsdatabasen. När dessa uppgifter har registrerats i folkbokföringsdatabasen aviseras de på olika sätt ut i samhället. Precis som vid t.ex.

utfärdande av pass, utförs en identitetskontroll som ett led i prövningen av om en person ska folkbokföras efter att ha anmält flytt till Sverige. För att kunna fastställa vad en sådan identitetskontroll ska innebära och vilka uppgifter om en person den ska syfta till att klarlägga, är det relevant att reda ut vilka personuppgifter som kan anses ingå i begreppet identitet vid prövning av ett folkbokföringsärende om inflyttning från utlandet.

Identitetsbegreppet som sådant förekommer inte bara i folkbokföringslagen utan också i exempelvis lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, utlänningslagen (2005:716), passlagen (1978:302) och lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige. Någon legaldefinition av begreppet identitet finns emellertid inte. Det saknas även vägledande förarbetsuttalanden om begreppets närmare innebörd.¹ Vägledning kan hämtas från rättspraxis inom utlänningsrätten. I ärenden om svenskt medborgarskap och om uppehållstillstånd anses identiteten bestå av sökandens namn, födelseid och, som huvudregel, medborgarskap (MIG 2010:17, MIG 2012:1 och MIG 2019:18).² Även i folkbokföringsärenden anses identiteten bestå av dessa uppgifter.

När det gäller uttrycket övriga personuppgifter omfattar det uppgifter om familj och andra förhållanden som får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Uppgifter om exempelvis civilstånd, familjeförhållanden och bostadsadress ingår inte i identitetsbegreppet, men är uppgifter som kan kopplas till en persons identitet och som ska registreras i folkbokföringsdatabasen.

I 28 § andra stycket folkbokföringslagen finns bestämmelser om vad en anmälan om inflyttning ska innehålla. Där framgår att anmälan bl.a. ska innehålla namnet på den inflyttande, men att uppgift om födelseid och medborgarskap ska finnas med i anmälan framgår inte klart. Mot bakgrund av att dessa uppgifter är centrala för innehållet i identiteten anser vi att de bör nämnas uttryckligen. Detta görs genom ett förslag till ändring av 28 § folkbokföringslagen.

¹ Prop. 1997/98:178 *Medborgarskap och identitet*, s. 15 och Sandesjö och Björk, *Medborgarlagstiftningen*, JUNO version 4, uppdaterad 2019-09-01, kommentaren till 11 § under rubriken Identitetsvillkoret, punkt 1, *Ett säkert statligt ID-kort med e-legitimation* (SOU 2019:14), s. 90.

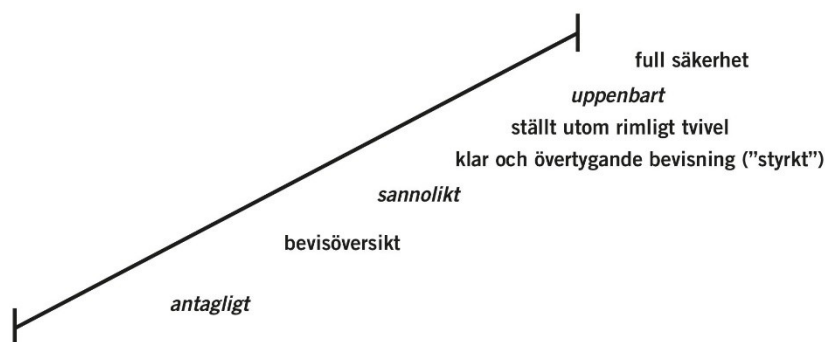
² Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående registrering av identitetsuppgifter 2021-04-23 (RS/063/2021).

6.3 Beviskrav vid bedömning av identitet

6.3.1 Kort om bevisbörda och beviskrav

Beviskraven och deras nivåer inom förvaltningsrätten är mer oklara än vad som gäller för brottmål och tvistemål. En orsak till det kan vara att förvaltningsprocessen innehåller mål av en rad olika slag som medför olika lösningar av såväl bevisbördefrågan som kraven på bevisningens styrka.³ De olika beviskraven inom förvaltningsrätten kan beskrivas genom följande illustration.⁴

Figur 6.1 Illustration av bevisvärdering



Källa: Diesen, Christian, Kapitel IV Bevisvärdering i Flyktingärenden, i Andersson, Simon m.fl. *Prövning av migrationsärenden*, JUNO version 3 2017, avsnitt 4. Beviskravet (s. 245).

Att ett visst förhållande ska vara styrkt innebär alltså att det ställs högre krav på bevisningen än vad som gäller för beviskravet sannolikt, men ändå lägre än brottmålsprocessens krav på ställt utom rimligt tvivel.

6.3.2 Beviskrav vid identitetskontroller

I ärenden om svenskt medborgarskap finns i 11 § 1 lagen om svenskt medborgarskap ett uttalat lagkrav på att en persons identitet ska vara styrkt. Av 12 § andra stycket i samma lag framgår att en sökande som inte kan styrka sin identitet enligt 11 § 1 får naturaliseras, endast om han eller hon sedan minst åtta år har hemvist i landet och gör sanno-

³ HFD 2013 ref. 61 och HFD 2019 ref. 9.

⁴ Diesen, Christian, Kapitel IV Bevisvärdering i Flyktingärenden, i Andersson, Simon m.fl. *Prövning av migrationsärenden*, JUNO version 3 2017, avsnitt 4. Beviskravet, s. 243 ff.

likt att den uppgivna identiteten är riktig. Regeringen anförde vid införande av undantaget att kravet på att sökanden i medborgarskapsärenden skulle kunna styrka sin identitet alltjämt skulle utgöra grundprincip.⁵

I ärenden om ansökan om identitetskort för folkbokförda finns i 2 § lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige och 3 § förordningen (2015:904) om identitetskort för folkbokförda i Sverige krav på att sökanden ska inställa sig personligen hos Skatteverket och styrka sin identitet och övriga personuppgifter. Av 3 § samma lag framgår att om sökanden har uppehållstillstånd i Sverige ska han eller hon anses ha styrkt sin identitet om de uppgifter som lämnas i ansökan om identitetskort stämmer överens med vad som har registrerats i fråga om uppehållstillståndet. Identiteten ska dock inte anses styrkt på detta sätt om särskilda skäl talar emot det. Enligt Skatteverkets föreskrifter om identitetskort ska sökanden som huvudregel styrka sin identitet genom uppvisande av en godtagbar identitetshandling.⁶

Av 6 § passlagen framgår att en svensk medborgare som ansöker om pass ska inställa sig personligen och styrka sin identitet, sitt svenska medborgarskap och övriga personuppgifter. Motsvarande krav gäller enligt 2 § förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort även vid ansökan om nationellt identitetskort.

I ärenden om uppehållstillstånd finns inte något uttalat krav på att personens identitet ska vara styrkt för att uppehållstillstånd ska beviljas, men utgångspunkten är att så ska vara fallet. I syfte att bl.a. tydliggöra tillämpningen inom Migrationsverket av olika beviskrav för identitet och för att klargöra vilka beviskrav som gäller för de olika grunderna för uppehållstillstånd har Migrationsverket utfärdat ett rättsligt ställningstagande.⁷ Migrationsverket och migrationsdomstolarna använder begreppen klarlagd, styrkt och sannolik som mått på bevisningens styrka. Med begreppet klarlagd identitet avser Migrationsverket detsamma som styrkt identitet. För flyktingar och andra skyddsbehövande är enligt förarbetena identitetsfrågan av sekundär betydelse, även om stora ansträngningar görs för att klarlägga identiteten. Kan en asylsökande inte styrka sin identitet ska han eller hon göra den sannolik i asylprövningen inför uppehållstillstånd.⁸

⁵ Prop. 1997/98:178 *Medborgarskap och identitet*, s. 15 f.

⁶ 3 och 4 §§ SKVFS 2009:14.

⁷ Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd, 2021-03-18, RS/037/2021.

⁸ Prop. 1997/98:178 *Medborgarskap och identitet*, s. 10.

6.3.3 Styrkt identitet krävs

Utredningens bedömning: Den huvudregel vid folkbokföring på grund av flytt till Sverige som utbildats i praxis och som innebär att en inflyttande ska styrka de uppgifter som identiteten anses bestå av (namn, födelsetid och medborgarskap) behöver inte lagfästas.

Av 1 § folkbokföringslagen framgår att folkbokföring, utöver bosättning, även innefattar registrering av uppgifter om en persons identitet, familj och andra förhållanden som får förekomma i folkbokföringsdatabasen. I förarbetena uttalade regeringen att registreringen av identitetsuppgifter m.m. även innefattar viss prövning av uppgifterna.⁹ Det saknas emellertid tydliga uttalanden om vilka beviskrav som ska gälla för en sådan prövning. Det framgår att det är angeläget att registreringen blir riktig på så sätt att den speglar verkliga förhållanden och att det underlag som ligger till grund för ett beslut om registrering kan vara svårbedömt och ge upphov till olika tolkningar, särskilt när underlaget utgörs av utländska handlingar eller uppgifter. Vidare nämns att det vid anmälan om inflyttning från utlandet normalt krävs att handlingar som utvisar civilståndsförhållanden m.m. visas upp.¹⁰

Av vår kartläggning framgår att Skatteverket som utgångspunkt ställer som krav att en inflyttande ska styrka de uppgifter som identiteten anses bestå av (namn, födelsetid och medborgarskap) och också övriga personuppgifter (se avsnitt 4.4.4–4.4.6). Av förarbetena vid införandet av systemet med samordningsnummer tydliggjordes att en inflyttandes identitet ska vara klarlagd, dvs. styrkt, och att Skatteverket behöver göra en fullständig identitetskontroll innan tilldelning av personnummer. Regeringen betonade att tilldelningen av personnummer måste grundas på en identitetskontroll som uppfyller högt ställda krav på säkerhet för att tilltron till personnumret som identifikationsbegrepp ska upprätthållas. En sådan identitetskontroll motverkar personförväxling och öppnar möjlighet för en säker överföring av tillförlitliga personuppgifter.¹¹ Skatteverkets utgångspunkt att en identitet ska vara styrkt stöds alltså av förarbetena och bör alltså utgöra huvudregel.

⁹ Prop. 1994/95:94 *Ändringar i folkbokföringslagen, m.m.*, s. 14 f.

¹⁰ Prop. 1990/91:153 *om ny folkbokföringslag*, s. 112 och 138.

¹¹ Prop. 1997/98:9 *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.*, s. 78 f. och 82 f.

Det finns emellertid personer med uppehållstillstånd som ska folkbokföras trots att de inte kan styrka sin identitet, exempelvis personer som beviljats uppehållstillstånd därför att han eller hon är flykting eller alternativt skyddsbehövande.

Omfattningen av tveksamheterna i uppgifterna om identitet kan skilja sig från person till person. Skatteverket kan även göra en egen bedömning av uppgifterna som avviker från den som Migrationsverket gör.

Hos Skatteverket, liksom hos Migrationsverket, ligger bevisbördan för uppgifter om identitet och övriga personuppgifter på den enskilde. I enlighet med principerna i svensk rätt om fri bevisföring och fri bevisvärdering kan identiteten och övriga personuppgifter göras sannolik med hjälp av andra handlingar än identitetshandlingar.

Utredningen har övervägt om det, i likhet med den reglering som finns vid ansökan om id-kort för folkbokförda och i medborgarskapslagstiftningen, även ska framgå direkt av lagstiftningen vilket beviskrav som ska gälla vid folkbokföring på grund av flytt till Sverige. Att vid folkbokföring som huvudregel gäller att identiteten ska vara styrkt är emellertid fast praxis. En lagregel om villkor om identitet skulle behöva ta höjd även för behovet av att folkbokföra personer som inte kan styrka sin identitet och skulle bli komplicerad. Något behov av en lagreglering kan inte heller sägas finnas. Det är därför utredningens bedömning att någon bestämmelse om beviskrav inte bör införas i folkbokföringslagen.

6.4 Ansvar för identitetsbedömningar

6.4.1 Bakgrund

Skatteverket beslutar enligt 34 § folkbokföringslagen i ett folkbokföringsärende om inflyttning till landet. Bedömningen av en persons identitet utgör en viktig del i ett sådant ärende. Skatteverkets prövning av om en person med uppehållstillstånd ska folkbokföras och tilldelas personnummer, föregås av Migrationsverkets identitetsutredning och identitetsbedömning i uppehållstillståndsfrågan.¹²

I betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), härefter Valfärdsbrottsutredningen, påpekas att det saknas en gemensam syn hos Skatteverket och Migra-

¹² Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation (SOU 2019:14), s. 207.

tionsverket i frågan om när en identitet ska anses ha gjorts sannolik eller har styrkts och att det saknas en samlad reglering att luta sig mot. Valfärdsbrottsutredningen framhåller även att det i olika sammanhang kan finnas olika krav på med vilken säkerhet en identitet måste vara fastställd eftersom myndigheterna har olika syften och uppdrag. Utredningen lyfte fram att enhetliga bedömningar vid identifieringen motverkar förekomsten av oriktiga identiteter och framhåller att exempelvis Migrationsverkets bedömning av identiteter vid uppehållstillstånd får betydelse för Skatteverkets prövning i ett senare beslut om folkbokföring. En tänkbar ordning skulle enligt betänkandet kunna vara att ge en myndighet ett övergripande ansvar för identitetsrelaterade frågor vilket skulle kunna leda till en enklare ordning för allmänheten, mer rättssäker och enhetlig handläggning och större effektivitet ur ett serviceperspektiv. Enhetliga processer och kompetenskrav för handläggare som ska fastställa identiteter och bedöma identitetshandlingar ansågs skapa en högre kvalitet och ge bättre förutsättningar att upptäcka och spåra identitetsrelaterade brott och bedrägerier kopplade till oriktiga identiteter.¹³

Migrationsverket har i sitt remissyttrande över betänkandet framhållit att en ökad samsyn mellan Migrationsverket och Skatteverket rörande identitetsfrågor skulle vara värdefull och att en utredning med sådan inriktning framstår som önskvärd.¹⁴ Även Skatteverket har i sitt remissyttrande lyft fram att det finns behov av att se över förutsättningarna för ett gemensamt regelverk för identitetsrelaterade frågor.

6.4.2 Skatteverket ska ansvara för bedömningen

Utredningens bedömning: Skatteverket ska alltjämt ha ansvaret för att utföra identitetsbedömningar i folkbokföringsärenden vid anmälan om flytt till Sverige.

Valfärdsbrottsutredningen har alltså framhållit att en tänkbar ordning skulle kunna vara att ge en myndighet ansvar för identitetsrelaterade frågor i stället för att identitetsbedömningar görs av såväl Migrationsverket som Skatteverket. Valfärdsbrottsutredningen har även föresla-

¹³ *Kvalificerad valfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 295–296 och 299–301.

¹⁴ Migrationsverkets remissyttrande 2017-08-28 (dnr 1.4.1-2017-607202), s. 1.

git att det ska tillsättas en utredning för att se över den lösningen. Förslagen från Vålfärdsbrottsutredningen bereds inom Regeringskansliet. Det har även till vår utredning lyfts fram att det bör övervägas om de identitetsbedömningar som ska ske inom folkbokföringen bör göras av Polismyndigheten i likhet med förslaget från 2017 års ID-kortsutredning om att samla ansvaret för utfärdandet av identitetshandlingar hos Polismyndigheten.¹⁵

Polismyndigheten framhålls i det sammanhanget som den myndighet som har störst kompetens och erfarenhet av att pröva om en person har styrkt sin identitet eller inte. Polismyndigheten har stor erfarenhet av identitetsbedömningar även i den polisiära verksamheten och sådana bedömningar är inte ett ovanligt inslag vid inre utlänningskontroll enligt utlänningslagen. Som 2017 års ID-kortsutredning konstaterat är de identitetsbedömningar som görs i ett folkbokföringsärende dock delvis av annat slag och har ett annat syfte än den identitetsbedömning som görs i samband med utfärdande av en identitetshandling. Vi kan instämma i att det finns fördelar från säkerhetsynpunkt att en myndighet som senare ska utfärda identitetshandlingar gör en fristående bedömning av om en identitet är styrkt eller inte. Det är ett av motiven till att 2017 års ID-kortsutredning föreslår att ansvaret för att utfärda identitetshandlingar ska läggas på Polismyndigheten.¹⁶

Från vår synvinkel framstår det emellertid som att erfarenheten och kompetensen att bedöma en identitet utifrån andra handlingar än identitetshandlingar, framför allt finns hos Migrationsverket och Skatteverket. I samband med beslut om folkbokföring måste, utöver en persons identitet, även övriga personuppgifter som ska registreras i folkbokföringsdatabasen kontrolleras. Skatteverket bör därför alltså bör ha ansvaret för identitetsbedömningarna i folkbokföringen.

6.5 Personlig inställelse

6.5.1 Gällande rätt

Enligt 23 § folkbokföringslagen ska en anmälan eller ansökan göras skriftligen om inte annat anges i lagen. Om det finns särskilda skäl får Skatteverket enligt samma bestämmelse begära att en anmälan, ansö-

¹⁵ *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* (SOU 2019:14), s. 204 ff.

¹⁶ *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* (SOU 2019:14), s. 207 f.

kan eller uppgift ska lämnas vid personlig inställelse. Enligt förarbetena till nuvarande folkbokföringslag ska möjligheten att begära personlig inställelse användas sparsamt och endast i de fall då det är av väsentlig betydelse för en riktig folkbokföring.

Skatteverkets utgångspunkt är att en anmälan om inflyttning från utlandet är av sådan karaktär att det normalt krävs personlig inställelse på ett servicekontor eller skattekontor (se avsnitt 4.4.2). Denna tillämpning har stöd i förarbetena som anger att personligt besök bör kunna begäras vid invandring om det behövs på grund av språksvårigheter eller oklara personuppgifter.¹⁷ Skatteverkets rutin är vidare att en anmälan om återinvandring i normalfallet ska lämnas vid personlig inställelse, oberoende av medborgarskap och tidigare bosättningsland. Att Skatteverket kräver personlig inställelse vid invandring och återinvandring hänger samman med verkets krav på att en inflyttande ska visa upp handlingar som styrker identiteten och övriga personuppgifter.

6.5.2 Den som anmäler flytt till Sverige ska inställa sig personligen

Utredningens förslag: En person som anmäler inflyttning från utlandet ska inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll. Detsamma ska gälla den som är avregistrerad från folkbokföringen som försvunnen och som åter ska folkbokföras.

Skatteverket ska kunna efterge kravet på personlig inställelse om det finns särskilda skäl för det.

Den identitetskontroll som sker innan folkbokföring är av stor betydelse för att motverka att oriktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen. När en person väl har folkbokförts, sprids uppgifterna i samhället. Att en inflyttande som utgångspunkt ska inställa sig personligen för att styrka sin identitet är en sådan väsentlig grundprincip att den bör anges uttryckligen i lagen. Personlig inställelse bör gälla som huvudregel för alla som anmäler flytt till Sverige, oberoende av medborgarskap och tidigare bosättningsland.

Vår bedömning är alltså att ett lagstadgat krav på att anmälaren ska inställa sig personligen för identitetskontroll ska gälla för anmälningar

¹⁷ Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag, s. 138.

om inflyttning från utlandet enligt 26 § första stycket folkbokföringslagen. Motsvarande ska även gälla om en person som är avregistrerad som försvunnen och åter ska folkbokföras (26 § andra stycket första ledet).

Kravet på att anmälaren ska inställa sig personligen för identitetskontroll bör emellertid inte gälla för barn som ska folkbokföras här i landet enligt 2 a § eller 3 § tredje stycket folkbokföringslagen (26 § andra stycket andra ledet). Vid folkbokföring av barn enligt 2 a § kan barnet folkbokföras genom att vårdnadshavarna anmäler flyttning till Sverige för barnet enligt 26 § andra stycket och Skatteverket kräver i dag enligt sina rutiner inte personlig inställelse för barnet eller föräldrarna. Ett barn som vistats i landet sedan födelsen utan att vara folkbokförd kan enligt 3 § tredje stycket folkbokföras om det efter en längre eller kortare tid i Sverige, skulle få fastare anknytning till landet.

Undantag från kravet på personlig inställelse

Eftersom det kan uppstå situationer där kravet på personlig inställelse av olika anledningar inte kan infrias eller är obehövligt, bör det finnas möjlighet för Skatteverket att undanta personer från kravet. Undantag bör komma i fråga endast om det finns särskilda skäl för det. Särskilda skäl för att efterge kravet på personlig inställelse kan t.ex. föreligga om en inflyttande person har kunnat identifieras på annat tillförlitligt sätt. Det bör hållas i åtanke att det i framtiden kan komma andra, i dag inte överblickbara, möjligheter till säker identifiering som kan medföra att kravet på personlig inställelse inte behöver upprätthållas i vissa ärenden och att det då finns anledning att vara mindre restriktiv med att efterge kravet.

Vidare behöver det finnas utrymme för att personer som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan inställa sig personligen ges möjlighet att lämna anmälan på annat sätt än genom personlig inställelse. Utifrån kartläggningen av Skatteverkets rutiner framgår att det i dag rör sig om ett fåtal fall där en inflyttande person till följd av sjukdom eller hälsotillstånd inte har kunnat inställa sig personligen vid anmälan om inflyttning. Att i sådana fall kontrollera den inflyttandes identitet genom exempelvis en dialog med vårdgivaren och bestyrkta kopior av identitetshandlingar framstår som ett godtagbart sätt att försäkra sig om den inflyttandes identitet (se avsnitt 4.4.2).

Sammanfattningsvis föreslår vi att det införs en ny bestämmelse, 26 a §, i folkbokföringslagen. Den föreslagna regleringen ska gälla generellt, oavsett medborgarskap, och är en författningsreglering av rutiner som redan i dag tillämpas av Skatteverket vid inflyttning till landet. Eftersom regleringen redan i dag tillämpas i praktiken, bedöms förslaget inte medföra någon fördröjning i handläggningen av folkbokföringsärenden om inflyttning till landet. Förslagen bedöms därför förenliga med de krav som unionslagstiftningen och nationell lagstiftning ställer när det gäller att garantera den fria rörligheten för personer inom EU och EES.

6.6 Kontroll av handlingar

6.6.1 Identitetshandlingars betydelse vid identitetskontroller

Identitetshandlingar spelar en avgörande roll vid Skatteverkets identitetskontroller. Sådana handlingar innehåller, om de utfärdats på ett säkert sätt, ofta de uppgifter om en person som behövs för att fastställa hans eller hennes identitet. I många identitetshandlingar lagras dessutom biometriska uppgifter som kan användas för att kontrollera handlingens äkthet och innehavarens identitet.

Folkbokföringslagen innehåller inga bestämmelser om uppvisande eller överlämnande av specifika handlingar i samband med folkbokföring. I samband med att uppehållsrätt infördes som en förutsättning för folkbokföring på motsvarande sätt som uppehållstillstånd, och folkbokföringslagen och folkbokföringsförordningen anpassades till rörlighetsdirektivet fördes i förarbetena ett resonemang om vilka handlingar som kan krävas av en inflyttande.¹⁸ Rörlighetsdirektivet innehåller bestämmelser som begränsar vilka handlingar som får krävas av en unionsmedborgare och dennes familjemedlemmar vid registrering eller ansökan om uppehållskort. Bestämmelserna genomfördes i svensk rätt genom bestämmelserna i 3 a kap. 8–9 §§ i utlänningsförordningen (2006:97).¹⁹ Regeringen menade att det även i samband med folkbokföring borde regleras vilket underlag som kan avkrävas en enskild som gör gällande uppehållsrätt och att detta borde ske i för-

¹⁸ Prop. 2012/13:120 *Folkbokföringen i framtiden*, s. 2 och 41 f.

¹⁹ 3 a kap. 8 § och 8 a § utlänningsförordningen upphävda och 3 a kap. 9 § ändrad genom förordning SFS 2014:185.

ordningsform.²⁰ Av 9 och 10 §§ folkbokföringsförordningen framgår därför att Skatteverket får begära att EES-medborgare och deras familjemedlemmar ska visa upp bl.a. ett giltigt pass eller ett giltigt identitetskort vid anmälan enligt 26 § folkbokföringslagen.

Utlänningslagstiftningen

Som huvudregel krävs enligt 2 kap. 1 § utlänningslagen att en utlänning som reser in eller vistas i Sverige ska ha pass. I 2 kap. 4 § utlänningsförordningen finns bestämmelser om när en handling får godtas som pass och vad handlingen ska innehålla för närmare uppgifter. Handlingen ska vara utfärdad av behörig myndighet i det land där innehavaren är medborgare. I handlingen ska finnas

1. uppgifter om innehavarens medborgarskap och fullständiga namn samt födelsedatum och födelseort,
2. uppgift om handlingens giltighetstid,
3. innehavarens namnteckning,
4. uppgift om vilken myndighet som har utfärdat handlingen,
5. uppgift om handlingens giltighet för resa till Sverige, och
6. ett välliknande fotografi av innehavaren.

En handling får inte godtas som pass om den inte tillåter återresa till hemlandet eller inresa till tredje land. Handlingen ska vara avfattad på svenska, danska, norska, engelska, franska, italienska, spanska eller tyska eller vara försedd med bestyrkt översättning till något av dessa språk.

Om det finns särskilda skäl kan en resehandling som inte innehåller innehavarens namnteckning eller är avfattad på angivna språk eller försedd med bestyrkt översättning godtas som hemlandspass (2 kap. 5 § utlänningsförordningen). Särskilda regler finns även för barn under fem år. Enligt 2 kap. 5 § utlänningsförordningen måste innehavarens identitet alltid kunna fastställas med stöd av handlingen.

Bestämmelser om uppehållsrätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar finns i 3 a kap. utlänningslagen. I 3 a kap. 9 § utlän-

²⁰ Prop. 2012/13:120 *Folkbokföringen i framtiden*, s. 2 och 41 f.

ningsförordningen regleras vilka handlingar Migrationsverket får kräva att sökanden visar upp i samband med utfärdande av det uppehållskort som Migrationsverket ska utfärda för en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en EES-medborgare (3 a kap. 10–12 a och 14 §§ utlänningslagen).

Enligt 2 kap. 17 § utlänningsförordningen gäller ett identitetskort för en utlänning som är medborgare i den utfärdande staten som utvisar medborgarskap och som har utfärdats av en behörig myndighet i en EES-stat eller Schweiz som pass vid utlännings ankomst till och vid utresa från Sverige samt under den tid utlännings har rätt att vistas här. Detsamma gäller identitetskort som har utfärdats av behörig myndighet i en annan stat än EES-stat eller Schweiz för en schweizisk medborgares make, för deras barn som är under 21 år eller som är beroende av dem för sin försörjning och för släktingar i närmast föregående led till sådan utlänning eller hans eller hennes make och som är beroende av dem, om familjemedlemmen är medborgare i den staten och medborgarskapet framgår av identitetskortet.

6.6.2 Handlingar ska överlämnas efter begäran

Utredningens förslag: En person som inställer sig hos Skatteverket för identitetskontroll i anledning av en anmälan om flytt till Sverige, ska på begäran vara skyldig att överlämna pass, identitetskort eller motsvarande handling för kontroll.

Den som har beviljats uppehållstillstånd ska på begäran överlämna sitt uppehållstillståndskort för kontroll.

Enligt Skatteverkets arbetsbeskrivning ska i samband med anmälan om flyttning till Sverige, identiteten styrkas med en resehandling i original. Som regel kräver Skatteverket vidare att resehandlingen ska vara utfärdad på ett från identitetssynpunkt säkert sätt. En person kan dock ha beviljats uppehållstillstånd av Migrationsverket trots att identiteten inte är styrkt och Skatteverket utgår då normalt utifrån de personuppgifter som framgår av uppehållstillståndskortet. Skatteverket kan även göra en egen bedömning utifrån visat underlag. För att Skatteverket ska godta en handling som pass ska den normalt innehålla de uppgifter som framgår av 2 kap. 4 § utlänningsförordningen. Skatteverkets rutiner tar alltså sin utgångspunkt i de regler som finns

i utlänningslagen med tillhörande förordning om vilka uppgifter som ska framgå av ett pass för att godtas som en resehandling, vilket framstår som en lämplig ordning.

EES-medborgare som uppger sig ha uppehållsrätt och familjemedlemmar till dessa ska enligt 9 och 10 §§ folkbokföringsförordningen, på Skatteverkets begäran, visa upp bl.a. giltigt pass eller identitetskort. Även nordiska medborgare är enligt artikel 2 punkt 1 i lagen (2005:268) om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring skyldiga att visa upp pass eller motsvarande för Skatteverket.

Vi har övervägt om det även för andra inflyttande bör ställas krav i författning på att särskilda identitetshandlingar ska visas upp eller överlämnas vid identitetskontroll i anledning av en anmälan om flytt till Sverige. Ett starkt argument för att författningsreglera krav på uppvisande eller överlämnande av vissa identitetshandlingar är att det som huvudregel bör ställas samma krav på alla inflyttande från utlandet som för nordiska medborgare och för EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

Enligt Skatteverkets ställningstagande om styrkande av identitet vid flyttning till Sverige är alltså utgångspunkten att den inflyttande ska styrka sin identitet (namn, födelsetid och medborgarskap) och andra personuppgifter med en passhandling (hemlandspass, främlingspass, resedokument) eller nationellt identitetskort i original från EES-stat eller Schweiz.²¹ För passhandlingar och identitetskort finns i regel särskilda standarder och krav som innebär att handlingen utgör ett säkert verktyg för identifiering. Standarder för utformning av resehandlingar har skapats av FN-organet International Civil Aviation Organization (ICAO), som de flesta av världens länder är anslutna till och förutsätts följa (se även avsnitt 4.4.4.). Det är därför viktigt att just sådana handlingar kan kontrolleras i samband med anmälan om flytt till Sverige. Ett krav på uppvisande/överlämnande av giltigt pass eller identitetskort överensstämmer även med vad som i dagsläget gäller för EES-medborgare enligt 9 och 10 §§ folkbokföringsförordningen. Med pass (hemlandspass) bör även kunna jämföras andra typer av handlingar så som t.ex. främlingspass och resedokument.

Bestämmelserna i 9 och 10 §§ folkbokföringsförordningen för EES-medborgare innebär enligt sin ordalydelse att Skatteverket får

²¹ Skatteverkets ställningstagande Styrkande av identitet vid flyttning till Sverige, daterat den 23 november 2018, s. 2.

begära uppvisande av giltigt pass eller identitetskort. För att närmare kontroll av en handling ska kunna genomföras på bästa sätt, är det enligt vår mening inte tillräckligt att handlingen visas upp av den enskilde. I stället föreslår vi att det bör framgå av författningstexten att handlingen på begäran ska överlämnas till Skatteverket. Det går att argumentera för att uttrycket ”uppvisa” omfattar ett krav på överlämnande. Uttrycket ”överlämna” har emellertid valts i såväl 5 a § passlagen som 9 kap. 1 och 9 §§ utlänningslagen, bestämmelser som avser kontroll av handlingar vid in- och utresa och under vistelse i landet, och samma uttryck bör lämpligen användas även i folkbokföringslagen.

I linje med principen om fri bevisprövning bör bedömningen av om en person har styrkt sin identitet göras mot bakgrund av samtliga omständigheter i ärendet. Bestämmelsen bör därför utformas som en möjlighet för Skatteverket att begära att handlingar överlämnas om verket ser behov av det. Bestämmelsen bör också innebära en skyldighet för den enskilde att efter en sådan begäran överlämna efterfrågade handlingar. En sådan reglering öppnar även upp för möjligheten att kontrollera biometriska uppgifter i vissa handlingar (se närmare 7 kap.). Eftersom de föreslagna bestämmelserna innebär relativt ingripande skyldigheter för den enskilde, bör de enligt vår bedömning framgå direkt av folkbokföringslagen. Vi föreslår att bestämmelsen placeras som en ny 26 b §.

Genom 8 kap. 7 § regeringsformen tillförsäkras regeringen en direkt rätt att besluta om föreskrifter. Föreskriftsrätten omfattar dels föreskrifter om verkställighet av lag, dels föreskrifter som inte enligt grundlag ska beslutas av riksdagen. Med verkställighetsföreskrifter avses dels tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär, dels föreskrifter som i och för sig kompletterar en lag i materiellt hänseende men inte tillför något väsentligt nytt. Verkställighetsföreskrifter får inte innebära att den enskilde utsätts för ytterligare åligganden eller ingrepp.²² Vår bedömning är att Skatteverket bör få meddela närmare föreskrifter om vilka handlingar som kan godtas som pass, identitetskort eller motsvarande handling. Sådana föreskrifter kompletterar i och för sig lagen i materiellt hänseende, men tillför inte något väsentligt nytt eftersom ramen för Skatteverkets bedömning framgår av lagtexten. Skatteverket bör även få meddela föreskrifter om hur identitetskontrollen och därmed även kontroll av biometriska uppgifter ska utföras prak-

²² *Normgivningsmakten* (SOU 2008:42), s. 37 f.

tiskt (se även avsnitt 7.6.4). I det här fallet är det fråga om tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. Ett bemyndigande för Skatteverket att meddela närmare föreskrifter i detta avseende föreslås i 16 § folkbokföringsförordningen.

Särskilt om uppehållstillståndskort

Flyktingar och personer som kommer från länder utan fungerande statlig administration kan i många fall sakna giltiga identitetshandlingar. Om en sådan person beviljas uppehållstillstånd ska han eller hon i regel också folkbokföras. Av 4 § folkbokföringslagen framgår att en utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige, får folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt eller om det finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras.

För att stärka identitetskontrollen vid folkbokföring, föreslår vi att den som har beviljats uppehållstillstånd på begäran ska överlämna sitt uppehållstillståndskort för kontroll. En sådan bestämmelse öppnar enligt vår bedömning även upp för möjligheten för Skatteverket att kunna kontrollera de biometriska uppgifter som lagras i uppehållstillståndskortet (se vidare 7 kap.).

6.7 Ändring av identitetsuppgifter

6.7.1 Bakgrund

Det förekommer att personer som har folkbokförts i Sverige i efterhand vill ändra sina identitetsuppgifter, dvs. uppgift om namn, födelse-tid eller medborgarskap. Det finns inga bestämmelser i folkbokföringslagen om förutsättningarna för att få ändra uppgifter om identitet. Frågan har därför fått avgöras i praxis.

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande från 2019 (HFD 2019 ref. 9) tagit ställning till vilket beviskrav som ska gälla för ändring av identitetsuppgifter som är registrerade i folkbokföringen. Högsta förvaltningsdomstolen kom inledningsvis fram till att en enskild som begär att få registrerade uppgifter ändrade, bör ha bevisbördan för att de registrerade uppgifterna är oriktiga och att de uppgifter som den enskilde i stället vill ha registrerade är riktiga. Därefter

konstaterade domstolen att beviskravet i förvaltningsprocessen varierar med hänsyn till sakens beskaffenhet. Eftersom 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, ansåg domstolen att det var angeläget att uppgifterna överensstämde med verkliga förhållanden. Domstolen poängterade också vikten av att en person över tid uppträder under en och samma identitet vid kontakter med myndigheter och andra. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening var 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. Högsta förvaltningsdomstolens slutsats var 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 att de är felaktiga.

Beviskravet för att ändra registrerade identitetsuppgifter i folkbokföringen är således högt och kan sägas motsvara Skatteverkets beviskrav att identitetsuppgifter som huvudregel ska vara styrkta för folkbokföring.

6.7.2 Motsvarande kontroll vid ändring av identitetsuppgift

Utredningens förslag: Om någon som redan är folkbokförd begär ändring av en uppgift om sin identitet (namn, födelse- eller medborgarskap) ska Skatteverket ha möjlighet att kräva att denne ska inställa sig personligen hos myndigheten och överlämna pass, identitetskort eller motsvarande handling, och uppehållstillståndskort för kontroll.

Eftersom motsvarande beviskrav gäller för ändring av uppgifter i folkbokföringsdatabasen som t.ex. vid folkbokföring på grund av flytt till Sverige, behöver Skatteverket också kunna nyttja samma verktyg

vid ändring av identitetsuppgifter. För det fall någon åberopar nya identitetshandlingar behöver Skatteverket, liksom vid en grundregistrering, kunna kontrollera handlingarnas äkthet och att de är utställda för den person som åberopar dem.

Om det finns särskilda skäl får Skatteverket enligt 23 § folkbokföringslagen begära att en anmälan, ansökan eller uppgift ska lämnas vid personlig inställelse. Kravet på skriftlig form för anmälningar infördes och en begränsning av det tidigare principiella kravet på personlig inställelse ersattes av en möjlighet för Skatteverket att begära personlig inställelse i samband med nuvarande folkbokföringslag. Enligt förarbetena ska möjligheten att begära personlig inställelse användas sparsamt och endast i de fall då det är av väsentlig betydelse för en riktig folkbokföring.²³

Att begära ändring av identitetsuppgifter utgör rimligen ett sådant fall där personlig inställelse är av väsentlig betydelse för riktig folkbokföring. Skatteverket torde därför redan i dag ha möjlighet att kräva personlig inställelse vid en sådan begäran. För att identitetskontrollen ska kunna bli lika fullständig som vid en anmälan om flytt till Sverige, bör Skatteverket även vid en begäran om ändring av identitetsuppgifter ges möjlighet att för det fall myndigheten anser att det finns ett sådant behov, kräva att den som begär ändring överlämnar pass, identitetskort eller annan motsvarande handling eller uppehållstillståndskort för kontroll. Vi föreslår därför att en sådan bestämmelse läggs till i 26 b § tredje stycket folkbokföringslagen.

²³ Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m., s. 138.

7 Biometri

7.1 Vårt uppdrag

Brister i folkbokföringen påverkar såväl samhället i stort som enskilda individer och innebär bl.a. risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystem och olika typer av identitetsrelaterad brottslighet.¹

I vårt uppdrag ingår att föreslå åtgärder som minskar risken för att oriktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen och som ökar förutsättningarna för att registrerade uppgifter är korrekta. I uppdraget att göra samordningsnummer mer tillförlitliga och användbara, ingår att utreda och föreslå hur kontrollen av en persons identitet bör utformas för att tilldelningen av samordningsnummer ska bli säkrare.

När en person folkbokförs eller tilldelas samordningsnummer är det viktigt att en identitetsprövning sker för att undvika att oriktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen. Noggranna identitetskontroller kan även bidra till att motverka att en person använder sig av flera personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer. För barn som folkbokförs på grund av att de föds i Sverige är frågan om identifiering oftast oproblematis. Anmälan till Skatteverket görs i de allra flesta av dessa fall av den inrättning där barnet fötts eller av en barnmorska. Det är alltså främst beträffande personer som flyttar till Sverige som svårigheter och osäkerhet kan uppstå i fråga om identifikation.

Det finns många olika sätt att förbättra identitetskontrollen av personer som anmäler flytt till Sverige. Vi har föreslagit vissa åtgärder som t.ex. krav på personlig inställelse och överlämnande av pass m.m. i samband med identitetskontroll i kap. 6 och, i fråga om tilldelning av identitetsnummer, även i kap. 13. För att ytterligare stärka kontrol-

¹ Se t.ex. betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), Brottsförebyggande rådets rapporter *Bedrägeribrottsligheten i Sverige* (Brå 2016:9) och *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet* (Brå 2015:8), Nationella under rättelsecentrets rapport *Identitetsrelaterad brottslighet*.

len av en persons identitet i samband med folkbokföring eller tilldelning av identitetsnummer skulle lagrade biometriska uppgifter kunna nyttjas. Vanligt förekommande sätt att använda biometriska uppgifter är kontroll av fingeravtryck eller biometriska data från ansiktsbilder (fotografier) som lagrats i handlingar. Sådana uppgifter kan jämföras med fingeravtryck/ansiktsbild som tas av den som åberopar handlingen. Förutom att jämföra fingeravtryck eller ansiktsbild med lagrade uppgifter i handlingar, kan jämförelse också ske med biometriska uppgifter som lagrats i en referensmall i ett register.

Eftersom sådana åtgärder potentiellt skulle kunna bidra till minskad risk för att oriktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen, är det vår bedömning att frågan om användning av biometriska uppgifter i folkbokföringen ligger inom ramen för uppdraget. Uppdraget består i denna del av att utreda och ta ställning till om kontroll av biometriska uppgifter i samband med flytt till Sverige och vid tilldelning av identitetsnummer kan bidra till att folkbokföringen innehåller korrekta uppgifter. En bedömning måste även göras av om eventuella åtgärder kan anses proportionerliga i förhållande till det intrång i den personliga integriteten de kan komma att innebära.

7.2 Biometri som metod

7.2.1 Biometriska uppgifter används för identifiering och verifiering

Biometri är ett samlingsnamn för automatiserad teknik vars syfte är att identifiera en person eller att avgöra om en påstådd identitet är riktig. I artikel 4.14 dataskyddsförordningen och artikel 3.13 i 2016 års dataskyddsdirektiv² finns följande definition av begreppet biometriska uppgifter. Biometriska uppgifter är personuppgifter som har erhållits genom en särskild teknisk behandling som rör en fysisk persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av denna fysiska person, såsom ansikts-

² Europaparlamentets och rådets förordning (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 (allmän dataskyddsförordning) och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

bilder eller fingeravtrycksuppgifter. I 1 kap. 6 § brottsdatalagen (2018:1177) definieras biometriska uppgifter som personuppgifter som rör en persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken, som tagits fram genom särskild teknisk behandling och som möjliggör eller bekräftar unik identifiering av personen. Ibland har begreppet biometriska data använts i stället för biometriska uppgifter. Någon skillnad mellan uttrycken finns inte.³ Biometrisk teknik kan användas på i huvudsak två sätt:

1. *Verifikation.* Statistisk analys av insamlade biometriska uppgifter från en individ gör det möjligt att med hög sannolikhet verifiera att en individ verkligen är den han eller hon utger sig för att vara. I tekniska lösningar kallas detta förfarande ofta för autentisering. Ett exempel är den fingeravtrycksläsare som i dag finns i många mobiltelefoner och surfplattor, där jämförelse av biometriska uppgifter ersätter eller kompletterar en annan form av autentisering, t.ex. en pinkod. När rätt individ placerar sitt finger på fingeravtrycksavläsaren läses specifika delar av användarens fingeravtryck av. Dessa utgör sedan en inläst representation av individens finger vilken jämförs med information som finns lagrad i telefonen sedan tidigare. Om sannolikheten är tillräckligt hög att de är identiska så låses telefonen upp.
2. *Identifikation.* Biometriska analysmetoder gör det möjligt att identifiera enskilda individer. Exempelvis har polisen länge använt fingeravtryck från brottsplatser på detta sätt. Efter att ha säkrat ett fingeravtryck från en oidentifierad person vid en brottsplats, jämförs avtrycket med de fingeravtryck som finns insamlade sedan tidigare och sparade i Polismyndighetens fingeravtrycksregister. På så sätt kan en specifik person knytas till brottsplatsen.

Metoden baseras på mätning av fysiska karaktärsdrag eller beteenden för att hitta särskiljande egenskaper hos olika individer. Exempel på fysiska egenskaper som kan mätas är fingeravtryck, ansiktsbilder, iris, näthinna, ögonbotten och hand- och fingergeometri. Även vissa beteendemässiga kännetecken som tangentbordsrytm, signaturbiometri

³ Passdatalagen – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning (Ds 2019:5), s. 142 f. och 151.

och gångstil kan användas.⁴ Utifrån biometriska underlag går det alltså att på teknisk väg få fram mätdata, biometriska uppgifter.⁵

Biometriska uppgifter kan sparas i ett lagringsmedium med elektronisk minnesenhet (ett chip) på en handling. Det är då möjligt att jämföra fingeravtryck eller ansiktsbild på den person som visar upp handlingen, exempelvis ett pass, mot de lagrade biometriska uppgifterna på handlingen.⁶ Biometriska uppgifter kan även sparas i ett register och på så sätt skapa en referensmall av uppgifter för jämförelser.⁷ Användningen av biometriska uppgifter i identitetshandlingar och i register anses som ett effektivt sätt att motverka missbruk av identitetshandlingar och försvårar förfalskning av handlingar.⁸

7.2.2 Biometriska uppgifter lagras i vissa handlingar

Pass

Pass utfärdas enligt 2 och 4 §§ passlagen (1978:302) till svenska medborgare av passmyndighet (inom riket Polismyndigheten). Pass är en sådan identitetshandling som i dag har biometriska uppgifter lagrade i ett lagringsmedium (chip) i själva handlingen. Däremot lagras inga biometriska uppgifter från pass i register. Den som ansöker om pass är skyldig att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck digitalt. Det kontrolleras under handläggningen att de digitala bilderna duger som underlag för biometrisk jämförelse. Bilderna sparas sedan i passets lagringsmedium. När passet har lämnats ut eller passansökan återkallats eller avslagits, förstörs fingeravtrycken och de biometriska uppgifter som tagits fram ur dem. Ansiktsbilden sparas i passregistret. Varken ansiktsbilden eller de biometriska uppgifter som kan tas fram ur den får användas vid sökning med hjälp av automatiserad behandling, exempelvis för att kontrollera om sökanden redan har ett pass under annan identitet (5 a–6 b §§ passlagen).⁹ En ökad användning av vissa av

⁴ *Hur står det till med den personliga integriteten?* – en kartläggning av Integritetskommittén (SOU 2016:41), s. 583 ff.

⁵ *Passdatalagen – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning* (Ds 2019:5), s. 143 som hänvisar till prop. 2017/18:232, *Brottsdatalog*, s. 86, s. 150 f. och 435 samt prop. 2018/19:163, *Ny lag om säkerhetspolisens behandling av personuppgifter*, s. 213 f.

⁶ *Passdatalagen – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning* (Ds 2019:5), s. 69 f.

⁷ A.a., s. 141 f.

⁸ *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* betänkande från 2017 års ID-kortsutredning (SOU 2019:14), s. 24 och *Passdatalagen – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning* (Ds 2019:5), s. 146.

⁹ *Passdatalagen – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning* (Ds 2019:5), s. 144 f.

de biometriska uppgifter som samlas in vid en passansökan har föreslagits i en promemoria om en ny passdatalag (se avsnitt 7.3.3).

Nationella identitetskort

En annan identitetshandling med biometriska uppgifter lagrade i själva handlingen är nationella identitetskort som utfärdas av Polismyndigheten enligt förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort och utomlands av de utlandsmyndigheter som fullgör uppgifter som passmyndigheter. De nationella identitetskorten utfärdas endast till svenska medborgare och kan användas vid resa inom hela EU. En ansiktsbild tas och sparas i ett lagringsmedium på kortet, men de biometriska data som tas fram ur bilden ska förstöras omedelbart när kortet lämnats ut eller ansökan återkallats eller avslagits. En kopia av ansiktsbilden sparas i det register över nationella identitetskort som Polismyndigheten ska föra (14 §). Ansiktsbilden och de biometriska data som kan tas fram ur bilden får inte användas vid sökning med hjälp av automatiserad behandling. Genomför en myndighet en kontroll av om kortinnehavarens ansikte motsvarar ansiktsbilden i lagringsmediet ska den ansiktsbild och de biometriska data som tagits fram för ändamålet omedelbart förstöras (18 §).¹⁰

I propositionen *Ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållshandlingar* (prop. 2020/21:120), föreslås vissa anpassningar av svensk rätt i förhållande till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1157 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet. Förslagen innebär bl.a. att enskilda inför utfärdande av nationellt identitetskort, uppehållskort eller permanent uppehållskort ska vara skyldiga att låta sig fotograferas och, med vissa undantag, lämna fingeravtryck. Det föreslås också att den som har ett nationellt identitetskort, ett uppehållskort eller ett permanent uppehållskort i vissa situationer ska vara skyldig att på nytt låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck för kontroll av att fotografiet och fingeravtrycken motsvarar de uppgifter som finns sparade i kortet (se avsnitt 7.3.5). I betänkandet *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* (SOU 2019:14) föreslås att

¹⁰ *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* betänkande från 2017 års ID-kortsutredning (SOU 2019:14), s. 113–115.

förordningen om nationellt identitetskort ska upphävas och ersättas av ett nytt regelverk om statliga identitetskort (se avsnitt 7.3.2).

Det finns andra handlingar, utöver pass och nationellt identitetskort, som är allmänt accepterade som bevis på innehavarens identitet. Det är identitetskort som Skatteverket utfärdar enligt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige, körkort som Transportstyrelsen utfärdar enligt körkortslagen (1998:488) och så kallade SIS-märkta identitetskort som tillverkas av en licensierad tillverkare och utfärdas av en godkänd utfärdare enligt vissa standarder.¹¹ Dessa handlingar innehåller inte några biometriska uppgifter och det finns inga biometriska uppgifter som lagras i något register kopplat till dem.

Uppehållstillståndskort

Migrationsverket utfärdar bevis om uppehållstillstånd i form av uppehållstillståndskort¹². Ett sådant kort är inte någon rese- eller identitetshandling, utan enbart ett bevis på att innehavaren har uppehållstillstånd i Sverige. Uppehållstillståndskort utfärdas för uppehållstillstånd som är giltiga i mer än sju dagar och gäller normalt lika länge som uppehållstillståndet, dock högst fem år.

I 9 kap. 8 a och 8 b §§ utlänningslagen (2005:716) finns bestämmelser om fotografering och upptagning av fingeravtryck för lagring i lagringsmedium (chip) i uppehållstillståndskortet och för att kunna kontrollera att innehavaren av kortet är samma person som kortet har utfärdats för. När utlänningslagen har fotograferats och lämnat fingeravtryck med stöd av 9 kap. 8 a § utlänningslagen sparas ett fotografi och två fingeravtryck i uppehållstillståndskortets lagringsmedium. Fingeravtryck som inte sparats ska, liksom de biometriska data som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotot, omedelbart förstöras när uppehållstillståndskortet har lämnats ut eller ärendet om uppehållstillstånd har avgjorts utan att utlänningslagen har beviljats uppehållstillstånd.¹³ Finger-

¹¹ *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* betänkande från 2017 års ID-kortsutredning (SOU 2019:14), s. 107.

¹² Bestämmelser om uppehållstillståndskort finns i rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland, i 4 kap. 19 a och 22 §§ och 5 kap. 3 § utlänningsförordningen och i Migrationsverkets föreskrifter om uppehållstillståndskort (MIGRFS 06/2011).

¹³ *Klarlagd identitet – Om utlämningars rätt att vistas i Sverige, inre utlämningskontroller och missbruk av identitetshandlingar* (SOU 2017:93), s. 91 f.

avtryck för lagring i ett chip i uppehållstillståndskort tas bara på personer som har fyllt sex år.¹⁴

Fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotot lagras alltså, vid en ansökan enligt 9 kap. 8 a § utlänningslagen, bara i kortet och sparas ingen annanstans. Varje gång en person behöver ett nytt uppehållstillståndskort behöver personen bli fotograferad och lämna fingeravtryck på nytt.

7.2.3 Biometriska uppgifter är sökbara i vissa register

Möjligheten att ta fingeravtryck och att fotografera en person regleras i en rad olika författningar.

Bestämmelser om att fotografera en utlänning och/eller ta dennes fingeravtryck, utan att det finns någon koppling till brottslig verksamhet, finns i 9 kap. 8–8 c §§ utlänningslagen, i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 (viseringskodexen) och i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 (Eurodacförordningen). Vissa tillämpningsföreskrifter finns i utlänningsförordningen (2006:97). Migrationsverket eller Polismyndigheten *får* fotografera en utlänning och ta dennes fingeravtryck om

1. han eller hon inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige,
2. han eller hon ansöker om uppehållstillstånd som flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande, eller
3. det finns grund för att besluta om förvar.

Om personen i fråga söker asyl, det vill säga ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande, ska fingeravtryck tas enligt artikel 9 i Eurodacförordningen.¹⁵ I propositionen *Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten* (prop. 2020/21:159) föreslås att detta även ska få ske om utlänningskontroll enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen inte kan visa sin rätt att vistas i Sverige.

¹⁴ A.a., s. 43 f.

¹⁵ *Klarlagd identitet – Om utlänningsrätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar* (SOU 2017:93), s. 42–44.

Enligt 15 § utlänningsdatalagen (2016:27) får Migrationsverket föra separata register över de fotografier och fingeravtryck som tas med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen. Av bestämmelsen framgår också i vilka syften uppgifterna får användas. I 2 och 3 §§ utlänningsdataförordningen (2016:30) anges vilka uppgifter som får behandlas i Migrationsverkets register över fotografier och fingeravtryck. Där finns också föreskrifter om gallring. Migrationsverket får med stöd av nämnda bestämmelser separata register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen. Fotografier lagras i den centrala utlänningsdatabasen (CUD) hos Migrationsverket. CUD innehåller samtliga Migrationsverkets enheters ärendehantering av bl.a. tillståndsärenden, medborgarskapsärenden, diarietföring, asylprövningar, flyktingmottagning, bidragshantering och kommunplaceringar.¹⁶ Fingeravtryck lagras i ett särskilt register. Både Migrationsverkets fingeravtrycksregister och Polismyndighetens fingeravtrycksregister är lokaliserade hos Polismyndigheten och lagras i ett automatiserat identifieringssystem för fingeravtryck (AFIS). Registren är tekniskt separerade från varandra och Migrationsverkets fingeravtryck lagras i vad som kallas för B-filen, medan Polismyndighetens fingeravtryck lagras i den så kallade A-filen.¹⁷

I 28 kap. rättegångsbalken (1942:740) och förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m. (fingeravtrycksförordningen) finns regler om i vilka situationer bl.a. Polismyndigheten får ta fingeravtryck och dna i den brottsbekämpande verksamheten. Även 19 § första stycket lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll innehåller bestämmelser om fingeravtryck och kroppsbesiktning. Bestämmelser om fotografiering och tagande av fingeravtryck och andra liknande åtgärder inom ramen för en förundersökning finns i 28 kap. 14 § rättegångsbalken. Vad syftet med de åtgärder som riktar sig mot frihetsberövade ska vara regleras i fingeravtrycksförordningen. Åtgärder som att ta fingeravtryck eller fotografi av annan än den som är misstänkt får bara ske i syfte att utreda brott på vilket fängelse kan följa. Fingeravtryck och fotografi får enligt 19 § lagen om särskild utlänningskontroll tas av en utlänningskontroll för att utreda om utlänningskontrollen eller en organisation eller grupp som han eller hon tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskon-

¹⁶ Prop. 2015/16:65 *Utlänningsdatalag*, s. 29.

¹⁷ A.a., s. 71 f.

troll gäller 9 kap. 8 § utlänningslagen även för de utläningar som omfattas av regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll.

Att ta fingeravtryck av anhållna och häktade syftar till att skapa underlag för det fingeravtrycks- och signalementsregister som Polismyndigheten får föra enligt 5 kap. 11 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. I 5 kap. 12–16 §§ samma lag regleras närmare i vilken utsträckning polisen får behandla uppgifter om bl.a. fingeravtryck och fotografier, vilka uppgifter som får bevaras i registret och när gallring ska ske. Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister används inte enbart i brottsutredande verksamhet utan kan också användas för att identifiera okända personer och för att kontrollera avtryck som tagits av Migrationsverket i anslutning till asylärenden.¹⁸

I sammanhanget kan även Schengens informationssystem (SIS) nämnas. I november 2018 antogs tre nya EU-förordningar om SIS. Förordningarna ersätter EU:s nuvarande regelverk om SIS och innebär att en ny version av systemet ska tas i drift vid ett datum som kommissionen ska fastställa senast den 28 december 2021. I förhållande till den tidigare regleringen innebär förordningarna bl.a. att SIS kommer att kunna användas för fler ändamål än tidigare, att fler uppgifter kan registreras i SIS och att fingeravtryck i högre utsträckning ska kunna användas för att identifiera personer. De ändrade bestämmelserna om fotografier och fingeravtryck i SIS II-regelverket har föranlett en ny paragraf, 9 kap. 8 f §, i utlänningslagen. Enligt den nya bestämmelsen är en utläning vid en kontroll enligt 1 eller 9 § samma lag skyldig att låta en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant eller en tjänsteman vid Tullverket, Kustbevakningen eller Migrationsverket fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck för att genom en sökning i Schengens informationssystem identifiera utläningen om identiteten inte kan fastställas på annat sätt.

Efter att kontrollen har genomförts ska det fotografi och de fingeravtryck som har tagits för kontrollen omedelbart förstöras.

¹⁸ Berg, Ulf, Lagkommentar till 5 kap. 11 § lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens området, Karnov 2019-07-01.

7.3 Användning av biometriska uppgifter har diskuterats i andra utredningar

7.3.1 Inledning

Vilka risker och möjligheter som är förenade med användning av biometriska uppgifter och teknik har behandlats i betänkandet *Hur står det till med den personliga integriteten?* – en kartläggning av Integritetskommittén. Integritetskommitténs bedömning är att användningen av tekniker som involverar många och detaljerade biometriska uppgifter innebär en påtaglig risk för den personliga integriteten. Samtidigt anser kommittén att det måste beaktas att biometriska tekniker kan medföra stora fördelar genom att exempelvis göra identifieringsförfaranden säkrare i kombination med andra metoder.¹⁹

Andra utredningar har framfört behov av att minska antalet godkända svenska identitetshandlingar och att förse sådana handlingar med biometriska uppgifter. Det har även föreslagits utökad användning av biometriska uppgifter i samband med passansökningar och vid inre och yttre utlänningskontroll (se närmare avsnitten 7.3.2–7.3.5). Dessa förslag handlar främst om att kunna använda biometriska uppgifter vid kontroll av gränsövergångar och för att kontrollera om en sökande av en identitetshandling förekommer i registret sedan tidigare. Förslagen handlar om att förse en svensk identitetshandling och tillhörande register med biometriska uppgifter. Införskaffande av sådana identitetshandlingar sker efter att en person har blivit folkbokförd eller tilldelats samordningsnummer. Förslagen innebär därför inte i sig att kontrollen av en persons identitet innan tilldelning av person- eller samordningsnummer kommer att förbättras.

Det kan noteras att förslaget om att minska antalet godkända svenska identitetshandlingar genom att bl.a. ta bort körkortet som identitetshandling, i någon mån kan ha betydelse för systemet med samordningsnummer eftersom Transportstyrelsen i dag kan begära att personen tilldelas samordningsnummer vid en ansökan om körkortstillstånd och ett senare utfärdat körkort i dagsläget räknas som en giltig id-handling.

Även om förslagen inte är av direkt betydelse för att stärka identitetskontrollen inför tilldelning av person- eller samordningsnummer, så innehåller de relevanta överväganden avseende möjligheter och

¹⁹ *Hur står det till med den personliga integriteten?* (SOU 2016:41), s. 115 f. och s. 583–589.

risker med att använda biometriska uppgifter, vilka åldersgränser som ska gälla och vilka avvägningar som krävs på grund av att det rör sig om känsliga personuppgifter.

7.3.2 Förslag om ett säkert identitetskort och ökad användning av biometriska uppgifter

Både Brå och Vårhåndsbrøttsutredningen har pekat på vissa problem förknippade med det stora antal av olika typer av identitetshandlingar som godtas i Sverige.²⁰ Mot bakgrund av kritiken tillsattes 2017 års ID-kortsutredning. Utredningen föreslår i betänkandet *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* (SOU 2019:14) att endast pass och ett statligt identitetskort ska godtas som fysiska identitetshandlingar i de situationer som kräver en säker identifiering. Vidare ska enligt förslaget en statlig e-legitimation på högsta tillitsnivå liksom biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och ansiktsbild finnas i ett lagringsmedium (vanligen chip) på det statliga identitetskortet.²¹

I betänkandet anges att det inte har ingått i utredningens uppdrag att säkerställa att grunddata i folkbokföringen är korrekta, men att vissa förslag kan få positiva effekter även i det avseendet. Det utvecklas dock inte närmare vilka effekter som avses.²² Utredningen föreslår att ansiktsbilden och de biometriska uppgifter som tas fram ur den ska sparas i ett id-kortsregister, men endast få användas som sökbegrepp vid ansökan om pass eller id-kort för att kontrollera om sökandens ansiktsbild finns i registret. Fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa ska enligt förslaget inte få behandlas i id-kortsregistret och inte heller få användas som sökbegrepp.²³ Sekretess ska gälla för ansiktsbilden och de biometriska uppgifter som tas fram och sparas i pass- och id-kortsregistren om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.

Personlig inställelse anses av utredningen vara en central del i ett säkert utfärdande. Normalt ska enligt förslaget krav ställas på personlig inställelse både vid ansökan och vid utlämnande av id-kort. Det ska

²⁰ Brå (2016:9) Rapport *Bedrägeribrottsligheten i Sverige*, s. 224 f. och *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 295–302.

²¹ *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* betänkande från 2017 års ID-kortsutredning (SOU 2019:14), s. 19–25.

²² A.a., s. 89.

²³ A.a., s. 290.

dock finnas möjlighet att ansöka genom bud för att göra kortet tillgängligt för personer som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller hög ålder saknar möjlighet att ta sig till utfärdande myndighet.²⁴

Förslaget innebär att sökandens identitet ska styrkas med en statlig fysisk identitetshandling när ansökan görs. Saknar sökanden sådan kan identiteten i stället styrkas med pass från vissa europeiska länder, med hjälp av en intygsgivare eller i sista hand på något annat tillförlitligt sätt. En sökande som beviljats uppehållstånd kan enligt förslaget styrka sin identitet genom uppgifter som finns hos Migrationsverket. Enligt utredningen ska vidare den utfärdande myndigheten få kontrollera fingeravtryck och ansiktsbild som finns på uppehållstillståndskortet. Jämförelsen bedöms höja säkerheten i förfarandet beträffande dessa personer och säkerställa att det är samma person som beviljats uppehållstillstånd som ansöker om id-kort. Med detta tillägg för att öka säkerheten bedömer utredningen att kontroll mot Migrationsverkets uppgifter även fortsättningsvis bör kunna användas som metod för att styrka identiteten. Utredningen anser att en bestämmelse som möjliggör identifiering genom användning av uppgifter hos Migrationsverket bör införas i den nya regleringen i likhet med rådande möjligheter i Finland.²⁵

Behandlingen av personuppgifter i det föreslagna id-kortsregistret anser utredningen innebära ett visst intrång i den enskildes personliga integritet, men inte så betydande att det omfattas av grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Eftersom id-kortsregistret enligt förslaget ska innehålla uppgifter om ett stort antal personer och då vissa av uppgifterna är av mer integritetskänsligt slag, är det enligt utredningens bedömning ändå lämpligt att i huvudsak ta in bestämmelserna om behandling av personuppgifter i lag. Den sammanhållna regleringen avseende identitetskorten föreslås därför införas i en ny lag som innehåller de mest centrala bestämmelserna. Mer detaljerade bestämmelser ska enligt förslaget föras in i en kompletterande förordning. Betänkandet har remissbehandlats och förslagen bereds inom Regeringskansliet.

²⁴ A.a., s. 22.

²⁵ A.a., s. 22, 239, 243–246 och 306–307.

7.3.3 Förslag om en ny passdatalag och utökad användning av biometriska uppgifter i passregistret

Frågan om att lagra biometriska uppgifter i identitetshandlingar och i register behandlas även i promemorian *Passdatalag – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning* (Ds 2019:5). Promemorian innehåller förslag på en särskild registerförfattning som preciserar hur Polismyndigheten får behandla personuppgifter i passverksamheten. För passverksamhet finns i dag inte någon registerförfattning.

Den ansiktsbild som avses tas i samband med passansökan ska kunna jämföras biometriskt med bilderna i passregistret. Vissa biometriska uppgifter ska därför få lagras i passregistret. Fingeravtryck eller de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa ska enligt förslaget även fortsättningsvis förstöras när passet har lämnats ut eller passansökan har återkallats eller avslagits och ska inte heller få användas vid sökning.²⁶

I promemorian framhålls att det är ett medvetet val av lagstiftaren att varken ansiktsbilder eller fingeravtryck ska få jämföras tekniskt med tidigare tagna ansiktsbilder eller fingeravtryck. I tidigare lagstiftningsärendet har bedömts att endast ansiktsbilden ska få sparas i passregistret men att biometriska uppgifter omedelbart ska förstöras och att varken bilderna eller de biometriska uppgifterna ska få användas för sökning. Lagstiftaren har ansett att fingeravtrycken överhuvudtaget inte ska få sparas. Det ska inte vara möjligt att bygga upp ett separat fingeravtrycksregister med hjälp av de fingeravtryck som lämnas vid passansökningar.

Enligt promemorian har förbudet mot biometriska jämförelser lett till problem. Biometriska jämförelser av ansiktsbilder bör därför tillåtas eftersom det kan skydda mot identitetskapning, som för de allra flesta människor bör framstå som ett större hot mot den personliga integriteten än att vissa myndigheter får jämföra ansiktsbilder under reglerade former. Ansiktsbilden och de biometriska uppgifter som kan tas fram ur denna behandlas redan inom passverksamheten. Att möjligheten till sökning förändras innebär inte att det är fråga om någon ny kategori av personuppgifter som samlas in. När det gäller fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa framhålls i promemorian att det inte framkommit något behov av att behandla finger-

²⁶ *Passdatalagen – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning* (Ds 2019:5), s. 9 f. och 147–148.

avtryck på nya sätt som skulle väga upp det integritetsintrång som en utvidgad behandling skulle medföra.²⁷

För att det inte ska råda något tvivel om att presumptionen för sekretess gäller, oavsett hur de biometriska uppgifterna sparas rent tekniskt, föreslås en ändring i gällande sekretessreglering i 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Det framhålls att bestämmelserna gäller även för bl.a. folkbokföringen, och i den mån biometriska uppgifter tas fram ur fotografier av enskilda i registret för folkbokföringen kommer även de uppgifterna att omfattas av sekretess till följd av den föreslagna ändringen.²⁸

Av promemorian framgår även att om alla förslag i betänkandet från 2017 års ID-kortsutredning (SOU 2019:14) genomförs så kommer Polismyndigheten och de andra passmyndigheterna att få tillämpa olika bestämmelser om behandling av personuppgifter i två mycket närliggande verksamheter. Det bedöms inte innebära några särskilda svårigheter i sak så länge bestämmelserna är likartade, även om det på sikt kan finnas skäl att överväga en gemensam reglering. Enligt promemorian är det vidare angeläget att den personsuppgiftsbehandling som förekommer i passverksamheten närmare regleras utan alltför stor tidsutdräkt.²⁹

Promemorian har remissbehandlats och förslagen bereds inom Regeringskansliet.

7.3.4 Propositionen Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten

I propositionen *Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten* (prop. 2020/21: 159)³⁰ föreslås bl.a. att om en utlännings identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll, ska Migrationsverket eller Polismyndigheten få fotografera utlännen och, om utlännen fyllt 14 år, ta hans eller hennes fingeravtryck. Det konstateras att i avsaknad av pass och andra identitetshandlingar är ansiktsfotografier och fingeravtryck ett viktigt medel för identifiering. För att öka möjligheten att identifiera personer vid en inre

²⁷ *Passdatalagen – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning* (Ds 2019:5), s. 145–148.

²⁸ A.a., s. 184 f.

²⁹ *Passdatalagen – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning* (Ds 2019:5), s. 93.

³⁰ Riksdagen biföll propositionen den 19 maj 2021, lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2021.

utlänningskontroll anses det därför finnas behov av en utökad möjlighet att kunna ta fotografier och fingeravtryck. I propositionen fastslås vidare att ändamålet med en sådan åtgärd måste ställas mot den inskränkning i den enskildes fri- och rättigheter som den innebär. Innebörden av den föreslagna åtgärden är att den enskilde i samband med den inre utlänningskontrollen får lämna sina fingeravtryck och låta sig fotograferas på polisstationen eller på platsen för kontrollen med hjälp av en mobil lösning. Eftersom åtgärden endast tar några minuter i anspråk och inte kan anses vara ett alltför allvarligt integritetsintrång, dras slutsatsen att ändamålet får anses godtagbart och inte kan anses gå utöver vad som är nödvändigt. Förslaget bedöms därför vara förenligt med Europakonventionen och regeringsformen.³¹

I fråga om den efterföljande behandlingen av fotografier och fingeravtryck föreslås att det fotografi och de fingeravtryck som tas i samband med en inre utlänningskontroll omedelbart ska förstöras om det framkommer att utläningen har rätt att vistas i landet. Saknar personen däremot rätt att vistas i Sverige bör fingeravtryck och fotografier sparas för framtida jämförelser på samma sätt som är möjligt i övriga situationer enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen.³²

7.3.5 Förslag om ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållshandlingar

Den 20 juni 2019 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1157 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet. Förordningen, som ska tillämpas från och med den 2 augusti 2021, innebär en skärpning av säkerhetskraven i fråga om identitetskort som medlemsstaterna utfärdar till sina medborgare och uppehållshandlingar som medlemsstaterna utfärdar till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar sin rätt till fri rörlighet inom unionen.

För svensk del är förordningen tillämplig på nationella identitetskort som utfärdas av passmyndigheterna, dvs. Polismyndigheten samt vissa ambassader och konsulat, på intyg om permanent uppehållsrätt som utfärdas av Migrationsverket och på uppehållskort och permanent uppehållskort som också de utfärdas av Migrationsverket.

³¹ Prop. 2020/21:159 *Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten*, s. 14 ff.

³² A.a., s. 23 ff.

Av propositionen *Ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållsbehandlingar – anpassning av svensk rätt till en ny EU-förordning* (prop. 2020/21:120) och promemorian som föregick propositionen framgår att de skärpta säkerhetskraven i huvudsak innebär att identitetskort, uppehållskort och permanent uppehållskort ska utfärdas i enhetliga format och med ett visst innehåll. Ansiktsbild och fingeravtryck ska sparas i ett lagringsmedium i handlingarna. Vidare gäller att intyg om permanent uppehållsrätt ska innehålla vissa minimiuppgifter.

De anpassningar av svensk rätt som föreslås i propositionen och som beskrivs i den föregående promemorian innebär i huvudsak att nationella identitetskort, intyg om permanent uppehållsrätt, uppehållskort och permanenta uppehållskort ska ha den utformning och det innehåll som följer av den nya förordningen. Det föreslås också att giltighetstiden för nationella identitetskort som utfärdas till barn under tolv år ska förkortas från fem till tre år. I fråga om användning av biometriska uppgifter föreslås att inför utfärdandet av nationellt identitetskort, uppehållskort eller permanent uppehållskort ska den enskilde vara skyldig att låta sig fotograferas och, med vissa undantag, lämna fingeravtryck och att den som har ett nationellt identitetskort, ett uppehållskort eller ett permanent uppehållskort i vissa situationer ska vara skyldig att på nytt låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck för kontroll av att fotografiet och fingeravtrycken motsvarar de uppgifter som finns sparade i kortet. Efter genomförd kontroll ska fingeravtrycken, ansiktsbilden och de biometriska data som tagits fram omedelbart förstöras.

Syftet med den nya regleringen är bl.a. att det ska bli lättare att kontrollera om en handling är äkta och tillhör den person som visar upp den. Förhoppningen är att reglerna ska bidra till att motverka förfälskade dokument, bedrägerier och annan brottslighet liksom olaglig invandring.

7.4 En sammanhållen identitetsförvaltning

7.4.1 Biometriska uppgifter används och jämförs i allt högre utsträckning

Uppgifterna i folkbokföringen ligger 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 stämmer

överens med verkliga förhållanden. Samhällsutvecklingen har medfört stora utmaningar med att upprätthålla en hög registerkvalitet i folkbokföringen. Det är därför nödvändigt att det finns förutsättningar för att möjliggöra att korrekta personuppgifter registreras i folkbokföringen. Skatteverket har påtalat behov av användning av biometriska uppgifter inom folkbokföringsverksamheten, särskilt i samband med kontroll av identitet för personer som flyttar till Sverige men även vid andra tillfällen då identitetsuppgifter kontrolleras.

Biometriska uppgifter samlas in och lagras av myndigheter i olika sammanhang, t.ex. i polisens brottsutredande verksamhet, vid utfärdande av pass och av Migrationsverket vid ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande. Bilder och fingeravtryck som samlas in av olika myndigheter lagras i separata register för olika syften och det kan finnas hinder mot att jämföra uppgifter i registren.

Behov av utökad användning av biometriska uppgifter och samordning och sökbarhet i register har lyfts fram både i olika lagstiftningsärenden och i den politiska debatten. I betänkandet av 2017 års ID-kortsutredning föreslås t.ex. att det vid ansökan om pass och id-kort ska vara möjligt att göra sökningar på ansiktsbilder och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa och sparas i register. ID-kortsutredningen föreslår även att en myndighet (Polismyndigheten) ska ha ensamt ansvar för att utfärda statliga identitetshandlingar och motiverar förslaget bl.a. med stora samordningsvinster.³³

Försäkringskassan har till utredningen betonat vikten av ett bredare perspektiv på frågan om användning av biometriska uppgifter i folkbokföringen. Myndighetens uppfattning är att korrekta uppgifter i folkbokföringen och verktyg som innebär att en fysisk person med säkerhet kan knytas till ett person- eller identitetsnummer, i sin tur leder till minskad risk för missbruk av välfärdssystemen. Om biometriska uppgifter kan kopplas till person- och identitetsnummer innebär det nya möjligheter att längre fram i kedjan exempelvis säkerställa att den person som ansöker om ersättning är den som han eller hon utger sig för att vara.

Polismyndigheten har understrukt behovet av utökad användning och sökbarhet av biometriska uppgifter vid utfärdande och kontroll av identitetskort och kontroll av id-handlingar. Såväl Skatteverket som Polismyndigheten har också framhållit att det finns anledning att

³³ *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* (SOU 2019:14), s. 21 ff.

bredda frågan om myndigheters kontroll och lagring av biometriska uppgifter utöver ID-kortsutredningens förslag, och även undersöka möjligheten till ökat samarbete och samordning av sådana frågor myndigheter emellan. Skatteverket har poängterat att biometriska uppgifter och frågan om samordning av sådana är en central uppgift i en nationell identitetsförvaltning.

7.4.2 EU:s interoperabilitetsförordningar

Den 20 maj 2019 antog Europaparlamentet och rådet två förordningar om interoperabilitet (förmågan hos olika system att fungera tillsammans och kunna kommunicera med varandra) på områdena gränser och viseringar respektive polissamarbete och straffrättsligt samarbete, asyl och migration.³⁴

Polismyndigheten har i regleringsbrev för budgetåret 2020 fått i uppdrag att tillsammans med Migrationsverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen samordna genomförandet av EU:s interoperabilitetsförordningar. Polismyndigheten ska senast den 29 mars 2024 lämna en slutrapport över uppdraget.³⁵

Genom förordningarna införs följande komponenter för att öka interoperabiliteten på respektive område:

- En europeisk sökportal där man kan söka i flera informationssystem samtidigt, med både biografiska och biometriska data.
- En gemensam biometrisk matchningstjänst där man kan söka och jämföra biometriska data (fingeravtryck och ansiktsbilder) från flera system.
- En gemensam databas för identitetsuppgifter med biografiska och biometriska uppgifter från olika EU-informationssystem om personer från länder utanför EU.
- En detektor för multipla identiteter som kontrollerar om de biografiska uppgifterna i en sökning finns i andra anknutna system. Detek-

³⁴ Förordning (EU) 2019/817 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området gränser och viseringar och förordning (EU) 2019/818 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, asyl och migration.

³⁵ Polismyndighetens regleringsbrev för budgetåret 2020, s. 9, uppdragets diarienummer Ju2019/02044.

torn gör att man kan upptäcka om det finns flera identiteter med samma biometriska uppgifter.

Om informationssystemen fungerar bättre ihop kan de komplettera varandra, göra det enklare att identifiera personer och bidra till att bekämpa identitetsbedrägerier. De system som omfattas av de två förordningarna är till stöd för nationella myndigheter när det gäller säkerhet, gräns- och migrationsförvaltning, handläggning av visering och asylärenden. De nya förordningarna ändrar inte på den åtkomsträtt som avses i den rättsliga grunden för vart och ett av de europeiska informationssystemen, men de kommer att underlätta och förbättra informationsutbytet.

Syftet med förordningarna är alltså att förbättra säkerheten i EU, göra kontrollerna vid EU:s yttre gränser mer effektiva, förbättra spårningen av multipla identiteter och bidra till att förebygga och bekämpa olaglig migration.³⁶

7.4.3 I Norge pågår ett arbete för en unik, norsk identitet

Den 1 oktober 2017 trädde den nya Lov om folkeregistrering (folke-registerloven, LOV-2016-12-09-88) i kraft i Norge. Av § 1–2 folke-registerloven framgår att lagens syfte är följande.

Lovens formål er å legge til rette for sikker, korrekt og effektiv registrering av grunnleggende personopplysninger om den enkelte, herunder hvilke personer som er bosatt i Norge. Loven skal sikre at registreringspliktige personer tildeles et unikt identifikasjonsnummer. Loven skal bidra til at opplysningene i Folkeregisteret skal kunne brukes til myndighetsoppgaver og offentlig forvaltning, forskning, statistikk og til å ivareta grunnleggende samfunnsbehov.

Av bestämmelsen framgår bl.a. att lagen ska säkerställa att registreringspliktiga personer ska tilldelas ett unikt identifikationsnummer.

I Norge pågår sedan flera år tillbaka ett arbete för att skapa en sådan ”unik, norsk identitet”. Målet är att varje person som lever och vistas i Norge – oavsett om personen i fråga t.ex. flytt från ett annat land och helt saknar identifikationshandlingar – genom insamling och lag-

³⁶ Förordning (EU) 2019/817 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området gränser och viseringar och förordning (EU) 2019/818 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, asyl och migration, skäl (9).

ring av biometriska uppgifter ska tilldelas en unik, norsk identitetshandling och ett e-id. På så sätt är förhoppningen att alla Norges invånare på lika villkor ska kunna tillvarata sina rättigheter och iaktta sina skyldigheter.³⁷

I förarbetena inför den nya folkeregisterloven övervägdes frågan om att använda biometri i samband med registrering i folkeregistret. I propositionen resoneras enligt följande. I Norge inhämtas biometriska uppgifter i olika sammanhang, t.ex. i samband med utfärdande av pass och nationellt identitetskort. Bilder och fingeravtryck samlas emellertid in på olika håll och för olika syften och det sker ingen sammanläggning av olika register. Det är därför inte möjligt att ta reda på om en person är ”unik”. För att så ska kunna ske krävs att de inhämtade biometriska uppgifterna av utlänningsmyndigheter och av polisen vid passutlämning lagras på ett sådant sätt att det är möjligt att söka ”på tvärs” i de databaser där biometrin lagras. När det blir möjligt att söka bland de bilder och fingeravtryck som redan har inhämtats kan det etableras en sammankoppling mellan den registrerade biometrin och Folkeregistret. Med vetskapen om att det aktuella födelsenumret eller d-numret alltid är unikt för den registrerade individen och låst till en person skulle det inte heller finnas behov av att lagra biometriska uppgifter i Folkeregistret.³⁸

I propositionen konstateras att arbetet med att etablera en unik identitet i Folkeregistret kräver utredning av flera rättsliga och tekniska förutsättningar innan det kan realiserats och att arbetet kommer att ta tid. Det föreslås därför att tre olika grader av säkerhet för hur identifieringen av en person gått till skulle införas i lagen; ”unik identitet”, ”kontrollerad identitet” och ”ej kontrollerad identitet” där unik identitet innebär att det finns biometriska data för personen som kontrollerats som unika.

Enligt norska Skatteetaten är arbetet med att åstadkomma en unik, norsk identitet relativt långt framskridet men har försenats något på grund av Covid-19-pandemin.

³⁷ Enligt uppgifter från Skatteetaten, Norge.

³⁸ Prop. 164 L (2015 – 2016) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Lov om folkeregistrering.

7.4.4 En person – en officiell identitet

Myndigheter har traditionellt lagt stort fokus på personers ursprungliga identitet, det vill säga vem personen är när han eller hon kommer till Sverige. Styrkande av identitet för registrering i folkbokföringsdatabasen bygger i hög grad på kontroll av dokument och identitetshandlingar. Målet är att etablera en korrekt identitet. Den ursprungliga identiteten är naturligtvis av stor betydelse i de allra flesta sammanhang, t.ex. i civilrättsliga frågor om arv eller vid prövning av vem som har rätt till skydd. Det är emellertid inte säkert att den ursprungliga identiteten är avgörande inom ramen för en svensk identitetsförvaltning. I vart fall bör frågan noga övervägas.

FN:s hållbarhetsmål för 2030, Agenda 2030 för global utveckling, anger att alla ska ha rätt till en legal identitet.³⁹ Regeringen har en uttalad ambition om att Sverige ska vara ledande i genomförandet av Agenda 2030 både på hemmaplan och när det gäller att bidra till det globala genomförandet av agendan.

Det är av yttersta vikt att personer som vistas i Sverige både har möjlighet att identifiera sig för att kunna tillvarata sina rättigheter och kan identifieras för att kunna åläggas skyldigheter. Om myndigheter och företag i Sverige ska kunna lita fullt ut på att den person man är i kontakt med är just den han eller hon utger sig för att vara, är det kanske inte möjligt att utgå från personens ursprungliga identitet utan från vem en person är och agerar som i Sverige.

Skatteverket har till utredningen tagit fram en modell bestående av fyra komponenter som enligt verket kan anses särskilt viktiga i en sammanhållen identitetsförvaltning.

- Etablering av identitet. Grundregistrering, dvs. en första registrering i folkbokföringsdatabasen, av en person sker i samband med födelse eller vid flytt till Sverige. Om registreringen ska kunna förbli unik enligt devisen en person - en identitet, krävs användning av biometrisk uppgifter.
- Upprättande av id-dokument. Upprättande, utlämnande och förvaltning av såväl fysiska som digitala identitetsdokument måste ske på ett tillförlitligt och förutsägbart sätt. Id-dokument bör därför innehålla biometriska uppgifter.

³⁹ FN:s Agenda 2030 för global utveckling, mål 16.9.

- Autentisering och verifiering av identitet. För att myndigheter och företag ska kunna ha stark tillit till vem man interagerar med och för att enskilda medborgare ska vara trygga med att deras identitet inte orätt nyttjas av någon annan, krävs att tillförlitliga verifieringstjänster av såväl dokument som person tillgängliggörs och nyttjas brett.
- Förvaltning och registerhållning av identitet. När missbruk, brott eller felaktiga uppgifter om identitet upptäcks krävs förutsättningar för att rätta, spärra och underrätta om missbruket på ett förenklat och tillgängligt sätt. Det innebär ett krav på utökad informationsutbyte och förutsättningar för att kunna behandla uppgifter för verifiering, både avseende handlingar och biometriska uppgifter.

7.4.5 Frågan bör utredas vidare

Utredningens bedömning: En statlig utredning bör tillsättas för att utreda frågan om en sammanhållen identitetsförvaltning i Sverige.

Ansvar för identitetsförvaltningen i Sverige är delat mellan många olika aktörer som var och en har begränsade ansvarsområden, t.ex. brottsbekämpning eller frågor om medborgarskap. De myndigheter som i dag använder sig av biometriska uppgifter i sin verksamhet är framför allt Polismyndigheten och Migrationsverket.

Behovet av att se över möjligheterna till att samordna identitetsförvaltningen i Sverige – utöver vad som redan föreslagits av ID-kortutredningen (se avsnitt 7.3.2) – har lyfts fram från flera av utredningens expertmyndigheter. Flera av dessa deltar i initiativet MUR – motståndskraft bland utbetalande och rättsvårdande myndigheter. Initiativet inleddes i december 2019 av Försäkringskassan tillsammans med 18 andra myndigheter. Syftet är att förhindra att utbetalningar sker på felaktig grund, och undersöka vad myndigheterna kan göra ytterligare tillsammans inom ramen för gällande lagar och regler. Inom samarbetet finns fem olika arbetsgrupper som undersöker hur myndigheterna gemensamt kan

- använda lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen fullt ut,
- förbättra informationsutbytet mellan myndigheter,
- utveckla gemensamma riskanalyser,
- förändra attityder och normer kring välfärdsbrott,
- se över möjligheterna till en mer sammanhållen identitetsförvaltning.⁴⁰

Utredningen delar uppfattningen att det finns ett stort behov av att se över möjligheterna till en mer sammanhållen identitetsförvaltning och ett ökat samarbete mellan myndigheter i identitetsfrågor. Att vid inflyttning till Sverige i ett tidigt skede kunna etablera en unik identitet där biometriska uppgifter ingår som en av komponenterna för identifiering och sedermera även verifiering, skulle kunna få avgörande betydelse för att minska förekomsten av fel i folkbokföringen och medföra stora vinster för både enskilda, myndigheter och företag. Enskilda skulle kunna tillvarata sina rättigheter och iaktta sina skyldigheter utan rädsla för att person- och identitetsuppgifter används i bedrägligt syfte. Myndigheter och företag skulle å sin sida kunna känna trygghet i vem de interagerar med och registrering och användning av falska identiteter skulle avsevärt försvåras. Å andra sidan innebär personuppgiftshandling, och i synnerhet hantering av känsliga sådana, stora integritetsmässiga risker som noga måste övervägas och analyseras.

Frågan om en sammanhållen identitetsförvaltning är komplex och omfattande och ryms inte inom ramen för utredningens uppdrag. Vi bedömer därför att regeringen snarast bör tillsätta en statlig utredning för att utreda frågan.

⁴⁰ <https://skatteverket.se/omoss/samverkan/initiativetmur.4.1c68351d170ce5545272414.htm>.

7.5 Användning av biometriska uppgifter i folkbokföringsverksamheten

7.5.1 Det finns behov av att kontrollera biometriska uppgifter i folkbokföringsverksamheten

Utredningens bedömning: Kontroll av biometriska uppgifter i samband med en anmälan om flytt till Sverige och vid tilldelning av identitetsnummer kan utgöra ett effektivt verktyg för Skatteverket i dess arbete för att minska felen i folkbokföringsdatabasen.

Frågan om en sammanhållen identitetsförvaltning där biometriska uppgifter utgör en viktig komponent bör alltså enligt vår mening utredas vidare. En annan fråga är om det finns andra lösningar som på kort sikt kan bidra till färre fel i folkbokföringsdatabasen.

Det finns många olika källor till att felaktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen. Fel kan t.ex. uppstå på grund av att det inte går att säkerställa vem en person som ska folkbokföras eller tilldelas samordningsnummer verkligen är. Det förekommer också att personer, medvetet eller av misstag, folkbokförs eller tilldelas samordningsnummer flera gånger. Sådana identifieringsproblem uppkommer framför allt när en person som flyttar till Sverige inte kan styrka sin identitet i tillräckligt hög utsträckning genom uppvisande av tillförlitliga handlingar. Problemet gör sig inte gällande på samma sätt avseende dem som folkbokförs i Sverige i samband med födelse. För dessa personer kan nästan undantagslöst en säkerställd identitet etableras och registreras i folkbokföringsdatabasen.

Att jämföra en persons biometriska uppgifter med sådana uppgifter som personen lämnat i ett tidigare sammanhang anses vara ett säkert sätt för identifiering. För sådana åtgärder krävs emellertid att det finns ett jämförelsematerial. Ett vanligt sätt att lagra biometriska uppgifter är i lagringsmedium (chip) i identitetshandlingar, som t.ex. pass. Biometriska uppgifter kan också lagras i referensmallar och sparas i register, som t.ex. Polismyndighetens fingeravtrycksregister.

I Brottsförebyggande rådets rapport *Bedrägeribrottsligheten i Sverige* (2016:9) anges att användningen av biometriska uppgifter är den mest effektiva metoden både när det gäller att säkra handlingars ursprung och för att förbättra identitetskontroller.⁴¹ Även e-legiti-

⁴¹ Brottsförebyggande rådets rapport *Bedrägeribrottsligheten i Sverige* (2016:9), s. 163 f.

mationsnämnden har pekat på behovet av att använda biometriska uppgifter vid identitetskontroller för säker kontroll av om handlingen är äkta och om den används av rätt person.⁴²

Vid folkbokföring eller vid tilldelning av samordningsnummer kontrolleras eller sparas i dagsläget inga biometriska uppgifter. För att förbättra säkerheten vid folkbokföring och tilldelning av identitetsnummer kan kontrollen av sökandens identitet utökas. Det kan ske på olika sätt; t.ex. genom kontroll och jämförelse av biometriska uppgifter i en handling som innehåller av sökanden. Uppgifterna i handlingen kan jämföras med fingeravtryck och/eller ansiktsbild som tas när sökanden inställer sig för folkbokföring eller tilldelning av identitetsnummer. En sådan kontroll innebär en kontroll av att den som uppvisar handlingen är samma person som handlingen är utfärdad för. Kontrollen kan också ha betydelse för att bedöma en handlingens äkthet.

Ett alternativ till att kontrollera en handling med lagringsmedium för biometriska uppgifter skulle kunna vara att i samband med folkbokföring eller tilldelning av identitetsnummer ta fingeravtryck och/eller ansiktsbild av sökanden och jämföra uppgifterna med en annan myndighets register som innehåller lagrad information om biometriska uppgifter, alltså uppgifter som samlats in i ett tidigare skede och i regel för ett annat syfte.

Skatteverkets problem- och behovsbeskrivning

Enligt Skatteverket har folkbokföringsverksamheten under år 2019 i 103 fall fått bekräftat genom förfrågan till ansvarig utfärdande myndighet i respektive EU/EES-land⁴³ att ett underlag som visats upp i ett ärende inte varit behörigen utfärdat till personen som använt sig av det, eller i övrigt förfalskat. De senaste tio åren har Skatteverket gjort cirka 2000 sådana förfrågningar inom EES-samarbetet och i drygt 900 fall har underlaget visat sig inte vara korrekt på ett eller annat sätt. Detta gäller enbart resehandlingar som utfärdats inom EES och avser inte handlingar som utfärdats i övriga världen.

Avseende resehandlingar som utfärdats i tredje land så kan Skatteverket normalt inte få bekräftat att ett underlag inte är utfärdat till

⁴² E-legitimationsnämndens rapport *Fortsatt försörjning av tjänster för e-legitimering och e-underskrift*, 2016-10-25, dnr 131 645711-15/9513, s. 30.

⁴³ Förfrågan sker via Ifado (intranet False and Authentic Documents Online).

den person som använder sig av det, eller i övrigt med säkerhet få dess äkthet verifierat. Skatteverket kan endast slå fast att porträttligheten är svårbedömd och att handlingen framstår som manipulerad, men kan sällan med säkerhet hävda att handlingen inte är utfärdad till den person som använder sig av den eller att den i övrigt är falsk. Skatteverket har ingen omfattningsberäkning av hur utbredd problematiken med s.k. "look alike" är, men det mänskliga ögat kan sällan med fullkomlig säkerhet avgöra att det är samma person på ett foto som den som står framför en.

Det finns i dag inte någon samlad bedömning kring omfattningen av identitetsrelaterat missbruk eller omfattningen av t.ex. de felaktiga utbetalningar som sker till följd av det. Delegationen för korrekta utbetalningar har belyst problematiken och risken för felaktiga utbetalningar utifrån flera olika aspekter. Avseende identitetsaspekten finns ingen specificerad och tydlig bedömning då det saknas tillräckligt tillförlitlig och adekvat uppföljning på området.⁴⁴

Enligt Skatteverket är den mest kritiska punkten i verkets identitetsförvaltning i etableringsstadiet, det vill säga när en persons identitet ska fastställas. Det är därför av stor vikt att myndigheten just i detta skede har verktyg för att i möjligaste mån kunna kontrollera att en person är den han eller hon utger sig för att vara. Vid folkbokföring på grund av flytt till Sverige kontrolleras så gott som undantagslöst handlingar (hemlandspass, främlingspass, resedokument, id-kort, uppehållstillståndskort etc.) som innehåller biometrisk information. Skatteverkets bedömning är att möjlighet till kontroll av biometriska uppgifter i handlingar kan förväntas leda till att uppgifterna i folkbokföringen bättre speglar befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden, så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder samt motverka att vissa felaktiga uppgifter över huvud taget registreras i folkbokföringsdatabasen.

⁴⁴ *Läckaget i välfärdssystemen, del 2, Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 6 från Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, s. 117 ff.

7.5.2 Behandling av biometriska uppgifter kan innebära risker för den personliga integriteten

Utredningens bedömning: Att kontrollera biometriska uppgifter i samband med en identitetskontroll vid registrering i folkbokföringsdatabasen av en person som flyttat till Sverige eller som ska tilldelas identitetsnummer, innebär ett intrång i den personliga integriteten vilket måste ställas i proportion till nyttan av eventuella åtgärder.

Ett förslag som innebär att Skatteverket vid registrering i folkbokföringsdatabasen ges möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter utgör ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som förutsätter stöd i lag.

Användning av biometriska uppgifter kan medföra stora fördelar genom att t.ex. bidra till att höja säkerhetsnivån vid åtkomst- eller tillträdeskontroller och genom att göra identifierings- och autentiseringsförfaranden säkrare. Att använda biometriska uppgifter kan också innebära förenklingar i vardagliga situationer för enskilda, som att exempelvis låsa upp en mobiltelefon med fingeravtryck. Det är i sammanhanget viktigt att inte glömma bort att det finns risker för den personliga integriteten med att använda biometriska uppgifter. Exempel på sådana risker kan vara att

- biometriska uppgifter behandlas för ändamål som är oförenliga med de ändamål för vilka uppgifterna ursprungligen samlades in. Biometriska uppgifter om gångstil och ansikte kan exempelvis användas inte bara för att identifiera enskilda, utan också för att hitta särskilda behov hos enskilda,
- fler biometriska uppgifter hanteras än vad som behövs för ändamålet, t.ex. att hela fingeravtryck samlas in och lagras när det hade varit tillräckligt att bara hantera vissa mätpunkter från fingeravtrycket. Detsamma kan inträffa när uppgifter om dna inte bara möjliggör identifiering, utan även avslöjar något om den registrerades hälsotillstånd, sjukdomsbenägenhet eller etniska ursprung,
- biometriska uppgifter inte skyddas tillräckligt och som en följd av detta blir tillgängliga för personer som kan använda uppgifterna för exempelvis identitetsstöld,

- biometriska uppgifter kan användas utan att den enskilde känner till det eller lämnar sitt samtycke, t.ex. vid publicering av bilder på nätet eller i sociala medier där det finns särskild programvara för ansiktsgenkänning,
- biometrin kan överutnyttjas när tekniken blir billigare, enklare och därmed mer lättillgänglig.⁴⁵

Att samla in biometriska uppgifter genom t.ex. att ta fingeravtryck kan uppfattas som intrång i den personliga integriteten. Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är enligt förarbetena inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt som åtgärden har. En åtgärd från det allmänna sida som vidtas primärt i syfte att ge myndigheterna underlag för beslutsfattande i enskilda fall, exempelvis insamling av uppgifter av visst slag för beslut om t.ex. beskattning eller liknande, kan – även om avsikten inte är att kartlägga enskilda – i många fall anses innebära kartläggning av enskildas förhållanden.

Förutom mängden uppgifter som behandlas kan uppgifternas karaktär ha betydelse i bedömningen av vad som utgör ett betydande intrång. En hantering av känsliga uppgifter kan innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten även om det rör sig om ett fåtal uppgifter. Av artikel 9.1 i dataskyddsförordningen framgår att känsliga personuppgifter är uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening. Som känsliga personuppgifter räknas även genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa och uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning.

Även ändamålet med en behandling är av betydelse vid bedömningen. En hantering som syftar till att utreda brott anses normalt vara mer känslig än t.ex. en hantering som uteslutande sker för att ge en myndighet underlag för förbättring av kvaliteten i handläggningen. Omfattningen av utlämnande av uppgifter till andra som sker utan

⁴⁵ *Hur står det till med den personliga integriteten?* (SOU 2016:41), s. 588 f.

omedelbart stöd av offentlighetsprincipen kan också vara av betydelse vid bedömningen.⁴⁶

Vid bedömningen av hur ingripande intrånget kan anses vara bör alltså stor vikt läggas vid uppgifternas karaktär och vid ändamålet med behandlingen. Mängden uppgifter är också en betydelsefull faktor.⁴⁷ Ett skydd mot integritetsintrång av olika slag följer även av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. Det inbegriper i vissa fall en rätt till skydd mot att bli fotograferad.⁴⁸ Likaså får det antas att fingeravtryckstagnung omfattas av skyddet.⁴⁹ Inskränkningar i skyddet godtas bara om de har stöd i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till vissa uppräknade ändamål, däribland statens säkerhet, den allmänna säkerheten eller förebyggande av oordning eller brott.

Europakonventionen gäller som lag i Sverige. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen gäller vidare att lagar eller andra föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. En bestämmelse om rätt till respekt för privatlivet finns även i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan). Möjligheten till begränsningar påminner om motsvarande möjligheter enligt regeringsformen och Europakonventionen.

Ändamålet med den behandling som Skatteverket efterfrågar är att minska antalet fel i folkbokföringen. Kontrollen syftar inte till annat än att säkerställa att en person är den som han eller hon utger sig för att vara och eventuellt att säkerställa att en handling är äkta. De biometriskt uppgifter som tas fram ska inte sparas eller användas på något annat sätt. Dessa omständigheter talar för att behandlingen inte utgör ett betydande intrång i den personliga integriteten. Om Skatteverket skulle ges möjlighet att ta fingeravtryck och fotografera alla personer som ska folkbokföras på grund av flytt till Sverige eller som ska tilldelas identitetsnummer och jämföra dessa med uppgifter i t.ex. ett identitetskort eller i ett register, rör det sig emellertid om många personer och således ett stort antal uppgifter, vilket bör beaktas särskilt. Även själva förfarandet, där den som ska registreras på uppmaning rent fysiskt måste underkasta sig vissa moment så som fingeravtryckstag-

⁴⁶ Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 180 och s. 183 f.

⁴⁷ A.a., s. 183 f.

⁴⁸ Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl., 2015, s. 377.

⁴⁹ Prop. 2014/15:32, *EU:s gränskodex*, s. 26.

ning och fotografering, kan utgöra ett intrång i den personliga integriteten. Det rör sig dessutom om kontroll av känsliga personuppgifter.

Sammantaget är det vår bedömning att ett förslag som innebär att Skatteverket vid registrering i folkbokföringsdatabasen ges möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter ska anses utgöra ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten, som förutsätter stöd i lag (se även avsnitt 7.6.4).

7.5.3 Kontrollen bör omfatta uppgifter i handlingar

Utredningens bedömning: Att kontrollera en persons biometriska uppgifter och jämföra dessa mot uppgifter som finns lagrade i en annan myndighets register kan i sig innebära ett intrång i den personliga integriteten.

Vid kontroll av biometriska uppgifter i samband med registrering i folkbokföringsdatabasen bör kontrollen göras i förhållande till en handling som innehåller lagrad information om biometriska uppgifter och som innehas av den som ska registreras, i stället för mot en annan myndighets register där biometrisk information finns lagrad.

Vår bedömning är alltså att Skatteverket är i behov av att kontrollera biometriska uppgifter i samband med att en person folkbokförs eller tilldelas ett identitetsnummer i Sverige och att en sådan kontroll i sig innebär ett identitetsintrång för den enskilde. Det är därför viktigt att i möjligaste mån utforma kontrollen så att den dels uppfyller Skatteverkets behov, dels innebär ett så litet intrång i den personliga integriteten som möjligt.

Det är inte oproblemiskt från dataskydds- och integritetssynpunkt att ta del av uppgifter som samlats in av en annan myndighet för andra ändamål. Att ta del av sådana uppgifter kan i sig innebära ett integritetsintrång. Redan en sådan omständighet som att en enskild person förekommer i ett register, t.ex. Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister där uppgifter samlats in från personer som är misstänkta eller dömda för brott, kan vara känsligt för den

enskilde.⁵⁰ Om Skatteverket skulle ges möjlighet att jämföra biometriska uppgifter ur fingeravtryck och ansiktsbilder med sådana uppgifter som lagras i andra myndigheters register för andra ändamål, skulle det enligt vår bedömning utgöra ett större intrång i den personliga integriteten jämfört med att kontrollera sådana uppgifter i en innehavd handling. Skatteverket har dessutom påtalat vikten av att kontrollen även ska innefatta en bedömning av en åberopad handlingens äkthet. Kontroll av biometriska uppgifter i folkbokföringsverksamheten bör därför göras i förhållande till en handling som innehåller lagrad information om biometriska uppgifter, och inte mot en annan myndighets register.

7.6 Kontroll av biometriska uppgifter i handlingar

Att kontrollera de lagrade biometriska uppgifterna i en handling och jämföra dem med de biometriska uppgifterna hos den som åberopar den, innebär varken mer eller mindre än att handlingen kan kopplas till innehavaren. Kontrollen säger t.ex. ingenting om huruvida personen i fråga redan är folkbokförd eller har ett samordningsnummer eller identitetsnummer sedan tidigare. Det är inte otänkbart att en person som fått ändrade uppgifter i ett uppehållstillståndskort inte inser skillnaden mellan att ändra sina uppgifter hos Skatteverket och att folkbokföra sig på nytt. En kontroll av de biometriska uppgifterna i det nya uppehållstillståndskortet skulle i sådana fall inte vara det som förhindrar att en person blir folkbokförd igen med nytt personnummer.

Det är trots detta vår bedömning att kontroll av biometriska uppgifter i handlingar som uppvisas i samband med identitetskontroll, i hög utsträckning kan bidra till säkrare identifiering och till färre fel i folkbokföringsdatabasen. Utredningen måste ta ställning till en rad frågeställningar:

- I vilka sammanhang är det lämpligt att biometriska uppgifter i handlingar ska få kontrolleras och hur ska kontrollen gå till?
- I vilka typer av handlingar ska biometriska uppgifter få kontrolleras och vilka lagliga förutsättningar krävs för sådan kontroll?

⁵⁰ Prop. 2015/16:65, *Utlänningsdatalag*, s. 75 f.

- Vilken åldersgräns ska gälla för kontroll av biometriska uppgifter i handlingar?

7.6.1 När ska kontroll av biometriska uppgifter få ske?

Utredningens förslag: Om en person vid identitetskontroll i anledning av folkbokföring på grund av anmälan om flytt till Sverige, eller i anledning av tilldelning av identitetsnummer överlämnar pass, identitetskort eller motsvarande handling som innehåller lagrad information om innehavarens ansiktsbild och/eller fingeravtryck, får Skatteverket eller i förekommande fall passmyndighet, kontrollera om fingeravtrycken och/eller ansiktsbilden i handlingen motsvarar innehavarens. Detsamma ska gälla för den som har uppehållstillstånd i Sverige och vid identitetskontrollen överlämnar sitt uppehållstillståndskort.

Sådan kontroll ska även få utföras om en person efter att ha registrerats i folkbokföringsdatabasen vill ändra en uppgift om sin identitet (namn, födelsetid och medborgarskap) och Skatteverket har begärt att uppgiften ska lämnas vid personlig inställelse.

Den som är föremål för identitetskontrollen ska vara skyldig att på begäran låta den myndighet som utför kontrollen ta fingeravtryck och en bild i digitalt format.

Som konstaterats i avsnitt 7.5.1 uppkommer identifieringsproblem i samband med folkbokföring för Skatteverket framför allt när en person som flyttar till Sverige inte kan styrka sin identitet i tillräckligt hög utsträckning. Problemet gör sig inte gällande på samma sätt avseende dem som folkbokförs i Sverige i samband med födsel. För dessa personer kan nästan undantagslöst en säkerställd identitet etableras.

Utredningen föreslår en identitetskontroll vid personlig inställelse för personer som flyttat in från utlandet och i anledning av det ska lämna en anmälan till Skatteverket. Vid kontrollen ska den som innehar ett pass, identitetskort eller motsvarande handling, alternativt uppehållstillståndskort överlämna handlingen. Detsamma ska enligt utredningens förslag gälla för personer som inte ska folkbokföras utan i stället tilldelas ett identitetsnummer (se avsnitt 6.6 och 13.2.2). Förslagen gör ingen skillnad på om den som ska anmäla flytt till Sverige

eller tilldelas ett identitetsnummer är svensk medborgare, EU-medborgare eller medborgare i tredjeland.

Genom att kontrollera om de biometriska uppgifter som finns lagrade i en handling som den som ska registreras överlämnar överensstämmer med innehavarens, säkerställs att det är samma person som den handling som används för identifiering är utfärdad för. En sådan kontroll görs lämpligast i samband med personlig inställelse för identitetskontroll.

Utredningen har övervägt om kontroll av biometriska uppgifter i handlingar bör ske även i andra typer av ärenden hos Skatteverket där identitetskontroll utförs, t.ex. vid tilldelning av samordningsnummer. För att en kontroll ska kunna utföras rent praktiskt, krävs att personen i fråga inställer sig personligen. Personlig inställelse är med våra förslag huvudregel både vid folkbokföring på grund av flytt till Sverige och vid tilldelning av identitetsnummer, däremot inte vid tilldelning av samordningsnummer. Som konstaterats i avsnitt 7.5.2 innebär kontroll av biometriska uppgifter i regel ett intrång i den personliga integriteten för den enskilde. Det är därför viktigt att sådana kontroller endast utförs när det verkligen finns ett starkt behov av det. Personnumret och det föreslagna identitetsnumret ska utgöra identitetsbeteckningar, och det är av avgörande betydelse att det kan finnas möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter i uppvisade handlingar i samband med folkbokföring eller vid tilldelning av identitetsnummer.

Vi har föreslagit att samma krav på överlämnande av handlingar ska gälla även i samband med att en person vill ändra de uppgifter om sin identitet som registrerats i folkbokföringsdatabasen (se avsnitt 6.7). Även vid dessa tillfällen bör Skatteverket ha möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter på samma sätt som vid identitetskontroll på grund av flytt till Sverige eller vid tilldelning av identitetsnummer.

Vilka handlingar ska kontrolleras?

Utredningen föreslår alltså att det ska införas en skyldighet för den som innehar ett pass, identitetskort, annan motsvarande handling eller uppehållstillståndskort att överlämna sådan handling för kontroll vid folkbokföring på grund av flytt till Sverige eller vid tilldelning av identitetsnummer. För att kunna säkerställa kontrollen av att den handling som visas upp är äkta och att den är utställd på den person som visar

upp den, bör Skatteverket alltså enligt vår bedömning ha möjlighet att kontrollera de biometriska uppgifter som finns lagrade i handlingen och jämföra dem med innehavarens. För att så ska få ske krävs att vissa lagliga förutsättningar är uppfyllda.

Kontroll av biometriska uppgifter i pass och identitetskort

Såväl europeiska pass som många pass från tredjeland liksom de svenska nationella identitetskorten har ett lagringsmedium (chip) där biometriska uppgifter från ansiktsbilder och, vad beträffar pass även fingeravtryck, lagras. EU:s id-kortsförordning⁵¹ antogs den 20 juni 2019 och börjar tillämpas från och med den 2 augusti 2021. Förordningen innebär bl.a. att både ansiktsbild och fingeravtryck ska sparas även i identitetskort. Även om förordningen ska börja tillämpas vid det angivna datumet, bör det noteras att dess genomslagskraft kan dröja beroende på sådana omständigheter som t.ex. hur lång giltighetstid olika länder kan ha för sina identitetskort.

Enligt artikel 4.3 EU:s passförordning⁵² ska fingeravtryck och ansiktsbild samlas in och lagras i syfte att utfärda pass och resehandlingar. Vid tillämpningen av förordningen får de biometriska kännetecknen i pass och resehandlingar endast användas för att kontrollera a) passets eller resehandlingens autenticitet, och b) innehavarens identitet genom direkt tillgängliga jämförbara kännetecknen, när uppvisande av pass eller resehandling krävs enligt lag. En motsvarande bestämmelse finns i EU:s id-kortsförordning.⁵³

Skatteverket folkbokför ett stort antal EU-medborgare som har uppehållsrätt i Sverige. Även medföljande familjemedlemmar, som kan vara EU-medborgare eller tredjelandsmedborgare, folkbokförs. Dessa personer har inget underlag från Migrationsverket utan kommer direkt till Skatteverket för att anmäla flytt till Sverige. Då måste de styrka sin identitet med hemlandspass eller motsvarande.

EU-medborgare har som regel tillgång till ett pass från sitt hemland innehållande fingeravtryck och ansiktsbild. Av 9 § första stycket 1

⁵¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1157 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet.

⁵² Rådets förordning (EG) nr 2252/2004 av den 13 december 2004 om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecknen i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna.

⁵³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1157 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet.

folkbokföringsförordningen (1991:749) framgår att Skatteverket redan i dagsläget i samband med anmälan om inflyttning från utlandet (26 § folkbokföringslagen) av en EES-medborgare som uppger sig ha uppehållsrätt, får begära att han eller hon visar upp bl.a. ett giltigt pass eller ett giltigt identitetskort. Av 10 § första stycket 1 framgår bl.a. att motsvarande begäran kan göras för det fall anmälan avser en familjemedlem till en EES-medborgare. Den bestämmelse som föreslås i 26 b § folkbokföringslagen omfattar även EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Även pass som utfärdats av länder utanför EU/EES föreslås kunna användas vid identitetskontroll i samband med inflyttning till Sverige. Sådana pass innehåller i många fall ett lagringsmedium med biometriska uppgifter i enlighet med FN-organet ICAO:s rekommendationer.⁵⁴

Utredningen föreslår att två nya paragrafer införs, 26 a och 26 b §§, i folkbokföringslagen. Enligt den föreslagna regleringen ska den som ska lämna en anmälan om inflyttning från utlandet inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll. Detsamma ska gälla i fråga om en anmälan av den som är avregistrerad som försvunnen och ska folkbokföras. Motsvarande bestämmelser föreslås föras in i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. Vid kontrollen är den som har ett pass, identitetskort, motsvarande handling (t.ex. främlingspass eller resedokument) eller uppehållstillståndskort skyldig att överlämna handlingen som ett led i identitetskontrollen.

För att säkerställa handlingens äkthet och innehavarens identitet föreslår vi nu att Skatteverket ska ges möjlighet att jämföra de biometriska uppgifterna i ansiktsbilden och fingeravtrycken hos den som ska folkbokföras eller tilldelas identitetsnummer med de biometriska uppgifter som finns lagrade i handlingens lagringsmedium. Syftet med kontrollen är alltså att säkerställa handlingens äkthet och innehavarens identitet. På grund av det och eftersom de föreslagna regleringarna innebär att uppvisande av pass eller identitetskort krävs enligt lag, uppfylls de ovan redogjorda förutsättningar som uppställs i EU:s pass- och id-kortsförordningar för att de biometriska uppgifter som finns lagrade i pass och identitetskort ska kunna kontrolleras.

⁵⁴ Prop. 2017/18:35, *Kontroll av biometriska kännetecken i resehandlingar*, s. 10.

Kontroll av biometriska uppgifter i uppehållstillståndskort

Upphållstillståndskort utfärdas till utländska medborgare som beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Kortet har ett lagringsmedium (chip) där ett fotografi och två fingeravtryck sparas (9 kap. 8 a § utlänningslagen). Bestämmelsen är införd i anledning av en EU-förordning om enhetlig utformning av uppehållstillstånd. Av den regleringen följer att de biometriska uppgifterna i uppehållstillståndskorten endast får användas för att kontrollera handlingens autenticitet och innehavarens identitet genom direkt tillgängliga kännetecken, när uppvisande av uppehållstillstånd krävs enligt nationell lagstiftning.⁵⁵ Precis som för pass och identitetskort krävs alltså att det finns en bestämmelse i lag som säger att uppvisande av uppehållstillstånd krävs för att biometriska uppgifter i uppehållstillståndskortet ska få kontrolleras.

Förslag om ökad möjlighet att kunna kontrollera de biometriska uppgifterna i uppehållstillståndskort har förts fram i andra sammanhang. I 2017 års ID-kortsutredning föreslås t.ex. att den myndighet som ska utfärda statliga identitetskort ska få kontrollera fingeravtryck och ansiktsbild som finns på uppehållstillståndskortet.

Av 4 § första stycket folkbokföringslagen framgår att en utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige, får folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt eller om det finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras. Bestämmelsen innebär inte i sig något krav på uppvisande av uppehållstillståndskort.

Utredningen föreslår nu en ny bestämmelse i 26 b § andra stycket folkbokföringslagen och en motsvarande bestämmelse i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer, som innebär att den som har ett uppehållstillståndskort är skyldig att överlämna handlingen vid en identitetskontroll i samband med folkbokföring eller tilldelning av identitetsnummer.

Personer som beviljas tillfälligt uppehållstillstånd i Sverige på grund av skyddsbehov ska i regel alltid folkbokföras eftersom den lägsta utfärdandetiden för sådana tillstånd är 13 månader.⁵⁶ En person som beviljas uppehållstillstånd av andra skäl än behov av skydd men inte förväntas vistas så länge i Sverige att folkbokföring ska ske, kan i stället tilldelas samordningsnummer eller, med våra förslag, under vissa förut-

⁵⁵ Artikel 4 tredje stycket rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland.

⁵⁶ Regler om uppehållstillstånd framgår av 5 kap. utlänningslagen.

sättningar identitetsnummer. Uppehållstillståndskort utfärdas med andra ord innan en person folkbokförs vilket också gör det möjligt att kontrollera uppehållstillståndskortet i samband med folkbokföring. Genom en sådan kontroll säkerställs att det är den person som beviljats uppehållstillstånd som folkbokförs eller tilldelas identitetsnummer. Kontrollen syftar inte till annat än att kontrollera handlingens autenticitet och innehavarens identitet. Med våra föreslagna lagändringar framgår kravet på uppvisande av uppehållstillståndskortet av lag. Åtgärden står enligt vår bedömning därför inte i strid med EU-förordningen om enhetlig utformning av uppehållstillstånd.

7.6.2 Barn under sex år och fysiskt förhindrade bör inte omfattas av kontrollen

Utredningens förslag: Kontroll av fingeravtryck ska inte utföras på barn under sex år eller på personer som är permanent fysiskt förhindrade att lämna fingeravtryck.

En särskild fråga är hur gammal en person måste vara för att kontroll av biometriska uppgifter i handlingar ska kunna ske. Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) inkorporerades i svensk rätt den 1 januari 2020 och gäller därmed som lag. Av konventionen följer bl.a. att barnets bästa är det som i första hand ska beaktas vid alla åtgärder som rör barn och att barn ska skyddas från godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv (artiklarna 3 och 16).

Det finns i dag ingen gemensam nedre åldersgräns för när fingeravtryck får tas av barn. När det gäller fotografering finns ingen åldersgräns alls. Fingeravtryck enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen får tas på barn från 14 år.⁵⁷ Vid ansökan om visering är åldersgränsen 12 år.⁵⁸ Vid en

⁵⁷ 14 år motsvarar åldersgränsen i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (omarbetning) (artiklarna 9.1 och 14.1).

⁵⁸ Artikel 13.7 i Europaparlamentets och rådets förordning [EG] nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex).

ansökan om uppehållstillstånd, är åldersgränsen enligt 9 kap. 8 a § utlänningslagen däremot 6 år. Samma åldersgräns gäller enligt 9 kap. 8 a § utlänningslagen när uppehållstillståndskort ska utfärdas av annan anledning än att en utlänningsansöker om uppehållstillstånd. Sexårsgränsen gäller även vid ansökan om svenska pass, främlingspass och resedokument⁵⁹.

Integritetsskyddsmyndigheten, dåvarande Datainspektionen, påtalade i yttrande över promemorian *Ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållsbehandlingar – anpassning av svensk rätt till en ny EU-förordning* (Ds 2020:22) bl.a. att biometriska uppgifter såsom fingeravtryck, särskilt när det gäller fingeravtryck från barn, är mycket känsliga och att insamling av sådana uppgifter alltid ska föregås av en noggrann bedömning av om behandlingen är nödvändig enligt artikel 9.2 g EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 3 § lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Integritetsskyddsmyndigheten ifrågasatte även om den ålder som anges i 2 § passförordningen (1979:664) för lämnande av fingeravtryck (sex år) är förenlig med EU-rätten.

Inom EU pågår för närvarande förhandlingar om att revidera Eurodac-förordningen och att ändra delar av Viseringskodexen. Det föreslås bl.a. att åldersgränsen för fingeravtrycksupptagning ska sänkas till sex år. I förslaget till en reviderad Eurodac-förordning pekar kommissionen på behovet av att skydda och identifiera ensamma barn. Kommissionen konstaterar i förslaget att Eurodac historiskt sett alltid samlat in fingeravtryck på barn från 14 års ålder, vilket kan möjliggöra identifiering av ett ensamkommande barn när en asylansökan har gjorts inom EU. Med tanke på den uppenbara ökningen av smuggling av barn under denna ålder till och inom EU anser emellertid kommissionen att det finns ett ökat behov av att samla in biometriska uppgifter i Eurodac om yngre barn, vilket kan underlätta identifiering av dessa personer och fastställande av familjeband eller anknytning till förmyndare i en annan medlemsstat. Angående frågan om vilken minimiålder som är lämplig tar kommissionen fasta på att barns fingeravtryck enligt en studie kan användas för automatiserad sökning vid sex års ålder.⁶⁰

⁵⁹ 2 § passförordningen (1979:664) och 12 § Migrationsverkets föreskrifter om främlingspass och resedokument [MIGRFS 03/2017].

⁶⁰ COM (2016) 272 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av [förordning (EU)

För att minska risken för att barns identiteter utnyttjas av andra i bedrägligt syfte, är det viktigt att även kunna kontrollera och jämföra barns fingeravtryck med biometriska uppgifter i handlingar. Principen om barnets bästa talar starkt för att möjligheten för Skatteverket att i samband med folkbokföring eller tilldelning av identitetsnummer kunna kontrollera både ansiktsbild och fingeravtryck ska gälla även i förhållande till barn över sex år. Det är även en fördel om åldersgränsen är samstämmig med den som gäller för pass och uppehållstillstånd. Samma åldersgräns föreslås även gälla för nationella identitetskort. Principen om barnets bästa ska vara central även vid tillvägagångssättet vilket innebär att åtgärden bör genomföras på ett barnvänligt och barnanpassat sätt av särskilt utsedd personal. Barnet ska även informeras om åtgärden på ett för barn anpassat sätt.

7.6.3 Hur kan kontrollen gå till?

I syfte att exemplifiera hur hanteringen av biometri skulle kunna se ut har Skatteverket till utredningen tagit fram en preliminär beskrivning för att åskådliggöra den tänkta praktiska processen vid en anmälan om flyttning till Sverige.

Steg 1, information om att flytta till Sverige

- Ett interaktivt stöd för informationssökning möter den som funderar över att flytta till Sverige. Det innebär att det finns språkanpassning och möjligheter för dialog via olika lösningar för en personlig service. I den inkluderas tydliga uppgifter om vad biometriska uppgifter är, hur de används och vad de används till för att skapa förståelse, förutsägbarhet och möjlighet till frågor om oklarheter uppstår.

nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat], för identifiering av tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som vistas olagligt, och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål (omarbetning), Motiveringen, p. 1.

Steg 2, anmälan om flytt till Sverige och digitala handlingar

- Som inflyttande till Sverige kan processen startas upp via ett besök på ett servicekontor, men Skatteverket ser gärna att processen i de fall det är möjligt, förbereds digitalt i god tid för att en enskild ska få information och en möjlighet att kunna lämna så kompletta uppgifter som möjligt redan från början.
- En digital tjänst möjliggör att lämna uppgifter och bifoga filer exempelvis innehållande handlingar. Tjänsten är en inloggningsbar tjänst med olika nivåer av inloggning. Inloggning kan ske på olika sätt. Med sådana lösningar kan olika nivåer av information visas och hämtas upp, men som miniminivå så innebär det att det finns möjlighet att påbörja en ansökan, komma tillbaka och komplettera, justera etc. innan den skickas in till myndigheten. Vidare finns möjlighet att ha dialog med Skatteverket i tjänsten.
- I samband med att ärendet skickas in kan ett besök på servicekontor bokas in. Ett personligt besök syftar i dag till att identifiera personen, granska dokument och bekräfta att personen finns i Sverige. Folkbokföringsverksamheten kan även påbörja en förgranskning och dialog kring ärendet och i förekommande fall kommunicera i ärendet för att förbereda den inflyttande och servicehandläggaren för vad som kan behöva kompletteras eller granskas ytterligare.

Steg 3, personlig inställelse på servicekontor

Medborgarnas fysiska besök hos Skatteverket sker via servicekontoren som drivs i Statens servicecenters regi. De hanterar i dag bl.a. anmälan om flyttning till Sverige och utfärdande av id-kort på uppdrag av Skatteverket.

- Vid det personliga besöket på ett servicekontor hämtar servicehandläggaren upp aktuell anmälan om flyttning till Sverige med aktuella underlag (om sådant material finns tillgängligt). I samband med detta inhämtar Skatteverket biometriska uppgifter från den enskilde i form av en digital ansiktsbild (fotografi) och fingeravtryck.

- De uppgifter som finns tillgängliga i identitetshandlingen kontrolleras, både den synliga bilden, den digitala bilden och de fingeravtryck som finns lagrade i chipet i handlingen. Uppgifterna granskas och jämförs med maskinellt stöd.
 - Analysen av biometriska uppgifter sker genom att ett antal punkter i ansiktet och/eller på fingeravtrycket jämförs. Skatteverket överväger i nuläget en teknisk lösning som innebär att uppgifterna och funktionaliteten med maskinell analys sker via en central server som stödjer den lokala upptagningen av biometriska kännetecken. Det bedöms i dagsläget ha de främsta fördelarna utifrån både ett säkerhets- och förvaltningsperspektiv.
 - All data som används för jämförelseanalys hanteras i cache-minnet, vilket innebär att ingen lagring sker som medför möjlighet till vidare loggning och återskapning efter gallring.
 - Utveckling eller inköp av en tjänst för sådan behandling föregås av en konsekvensbedömning av hur nya personuppgifter behandlas vilket innebär att en tillförlitlig analys ur rättsligt och tekniskt perspektiv sker i syfte att minimera integritetsintrång och säkerställa den registrerades rättigheter och trygghet.
- Servicehandläggaren kvalitetssäkrar underlaget inför maskinell analys och dokumenterar resultatet av granskningen via en funktion/klarmarkering innan underlaget gallras och resultatet tillförs ärendet som en handling.
- Folkbokföringshandläggaren utvärderar resultatet av granskningen i samband med sin handläggning av ärendet.

7.6.4 Bestämmelser bör framgå av lag

Utredningens bedömning: Skyldigheten att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck bör regleras i lag. Skatteverket bör få meddela föreskrifter om det praktiska genomförandet av identitetskontrollen och därmed även kontroll av biometriska uppgifter.

Att ta någons fingeravtryck (till skillnad från att fotografera någon) räknas som ett sådant påtvingat kroppsligt ingrepp som omfattas av skyddet i 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen (se avsnitt 7.5.2).

Skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp är inte absolut utan får enligt 2 kap. 20 § regeringsformen i vissa fall begränsas genom lag. Begränsningar får enligt 2 kap. 21 § samma lag, göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem. För den som inte är svensk medborgare får, enligt 2 kap. 25 § regeringsformen, skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp begränsas genom lag utan att de förutsättningar som anges i 2 kap. 21 § regeringsformen är uppfyllda.

Ett skydd mot integritetsintrång av olika slag följer även av Europakonventionen. Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. Det inbegriper i vissa fall en rätt till skydd mot att bli fotograferad.⁶¹ Likaså får det antas att fingeravtryckstagnung omfattas av skyddet.⁶² Inskränkningar i skyddet godtas bara om de har stöd i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till vissa uppräknade ändamål, däribland statens säkerhet, den allmänna säkerheten eller förebyggande av oordning eller brott.

Fördelarna med att göra biometriska kontroller vid folkbokföring och tilldelning av identitetsnummer måste vägas mot integritetsintrånget som förfarandet kan medföra. Det är fråga om en jämförelse mellan sökandens ansikte och fingeravtryck och de uppgifter som finns lagrade i handlingen. Det föreslagna förfarandet innebär en skyldighet för den som ska registreras att på begäran låta sig fotograferas och få sina fingeravtryck tagna. Syftet är endast att kontrollera sökandens identitet och den åberopade handlingens äkthet och inga uppgifter ska sparas eller lagras i register för framtida sökningar. Det rör sig alltså endast om tillfällig behandling av uppgifter i en handling som sökanden på begäran ska överlämna för kontroll.

Ändamålet att minska fel i folkbokföringsdatabasen anknyter till statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning och brott, och är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. I avsnitt 7.5.1 har Skatteverkets svårigheter att på annat sätt säkerställa sökandens identitet redovisats. Att möjliggöra en biometrikontroll i samband med folkbokföring och tilldelning av identitetsnummer skulle dessutom innebära ett förbättrat skydd för människor som annars riskerar att utsättas för t.ex. identitetskapning.

⁶¹ Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl., 2015, s. 377.

⁶² Prop. 2014/15:32, *EU:s gränskodex*, s. 26.

Verifieringen blir betydligt säkrare om inte bara fotografi utan även fingeravtryck får tas och jämföras. Åtgärden att kontrollera biometriska uppgifter från såväl ansiktsbild som fingeravtryck i handlingar kan därför inte anses gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och står därför inte i strid med vare sig regeringsformen eller Europakonventionen. Skyldigheten att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck bör regleras i lag. Vi föreslår därför en ny bestämmelse i 26 c § folkbokföringslagen.

Vi föreslår i avsnitt 6.6. en bestämmelse i 16 § folkbokföringsförordningen som innebär att Skatteverket ska få meddela föreskrifter om hur identitetskontrollen och därmed även kontroll av biometriska uppgifter ska utföras rent praktiskt. En motsvarande bestämmelse föreslås i avsnitt 13.2.5 föras in i 13 § förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

7.7 Behandling av personuppgifter och bestämmelser om sekretess

Utredningens förslag: Den automatiserade behandling av personuppgifter som förslagen innebär ska ske i folkbokföringsdatabasen. Ansiktsbild, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa ska därför få behandlas i folkbokföringsdatabasen. När kontrollen har genomförts ska uppgifterna omedelbart förstöras.

Utredningens bedömning: Den föreslagna personuppgiftsbehandlingen är förenlig med dataskyddslagstiftningen.

De biometriska uppgifter som tas fram i samband med kontrollen når inte stadiet av allmän handling varför frågan om sekretess inte aktualiseras.

7.7.1 Dataskyddsförordningen

Den rättsliga grunden för behandlingen

För att personuppgifter överhuvudtaget ska få behandlas krävs att behandlingen vilar på åtminstone någon av de rättsliga grunder, a–f, som framgår av artikel 6.1 dataskyddsförordningen. I sammanhanget bör särskilt den rättsliga grund som anges i artikel 6.1 e; behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning nämnas.

Uppräkningen i artikel 6.1 är uttömmande. Om ingen av de grunder som anges där är tillämplig är behandlingen inte laglig och får därmed inte utföras. De rättsliga grunderna är i viss mån överlappande. Flera rättsliga grunder kan därför vara tillämpliga avseende en och samma behandling. För att en behandling av personuppgifter ska vara tillåten enligt artikel 6.1 b–f måste den vara nödvändig i förhållande till den rättsliga grunden, t.ex. nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Kravet på nödvändighet är emellertid inte så strikt som ordalydelsen ger uttryck för.⁶³

För behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c), som ett led i myndighetsutövning eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e) måste det även finnas ett annat stöd i rättsordningen än det som ges i dataskyddsförordningen. I artikel 6.3 första stycket i dataskyddsförordningen anges det nämligen att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.⁶⁴

Allmänna krav för personuppgiftsbehandling

Utöver det grundläggande kravet på att all behandling måste vara laglig, i betydelsen att någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen är tillämplig, omgärdas varje behandling av personuppgifter också av andra krav. I artikel 5.1 i dataskyddsförordningen anges vilka allmänna krav som gäller för all personuppgiftsbehandling. Den första principen som läggs fast i artikel 5.1 är att personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i

⁶³ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 46 f.

⁶⁴ A.a., s. 49.

förhållande till den registrerade. Vidare anges i artikel 5.1 att personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Ett tydligt angivet ändamål är som regel en förutsättning för att man ska kunna bedöma om en viss behandling är laglig, dvs. om den är nödvändig i något av de sammanhang som räknas upp i artikel 6.1 b–f. Kopplingen mellan den rättsliga grunden och kravet på särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål förstärks genom artikel 6.3 andra stycket där det framgår att syftet med behandlingen, i fråga om behandling som grundar sig på en rättslig förpliktelse, ska framgå av förpliktelsen. Vad gäller behandling som sker i myndighetsutövning och för att utföra uppgifter av allmänt intresse anges i stället att syftet med behandlingen ska vara nödvändigt för att utföra uppgiften eller myndighetsutövningen. Vidare ska uppgifterna enligt artikel 5.1 bl.a. vara adekvata och korrekta (accurate) och får inte förvaras under en längre tid än vad som är nödvändigt. Uppgifterna måste också behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet.⁶⁵

Artiklarna 5 och 6 i dataskyddsförordningen är grundläggande och kumulativa. Dels måste någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 vara tillämplig, dels måste samtliga principer i artikel 5.1 följas.⁶⁶

Känsliga personuppgifter

Biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person räknas som sådana känsliga uppgifter som omfattas av artikel 9.1 dataskyddsförordningen. Huvudregeln enligt artikeln är att känsliga personuppgifter inte får behandlas. Som regel är det alltså förbjudet att t.ex. samla in, lagra, läsa och lämna ut känsliga personuppgifter. I artikel 9.2 finns ett flertal undantag från huvudregeln. Känsliga uppgifter får, enligt artikel 9.2 g, behandlas om en behandling är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Enligt förarbetena till dataskyddslagen torde det stå klart att verksamhet som innefattar myndighetsutövning utgör ett viktigt allmänt intresse. Även utanför området för myndighetsutövning anses att svenska myndigheter kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befo-

⁶⁵ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 47 f.

⁶⁶ A.a., s. 48.

genheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt utgöra ett viktigt allmänt intresse.⁶⁷

Behandlingen av känsliga personuppgifter som är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse måste för att vara tillåten ske på grundval av EU-rätten eller tillämplig nationell rätt. Det innebär att den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifterna ska vara någon av de som avses i artikel 6.1 c eller e, dvs. en rättslig förpliktelse, en arbetsuppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning som har stöd i rättsordningen. Det krävs inte att själva behandlingen av känsliga personuppgifter har rättsligt stöd utan att den rättsliga förpliktelse, arbetsuppgift eller myndighetsutövning som behandlingen av de känsliga personuppgifterna är nödvändig för har ett rättsligt stöd.

Om ändamålet med att behandla känsliga personuppgifter uppfyller kravet på att behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse måste behandlingen, enligt 9.2 g dataskyddsförordningen, även omgärdas av lämpliga och särskilda skyddsåtgärder. Den registrerades grundläggande rättigheter och intressen behöver skyddas på flera olika sätt när känsliga personuppgifter behandlas.⁶⁸

Att höga säkerhetskrav gäller vid behandling av känsliga personuppgifter följer direkt av artikel 32 dataskyddsförordningen. Andra sätt att skydda den registrerades grundläggande rättigheter och intressen vid behandling av biometriska uppgifter är exempelvis att klargöra personuppgiftsansvar i verksamheten, att begränsa den interna tillgången till personuppgifterna inom myndigheten, sökbegränsningar i register och gallringsregler. Att behandling omfattas av dataskyddslagens bestämmelser om tillsyn, skadestånd och överklagande kan vidare bidra till skyddet för den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.⁶⁹ Utöver sådana skyddsåtgärder kan behov finnas av att säkerställa att biometriska uppgifter har ett adekvat sekretessskydd.⁷⁰

⁶⁷ *Passdatalagen – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning* (Ds 2019:5), s. 137 och prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 83–85.

⁶⁸ *Passdatalagen – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning* (Ds 2019:5), s. 138.

⁶⁹ A.a., s. 138.

⁷⁰ A.a., s. 149.

7.7.2 Registerförfattningar i folkbokföringsverksamheten

Lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (härefter folkbokföringsdatabaslagen) och förordning (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (härefter folkbokföringsdatabasförordningen) tillämpas enligt 1 kap. 1 § folkbokföringsdatabaslagen vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Av 1 kap. 2 § framgår att lagen innehåller bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen och i 1 kap. 3 § slås fast att vid behandling av personuppgifter enligt lagen gäller lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av folkbokföringsdatabaslagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Av 1 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen framgår att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs för

1. samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter,
2. handläggning av folkbokföringsärenden,
3. fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lag eller förordning,
4. framställning av personbevis och andra registerutdrag,
5. aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter,
6. uttag av urval av personuppgifter, och
7. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av folkbokföringsverksamheten.

Uppgifter får även behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Insamlade uppgifter får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in. Känsliga personuppgifter enligt 9.1 i dataskyddsförordningen får som huvudregel enligt 1 kap. 6 §

behandlas endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Känsliga personuppgifter får i annat fall behandlas endast om det särskilt anges i lagens 2 kap.

Folkbokföringsdatabasen

I 2 kap. folkbokföringsdatabaslagen regleras vad folkbokföringsdatabasen, den samling av personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de ändamål som anges i 1 kap. 4 §, får innehålla. I databasen får uppgifter behandlas om personer som är eller har varit folkbokförda i landet, personer som har tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen och personer som har tilldelats samordningsnummer. Uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende.

För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen får de uppgifter som framgår av uppräknings- och familjerättsligt relaterade uppgifter) behandlas.

Enligt 2 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen får uppgifter behandlas i databasen om yrkanden, grunder och beslut i ett ärende samt andra uppgifter som behövs för handläggningen av ett ärende.

I folkbokföringsdatabasförordningen finns ytterligare reglering om uppgifter som får behandlas i databasen. En handling som har kommit in i ett ärende får enligt 2 kap. 5 § folkbokföringsdatabaslagen behandlas i databasen och får innehålla uppgifter som avses i 1 kap. 6 §, dvs. känsliga personuppgifter. En handling som upprättats i ett ärende får behandlas i databasen och får innehålla känsliga personuppgifter om de är nödvändiga för ärendets handläggning.

I folkbokföringsdatabaslagen saknas regler om gallring. Uppgifter i folkbokföringsdatabasen gallras i stället enligt bestämmelser i arkivlagen (1990:782).

7.7.3 Personuppgiftsbehandlingen står inte i strid med dataskyddslagstiftningen

Varje personuppgiftsbehandling ska alltså enligt dataskyddsförordningen vila på en rättslig grund. Behandling av personuppgifter är laglig om minst ett av de villkor som ställs upp i artikel 6.1 i förordningen är uppfyllt. Den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen i

folkbokföringsverksamheten finns i första hand i artikel 6.1 e, dvs. att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning. Vi föreslår nu att biometriska uppgifter som finns lagrade i handlingar ska få tas fram ur dessa och genom ett automatiserat förfarande jämföras med fingeravtryck och ansiktsbild i digitalt format som Skatteverket får ta av den som uppvisar handlingen. Syftet med behandlingen är att kontrollera innehavarens identitet och handlingens äkthet. Behandlingen utgör ett led i verkets myndighetsutövning och är nödvändig för att tillgodose det allmänna intresset att folkbokföringen innehåller korrekta uppgifter.

Insamlingen och behandlingen av uppgifter kommer genom utredningens förslag att ha stöd i lag och förfarandet kommer att ske helt öppet i förhållande till den vars uppgifter behandlas. Ändamålet för insamlingen är att kontrollera handlingens äkthet och innehavarens identitet och kontrollen åtgärdas av lämpliga skyddsåtgärder (se nästa stycke). Behandlingen är nödvändig och adekvat eftersom den innebär att Skatteverket med minsta möjliga ingrepp i den personliga integriteten på ett säkert sätt kan fastställa identitet i samband med folkbokföring och tilldelning av identitetsnummer. Sammantaget innebär det att samtliga principer som uppställs i artikel 5.1 dataskyddsförordningen följs.

Biometriska uppgifter som används för att entydigt identifiera en fysisk person är känsliga uppgifter och omfattas av artikel 9.1 dataskyddsförordningen. Skatteverket har redogjort för myndighetens utmaningar med att fastställa identiteter för personer som flyttar till Sverige. Kontroll av biometriska uppgifter i handlingar kan bidra till att Skatteverket kan registrera korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen, vilket leder till både högre rättssäkerhet och ökad effektivitet. Ändamålet med behandlingen av de känsliga personuppgifterna är därför nödvändigt med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse.

Folkbokföringsdatabaslagen bygger i princip på att all automatiserad behandling i folkbokföringsverksamheten ska ske i databasen, även om det som i det här fallet rör sig om endast tillfällig behandling. Vi föreslår därför en bestämmelse i 2 kap. 3 § första stycket 21 folkbokföringsdatabaslagen som uttryckligen anger att ansiktsbild, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa får behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Uppgifterna ska förstöras omedelbart efter kontrollen

För att behandlingen ska vara tillåten enligt dataskyddsförordningen måste den även omgärdas av lämpliga och särskilda skyddsåtgärder.

Vi har övervägt frågan om huruvida de biometriska uppgifter som tas fram och behandlas vid identitetskontrollen ska förstöras eller sparas i ett register för framtida jämförelse. Ett sådant register skulle i egenskap av referensmall på sikt kunna bidra till t.ex. minskad risk för dubbla identiteter i folkbokföringen. Registret skulle innehålla uppgifter om personer som folkbokförs på grund av anmälan om flytt till Sverige eller som tilldelats identitetsnummer. Det rör sig alltså om en begränsad grupp människor och registret skulle inte utgöra ett fullständigt jämförelsematerial. Vi bedömer därför att nyttan av ett sådant register skulle vara begränsad. På grund därav och med beaktande av principen om lagringsminimering i artikel 5.1 e dataskyddsförordningen, framstår det som tveksamt om ett register med biometriska uppgifter i folkbokföringen under nu aktuella förutsättningar kan anses vara förenligt med gällande dataskyddslagstiftning. Ansiktsbild, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa bör därför inte lagras i ett register utan ska i stället förstöras efter att kontrollen har genomförts.

Bestämmelser om kontroll av pass och nationella identitetskort vid utresa från eller inresa till Sverige finns i 5 och 5 a §§ passlagen. När en kontroll gjorts enligt dessa bestämmelser ska fingeravtrycken och ansiktsbilden samt de biometriska data som har tagits fram omedelbart förstöras.

I 18 § andra stycket förordningen om nationellt identitetskort finns en generell bestämmelse om vad som gäller om en myndighet har genomfört en kontroll av huruvida innehavarens ansikte motsvarar ansiktsbilden i lagringsmediet. Den ansiktsbild och de biometriska data som har tagits fram ska då omedelbart förstöras. Bestämmelsen motsvarar 5 a § passlagen, men har ett vidare tillämpningsområde. Den gäller vid alla tänkbara kontroller av nationella identitetskort. I propositionen *Ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållshandlingar* (prop. 2020/21:120) föreslås att detsamma ska gälla om den som kontrollerats även lämnat sina fingeravtryck.

Eftersom det saknas enhetlig lagstiftning på området anser vi att det finns anledning att särskilt reglera frågan om förstörelse av uppgifter i samband med kontroll av identitet och handlingens äkthet i

samband med folkbokföring eller tilldelning av identitetsnummer. De fingeravtryck och/eller ansiktsbild och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa ska inte användas för andra ändamål än kontroll av de aktuella handlingarna. För att kontrollen ska kunna tillåtas bör därför fingeravtrycken och ansiktsbilden och de biometriska data som har tagits fram vid kontrollen omedelbart förstöras efter att kontrollen har genomförts. En ny bestämmelse i 1 kap. 7 § föreslås i folkbokföringsdatabaslagen. Genom dessa skyddsåtgärder menar vi att skyddet av personuppgifterna tillgodoses. Behovet av att säkerställa att de uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen är riktiga väger enligt vår bedömning tyngre än det integritetsintrång som behandlingen kan tänkas medföra.

7.7.4 Sekretess

Enligt utredningens förslag ska de biometriska uppgifter som tas fram ur fingeravtryck och ansiktsbilder förstöras omedelbart efter att en kontroll har utförts. Förfarandet har likheter med regelverket för kontroll av biometriska uppgifter vid passansökan. När passet har lämnats ut eller passansökan har återkallats eller avslagits förstörs de biometriska uppgifter som tas fram ur fingeravtryck och ansiktsbilder enligt 6 a § andra stycket passlagen. Denna ordning har analyserats från sekretesssynpunkt.⁷¹ De biometriska uppgifter som tas fram innan passet utfärdas har då ansetts utgöra en mellanprodukt till det färdiga passet. Sådana handlingar blir, enligt 2 kap. 12 § andra stycket tryckfrihetsförordningen, inte allmänna om de inte expedieras eller tas om hand för arkivering.

Den identitetskontroll som Skatteverket utför är inte avsedd att användas i en slutlig handling på samma sätt som vid utfärdande av pass. Den biometriska kontrollen i samband med identitetskontrollen får i stället ses som en självständig åtgärd inom ramen för ett pågående ärende. De biometriska uppgifter som tas upp är tillgängliga för Skatteverket med tekniska hjälpmedel. Det är därmed fråga om en handling som förvaras hos verket jämlikt 2 kap. 3 och 6 §§ tryckfrihetsförordningen. En sådan handling anses enligt 2 kap. 4 och 10 §§ samma lag som allmän när den har upprättats, vilket torde inträffa när

⁷¹ Prop. 2004/05:119, *Ökad säkerhet i pass m.m.*, s. 43–46.

det ärende till vilket handlingen är hänförlig har slutbehandlats hos myndigheten.

Enligt vårt förslag ska emellertid de biometriska uppgifter som kontrolleras och jämförs omedelbart förstöras när kontrollen är utförd. Det innebär att dessa uppgifter aldrig blir allmänna handlingar.

Vi har övervägt frågan om huruvida förstöring av de biometriska uppgifter som tas fram i samband med en identitetskontroll tillgodoser grundläggande krav på rättssäkerhet. För att så ska vara fallet måste beslutsunderlaget i ett ärende vara komplett, identifierbart och lättillgängligt. Rätten till partsinsyn blir också illusorisk om inte material som tillförts ärendet bevaras.⁷² Den biometriska information som tas fram i samband med en identitetskontroll fyller emellertid ingen funktion som beslutsunderlag i sig. I stället är det utfallet av den tekniska jämförelsen som utgör del av ett underlag för ett beslut om folkbokföring eller tilldelning av identitetsnummer. Det får förutsättas att resultatet av den biometriska kontrollen, det vill säga själva sakuppgiften, dokumenteras noggrant och tillförs utredningen i det enskilda ärendet, samt att hög tillförlitlighet kan sättas till det maskinella stöd som används för att utföra kontrollen. Under de förutsättningarna torde grundläggande rättssäkerhetskrav kunna anses uppfyllda även utan att de biometriska uppgifterna som sådana arkiveras. Det finns därmed förutsättningar att, som vi föreslagit, omedelbart förstöra de biometriska uppgifter som tagits fram efter att den biometriska kontrollen har utförts. I fråga om rätten till partsinsyn bör noteras att syftet med att omedelbart förstöra de biometriska uppgifterna är att skydda den enskildes personliga integritet. Det är dessutom fråga om uppgifter som lätt kan återskapas på den enskildes begäran.

Eftersom detta innebär att de biometriska uppgifter som tas fram i samband med kontrollen i praktiken aldrig når stadiet av allmän handling, gör vi bedömningen att frågan om sekretess inte heller aktualiseras.

⁷² Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 174 f.

8 Informationsutbyte

8.1 Allmänt om informationsutbyte mellan myndigheter

8.1.1 Sekretess mellan myndigheter

Många uppgifter som hanteras inom en myndighet skyddas av sekretessbestämmelser. Om en uppgift som hos en myndighet är sekretessreglerad överlämnas till en annan myndighet följer som huvudregel sekretessen inte med uppgiften. Om en myndighet får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet gäller sekretess för uppgiften hos mottagande myndigheten endast om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller av en bestämmelse om överföring av sekretess (7 kap 2 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], härafter OSL).

Sekretess råder inte bara mot enskilda och mot andra myndigheter utan också mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Det finns flera anledningar till att det råder sekretess även mellan myndigheter. I propositionen med förslag till sekretesslag anfördes att skyddet för information om enskilda fått större fokus och att ett fullgott integritetsskydd för sådan information ställer krav på att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den inhämtats. Det framhölls att uppgifter som finns hos en myndighet hos en annan myndighet kan läggas till grund för åtgärder som, även om de är helt lagenliga, har en negativ innebörd för den enskilde. Så snart fler får tillgång till en uppgift ökar också risken för att den obehörigen sprids vidare. I propositionen framhölls dock även att utbyte av information mellan myndigheter är ett utomordentligt viktigt led i samarbetet mellan myndigheter och att sekretessregleringen kan ha en hämmande inverkan på detta samarbete. Sekretesslagen borde därför inte hindra myndigheter från att utväxla information i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut

enligt gängse värderingar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut.¹ Det finns mot den bakgrunden ett antal bestämmelser som bryter sekretessen och möjliggör att myndigheter och olika verksamhetsgrenar inom myndigheter lämnar information mellan varandra.

8.1.2 Förutsättningar för informationsutbyte mellan myndigheter

En generell bestämmelse om att myndigheter ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten finns i 8 § förvaltningslagen (2017:900). Möjligheten att kunna utbyta information är som nämnts en viktig förutsättning för en väl fungerande samverkan mellan myndigheter. I 6 kap. 5 § OSL stadgas att en myndighet ska lämna uppgifter som den förfogar över när en annan myndighet begär det under förutsättning att uppgifterna inte är sekretessbelagda eller att utlämnandet skulle hindra arbetets behöriga gång.

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller vissa sekretessbrytande bestämmelser som innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas ut till andra myndigheter under vissa förutsättningar. I 10 kap. finns sekretessbrytande bestämmelser. Den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § ger en ventil för att lämna sekretessbelagd information till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Generalklausulens syfte är att utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Ett rutinmässigt uppgiftsutbyte ska däremot i regel vara författningsreglerat.² Ett utlämnande av sekretessreglerade uppgifter med stöd av generalklausulen blir i praktiken ofta långsammare och mer arbetskrävande eftersom det måste göras en manuell prövning av överlämnandet i varje enskilt fall. Även av den anledningen bör ett rutinmässigt informationsutbyte vara författningsreglerat.

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL). Sådana sekretessbrytande underrättelseskyldigheter bygger som utgångspunkt på överväganden kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och huruvida den mottagande

¹ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 89 ff.

² A.a., s. 327.

myndighetens behov kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar.

Vid utbyte av uppgifter som omfattas av sekretess mellan myndigheter krävs dels en sekretessreglering som medger utbytet av information (t.ex. genom en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet), dels bestämmelser om behandling av personuppgifter som ger stöd för att uppgifterna får behandlas. En kombination av författningar som t.ex. regelverket kring dataskydd, offentlighets- och sekretesslagen och materiell lagstiftning aktualiseras vid varje enskilt informationsutbyte. Det har tidigare lyfts fram att den svåröverskådliga strukturen i lagstiftningen avseende informationsutbyte utgör ett hinder för myndigheternas arbete.³ Det kan vara viktigt att påpeka att även om det saknas uttryckliga bestämmelser som tar sikte på informationsutbyte mellan två myndigheter finns det ändå ofta möjlighet att lämna uppgifter mellan dem. Det är dock ofta förenat med större praktiska problem.

Vid en översyn av regleringen av informationsutbyte krävs också avvägningar mellan viktiga allmänintressen och skyddet för den personliga integriteten.

8.1.3 Informationsutbyte mellan myndigheter kan ske på olika sätt

Ett elektroniskt utlämnande av uppgifter kan ske antingen genom direktåtkomst eller genom utlämnande på medium för automatiserad behandling. Någon legaldefinition av begreppen finns inte. Begreppen i sig tar bara sikte på formen för utlämnandet. Den tekniska utformningen av en myndighets system för utlämnande av uppgifter kan därför bli avgörande för om utlämnandet ska anses som direktåtkomst eller som annat utlämnande på medium för automatiserad behandling. Det finns i dag större tekniska likheter än skillnader mellan de två olika lösningarna. Den juridiska skillnaden är dock större.

Direktåtkomst

Med direktåtkomst avses vanligen att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas, och på egen hand kan söka efter information, men utan att kunna påverka innehållet i registret eller

³ *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2019:59), s. 211.

databasen. Prövningen av om ett utlämnande är förenligt med offentlighets- och sekretesslagen måste därför ske redan då uppgifter görs tillgängliga genom direktåtkomst. I praxis och förarbeten har direktåtkomst definierats föreligga om en myndighet hos en annan myndighet har sådan teknisk tillgång till upptagningar som avses i 2 kap. 6 § första stycket (tidigare 2 kap. 3 § andra stycket) tryckfrihetsförordningen, dvs. om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.⁴ För att ett informationsutlämnande ska betraktas som direktåtkomst krävs alltså att den mottagande myndigheten själv kan söka i databasen, utan att den utlämnande myndigheten behöver reagera på en begäran om att vissa uppgifter ska lämnas ut.

Om en myndighet ges direktåtkomst till uppgifter hos en annan myndighet innebär det också att alla uppgifterna redan i och med tillgängliggörandet blir allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten. Även överskottsinformation som blir tekniskt tillgänglig för den mottagande myndigheten i samband med direktåtkomst är normalt allmän handling där. Detta oavsett om den mottagande myndigheten har tagit del av informationen eller inte. Det är tillräckligt att denna latent möjlighet finns för att handlingen ska anses allmän hos mottagande myndighet. Detta är en viktig skillnad gentemot utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Genom att utlämnandeformen direktåtkomst allmänt sett anses innebära särskilda risker för otillbörliga integritetsintrång har det i en mängd lagstiftningsärenden ansetts att direktåtkomsten bör särregleras i registerförfattningar för att det ska vara tillåtet. Det ska dock påpekas att direktåtkomst till personuppgifter förekommer även utan stöd i registerförfattningar.⁵

⁴ Justitiedepartementets promemoria 2020-01-29, *De brottsbekämpande myndigheternas direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen*, s. 15, *Myndighetsdatalog* (SOU 2015:39), s. 121 och 389 ff. och HFD 2015 ref. 61.

⁵ Se t.ex. *Överskottsinformation vid direktåtkomst* (SOU 2012:90), s. 82 och prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 111.

Utlämnande på medium för automatiserad behandling

En annan form för informationsutbyte är alltså utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling. Vid sådant förfarande är det den utlämnande myndigheten som rättsligt förfogar över frågan om och i så fall vilka uppgifter som ska lämnas ut genom att sändas över till den mottagande myndigheten. Utlämnandet skiljer sig alltså på detta sätt från direktåtkomst.⁶ Vid ett utlämnande på medium för automatiserad behandling får användaren fråga efter uppgiften som hämtas av utlämnaren och ges sedan till användaren. Det kan ske genom ett automatiserat förfarande. Vid ett utlämnande på medium för automatiserad behandling finns en möjlighet för den utlämnande parten att stoppa utlämnandet i det enskilda fallet. Även den möjligheten kan vara en del av det automatiserade förfarandet.

Det är i dag vanligt att det i registerlagstiftning regleras i vilka fall uppgifter ur ett register får lämnas ut till andra myndigheter eller till enskilda med hjälp automatiserad behandling. För myndigheter finns vanligtvis särskilda författningar som reglerar vilka automatiserade register eller andra personuppgiftssamlingar som får föras av myndigheten eller annars på vilket sätt personuppgifter får behandlas (för folkbokföringsverksamheten gäller t.ex. lagen [2001:182] och förordningen [2001:589] om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, härefter folkbokföringsdatabaslagen och folkbokföringsdatabasförordningen). I dessa författningar regleras även ändamålen med behandlingen. En myndighet som tar emot uppgifter från andra myndigheter har vanligen inte rättsligt stöd för att behandla uppgifterna annat än i enlighet med de för myndigheten gällande författningarna. Någon risk för att mottagande myndigheter ska behandla personuppgifter som hämtas in på medium för automatiserad behandling på ett sätt som inte är avsett har inte ansetts finnas. Om en myndighet får eller ska lämna ut uppgifter till annan myndighet bör det således vara upp till myndigheterna att avgöra på vilket sätt det ska göras. Någon reglering av möjligheterna för en myndighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter på medium för automatiserad behandling behövs inte.⁷ Trots detta är det dock inte ovanligt att myndigheternas registerförfattningar innehåller bestämmelser som begränsar utlämnande på medium för automatiserad behandling (t.ex. register-

⁶ *Myndighetsdatalog* (SOU 2015:39), s. 141 f. och jfr HFD 2015 ref. 61.

⁷ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 111 f.

författningarna för Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Arbetsförmedlingen).

Om en myndighet har en skyldighet att lämna ut vissa uppgifter enligt lag eller förordning hindrar sekretess inte att uppgifterna lämnas till en annan myndighet (10 kap. 28 § OSL). Fullgörande av sådan uppgiftsskyldighet kan alltså, utan särskild författningsreglering, ske på medium för automatiserad behandling. Till skillnad från vid direktåtkomst blir inte någon annan information än den som faktiskt lämnas över till den mottagande myndigheten allmän handling hos den mottagande myndigheten.

8.2 Informationsutbytet mellan myndigheter har utökats

8.2.1 Migrationsverket har fått tillgång till fler uppgifter via medium för automatiserad behandling

Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd har stor betydelse för Skatteverkets efterföljande bedömning av om den enskilde ska bli folkbokförd. Migrationsverkets identitetsbedömningar blir ofta utslagsgivande för Skatteverkets identitetsbedömning i samband med att personen folkbokförs. En höjd kvalitet i Migrationsverkets beslut inför uppehållstillstånd kan därför också medföra en höjd kvalitet i Skatteverkets senare beslut om folkbokföring.

Det har i tidigare utredningar föreslagits att Migrationsverket ska ges direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter hos Skatteverket (beskattningsdatabasen), Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som behövs för handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet eller arbetstillstånd.⁸

Regeringen beslutade, efter begäran från Migrationsverket, om förordningsändringar som syftar till att underlätta ett elektroniskt utlämnande av uppgifter från Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten till Migrationsverket i olika ärenden om uppehållstillstånd för arbete. Myndigheterna var överens om att informationsutbytet skulle ske genom att uppgifter lämnas på medium för automatiserad behand-

⁸ Se t.ex. *Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet* (SOU 2015:73) och *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:3) s. 315–318.

ling. För att detta skulle kunna ske har regeringen beslutat om sekretessbrytande förordningsbestämmelser som omfattar uppgifterna. Ändringarna trädde i kraft den 1 april 2020 (3 § förordningen [1980:995] om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter⁹ och 8 a § förordningen [2001:588] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, härefter skattedatabasförordningen).¹⁰

8.2.2 Informationsutbytet inom Skatteverket har utökats

Sedan den 1 juni 2020 ska vissa uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen på begäran av Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Uppgifter ska endast lämnas ut i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Uppgiftslämnandet sker på medium för automatiserad behandling och möjliggörs av en ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet, 5 c §, i skattedatabasförordningen.¹¹

Bestämmelsen infördes efter att Valfärdsbrottsutredningen lämnat förslag om att folkbokföringsverksamheten skulle få tillgång till uppgifterna genom direktåtkomst.¹² Efter att förslaget remissbehandlats inkom Skatteverket med en hemställan om författningsändring för att möjliggöra ett informationsutbyte genom medium för automatiserad behandling i stället för genom direktåtkomst.¹³ I sak skiljde sig detta författningsförslag i form av en sekretessbrytande bestämmelse på förordningsnivå endast marginellt mot förslaget i ovan nämnda redan remissbehandlade betänkande.

Sedan den 1 juni 2020 har även vissa ömsesidiga uppgiftsskyldigheter införts mellan Skatteverkets olika verksamhetsgrenar. Enligt de nya bestämmelserna i 7–9 §§ lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet har Skatteverkets verksamheter beskattning, folkbokföring och id-kort en skyldighet att lämna uppgifter till den

⁹ SFS 2020:50.

¹⁰ Se SFS 2020:49 och jämför förslaget i 2014 års utlänningsdatautredning (SOU 2015:73), s. 64 som Valfärdsbrottsutredningen anslöt sig till (SOU 2017:37), s. 320.

¹¹ SFS 2020:335.

¹² *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37) s. 333–343.

¹³ Skatteverkets promemoria Utlämnande av uppgifter från beskattningsdatabasen till folkbokföringsverksamheten, 2020-04-29, Fi2020/02020.

brottsbekämpande verksamheten som bedrivs inom myndigheten.¹⁴ Uppgifter ska lämnas om de kan antas ha samband med viss misstänkt brottslig verksamhet och innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer eller sker systematiskt. De nya bestämmelserna innebär också att information ska lämnas i den andra riktningen, dvs. från den brottsbekämpande verksamheten till t.ex. folkbokföringsverksamheten, när uppgiften kan antas ha särskild betydelse för ett ärende i den mottagande verksamheten.

8.3 Behovet av utökade uppgiftsskyldigheter

Utredningens bedömning: Skatteverket har ett behov av att kunna hämta in uppgifter från andra myndigheter för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen på ett enklare sätt.

En orsak till att uppgifter i register inte alltid speglar verkliga förhållanden är att olika beslut fattas på beslutsunderlag som inte är fullständiga eller korrekta. Beslut kan fattas på felaktigt eller ofullständigt underlag trots att en annan myndighet har tillgång till korrekt information. Beträffande folkbokföringen kan detta leda till att felaktiga eller ofullständiga uppgifter förs in i folkbokföringsdatabasen. En viktig åtgärd för att förbättra detta är att ge bättre förutsättningar för att dela information mellan olika myndigheter.

Skatteverket ansvarar för att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Det är viktigt att registrerade uppgifter speglar verkliga förhållanden. För att Skatteverket på ett effektivt sätt ska kunna uppfylla sitt ansvar i den delen krävs att myndigheten får del av uppgifter från andra myndigheter.

Redan i dag är informationsinhämtning från andra myndigheter ett viktigt verktyg i Skatteverkets hantering av folkbokföringsärenden. Exempelvis kan Skatteverket i bosättningsutredningar behöva hämta in information från andra myndigheter. I vissa fall hämtar Skatteverket information med stöd av författningsreglerade uppgiftsskyldig-

¹⁴ Se SFS 2020:376 och prop. 2019/20:166, *Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset*.

heter medan informationsinhämtningen i andra fall sker utan uttryckligt författningsstöd (t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § eller 10 kap. 27 § OSL). I de flesta fall kan Skatteverket redan i dag få ut den information som begärs från andra myndigheter, men det tar ofta lång tid. I de fall Skatteverket begär ut sekretessreglerad information från andra myndigheter utan stöd av en uppgiftsskyldighet får begäran handläggas manuellt och utlämnandet ske efter sedvanlig sekretessprövning eller med stöd av sekretessbrytande bestämmelser, som t.ex. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Detta leder ofta till långa handläggningstider som i sin tur kan få stora konsekvenser på andra plan. Den enskilde får vänta väldigt länge på beslut, samtidigt kan eventuellt identitetsmissbruk och potentiell brottslig aktivitet som har sin grund i felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen fortgå. Hanteringen innebär också merkostnader för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet i form av ökade kontakter med den enskilde och fördröjd ärendehantering. För de myndigheter som lämnar ut information innebär hanteringen också stora kostnader.

En möjlighet till en snabb och effektiv informationsinhämtning avseende de uppgifter som Skatteverket vanligtvis efterfrågar hos andra myndigheter i folkbokföringsärenden är avgörande för att effektivisera handläggningen och på så sätt minska antalet felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Skatteverket har ett löpande behov av uppgifter från ett antal aktörer. Adress- och kontaktuppgifter är enligt Skatteverket den huvudsakliga uppgiften som eftersöks men myndigheten är ofta i behov av mer information än så för att kunna utföra sitt uppdrag.

Många uppgifter hämtas regelmässigt in från andra myndigheter. Ett sådant rutinemässigt uppgiftsutbyte ska i regel vara författningsreglerat och inte ske med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.¹⁵ En reglerad uppgiftsskyldighet skapar också förutsebarhet och tydlighet i fråga om vilka uppgifter som regelmässigt lämnas vidare till Skatteverket. På så sätt kan informationsutbytet också begränsas till uppgifter som är nödvändiga för att tillgodose Skatteverkets behov. Det finns därför anledning att överväga utökade uppgiftsskyldigheter så att information kan lämnas till Skatteverket från andra myndigheter på ett enklare och mer effektivt sätt än i dag.

¹⁵ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., s. 327.

8.4 Uppgiftsskyldigheter

8.4.1 Inledande överväganden

För att det ska vara möjligt att tillgodose Skatteverkets behov av effektiv informationsinhämtning från andra myndigheter behöver fler sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter införas. Detta gäller för de flesta uppgifter som Skatteverket har behov av att hämta in för handläggningen av folkbokföringsärenden. Samtliga uppgifter som föreslås omfattas av uppgiftsskyldighet är inte sekretessbelagda. En uppgiftsskyldighet gör det dock möjligt för de överlämnande myndigheterna att utföra den behandling av personuppgifter som är nödvändig. I myndigheters registerförfattningar är det nämligen vanligt att det finns s.k. sekundära ändamål som ger stöd för att behandla uppgifter när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till en annan myndighet om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning.

Samtliga uppgifter som Skatteverket har behov av att hämta in behöver dock inte omfattas av uppgiftsskyldigheter för att Skatteverket på ett effektivt sätt ska kunna ta del av dem. Det gäller t.ex. uppgifter i offentliga register vars ändamålsbestämmelser ger stöd för utlämnande till Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Som exempel kan nämnas fastighetsregistret och aktiebolagsregistret.¹⁶ Fastighetsregistret och aktiebolagsregistret ska ge offentlighet åt den information som ingår i registret, se 1 § lagen (2000:224) om fastighetsregister och 2 kap. 1 § aktiebolagsförordningen (2005:559). I fråga om personuppgifter ska registren ha till ändamål att tillhandahålla uppgifter för bl.a. verksamhet för vilken staten ansvarar och som för att kunna utföras förutsätter tillgång till fastighetsanknuten respektive företagsanknuten information (2 § 1 b lagen om fastighetsregister och 2 kap. 1 § andra stycket 5 b aktiebolagsförordningen). I de fall folkbokföringsverksamheten har behov av tillgång till uppgifter ur registren bör det därför enligt vår bedömning redan finnas stöd för att uppgifterna lämnas ut.

I de nämnda fallen bedömer vi att nuvarande reglering inte hindrar att Skatteverket på ett effektivt sätt kan få del av uppgifterna på medium för automatiserad behandling även i absens av uttryckliga uppgiftsskyldigheter. Dessa exempel är givetvis inte heltäckande utan

¹⁶ I fastighetsregistret gäller dock sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs, se 6 § offentlighets- och sekretessförordningen.

syftar endast till att ge exempel på sådana uppgifter som Skatteverket inom ramen för denna utredning efterfrågat utökade uppgiftsskyldigheter för som vi bedömer att de redan kan ta del av.

Det ska också framhållas att det knappast låter sig göras att föreslå heltäckande uppgiftsskyldigheter för alla uppgifter som Skatteverket kan ha behov av vid handläggning av ett folkbokföringsärende. Behovet i varje enskilt ärende kan givetvis variera. Syftet med förslagen i detta kapitel är att underlätta informationsutbytet i de fall där Skatteverket regelmässigt har behov av att ta del av uppgifter från andra myndigheter. Skatteverket har efterfrågat ett effektivare informationsutbyte med bl.a. Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Kronofogdemyndigheten och Arbetsförmedlingen. Det är beträffande dessa myndigheter vi också föreslår uppgiftsskyldigheter. De närmare övervägandena kring vilka uppgifter som bör omfattas av utvidgade uppgiftsskyldigheter följer i kommande avsnitt. Utgångspunkten för vilka uppgifter som ska omfattas har varit det behov av uppgifter som Skatteverket framfört till oss.

8.4.2 Uppgiftsskyldigheterna ska begränsas

Utredningens bedömning: Uppgiftsskyldigheten ska begränsas till uppgifter som behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Att i detalj reglera vilka uppgifter Skatteverket behöver ta del av låter sig som nämnts inte göras utan vidare. Behovet kan variera mellan olika ärenden men också över tid. Vissa uppgiftsskyldigheter som vi föreslår behöver givetvis inte användas i alla ärenden. Det är viktigt att Skatteverket inte hämtar in fler uppgifter än vad som är nödvändigt i det enskilda fallet. Detta följer också av principen om uppgiftsminimering i dataskyddsförordningen (artikel 5.1 c). En sådan begränsning finns sedan tidigare t.ex. när det gäller uppgifter som på begäran av folkbokföringsverksamheten ska lämnas ut från beskattningsverksamheten (5 c § skattedatabasförordningen). I de fallen ska uppgifter endast lämnas ut i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Bestämmelserna om uppgiftsskyldigheter som vi föreslår i följande avsnitt bör också begränsas på ett sådant sätt. På så sätt

finns det också redan med stöd av befintliga ändamålsbestämmelser möjlighet för Skatteverket att behandla de inhämtade uppgifterna (jfr 1 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen vari anges bl.a. att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs för handläggning av folkbokföringsärenden).

Vissa uppgifter som vi föreslår uppgiftsskyldigheter för ska även kunna lämnas om de behövs i verksamheten med dataanalyser och urval för att upptäcka och förhindra felaktigheter i folkbokföringsdatabasen (se mer om detta i 9 kap.).

8.4.3 Uppgifterna bör lämnas på medium för automatiserad behandling

Utredningens bedömning: Uppgiftslämnandet bör i regel ske genom utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Ett elektroniskt utlämnande av uppgifter kan som tidigare beskrivits ske genom direktåtkomst eller genom utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Frågan om vilken lösning som ska användas för Skatteverkets informationsinhämtning har diskuterats tidigare. I samband med att Valfärdsbrottsutredningen lämnade förslag om att Skatteverket genom direktåtkomst skulle få tillgång till uppgifter från Migrationsverket var de båda myndigheterna överens om att utlämnandet borde ske genom att Skatteverket bereddes tillgång till uppgifterna.¹⁷ Valfärdsbrottsutredningens förslag, som vi återkommer till i avsnitt 8.4.6, har ännu inte lett till författningsändringar. Skatteverket och Migrationsverket anser dock numera att ett utlämnande på medium för automatiserad behandling fyller det behov som finns av ett effektivt sätt att hantera informationsutbytet. Skatteverket utvecklar numera alltid system för utlämnande av uppgifter som utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Om den tekniska lösningen utformas på ett bra sätt kan även utlämnande på medium för automatiserad behandling bli mycket arbets- och resursbesparande. Det kan inte antas leda till nämnvärt

¹⁷ Se *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 320–332.

mycket mer arbete i samband med utlämnandet jämfört med direktåtkomst. Ett utlämnande på medium för automatiserad behandling kan också tillgodose Skatteverkets behov av uppgifter på ett lika bra sätt som direktåtkomst. Eftersom Skatteverket vid utlämnande på medium för automatiserad behandling, till skillnad från vid direktåtkomst, inte självständigt kan söka andra myndigheters verksamhetsregister får ett sådant utlämnande generellt sett anses orsaka ett mindre integritetsintrång. Det innebär också, till skillnad från direktåtkomst, att endast de uppgifter som faktiskt begärs och lämnas ut till Skatteverket blir allmänna handlingar hos Skatteverket. Den utlämnande myndigheten kan vid utlämnande på medium för automatiserad behandling också fortfarande i ett enskilt fall stoppa utlämningen av uppgifter.

Vi anser mot bakgrund av det anförda att utlämnandet i regel bör ske på medium för automatiserad behandling och inte genom direktåtkomst. Någon särskild reglering av möjligheten att lämna ut uppgifter till Skatteverket på medium för automatiserad behandling behövs som tidigare konstaterats inte. Vissa myndigheters registerförfattningar innehåller dock bestämmelser som begränsar utlämnande på medium för automatiserad behandling (t.ex. registerförfattningarna för CSN och Arbetsförmedlingen). I dessa fall finns våra överväganden i anslutning till uppgiftsskyldigheten som föreslås nedan. Med en bestämmelse om uppgiftsskyldighet bryts eventuell sekretess (se 10 kap. 28 § OSL) och möjliggör på så sätt att myndigheter lämnar information till Skatteverket på medium för automatiserad behandling.

8.4.4 Allmänt om dataskyddsreglering och personuppgiftsbehandling

Laglig behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen

Varje gång någon lämnar ut uppgifter på medium för automatiserad behandling ger det upphov till en sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av dataskyddsförordningen. Förslagen om att Skatteverket ska få del av uppgifter från andra myndigheter ger alltså upphov till sådan personuppgiftsbehandling hos både Skatteverket och den utlämnande myndigheten.

Varje personuppgiftsbehandling ska enligt dataskyddsförordningen vila på åtminstone någon av de rättsliga grunder som framgår av artikel 6.1 a–f. I annat fall är personuppgiftsbehandlingen inte laglig och får inte utföras. Dataskyddsförordningen kompletteras av dataskyddslagen och, för folkbokföringsverksamhetens personuppgiftsbehandling, av folkbokföringsdatabaslagen och folkbokföringsdatabasförordningen.

För folkbokföringsverksamhetens del är främst artikel 6.1 e av intresse (jfr prop. 2017/18:105, s. 57). Enligt denna artikel ska behandlingen vara nödvändig för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsskyldiges myndighetsutövning. För de utlämnande myndigheternas del blir främst artikel 6.1 c aktuell. Enligt denna artikel ska behandlingen vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.

Begreppet nödvändig i artikel 6 dataskyddsförordningen har i detta sammanhang en mindre strikt betydelse än vad som normalt kan anses ligga i ordet. En behandling ska ses som nödvändig t.ex. om den bidrar till att effektivisera tillämpningen av relevanta bestämmelser. Även om exempelvis en uppgift av allmänt intresse skulle kunna utföras utan att personuppgifter behandlas på visst sätt, kan behandlingen anses vara nödvändig och därmed tillåten enligt artikel 6, om behandlingen leder till effektivitetsvinster.¹⁸ Det kan vidare mer eller mindre regelmässigt anses vara nödvändigt att använda tekniska hjälpmedel och därmed behandla personuppgifter på automatisk väg, eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag.¹⁹

I artikel 6.3 första stycket i dataskyddsförordningen anges vidare att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. För behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c), som ett led i myndighetsutövning eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e) måste det därför även finnas ett annat stöd i rättsordningen än det som ges i dataskyddsförordningen.²⁰ I artikel 6.3 andra stycket anges vidare att syftet med behandlingen enligt artikel 6.1 c ska fastställas i den rättsliga grunden. Vad gäller behandling

¹⁸ Se t.ex. prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*, s. 188 f.

¹⁹ A.a., s. 46 f.

²⁰ A.a., s. 49.

som sker i myndighetsutövning och för att utföra uppgifter av allmänt intresse (artikel 6.1 e) anges i stället att syftet med behandlingen ska vara nödvändigt för att utföra uppgiften eller myndighetsutövningen. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska dessutom uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Principer för behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen

Utöver det grundläggande kravet på att all behandling måste vara laglig, i betydelsen att någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen är tillämplig, omgärdas varje behandling av personuppgifter också av andra krav. I artikel 5.1 i dataskyddsförordningen anges vilka allmänna krav som gäller för all personuppgiftsbehandling. Den första principen som läggs fast i artikel 5.1 är att personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade. Vidare anges i artikel 5.1 att personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (ändamålsbegränsning). Ett tydligt angivet ändamål är som regel en förutsättning för att man ska kunna bedöma om en viss behandling är laglig, dvs. om den är nödvändig i något av de sammanhang som räknas upp i artikel 6.1 b–f. Vidare ska personuppgifter som behandlas enligt artikel 5.1 bl.a. vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas och inte heller förvaras under en längre tid än vad som är nödvändigt (uppgifts- och lagringsminimering). Andra viktiga utgångspunkter i dataskyddsförordningen är att uppgifterna ska vara effektiva i förhållande till syftet med behandlingen och att integritetsintrånget ska minimeras.

Personuppgiftsbehandling i folkbokföringsverksamheten

I Skatteverkets folkbokföringsverksamhet gäller folkbokföringsdatabaslagen och folkbokföringsdatabasförordningen. Författningarna innehåller bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen. I 1 kap. 4 § i lagen anges för vilka ändamål uppgifter får behandlas.

Uppgifter får bl.a. behandlas för att tillhandahålla information som behövs för handläggning av folkbokföringsärenden. Enligt 2 kap. 1 § i lagen ska det i folkbokföringsverksamheten finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 1 kap. 4 § angivna ändamålen (folkbokföringsdatabasen). I 2 kap. 3 § lagen finns en uppräknning av vilka uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen. Bestämmelsen i 2 kap. 3 § kompletteras av 2 kap. 4 § som föreskriver att uppgifter om yrkanden, grunder och beslut i ett ärende samt andra uppgifter som behövs för handläggningen av ett ärende får behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Integritetsaspekter

Bestämmelser till skydd för den personliga integriteten finns bl.a. i regeringsformen, Europakonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Vad som innebär en kränkning av den personliga integriteten låter sig inte definieras på ett enkelt sätt. En kränkning av den personliga integriteten har ibland beskrivits som ett oönskat intrång i en fredad sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad. Resonemang kring frågor om intrång i den personliga integriteten är vanligt förekommande i lagstiftningsprocessen. I prop. 2009/10:85 s. 67 f. förs ett närmare resonemang och där framförs bl.a. följande.

Även om det alltså inte är möjligt att entydigt definiera vad som avses med begreppet personlig integritet torde det stå klart att vissa faktorer är särskilt viktiga att ta hänsyn till när det gäller att bedöma intrånget i den personliga integriteten vid automatiserad behandling av personuppgifter. Sådana faktorer är arten av de personuppgifter som ska få behandlas, vilka som ska ha tillgång till uppgifterna - genom direktåtkomst eller på annat sätt -, hur sökning ska få ske, hur lång tid personuppgifterna ska få sparas samt vilken kontroll av verksamheten som finns. Ju fler uppgifter som får behandlas, ju större möjligheter till sammanställningar och sökningar som ges och ju längre tid som uppgifterna får sparas, desto större är, typiskt sett, risken för integritetsintrång. Ju större risken för intrång är, desto mer angeläget måste ändamålet med personuppgiftsbehandlingen vara.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller

kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Vid bedömningen av hur ingripande intrånget kan anses vara är det enligt propositionen *En reformerad grundlag* (prop. 2009/10:80) naturligt att stor vikt läggs vid uppgifternas karaktär och vid ändamålet med behandlingen. Mängden uppgifter är också en betydelsefull faktor. En hantering som syftar till att utreda brott kan normalt anses vara mer känslig än t.ex. en behandling som uteslutande görs för att ge en myndighet underlag för förbättringar av kvaliteten i handläggningen.²¹ Skyddet får i vissa fall begränsas genom lag, om det sker för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (se 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen).

8.4.5 Uppgiftsskyldighet avseende adress och andra kontaktuppgifter

Utredningens förslag: På begäran av Skatteverket ska Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studie-stödsnämnden, Arbetsförmedlingen och Kronofogdemyndigheten lämna uppgift om adress och andra kontaktuppgifter.

Uppgifterna ska endast lämnas ut i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Adress- och kontaktuppgifter är enligt Skatteverket den huvudsakliga uppgiften som eftersöks från andra myndigheter, även om myndigheten är i behov av mer information för att kunna utföra sitt uppdrag. Många myndigheter, t.ex. Kronofogdemyndigheten och CSN, genomför utredningar för att få fram adresser och andra kontaktuppgifter till personer som är aktuella hos myndigheten. I olika sammanhang anmäler personer också kontaktuppgifter till andra myndigheter. Om en person uppgett olika adresser till olika myndigheter kan det vara en indikation på felaktigheter. Kontaktuppgifter som adresser, e-postadresser och telefonnummer är värdefulla även för att kunna komma i kontakt med en person som är föremål för t.ex. en bosättningsutredning. På så sätt kan Skatteverket kontakta personen och ställa frågor eller påminna om att anmäla flyttning.

²¹ Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 183 f.

För personer som får utbetalningar från andra myndigheter, t.ex. Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten finns ofta ett incitament att kunna bli kontaktad av samma myndighet. Samma incitament finns inte alltid i förhållande till Skatteverket. När någon ansöker om bostadstillägg hos Pensionsmyndigheten behöver sökanden t.ex. specificera vilken bostad han eller hon söker för. Skatteverket efterfrågar frekvent adress och andra kontaktuppgifter från CSN. Den myndigheten har ofta kontakt med studenter som ansökt om eller ska återbetala studiestöd och kan ha aktuella kontaktuppgifter. Även Arbetsförmedlingen har ofta adress- och kontaktuppgifter till t.ex. arbetssökande som Skatteverket inte har tillgång till.

Det innebär att andra myndigheter emellanåt har kontakt- och adressuppgifter som inte kommit folkbokföringen till del. Genom en uppgiftsskyldighet för dessa myndigheter kan uppgifterna på ett enkelt sätt lämnas över till Skatteverket. Uppgiftsskyldigheten i sig gör också personuppgiftsbehandlingen hos de utlämnande myndigheterna tillåten för sådant ändamål.

Beträffande Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan kan det konstateras att det i förordningen om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter redan finns en uppgiftsskyldighet gentemot Skatteverket avseende uppgift om adress. Denna omfattar dock inte andra kontaktuppgifter. Av den anledningen bedömer vi att dessa myndigheter ändå bör omfattas av den nu aktuella uppgiftsskyldigheten.

8.4.6 Uppgiftsskyldighet för Migrationsverket

Utredningens förslag: På begäran av Skatteverket ska Migrationsverket lämna ut uppgift om

1. namn och personnummer, samordningsnummer eller identitetsnummer,
2. födelsetid och kön,
3. medborgarskap,
4. civilstånd och familjerättsliga förhållanden,
5. fotografi,

6. resehandling samt uppgift om avvikelser vid dokumentkontroll,
7. uppehållsstatus, uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller uppehållskort,
8. dossiernummer eller motsvarande nummer och uppgift om tidigare ärenden,
9. utländska handlingar om identitet och familjerättsliga förhållanden, eventuell översättning samt utlåtande om äkthet,
10. återreseförbud, återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, och
11. vistelseplats.

Uppgifterna ska endast lämnas ut i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Hanteringen i dag

Uppgifter som lämnats till Migrationsverket kan i många fall få en avgörande betydelse när en person senare ska folkbokföras. De identitetsbedömningar som Migrationsverket gjort i ett asylärende utifrån lämnade uppgifter ligger normalt till grund för vad som senare registreras i folkbokföringsdatabasen när personen ska folkbokföras. En person som fått uppehållstillstånd kan senare i samband med folkbokföring lämna motstridiga uppgifter jämfört med de uppgifter som lämnats till Migrationsverket. Skatteverket kan i sådana sammanhang behöva ta del av uppgifter från Migrationsverket för att på så sätt kunna utreda vilka uppgifter som är korrekta och som ska registreras i folkbokföringsdatabasen.

Migrationsverket har redan i dag en uppgiftsskyldighet i förhållande till Skatteverket i vissa fall. Migrationsverket ska på begäran av Skatteverket lämna ut uppgifter om namn, person- eller samordningsnummer, ansökan om uppehållskort eller uppehållsstatus och beslut om uppehållskort eller uppehållsstatus med skälen för beslutet, om uppgifterna behövs för Skatteverkets handläggning av ett ärende om folkbokföring (7 kap. 15 b § utlänningsförordningen).

Skatteverket har direktåtkomst till Migrationsverkets register, men endast i ärenden om identitetskort enligt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige. Direktåtkomsten får i sådana fall endast avse uppgift om namn och personnummer, längd, fotografi, underskrift, typ av resehandling, resehandlingens nummer och giltighetstid, samt bevis om uppehållstillstånd.

Skatteverkets folkbokföringsverksamhet begär dock redan i dag regelmässigt många andra uppgifter från Migrationsverket. Begäran avser då sekretessreglerade uppgifter (oftast 37 kap. 1 § OSL). Begäran får handläggas manuellt och utlämnandet sker efter sedvanlig sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Begäran om uppgifter från Migrationsverket sker ofta när någon ska folkbokföras, men även i ärenden där den enskilde redan är folkbokförd, t.ex. vid ändring av personuppgifter. Migrationsverkets handläggning av ärenden om utlämnande av uppgifter tar i dagsläget normalt sex till åtta veckor. Detta medför stora konsekvenser på flera plan. Den enskilde kan få vänta länge på beslut, samtidigt kan, om det rör ett ärende om någon som redan är folkbokförd, eventuellt identitetsmissbruk och potentiell brottslig aktivitet fortgå. Det skapar också merkostnader för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet i form av ökade kontakter med den enskilde och fördröjd ärendehantering. Det är vanligt att Skatteverket ber den enskilde att själv hämta ut information från sitt ärende hos Migrationsverket och lämna in till Skatteverket. För Migrationsverket skapar det också stora kostnader att hantera varje begäran manuellt. Migrationsverkets långa handläggningstid har enligt uppgift från Skatteverket varit ett stort problem i folkbokföringsverksamhetens identitetsrelaterade efterkontroll.

Folkbokföringsverksamheten kan alltså ofta redan i dag på ett eller annat sätt få del av många uppgifter från Migrationsverket. Det sker dock genom ett mer omständligt och arbetskrävande förfarande både för folkbokföringsverksamheten, för den enskilde och för Migrationsverket. Detta riskerar också att leda till att fler uppgifter än vad Skatteverket faktiskt behöver få del av för handläggning av ett folkbokföringsärende lämnas in till Skatteverket.

Välfärdsbrottsutredningens förslag om direktåtkomst

Välfärdsbrottsutredningen föreslog att Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister skulle utökas till att omfatta vissa särskilt angivna uppgifter som myndigheten behöver för handläggning av ärenden om folkbokföring.²² Syftet med att Skatteverket skulle få tillgång till fler uppgifter från Migrationsverket var att höja kvaliteten i folkbokföringsverksamheten och säkerställa en konsekvent informationshantering över myndighetsgränserna.

De konkreta uppgifter som Skatteverket enligt Välfärdsbrottsutredningen hade behov av var

1. namn och personnummer,
2. samordningsnummer, födelsetid och kön,
3. medborgarskap,
4. civiltillstånd och familjeförhållanden,
5. adress i Sverige,
6. längd,
7. fotografi,
8. underskrift,
9. typ av resehandling, resehandlingens nummer och giltighetstid,
10. bevis om uppehållstillstånd,
11. dossiernummer,
12. utländska handlingar om identitet och familjerättsliga förhållanden, eventuell översättning samt utlåtande om äkthet.

Välfärdsbrottsutredningen fick information om behovet av respektive uppgift från Skatteverket. Punkt 1–5 ovan är sådana uppgifter som Skatteverket behandlar och registrerar i folkbokföringsdatabasen i dag. Punkt 6–10 är uppgifter som Skatteverket får direktåtkomst till vid en handläggning om ansökan om identitetskort. Uppgifterna i punkt 11 och 12 är sådana uppgifter som Skatteverket ibland inhämtar från den enskilde och i sådana fall får behandla i folkbokförings-

²² *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 320–332.

verksamheten. Valfärdsbrottsutredningen bedömde att uppgifterna under punkt 1–12 var nödvändiga för korrekta beslut i folkbokföringsverksamheten.

Mottagandeutredningen lämnade i sitt betänkande (SOU 2018:22) exempel på åtgärder som regeringen kunde genomföra tämligen omgående. Bland annat föreslogs att Valfärdsbrottsutredningens förslag om att utöka Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister skulle genomföras. Förslaget skulle enligt Mottagandeutredningen sannolikt påskynda folkbokföringen avsevärt eftersom den enskilde då inte skulle behöva komplettera sitt ärende hos Skatteverket i samma utsträckning.²³ Valfärdsbrottsutredningens förslag i denna del fick ett blandat mottagande av remissinstanserna och har ännu inte lett till författningsändringar.

Vilka uppgifter har Skatteverket behov av att få tillgång till från Migrationsverket?

Uppgifter från Migrationsverket är viktiga i folkbokföringen

När Skatteverket prövar om en person ska folkbokföras är en förutsättning att en utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige kan visa att detta villkor är uppfyllt. För att Skatteverket ska kunna pröva detta är det viktigt att myndigheten har en samlad bild över personens beviljade uppehållstillstånd, dess tillståndstider och att det finns uppgift om dossiernummer (alternativt samordningsnummer eller identitetsnummer) och personuppgifter så att Skatteverket kan verifiera de handlingar som lämnats in mot Migrationsverkets uppgifter.

Vid prövning av vilka identitetsuppgifter som ska registreras i folkbokföringsdatabasen är utgångspunkten att de uppgifter som framgår av en persons resehandling ska följas. Detta förutsätter dock att Skatteverket har uppgift om att personen har en resehandling eller har beviljats ett uppehållstillstånd där krav på resehandling är undantaget. Om personen saknar resehandling är det viktigt att Skatteverket får ta del av Migrationsverkets övriga bedömning av personens identitet då detta i många fall kan vara avgörande i Skatteverkets egen bevisprövning

²³ Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:229), s. 322.

av de identitetsuppgifter som ska registreras i folkbokföringsdatabasen i samband med folkbokföring.

Avseende en persons familjerättsliga förhållanden har Migrationsverket i tillståndsärenden redan prövat de statusförhållanden som finns bland de familjemedlemmar som flyttar till Sverige, både genom muntlig utredning och genom värdering av handlingar från utlandet. Migrationsverkets prövning och de uppgifter som har framkommit i utredningen är en stor del av den bevisprövning som föregår Skatteverkets erkännandeprövning av statusförhållandet.

Av dessa anledningar är det av stor vikt att Skatteverket får tillgång till uppgifter som finns i Migrationsverkets databas. Detta underlättar för Skatteverket att registrera rätt uppgifter i folkbokföringen för de som bosätter sig i Sverige från början, vilket minskar risken för falska identiteter och brott mot välfärden.

Närmare om de enskilda uppgifterna

När det gäller frågan om vilka konkreta uppgifter som Skatteverket behöver har bl.a. följande behov och syften framförts till utredningen.

1. *Namn och personnummer, samordningsnummer eller identitetsnummer*

2. *Födelseid och kön*

3. *Medborgarskap*

Uppgifterna i 1–3 är identitetsrelaterade uppgifter. Uppgifterna är en förutsättning för att Skatteverket i sin verksamhet ska kunna avgöra om de uppgifter som framgår av en anmälan om inflyttning, ett uppehållstillståndskort eller pass överensstämmer med de uppgifter Migrationsverket har för samma person. Personnummer, samordningsnummer eller identitetsnummer behövs för att det är en nödvändig identifikator för att säkerställa att det är samma person som är aktuell hos respektive myndighet, och för att se att personen inte tilldelas ett nytt nummer. Namn, födelseid och medborgarskap är avgörande uppgifter för att bygga en identitet. Medborgarskap är dessutom en viktig uppgift för bedömningen av t.ex. bosättning, vid prövning av uppehållsrätt eller medborgarskap för eventuella barn.

4. *Civilstånd och familjerättsliga förhållanden*

Det händer att Migrationsverket har andra uppgifter än Skatteverkets folkbokföringsverksamhet om utländska statusförhållanden såsom civilstånd och relationer mellan föräldrar och barn. De uppgifter om statusförhållanden som finns hos Migrationsverket och som kan erkännas enligt svensk rättsordning ska inte sällan registreras i folkbokföringsdatabasen. Det förekommer dock att uppgifter som skulle ha kunnat registreras i folkbokföringen inte kommer till Skatteverkets kännedom. Det kan leda till negativa konsekvenser även för den enskilde, t.ex. om ett barn inte registreras på ett korrekt sätt i förhållande till sina föräldrar.

Enligt uppgift från Skatteverket uppmärksammas skillnaden mellan Migrationsverkets och Skatteverkets registreringar ofta först hos Försäkringskassan som har tillgång till flera uppgifter om personen från Migrationsverkets databas.

Det förekommer även att en person informerat Migrationsverket om att han eller hon är gift men inte informerat Skatteverket om det. Eftersom Skatteverket då inte kunnat pröva om äktenskapet ska erkännas i Sverige kan detta resultera i att personen registreras med fel uppgifter om sitt civilstånd i folkbokföringsdatabasen. Detta kan t.ex. leda till felaktiga utbetalningar av bostadsbidrag och försörjningsstöd.

5. *Fotografi*

Det förekommer att uppehållstillståndskort manipuleras innan Skatteverket får ta del av dem. Det ställer stora krav på dokumentgranskningskompetens hos servicehandläggaren som tar emot ett ärende, t.ex. en anmälan om flyttning till Sverige, för att förfalskningarna ska kunna upptäckas. Personen som anmäler flyttning till Sverige kan visa ett uppehållstillståndskort som innehåller rätt information avseende text och siffror. Fotografiet kan dock ha bytts ut. Det är därför viktigt att folkbokföringsverksamheten kan kontrollera att det finns porträttlikhet mellan den person som har tilldelats ett uppehållstillstånd av Migrationsverket och den person som finns på bilden på den handling som visas i folkbokföringsärendet.

Identiteter kan även överlåtas eller säljas. En person kan beviljas uppehållstillstånd i sin identitet och direkt eller efter en tid frivilligt eller under tvång, överlåta identiteten till en annan person. Den person som tagit över identiteten kan då leva och verka i fel identitet, t.ex. få barn, anställning, bidrag o.s.v. Detta är något som är

svårt för folkbokföringsverksamheten att upptäcka. Ofta upptäcks de identitetsrelaterade felen genom underrättelser som skickas till Skatteverket men de kan också upptäckas i den egna efterkontrollen. Risken för att fel person registreras i en annan persons identitet i samband med folkbokföring minskar om Skatteverket får ta del av fotografiet på personen som finns hos Migrationsverket. Även om risken för detta kommer att minska avsevärt redan genom förslagen om att Skatteverket ska få kontrollera biometri i bl.a. uppehållstillståndskort förekommer det att en person folkbokförs trots att han eller hon inte kan visa upp någon handling som innehåller biometri. En person kan t.ex. visa upp ett hemlandspass och ett skriftligt bevis om uppehållstillstånd. I sådana situationer är det viktigt att Skatteverket kan få del av fotografi från Migrationsverket.

6. *Resehandling samt uppgift om avvikelser vid dokumentkontroll*

Pass och andra resehandlingar är de viktigaste dokumenten för grundregistrering av en person och dennes identitetsuppgifter. Vid rättelser och korrigeringar är uppgifter om resehandlingar avgörande för att kunna verifiera de uppgifter som legat till grund för registrering hos Migrationsverket. Migrationsverket kontrollerar numera samtliga resehandlingar som visas upp i ett asylärende hos myndigheten. Det skulle vara mycket värdefullt för Skatteverket att få ta del av uppgift om det framkommit något avvikande vid dokumentkontrollen hos Migrationsverket och i så fall vad avvikelsern består i. Utan en sådan möjlighet finns det en risk att Migrationsverket upptäcker att en resehandling är manipulerad på något sätt utan att Skatteverket får kännedom om detta. Risken finns då att Skatteverket betraktar handlingen som äkta trots att Migrationsverket konstaterat det motsatta. Enligt uppgift från Migrationsverket upprättas ett dokument av myndighetens id-enhet när avvikelser uppmärksammas med en id-handling. Dokumentet kan med stöd av en uppgiftsskyldighet lämnas till Skatteverket.

Skatteverket får i dag inte information från Migrationsverket om en person har en resehandling som kan styrka personens identitet eller om personen saknar en sådan handling. Utan sådan information kan handlingen avsiktligt eller oavsiktligt undanhållas från Skatteverket i samband med en anmälan om flyttning till Sverige. Det händer även att Migrationsverket inte har kännedom om att innehavaren har en resehandling som visas upp i ett folkbokföringsärende.

7. *Uppehållsstatus, uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller uppehållskort*
En förutsättning för att en person ska folkbokföras i Sverige är att Skatteverket kan anta att personen kommer att ha sin regelmässiga dygnsvila i landet i minst ett år. En person ska ha uppehållstillstånd eller uppehållsrätt för sin vistelse och ska inte folkbokföras om sådant tillstånd eller sådan rätt saknas (såvida det inte finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras). Detta framgår av 3 och 4 §§ folkbokföringslagen.

Om Skatteverket får tillgång till uppgift om grunden för en persons tillstånd att vistas i Sverige, datum för beslutet och vilka tider personen beviljats tillstånd för (såväl gällande tillstånd som tidigare) har Skatteverket möjlighet att mer korrekt utreda personens rätt till folkbokföring, samt få kännedom om personen kan förväntas inneha en handling som styrker dennes identitet eller inte.

Det förekommer även att en person beviljats flera korta men sammanhängande uppehållstillstånd. Dessa uppgifter framkommer inte av det uppehållstillståndskort personen beviljas men kan vara avgörande för Skatteverkets bedömning av om personen ska folkbokföras i landet.

8. *Dossiernummer eller motsvarande nummer och uppgift om tidigare ärenden*

Det är ibland nödvändigt för folkbokföringsverksamheten att få tillgång till uppgift om en person förekommit hos Migrationsverket för att Skatteverket ska kunna uppfylla sin utredningsskyldighet enligt förvaltningslagen, t.ex. i ärenden om ändring av personuppgifter eller avregistrering av en falsk identitet. Om folkbokföringshandläggaren känner till att det finns, eller inte finns, tidigare ärenden hos Migrationsverket kan denne utreda ärendet mer effektivt (se föregående avsnitt under rubriken ”Hanteringen i dag”). I vissa ärendetyper skulle det också innebära en minimering av hanteringen av uppgifter som omfattas av sekretess då Skatteverket i samband med sin förfrågan till Migrationsverket i dagsläget normalt måste lämna ut sekretessbelagda uppgifter (exempelvis fotografisk bild) för att kunna identifiera den person som berörs och få svar på sin fråga.

I vissa fall kan det också vara aktuellt att kontrollera om en person som uppger att denne har uppehållsrätt (ofta tredjelandsmedborgare som uppger att de har uppehållsrätt som familjemedlemmar till EES-medborgare) i samband med invandring har varit

aktuell hos Migrationsverket innan han eller hon vände sig till Skatteverket. Det händer att en person som fått avslag, utvisningsbeslut och/eller beslut om återreseförbud av Migrationsverket i stället vänder sig direkt till Skatteverket för att bli folkbokförd, antingen som EES-medborgare själv eller som medföljande eller anslutande familjemedlem till en EES-medborgare. I de fall personen efter att exempelvis först ha sökt asyl sedermera åberopar primär uppehållsrätt och uppger sig vara EES-medborgare så finns det skäl att särskilt kontrollera att uppgiften om medborgarskap stämmer och att uppvisad resehandling är riktig.

9. *Utländska handlingar om identitet och familjerättsliga förhållanden, eventuell översättning samt utlåtande om äkthet*

Olika myndigheter utreder ofta samma fråga i samma syfte, t.ex. för att kunna avgöra om ett statusförhållande kan erkännas i Sverige. Det är en rättssäkerhetsfråga där olika myndigheter ibland bedömer samma rättsfråga utifrån samma underlag och landar i olika slutsatser. Detta medför ofta stora konsekvenser för den enskilde.

Bedömningar av om uppgifter kan registreras i folkbokföringsdatabasen eller inte är, med anledning av globaliseringen, ofta komplexa och den kontroll som behövs för att säkerställa att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är korrekta genom för- och efterkontroller är i dag mycket resurskrävande. Om Skatteverket får del av handlingarna, och eventuella översättningar av dessa direkt från Migrationsverket underlättas dessa bedömningar.

10. *Uppgift om återreseförbud, återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd*

Det är i dag inte möjligt för folkbokföringsverksamheten att upptäcka att en person har ett lagakraftvunnet återreseförbud i samband med ett invandringsärende. Detta gäller i synnerhet personer som uppger att de har uppehållsrätt och som därför inte behöver visa några handlingar från Migrationsverket. Det finns alltså i praktiken inte någon möjlighet för Skatteverket att beakta återreseförbudet vid bedömningen av om en person ska folkbokföras i landet. Det är inte lämpligt att en statlig myndighet meddelar att en person inte får vistas i landet medan en annan folkbokför personen.

Det förekommer även att en persons uppehållstillstånd återkallats. Detta framkommer inte av det uppehållstillståndskort per-

sonen beviljas men är avgörande för Skatteverkets bedömning av om personen ska folkbokföras i landet.

11. *Vistelseplats*

I ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd utreder Migrationsverket i vissa fall ingående var en person vistats. I en sådan utredning är det den faktiska vistelsen som är av intresse, inte var personen är folkbokförd eller vad personen uppger för adress. I en sådan utredning kan det framkomma i vilken omfattning en person vistas på olika platser inom och utom landet. Sådana uppgifter kan, utöver uppgift om adress, vara viktiga för Skatteverket att få tillgång till i samband med en bosättningsutredning.

Det kan anmärkas att uppgift om längd och underskrifter inte längre anses vara nödvändiga uppgifter för Skatteverket att få del av, till skillnad mot redogörelsen om nödvändiga uppgifter i Väldfärdsbrottsutredningen.²⁴ Däremot har punkterna 10 och 11 tillkommit sedan dess och några andra punkter har justerats i viss mån.

Migrationsverket ska på begäran lämna uppgifter till Skatteverket

En förutsättning för att ge en myndighet tillgång till uppgifter hos en annan myndighet är att den mottagande myndigheten har ett verkligt behov av uppgifterna.

Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Globaliseringen och transnationaliseringen har i dag mycket stora effekter på folkbokföringsdatabasens möjlighet att upprätthålla ett register som speglar befolkningen på grund av det ökade inflödet av erkännandeprövningar (t.ex. erkännande av utländska äktenskap) och identitetsfrågor som aktualiseras. Det är därför viktigt att det finns ett legitimt och fungerande uppgiftsutbyte mellan berörda myndigheter, i synnerhet mellan folkbokföringsverksamheten och Migrationsverket.

Skatteverket har till utredningen framhållit att de uppgifter och underlag som lämnats till Migrationsverket för prövning av identitets-

²⁴ *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 321 ff.

frågor och erkännandefrågor är av största vikt för Skatteverkets egen prövning i samband med att uppgifter ska registreras i folkbokföringsdatabasen. Det är viktigt att folkbokföringsverksamheten har tillgång till det bästa tillgängliga underlaget vid prövning av uppgifter inför en registrering eller ändring av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Som tidigare nämnts har Migrationsverket ofta gjort bedömningar av underlag och sakfrågor som senare även blir aktuella i folkbokföringsverksamheten. En omständighet som särskilt lyfts fram även till vår utredning är att uppgifter som lämnas till Migrationsverket inte alltid stämmer överens med de uppgifter som senare lämnas till Skatteverket. Det är därför angeläget att Skatteverket får del av informationen som lämnats till Migrationsverket för att kunna göra en korrekt bedömning i varje enskilt fall. Eftersom de uppgifter som lämnats till Migrationsverket påverkar folkbokföringsverksamheten mer än uppgifter hos andra myndigheter är det också angeläget att Skatteverket får del av många av uppgifterna direkt från Migrationsverket.

För att säkerställa en konsekvent hantering och handläggning av ärenden där personer har kontakt med både Migrationsverket och Skatteverket är det även vår bedömning att de uppgifter som Skatteverket anser sig ha behov av också är nödvändiga för att öka möjligheten till korrekta beslut i folkbokföringsverksamheten. Det finns således ett motiverat behov för Skatteverket att få tillgång till uppgifter hos Migrationsverket. Om Skatteverket kan ta del av aktuella uppgifter direkt från Migrationsverket innebär det också en förenkling för den enskilde genom att många av uppgifterna endast behöver lämnas till en myndighet.

Det finns inget hinder mot att uppgifter enligt uppgiftsskyldigheten lämnas ut på medium för automatiserad behandling. Den utökade uppgiftsskyldigheten som föreslås ska lämpligen regleras genom att befintliga bestämmelser om uppgiftsskyldighet i 7 kap. 15 b § utlänningsförordningen (2006:97) ändras.

Sekretessfrågor

För att uppgifterna ska kunna lämnas över till Skatteverket och för att minimera intrånget i den personliga integriteten är det viktigt att uppgifterna omfattas av ett tillfredsställande sekretesskydd även efter överlämnandet. Normalt sett omfattas uppgifterna av starkare sekre-

tess hos Migrationsverket än hos Skatteverket. Hos Migrationsverket omfattas uppgifterna av sekretess enligt 37 kap. 1 § OSL med ett omvänt skaderekvisit. Bestämmelsen om utlänningssekretess i 21 kap. 5 § OSL gäller hos alla myndigheter för uppgifter som rör utläningar, således även hos Skatteverket. I övrigt gäller folkbokföringssekretessen i 22 kap. 1 § OSL hos Skatteverket. Enligt bestämmelsen gäller sekretess 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 (första stycket). För uppgift i form av fotografisk bild av den enskilde gäller ett starkare sekretesskydd. Sekretess gäller då om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (andra stycket). Frågan är om det skyddet är väl avvägt för de uppgifter som enligt förslaget ska kunna lämnas till Skatteverket. Väldfärdsbrottsutredningen ansåg i samband med utredningens förslag att befintligt sekretesskydd var tillräckligt²⁵ och Migrationsverket hade inga synpunkter på detta i sitt remissyttrande, annat än att man noterade att sekretesskyddet för uppgifterna försvagas genom att de överförs till Skatteverket.

I beslut i frågan om uppehållstillstånd gäller sekretessen enligt 37 kap. 1 § endast för uppgifter i skälen. Många uppgifter skyddas därför inte längre av någon starkare sekretess hos Migrationsverket när det blir aktuellt att folkbokföra en person. Riskerna för flyktingspionage mot asylsökande minskar enligt Migrationsverkets uppfattning dessutom drastiskt i samband med beslut i frågan om uppehållstillstånd. Om uppehållstillstånd beviljas har personen fått skydd i Sverige och om ansökan avslås har Migrationsverket gjort bedömningen att det inte finns någon hotbild mot personen i hemlandet.

Namn, personnummer, samordningsnummer eller identitetsnummer, födelsetid, kön, medborgarskap, adress i Sverige, civilstånd och familjerättsliga förhållanden är sådana uppgifter som normalt redan får föras in i folkbokföringsdatabasen. För dessa uppgifter anses folkbokföringssekretessen vara tillräcklig.

För uppgifter om fotografi, resehandling och bevis om uppehållstillstånd har sekretessen hos Skatteverket tidigare bedömts vara tillräck-

²⁵ *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, (SOU 2017:37), s. 326–332.

lig.²⁶ Det finns inget skäl för utredningen att nu göra en annan bedömning i den frågan.

När det gäller övriga uppgifter bedömer vi att dessa uppgifter inte i sig inte är känsligare än de nyssnämnda uppgifterna. Det skydd som uppgifterna har genom bestämmelserna i 22 kap. 1 § och 21 kap. 5 § OSL bedöms därför tillräckligt även i detta sammanhang.

8.4.7 Uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Utredningens förslag: På begäran av Skatteverket ska Försäkringskassan lämna ut uppgift om

1. huruvida en person är bosatt i Sverige enligt 5 kap. socialförsäkringsbalken eller annars har lämnat uppgift om sin bosättning enligt 110 kap. 45 eller 46 §§ samma balk, och
2. utbetalning av barnbidrag, underhållsstöd, bostadsbidrag, bostadstillägg och sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning.

På begäran av Skatteverket ska Pensionsmyndigheten lämna ut uppgift om

1. huruvida en person lämnat Sverige,
2. utbetalning av bostadstillägg och svensk pension till en person i utlandet,
3. levnadsintyg,
4. dödsfall i utlandet, och
5. beslut om upphörd utbetalning av pension.

Uppgifterna ska endast lämnas ut i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

²⁶ Se departementspromemorian Vissa id-kortsfrågor, 2010-04-21 s. 24 samt *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 332.

Hanteringen i dag

Många av de ersättningar som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten betalar ut är beroende av var en person bor. Dessa myndigheter är därför viktiga att kunna ställa frågor till i t.ex. en bosättningsutredning hos Skatteverket.

Skatteverket hämtar redan i dag många uppgifter från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Sekretess gäller hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten för uppgift om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (28 kap. 1 § OSL). Det råder alltså en presumtion för offentlighet. Uppgifterna lämnas efter sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen. Hanteringen sker då oftast manuellt. Frågor ställs i huvudsak via e-post, telefon eller via datasystemet LEFI Online. Skatteverket skickar e-post om myndigheten vill veta om personen är avregistrerad från socialförsäkringen samt för att efterfråga kontakt- och adressuppgifter till personen. Skatteverket får i dag svar från Försäkringskassan på sina e-postförfrågningar genom vanlig post, vilket medför att förfarandet blir administrativt krävande och innebär fördröjning i ärendehanteringen. Pensionsmyndigheten svarar dock med e-post. Telefonkontakt används i huvudsak i de fall Skatteverket söker mer detaljerad information om vilken bosättningsrelaterad information som kommit fram i Försäkringskassans utredning. Skatteverket får dock inte alltid ut begärd information med hänvisning till sekretess. Via datasystemet LEFI Online kan Skatteverket få information om en person mottagit utbetalningar från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. För att få tillgång till systemet krävs en särskild behörighet för handläggaren. Utlämnande av information via systemet LEFI Online förutsätter att Försäkringskassan reagerar på en begäran om att de efterfrågade uppgifterna ska lämnas ut och har därför ansetts vara ett system för utlämnande på medium för automatiserad behandling.²⁷

²⁷ Se rättsfallet HFD 2015 ref. 61.

Vilka uppgifter har Skatteverket behov av att få tillgång till från Försäkringskassan?

När det gäller frågan om vilka konkreta uppgifter som Skatteverket behöver, utöver adress- och kontaktuppgifter, har bl.a. följande behov och syften framförts till utredningen.

Uppgift om en person är bosatt i Sverige

Försäkringskassan kan, efter en egen utredning, ha fått information om att en i Sverige folkbokförd person är bosatt utomlands och därmed inte berättigad till en viss utbetalning. Information om att en uppgift i folkbokföringen kan antas vara oriktig eller ofullständig ska Försäkringskassan normalt lämna till Skatteverket enligt 32 c § folkbokföringslagen (och tidigare enligt den numera upphävda 2 § folkbokföringsförordningen [1991:749]) men detta har inte alltid skett i praktiken. Om Skatteverket har fått indikationer på att en person inte bor på sin folkbokföringsadress kan det således vara relevant att fråga Försäkringskassan för att ta reda på om personen inte längre omfattas av socialförsäkringen på grund av bosättning utomlands. Försäkringskassan kan få sådan information t.ex. genom den anmälningskyldighet som finns för den enskilde enligt 110 kap. 45 och 46 §§ socialförsäkringsbalken. Om det visar sig att personen enligt uppgifter från Försäkringskassan lämnat landet kan det vara en omständighet som tillsammans med annan information kan ligga till grund för ett beslut om avregistrering från folkbokföringen.

Försäkringskassan registrerar uppgifter om en person, t.ex. att denne är bosatt här eller har lämnat landet, endast om det har betydelse för en förmån som personen har eller har ansökt om. När det gäller bosättningsbaserade förmåner (5 kap. socialförsäkringsbalken) registrerar Försäkringskassan enligt sina föreskrifter uppgifter först från den tidpunkt som har betydelse för rätten till en sådan förmån.²⁸ Det är alltså endast när personens bosättning har betydelse för en förmån, som Försäkringskassan kommer att ha registrerat någon information som med stöd av en uppgiftsskyldighet kommer att kunna lämnas över till Skatteverket. Uppgiftsskyldigheten bör därför kopplas till bosättning som har betydelse för en förmån. Uppgifter föreslås

²⁸ Försäkringskassans föreskrifter om verkställighet av socialförsäkringsbalken när det gäller socialförsäkringsskyddet, FKFS 2020:4, 4 § 1.

därför lämnas om huruvida en person är bosatt i Sverige enligt 5 kap. socialförsäkringsbalken eller annars har lämnat uppgift om sin bosättning enligt 110 kap. 45 eller 46 §§ samma balk.

Utbetalningar

Skatteverket kan i en bosättningsutredning vara i behov av att få information om en person mottar utbetalningar från Försäkringskassan. Denna information kan vara en av flera pusselbitar för att kunna utreda om en person vistas i Sverige. Avsaknad av vissa ersättningar kan i kombination med den övriga utredningen vara en indikation på att personen inte vistas i Sverige.

Bosättningsrelaterade förmåner av olika slag kan också ge Skatteverket information om var en person ska vara folkbokförd. Skatteverket har lämnat uppgift om att myndigheten i tidigare sammanhang gemensamt med Försäkringskassan kommit fram till att följande förmåner primärt är av betydelse för Skatteverket att få del av från Försäkringskassan.

- Barnbidrag,
- underhållsstöd,
- bostadsbidrag,
- bostadstillägg, samt
- sjuk- och aktivitetsersättning.

Om Skatteverket får två identiska underrättelser med information om att personer är felaktigt folkbokförda men där den ene får bostadsbidrag, kan Skatteverket välja proportionerliga kontrollåtgärder utifrån denna information. Ärendet där det betalas ut en bosättningsrelaterad förmån kan kräva en viss typ av utredningsåtgärder, med följdfrågor till Försäkringskassan, eller den fastighetsägare vars fastighet bostadsbidraget avser för att på så sätt snabbt kunna åtgärda den felaktiga folkbokföringen och minimera risken för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Ärendet, där information om bosättningsrelaterade förmåner saknas, kommer hanteras på annat sätt genom att t.ex. efter söka information för att över huvud taget kunna få en bild om personen kan antas vara aktiv i landet eller inte, och i så fall var i landet.

Det innebär med största sannolikhet fler steg i utredningen, med fler kontakter som följd, för att kunna komma fram till beslut om folkbokföring. När det gäller sjuk- och aktivitetsersättning är det endast garantiersättning som är bosättningsbaserad (5 kap. 9 § socialförsäkringsbalken) och bör omfattas av en uppgiftsskyldighet.

Vilka uppgifter har Skatteverket behov av att få tillgång till från Pensionsmyndigheten?

Från Pensionsmyndigheten efterfrågar Skatteverket ofta, förutom adress- och kontaktuppgifter, uppgifter om garantipension och bostadstillägg, uppgift om en person avlidit och dödsfallsintyg. Skatteverket kan visserligen inte avregistrera en person som avliden enbart baserat på en uppgift från Pensionsmyndigheten om att en person avlidit. Avregistrering kan dock ibland ske baserat på uppgifter och underlag som finns hos Pensionsmyndigheten. Om Skatteverket bedömer att uppgiften om att en person avlidit inte är styrkt förekommer det att Skatteverket i stället avregistrerar personen som utflyttad. När det gäller frågan om vilka konkreta uppgifter som Skatteverket behöver har bl.a. följande behov och syften framförts till utredningen.

Uppgift om att en person lämnat Sverige

Skatteverket frågar Pensionsmyndigheten om de har fått information om att personen vistas utomlands, antingen från personen själv eller via egen efterforskning. Om Pensionsmyndigheten har sådan information är det också relevant att fråga i vilken omfattning eller hur länge personen vistas utomlands. Pensionsmyndigheten kan få sådan information t.ex. genom den anmälningsskyldighet som finns för den enskilde angående ändrade förhållanden i 110 kap. 46 § socialförsäkringsbalken.

Utbetalningar

Skatteverket kan i en bosättningsutredning vara i behov av information om en person har utbetalningar från Pensionsmyndigheten, som en av flera pusselbitar i en utredning för att utreda om en person

vistas i Sverige. Avsaknad av utbetalningar från Pensionsmyndigheten kan i kombination med den övriga utredningen vara en indikation på att personen inte vistas i Sverige.

Bostadstillägg kan utbetalas både inom och utom landet och utgår från den faktiska bostaden. Om informationen om ett bostadstillägg skiljer sig från folkbokföringsadressen kan uppgiften vara en viktig indikation på att uppgifterna i folkbokföringen är felaktiga. Svensk allmän pension kan betalas ut även till personer som är bosatta utanför landet. Att en person får sådan utbetalning till ett konto i utlandet kan givetvis vara viktig information för att bedöma om personen ska anses bosatt i Sverige eller inte.

Levnadsintyg

Enligt 110 kap. 15 § socialförsäkringsbalken får det för utbetalning av en förmån utomlands krävas bevis om att rätten till förmånen består. Pensionsmyndigheten begär sådant bevis i form av ett levnadsintyg. Ett sådant kan lämnas på exempelvis en svensk utlandsmyndighet i syfte att visa att personen lever och har fortsatt rätt till förmåner. En person som är bosatt utanför Sverige och får svensk allmän pension utbetald måste t.ex. skicka in ett levnadsintyg varje år. Uppgift om levnadsintyg från utlandet är en uppgift som är viktig i bedömningen av om en person kan anses bosatt inom eller utom Sverige. I det fall ett levnadsintyg uteblir kan det föranleda utredning om huruvida en person är avliden.

Dödsfall i utlandet

Pensionsmyndigheten har ett internationellt informationsutbyte i syfte att göra korrekta utbetalningar av pensionsersättningar. Det innebär att myndigheten digitalt får information från sina motsvarande myndigheter i ett stort antal länder. I de fall Pensionsmyndigheten får information om att en person som får pension har avlidit i utlandet kan utbetalningarna från Pensionsmyndigheten stoppas och personen registreras som avliden i Pensionsmyndighetens register. Informationen som ligger till grund för dessa åtgärder ser olika ut i olika situationer. Det kan handla om verifierbara uppgifter direkt från nationella civilregister eller motsvarande. Men den kan också bestå av

handlingar eller i vissa fall av muntliga uppgifter och en samlad bedömning. För folkbokföringsverksamheten är det av stor vikt att få uppgift om en folkbokförd person avlider i utlandet eftersom en avliden person ska avregistreras från folkbokföringen.

När Skatteverket frågar Pensionsmyndigheten om detta så kan informationen, beroende på underlaget, ligga till grund för att registrera en person som avliden eller initiera en fortsatt utredning för att konstatera uppgiften. Uppgift om att en person är avliden är central för många mottagare av uppgifter från Navet och SPAR.

Beslut om upphörd utbetalning av pension

Pensionsmyndigheten kan besluta om att en pensionsbetalning ska upphöra om ett levnadsintyg inte kommer in trots att Pensionsmyndigheten krävt det, eller om uppgift om dödsfall inkommer till myndigheten. Det kan ske utan att personen är registrerad som avliden i folkbokföringen. Det är därigenom en viktig uppgift som stödjer att det finns anledning att utreda om en person är avliden eller befinner sig utomlands. Det underlag som Pensionsmyndigheten har kan vara av stort värde för Skatteverkets bedömning i dessa avseenden.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska på begäran lämna uppgifter till Skatteverket

Uppgifterna från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är viktiga underlag för att kunna avgöra om felaktiga personuppgifter är registrerade i folkbokföringsdatabasen eller inte och för att kunna bestämma vilken åtgärd som bör vidtas vid beslut om bosättning. Uppgifterna inhämtas nu manuellt efter sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen, vilket är arbetskrävande och tidsödande. En snabb och effektiv informationsinhämtning på medium för automatiserad behandling innebär säkrare och bättre underlag för beslut. Vi menar därför att Skatteverket bör ges möjlighet att få de aktuella uppgifterna elektroniskt.

Bestämmelser om behandling av personuppgifter i verksamhet om socialförsäkringsförmåner eller andra förmåner och ersättningar som handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten finns i 114 kap. socialförsäkringsbalken och i förordningen (2003:766) om

behandling av personuppgifter i socialförsäkringens administration. Av 114 kap. 9 § socialförsäkringsbalken följer att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får behandla personuppgifter för att tillhandahålla information utanför den egna myndigheten på grund av uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning (se även avsnitt 8.4.5). Uppgifterna får då lämnas ut på medium för automatiserad behandling (114 kap. 24 §).

Som vi tidigare redogjort för är en förutsättning för informationsinhämtning på medium för automatiserad behandling att det finns en sekretessbrytande regel, t.ex. en sådan uppgiftsskyldighet som vi nu föreslår. Det kan diskuteras var en sådan regel bör placeras. Enligt Försäkringskassans uppfattning hör regleringen inte hemma i registerlagstiftningen eftersom det är fråga om en sekretessbrytande regel, inte en dataskyddsregel. Som tidigare nämnts finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet också i förordningen om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter. Enligt 3 § förordningen är Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten skyldiga att på begäran lämna uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser till Skatteverket och ett stort antal myndigheter och offentliga sjukvårdshuvudmän, om uppgifterna behövs i ärenden där. Att i den förordningen reglera en uppgiftsskyldighet som enbart riktar sig till Skatteverket är inte lämpligt. Enligt vår mening ska Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens skyldighet att lämna uppgifter till Skatteverket i stället regleras genom att det införs två nya paragrafer, 12 och 13 §§, i folkbokföringsförordningen.

Det kan konstateras att det i förordning om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter redan finns en uppgiftsskyldighet gentemot Skatteverket avseende uppgift om enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser. Det kan därför ifrågasättas om det finns ett behov av att i detta sammanhang föreslå ytterligare uppgiftsskyldigheter avseende utbetalningar på det sätt som vi gjort ovan. Skatteverket har dock uppgett att nuvarande regelverk är otydligt och ställer till med problem i handläggningen. Vilka uppgifter som t.ex. Försäkringskassan lämnar ut varierar från fall till fall. Enligt vår bedömning finns därför skäl att inkludera även utbetalningar i de uppgiftsskyldigheter som nu föreslås. Detta underlättar dessutom den reg-

lering som krävs för att uppgifterna ska kunna begäras in även för analys- och urvalsändamål, se 9 kap.

I den del uppgiftsskyldigheten rör adress och utbetalningar kommer våra förslag att innebära en dubbelreglering i förhållande till den uppgiftsskyldighet som redan finns i förordningen om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter. Vi har därför övervägt om det finns skäl för att Skatteverket tas bort från den förordningen. Uppgiftsskyldigheten i den förordningen tar dock sikte på Skatteverkets samtliga verksamhetsgrenar. Det är därför inte lämpligt att ta bort Skatteverket från förordningen om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter. Eftersom vi bedömer det nödvändigt att föreslå nya uppgiftsskyldigheter, inte minst för att möjliggöra att dessa används för att hämta in information för analys- och urvalsändamål, får den nämnda dubbelregleringen accepteras.

8.4.8 Uppgiftsskyldighet för Centrala studiestödsnämnden

Utredningens förslag: På begäran av Skatteverket ska Centrala studiestödsnämnden lämna ut uppgift om

1. huruvida en person beviljats studiestöd för studier i Sverige eller utomlands,
2. den tidsperiod beviljade studiestöd avser och den förväntade studietiden, och
3. utbildningsanordnare.

Uppgifterna ska endast lämnas ut i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Hanteringen i dag

Från CSN efterfrågar Skatteverket, förutom adress- och kontaktuppgifter, frekvent uppgifter om beviljade lån, studier i utlandet, tidsperiod och utbildningsanordnare. I ärenden om studiestöd gäller enligt 28 kap. 9 § OSL sekretess för uppgift om en enskilds person-

liga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Det råder alltså en presumtion för offentlighet.

I dag hanteras informationsinhämtningen genom att handläggare på Skatteverket skickar e-post med frågor till CSN, som sedan svarar på samma sätt.

Vilka uppgifter har Skatteverket behov av att få tillgång till från Centrala studiestödsnämnden?

Uppgifter från CSN fungerar primärt som underlag för att kunna avregistrera personer från folkbokföringen som inte längre är bosatta i landet. Uppgifterna kan därmed bidra till att minimera s.k. övertäckning. CSN har dessutom uppgifter som kan leda till att korrekt adress inom Sverige kan hittas (se avsnitt 8.4.5). När det gäller frågan om vilka konkreta uppgifter som Skatteverket behöver, utöver adress- och kontaktuppgifter, har bl.a. följande behov och syften framförts till utredningen.

Beviljade studiestöd, den tidsperiod beviljade studiestöd avser och utbildningsanordnare

Uppgifter om studiestöd (som inkluderar studiemedel och studiehjälp, se 1 kap. 1 § studiestödslagen [1999:1395]), kan tillsammans med uppgift om tidsperiod och utbildningsanordnare ge en indikation på om och var en person studerar. I jämförelse med befintlig folkbokföringsadress kan uppgifterna om utbildningsanordnare ge en tydlig indikation på om personen befinner sig i landet och i så fall på vilken ort eller om personen befinner sig utomlands och i så fall i vilket land. Uppgift om tidsperiod ger en möjlighet att avväga rimligheten i eventuella avvikelser, eftersom det i vissa fall kan vara rimligt med en folkbokföringsadress som avviker från studieorten om personen kan ha dubbel bosättning.

En person som bor utomlands i mer än ett år ska i regel avregistreras från folkbokföringen i Sverige. CSN har ofta information om personer som vistas utomlands för studier. CSN har dessutom ofta information om hur länge en person har eller ska studera utomlands, något som är en mycket viktig omständighet vid ett beslut om avregistre-

ring från folkbokföringen. Studiemedel beviljas för högst ett år åt gången (se 3 kap. 37 § studiestödsförordningen [2000:655]). Det är dock enligt uppgift från CSN inte ovanligt att uppgift om förväntad studietid lämnas i samband med ansökan om studiemedel. CSN kan därför t.ex. ha information om att en person har för avsikt att studera i ett annat land eller på en annan ort under flera år, trots att beslutet att bevilja studiemedel kan avse högst ett år. Om CSN har uppgift om förväntad studietid är det också en viktig uppgift för Skatteverket när det gäller att fastställa var en person ska vara folkbokförd.

Även för personer som har s.k. dubbel bosättning både inom och utom landet kan uppgift om studier vara av betydelse för Skatteverket. Den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska nämligen avregistreras från folkbokföring som utflyttad om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist utom landet (20 § första stycket folkbokföringslagen). Uppgift om studier kan därvid utgöra en viktig omständighet för att bedöma om personen har sin egentliga hemvist i Sverige eller i utlandet.

Ibland får Skatteverket underrättelser om felaktig folkbokföring beträffande personer som i samband med studier flyttat utomlands för många år sedan, och sedan stannat kvar och etablerat sig utomlands. Här kan ytterligare information från CSN vara avgörande för att Skatteverket ska ha tillräckligt med underlag för att kunna fatta beslut om avregistrering från folkbokföringen.

Centrala studiestödsnämnden ska på begäran lämna uppgifter till Skatteverket

Uppgifterna från CSN kan utgöra viktiga underlag för att kunna avgöra om felaktiga personuppgifter är registrerade i folkbokföringsdatabasen eller inte och för att kunna bestämma vilken åtgärd som bör vidtas vid beslut om bosättning. Inte minst gäller detta för att minska felet med s.k. övertäckning, alltså att personer kvarstår som folkbokförda i Sverige trots att de flyttat från landet. Uppgifterna inhämtas nu manuellt efter sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen, vilket är arbetskrävande och tidsödande. En snabb och effektiv informationsinhämtning på medium för automatiserad behandling innebär säkrare och bättre underlag för beslut. Vi menar därför att Skatteverket bör ges möjlighet att få de aktuella uppgifterna elektroniskt.

Vid behandling av personuppgifter i CSN:s studiestödsverksamhet tillämpas studiestödsdatalagen (2009:287). Kompletterande bestämmelser finns i studiestödsdataförordningen (2009:321). Av 4 § studiestödsdatalagen framgår att personuppgifter får behandlas i den utsträckning skyldighet för CSN att lämna ut uppgifter följer av lag eller förordning. Direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter som behandlas i CSN:s studiestödsverksamhet är tillåtet bara i den utsträckning som anges i lag eller förordning (10 § studiestödsdatalagen). Sådana bestämmelser finns i studiestödsdataförordningen. I 15 § studiestödsdataförordningen finns en omfattande uppräkningslista i vilka fall CSN får lämna ut uppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Av bestämmelsen följer att CSN bl.a. till Skatteverket kan lämna ut sådana uppgifter som krävs för att fullgöra skyldigheten att lämna kontrolluppgifter eller uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) och uppgifter som krävs för att fullgöra skyldigheten att underrätta Skatteverket enligt folkbokföringslagen på medium för automatiserad behandling. Även uppgifter om namn, adress, den studerandes länskod, kommunkod, läroanstaltens kod, studievägskod, årskurs, läroanstaltens namn, utbildningens namn och läroanstaltens länskod som en myndighet begär kan lämnas ut på sådant sätt.

Studiestödsdataförordningen innehåller inte några bestämmelser om uppgiftsskyldighet. En bestämmelse om att CSN på begäran är skyldig att till Skatteverket lämna uppgift om adress och andra kontaktuppgifter (jfr avsnitt 8.4.5) samt uppgifter om beviljade studiestöd, den tidsperiod beviljade studiestöd avser och utbildningsanordnare ska i stället införas genom en ny paragraf, 14 §, i folkbokföringsförordningen. Bestämmelsen i 15 § studiestödsdataförordningen om att CSN får lämna vissa uppgifter till Skatteverket på medium för automatiserad behandling bör justeras för att också omfatta det nu angivna uppgiftslämnandet. Detta innebär visserligen en viss dubbelreglering i förhållande till den allmänna bestämmelsen om elektroniskt utlämnande som finns i paragrafen.

8.4.9 Uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen

Utredningens förslag: På begäran av Skatteverket ska Arbetsförmedlingen lämna ut uppgift om

1. personen är eller har varit arbetssökande och i så fall när och hur Arbetsförmedling haft kontakt med personen, och
2. sysselsättning genom Arbetsförmedlingen.

Uppgifterna ska endast lämnas ut i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Hanteringen i dag

Skatteverket ställer redan i dag ofta frågor till Arbetsförmedlingen i samband med utredningar om bosättning. Skatteverket skickar i dagsläget frågan via e-post, och handläggaren får svar genom att en handläggare på Arbetsförmedlingen i ett e-postsvar klistrar in en skärmdump från ett internt system som anger ett antal uppgifter om den arbetssökande (t.ex. adress och kontaktuppgifter, kontor och handläggare, senaste kontakten, nästa kontakt m.m.). För att tolka uppgifterna i svaret krävs att mottagaren har viss förkunskap. Uppgifterna lämnas efter sedvanlig sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen.

Sekretess gäller hos Arbetsförmedlingen för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretessen gäller inte beslut i ärende (28 kap. 11 § OSL). Sekretess gäller också i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada (28 kap. 12 § OSL). Det råder alltså en presumtion för sekretess.

Vilka uppgifter har Skatteverket behov av att få tillgång till från Arbetsförmedlingen?

När det gäller frågan om vilka konkreta uppgifter som Skatteverket behöver, utöver adress- och kontaktuppgifter, har bl.a. följande behov och syften framförts till utredningen.

Uppgift om personen är eller har varit arbetssökande och kontakter med personen

Skatteverket avregistrerar personer från folkbokföringen som utflyttade efter en samlad bedömning, och beviskravet är att det ska vara antagligt att personen ska vistas utomlands i mer än ett år, alternativt har sin egentliga hemvist i utlandet för att avregistrering ska ske. Ibland kan det i en bosättningsutredning komma fram en uppgift om att personen kan befinna sig i utlandet, men uppgiften är gammal eller osäker. I sådana fall behöver handläggaren ofta kontrollera att personen inte är verksam i Sverige, bl.a. genom att kontrollera att personen inte aktivt söker arbete i Sverige. Då kan Skatteverket skicka en fråga till Arbetsförmedlingen för att ta reda på om personen är aktivt arbetssökande i Sverige samt när och på vilket sätt kontakt med den arbetssökande personen har skett. För en bosättningsutredning är detta intressant information som kan vägas in i bedömningen av personens bosättning eller i övrigt leda utredningen framåt. Även att en person har varit arbetssökande kan vara värdefull information för Skatteverket. En person som nyligen har varit arbetssökande kan t.ex. ha haft ett fysiskt möte på ett kontor. Denna information kan vara värdefull även om personen inte längre är arbetssökande.

Om Skatteverket får till svar att en person har kontakt med Arbetsförmedlingen måste svaret tolkas av handläggaren eftersom detta kan betyda olika saker för utredningen. Om kontakten har skett via telefon eller mejl behöver det inte betyda att personen befinner sig i Sverige, till skillnad från om personen varit och besökt ett servicekontor. Det är därför viktigt att Skatteverket får uppgift inte bara om att personen haft kontakt med Arbetsförmedlingen, utan också när och på vilket sätt kontakten skett.

Sysselsättning genom Arbetsförmedlingen

Det är av värde för Skatteverket att veta om en person har fått någon form av sysselsättning via Arbetsförmedlingen som innebär att personen befinner sig i Sverige. Att personen har sysselsättning betyder i detta sammanhang inte att personen fått arbete och därmed lön, utan kan innebära en utbildningsinsats eller annat. Om personen har sysselsättning via Arbetsförmedlingen kan det konstateras att personen befinner sig i landet och sysselsättningslokalen kan fungera som kontaktväg till personen.

Arbetsförmedlingen ska på begäran lämna uppgifter till Skatteverket

Skatteverkets folkbokföringsverksamhet har genom 5 c § skattedatabasförordningen fått möjlighet att hämta in fler och mer aktuella uppgifter om en persons inkomst än vad som tidigare var möjligt. En person som är föremål för en bosättningsrelaterad utredning kan vara arbetslös. I de fall en person inte har någon inkomst är uppgifter från Arbetsförmedlingen viktiga. De kan om inte annat indirekt ge upplysningar kring var en person kan befinna sig. Om en person saknar inkomst och inte heller är aktuell hos Arbetsförmedlingen kan det ge en indikation på att personen befinner sig i utlandet och tillsammans med övrig utredning leda till att en person kan avregistreras från folkbokföringen som utflyttad. Uppgifter som Arbetsförmedlingen har tillgång till kan alltså utgöra ett viktigt underlag för Skatteverkets handläggning av folkbokföringsärenden. Uppgifterna inhämtas nu manuellt efter sedvanlig sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen, vilket är arbetskrävande och tidsödande. Det nuvarande förfarings sättet leder dessutom till att fler uppgifter än vad som är nödvändigt i en del fall lämnas över till Skatteverket. En snabb och effektiv informationsinhämtning på medium för automatiserad behandling innebär säkrare och bättre underlag för beslut. Vi menar därför att Skatteverket bör ges möjlighet att få de aktuella uppgifterna elektroniskt.

Bestämmelser om behandling av personuppgifter hos Arbetsförmedlingen finns i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i förordningen (2002:623) med samma namn.

I 4 och 5 §§ lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten regleras i ett antal punkter för vilka ändamål personuppgifter får behandlas. Av 5 § andra stycket framgår att uppgifter får behandlas även för att tillhandahålla information till någon annan för att fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning. Bestämmelsen innebär bl.a. att Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter om det behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra en författningsreglerad uppgiftsskyldighet gentemot någon annan myndighet eller något annat organ. Lagen behöver således inte ändras för att Arbetsförmedlingen ska få behandla uppgifter på det sätt som krävs för att möjliggöra uppgiftsutlämnande till Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Enligt 13 § andra stycket lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten meddelar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskrifter om vilka personuppgifter som får lämnas ut på medium för automatiserad behandling. Sådana föreskrifter finns bl.a. i 13 d § förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Enligt bestämmelsen får personuppgifter som får behandlas enligt 5 § andra stycket lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten lämnas ut på medium för automatiserad behandling om det i det enskilda fallet bedöms lämpligt ur integritetssynpunkt. De uppgifter som föreslås omfattas av uppgiftsskyldigheten är tämligen harmlösa och nuvarande reglering bör enligt vår bedömning inte hindra att Arbetsförmedlingen lämnar ut de föreslagna uppgifterna till Skatteverket på medium för automatiserad behandling.

Förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten innehåller inte några bestämmelser om uppgiftsskyldighet. En sekretessbrytande bestämmelse om Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet införs lämpligen genom en ny paragraf, 15 §, i folkbokföringsförordningen.

8.4.10 Uppgiftsskyldighet för Kronofogdemyndigheten

Utredningens förslag: På begäran av Skatteverket ska Kronofogdemyndigheten lämna ut uppgift om

1. genomförd avhysning,
2. genomförd utmätning,
3. genomförd delgivning, och
4. tillgångar i utlandet.

Uppgifterna ska endast lämnas ut i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller för kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Hanteringen i dag

Skatteverket ställer i regel frågor till Kronofogdemyndigheten sent i en bosättningsutredning. Vanligtvis blir det aktuellt att fråga Kronofogdemyndigheten när handläggaren kommit en bit in i utredningen och tagit reda på att personen inte arbetar, inte söker arbete, inte studerar och inte omfattas av socialförsäkringen. Frågor till Kronofogdemyndigheten skickas via e-post eller telefon. Skatteverket får svar efter några dagar via e-post.

Sekretess gäller som huvudregel hos Kronofogdemyndigheten bl.a. i mål eller ärende om utsökning, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men (34 kap. 1 § OSL). Det råder alltså en presumtion för sekretess. Sekretessen gäller inte beslut i mål eller ärende (34 kap. 1 § femte stycket).

Vilka uppgifter har Skatteverket behov av att få tillgång till från Kronofogdemyndigheten?

När det gäller frågan om vilka konkreta uppgifter som Skatteverket behöver, utöver adress- och kontaktuppgifter, har bl.a. följande behov och syften framförts till utredningen.

Genomförd avhysning, utmätning och delgivning

Uppgift om att en person är avhyst bekräftar att en person inte längre är bosatt på adressen varifrån avhysningen skett. Det är självfallet en mycket bra information för bedömning av var en person inte ska vara folkbokförd. I samband med en utmätning kan Kronofogdemyndigheten i stället dokumentera att en person är bosatt där utmätningen skett. Det är viktig information för bedömningen om var en person ska vara folkbokförd. En delgivning som skett av en person på en viss adress kan ge en indikation på att personen är bosatt där. Kronofogdemyndigheten kan vidare ha dokumenterat om personen är bosatt där delgivning skett eller inte.

Tillgångar i annat land

Kronofogdemyndigheten ska t.ex. i utmätningsärenden utreda och undersöka om gäldenären har utmättningsbar egendom (4 kap. 9 § utsökningsbalken [1981:774]). Beträffande indrivning av statliga fordringar gäller lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (härefter indrivningslagen). Kompletterande bestämmelser finns i indrivningsförordningen (1993:1229). Kronofogdemyndigheten ska också göra en gäldenärsutredning för att få en samlad bild av gäldenärens förhållanden när det behövs för att kunna bedöma en fråga om uppskov eller avbrytande av indrivning (6 § indrivningslagen). Vid Kronofogdemyndighetens utredning av gäldenären ska det uppmärksammas och dokumenteras att det kan finnas tillgångar i andra stater.²⁹ Två förutsättningar gäller för verkställighet utomlands (14 § indrivningsförordningen). Den första är att gäldenären vistas utomlands eller av annat skäl kan antas ha egendom i utlandet.

²⁹ Kronofogdemyndighetens handbok Internationell verkställighet, nätversion 2016, s. 108.

Kronofogdemyndigheten kan således, bl.a. i samband med de ovan beskrivna utredningarna ha uppgifter om att en person har tillgångar i ett annat land, eller att personen vistas utomlands. Sådana uppgifter kan vara värdefulla för att avgöra om en person ska vara folkbokförd i landet eller inte. Uppgift om att personen vistas utomlands kan lämnas till Skatteverket genom den föreslagna uppgiftsskyldigheten som tar sikte på adress och kontaktuppgifter (se avsnitt 8.4.5).

Kronofogdemyndigheten ska på begäran lämna uppgifter till Skatteverket

Kronofogdemyndigheten har uppgifter om genomförda avhysningar, utmätningar och delgivningar. Dessa uppgifter är sådana att de ofta tydligt visar att en person faktiskt vistas eller inte längre vistas på en adress. Uppgifterna inhämtas nu manuellt efter sedvanlig sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen, vilket är arbetskrävande och tidsödande. En snabb och effektiv informationsinhämtning på medium för automatiserad behandling innebär säkrare och bättre underlag för beslut. Vi menar därför att Skatteverket bör ges möjlighet att få de aktuella uppgifterna elektroniskt.

Vid behandling av personuppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet tillämpas lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Kompletterande bestämmelser finns i förordningen (2001:590) med samma namn.

Av 2 kap. 3 § 3 nämnda lag framgår att uppgifter får behandlas i utsköknings- och indrivningsdatabasen i den utsträckning skyldighet för Kronofogdemyndigheten att lämna ut uppgifter följer av lag eller förordning. Motsvarande bestämmelser finns för myndighetens andra databaser.³⁰ Kronofogdemyndigheten har alltså stöd för att behandla uppgifter på det sätt som krävs för utlämnande till Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

I 2 kap. 25 § lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet finns en bestämmelse som begränsar möjligheten att lämna ut uppgifter till enskilda på medium för automatiserad behandling till vad regeringen meddelar föreskrifter om. Någon bestämmelse i lagen som begränsar möjligheten att lämna ut uppgifter på

³⁰ Liknande bestämmelser som rör Kronofogdemyndighetens övriga databaser finns i 2 kap. 9 § 3, 15 § 2 och 20 a § 2 lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

medium för automatiserad behandling till andra myndigheter finns inte. I 11–17 §§ förordningen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet finns bestämmelser om att utlämnande av uppgifter får göras på medium för automatiserad behandling i vissa fall. Dessa bestämmelser tar främst sikte på utlämning till enskilda och säger inte något om att utlämnande på medium för automatiserad behandling inte skulle få ske till myndigheter i andra fall. I förarbetena till lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet bedömdes det inte finnas några bärande skäl för att i informationsutbytet mellan myndigheter skilja på utlämnande som sker på papper respektive elektroniskt och att det därför bör vara upp till myndigheterna att avgöra hur överlämnandet ska ske.³¹ Vi bedömer mot den bakgrunden att det inte finns något behov av ändringar i registerförfattningarna för att möjliggöra att informationen lämnas på medium för automatiserad behandling.

I 7 och 8 §§ förordningen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet finns bestämmelser om uppgiftsskyldigheter gentemot Tullverket, Skatteverket och Säkerhetspolisen. Kronofogdemyndigheten ska på begäran av Skatteverket lämna uppgift från utskömnings- och indrivningsdatabasen om bl.a. en fysisk persons identitet, bosättning och familjeförhållanden, en enskilds ekonomiska förhållanden, egendom som berörs i ett mål, yrkanden och grunder i ett mål eller ärende samt beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett mål eller ärende. Uppgifterna ska lämnas om de avser en person som förekommer i ett ärende hos Skatteverket. En sekretessbrytande bestämmelse om Kronofogdemyndighetens uppgiftsskyldighet i de avseenden vi nu föreslår införs lämpligen genom en ny paragraf, 7 a §, i förordningen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Det kan konstateras att den nu föreslagna uppgiftsskyldigheten i vissa avseenden blir en dubbelreglering i förhållande till vad som redan gäller. Den nu gällande uppgiftsskyldigheten gäller dock bara utskömnings- och indrivningsdatabasen och uppgifter som är viktiga för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet finns även i andra databaser hos Kronofogdemyndigheten. Därutöver behövs den nya uppgiftsskyldigheten för att möjliggöra att uppgifterna lämnas ut i analys- och urvalssyfte, se 9 kap.

³¹ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 111 f.

8.4.11 Personuppgiftsbehandling hos utlämnande myndigheter med anledning av förslagen

Utredningens bedömning: Den ökade personuppgiftsbehandlingen som förslagen om uppgiftsskyldigheter innebär för utlämnande myndigheter är förenlig med dataskyddslagstiftningen.

Det finns inte (förutom för att, i förekommande fall, möjliggöra utlämnande på medium för automatiserad behandling) behov av några ändringar av registerförfattningar för att utlämnande myndigheter ska kunna behandla personuppgifter för att fullgöra det uppgiftslämnande som följer av förslagen.

Vi föreslår utökade uppgiftsskyldigheter för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Kronofogdemyndigheten och Arbetsförmedlingen, förutsatt att uppgifterna behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Varje gång en myndighet lämnar ut uppgifter på medium för automatiserad behandling ger det upphov till en sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av dataskyddsförordningen inte bara hos den mottagande myndigheten utan också hos den utlämnande myndigheten.

Dataskyddslagstiftning

Den uppgiftsskyldighet som föreslås innebär att personuppgifter kommer att behandlas hos de utlämnande myndigheterna. En uppgiftsskyldighet innebär i sig en sådan rättslig förpliktelse som avses i artikel 6.1 c dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden är också genom bestämmelser om uppgiftsskyldighet fastställd i den nationella rätten i enlighet med vad som krävs enligt artikel 6.3 dataskyddsförordningen. Enligt samma artikel ska syftet med behandlingen fastställas i den rättsliga grunden. De uppgiftsskyldigheter vi föreslår i detta kapitel anger att uppgiftsskyldigheten endast avser uppgifter som behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Syftet med behandlingen är alltså just detta. Den nationella rätten ska dessutom enligt artikeln uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Den ökade personuppgiftsbehandling som uppgiftsskyld-

digheterna innebär är nödvändig med hänsyn till behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen och uppfyller därmed ett mål av allmänt intresse.

Genom att uppgiftsskyldigheterna begränsats till uppgifter som behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen och dessutom endast omfattar de uppgifter som särskilt räknas upp och motiveras nedan anser vi också att förslagen överensstämmer med principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 dataskyddsförordningen.

Vi anser vidare att våra förslag är proportionella mot det legitima mål som eftersträvas (korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen) och att det intrång i den personliga integriteten som personuppgiftsbehandlingen i vissa fall medför står i rimlig proportion till den nytta som behandlingen innebär. En närmare avvägning mellan integritetsaspekterna och Skatteverkets behov och nytta av uppgifterna finns nedan i avsnitt 8.4.13.

Myndigheternas registerförfattningar

För att myndigheter ska kunna utbyta information som innefattar personuppgifter krävs att utlämnandet inte kommer i konflikt med bestämmelser om behandling av personuppgifter i myndigheternas registerförfattningar. Samtliga myndigheter som vi nu föreslår uppgiftsskyldigheter för omfattas av registerförfattningar. En bedömning bör göras av om dessa myndigheters registerförfattningar behöver ändras i något avseende för att säkerställa att det finns ett tydligt stöd för den behandling av personuppgifter som krävs för den utökade uppgiftsskyldigheten.

Generellt kan sägas att det beträffande samtliga myndigheter som nu är aktuella i registerförfattningar finns s.k. sekundära ändamål som ger stöd för att behandla uppgifter när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till en annan myndighet om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning.³² Det finns alltså stöd för att de

³² Beträffande Migrationsverket se 13 § första stycket 2 utlänningsdatalagen (2016:27), beträffande Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten se 114 kap. 9 § socialförsäkringsbalken, beträffande CSN se 4 § studiestödsdatalagen (2009:287), beträffande Kronofogdemyndigheten se 2 kap. 3 § 3, 9 § 3, 15 § 2 och 20 a § 2 lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet och slutligen beträffande Arbetsförmedlingen se 5 § andra stycket lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

utlämnande myndigheterna behandlar personuppgifter för ändamålet att tillhandahålla Skatteverket information i enlighet med de uppgiftsskyldigheter vi föreslår.

Som nämnts innehåller vissa myndigheters registerförfattningar bestämmelser som begränsar utlämnande på medium för automatiserad behandling (t.ex. registerförfattningarna för CSN och Arbetsförmedlingen). Våra överväganden och förslag beträffande möjligheterna till att lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling har redogjorts för under respektive myndighets uppgiftsskyldighet ovan.

8.4.12 Personuppgiftsbehandling hos Skatteverket med anledning av förslagen

Utredningens bedömning: Den ökade personuppgiftsbehandlingen som förslagen om uppgiftsskyldigheter innebär för Skatteverket är förenlig med dataskyddslagstiftningen.

Det finns inte behov av några ändringar av registerförfattningar för att Skatteverket ska kunna behandla de uppgifter som enligt förslagen ska kunna hämtas in från andra myndigheter.

Dataskyddslagstiftning

När myndigheterna som omfattas av förslagen om uppgiftsskyldigheter på begäran av Skatteverket har lämnat uppgifter till Skatteverket behöver Skatteverket behandla personuppgifter i folkbokföringsdatabasen. Den rättsliga grunden enligt dataskyddsförordningen för behandlingen hos Skatteverket är att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i verkets myndighetsutövning på det sätt som anges i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Det allmänna intresset av att Skatteverket får behandla de uppgiftsskyldiga myndigheternas uppgifter är 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 artikel 6.3 första stycket i dataskyddsförordningen anges vidare att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt. Det som måste ha stöd i rättsordningen är

uppgiften av allmänt intresse. Det krävs således inte en reglering av den personuppgiftsbehandling som ska ske med stöd av dessa rättsliga grunder. Den rättsliga grunden för behandlingen är på det sätt som krävs fastställd i den nationella rätten genom reglering i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket (se särskilt 2 § andra stycket) och folkbokföringslagen (1991:481) (se särskilt 1 §).

Genom att uppgiftsskyldigheterna begränsats till uppgifter som behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen och dessutom endast omfattar de uppgifter som särskilt räknas upp och motiveras nedan anser vi också att förslagen överensstämmer med principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 dataskyddsförordningen.

Vi anser vidare att våra förslag är proportionella mot det legitima mål som eftersträvas (korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen) och att det intrång i den personliga integriteten som personuppgiftsbehandlingen i vissa fall medför står i rimlig proportion till den nytta som behandlingen innebär. En närmare avvägning mellan integritetsaspekterna och Skatteverkets behov och nytta av uppgifterna finns nedan i avsnitt 8.4.13.

Skatteverkets registerförfattningar

För att Skatteverket ska kunna begära in uppgifter och behandla dem krävs att behandlingen inte kommer i konflikt med bestämmelser om behandling av personuppgifter i Skatteverkets registerförfattningar. Av 1 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen framgår som nämnts att uppgifter bl.a. får behandlas för handläggning av folkbokföringsärenden och kontroll av folkbokföringsuppgifter. Det behövs således ingen ändring av denna ändamålsbestämmelse för att tillåta den behandling som förslagen i detta avsnitt föranleder. I 2 kap. 3 § samma lag och i tillhörande förordning finns bestämmelser om vilka uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen. Vissa av de uppgifter vi föreslår ska kunna inhämtas från andra myndigheter ligger utanför de uppgifter som räknas upp i 2 kap. 3 §. Av 2 kap. 4 § samma lag framgår dock att uppgifter om yrkanden, grunder och beslut i ett ärende samt andra uppgifter som behövs för handläggningen av ett ärende får behandlas i folkbokföringsdatabasen. Av 5 § folkbokföringsdatabasförordningen framgår att uppgifter som avses i 5 kap. 2 § OSL och andra ärende-

uppgifter om den person som ärendet rör får behandlas i databasen samt att Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas enligt bestämmelsen. Bestämmelserna innebär att alla uppgifter som det finns behov av vid handläggningen av ett ärende får behandlas i folkbokföringsdatabasen. Det finns därför enligt vår bedömning heller inget behov av att göra något tillägg i 2 kap. 3 § folkbokföringsdatabaslagen för att de nu aktuella uppgifterna ska kunna behandlas i folkbokföringsdatabasen efter att de inhämtats på medium för automatiserad behandling.

8.4.13 Överväganden om integritet och proportionalitet

Folkbokföringsdatabasen innehåller systemöverskridande uppgifter och har en central betydelse för många myndigheters arbete. Uppgifterna som hämtas från folkbokföringsdatabasen av andra myndigheter förväntas också vara korrekta. Uppgifterna i folkbokföringsdatabasen läggs i sin tur till grund för många rättigheter (och vissa skyldigheter) för den enskilde och dessutom till grund för t.ex. samhällsplanering. Det är därför mycket angeläget att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är korrekta. Det finns ett starkt allmänintresse som talar för utökade uppgiftsskyldigheter för att på så sätt minska felen. Något annat sätt än sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter som tillgodoser Skatteverkets behov av att på ett effektivt sätt få information från andra myndigheter och som orsakar ett mindre integritetsintrång bedöms inte finnas. Med de föreslagna ändringarna blir det dessutom transparent och tydligt vilka uppgifter som utan sekretessprövning kan delas mellan andra myndigheter och Skatteverket. I dagsläget får Skatteverket ofta del av uppgifterna som omfattas av våra förslag ändå, utan att den enskilde är medveten om detta när uppgifterna lämnas till den andra myndigheten. Det underlag som i dag kommer in till Skatteverket är dessutom ofta mer omfattande än vad som är nödvändigt, t.ex. om den enskilde själv uppmanas att komma in med underlag från Migrationsverket i ett ärende om folkbokföring. Om Skatteverket i stället ges möjlighet att begära specifika uppgifter från andra myndigheter kan mängden överskottsinformation minimeras. Uppgiftsskyldigheten kan alltså också medföra fördelar för den enskilde, inte minst genom kortare handläggningstider och att uppgifterna som registreras blir riktiga. Den enskilde behöver heller inte lämna alltid

lämna samma uppgifter till flera myndigheter om de i stället kan delas direkt mellan myndigheterna.

Mot de fördelar som uppgiftsskyldigheterna medför måste vägas de integritetsrisker som de kan innebära. Informationen kan efter överlämnande till Skatteverket komma att läggas till grund för åtgärder som har negativa konsekvenser för den enskilde. Uppgifterna från respektive myndighet kommer i huvudsak också att omfattas av ett något svagare sekretesskydd efter överlämnande till Skatteverket. Det finns därför en viss risk för att aktuell uppgiftsskyldighet kan innebära ett ökat integritetsintrång. De uppgifter som nu avses är dock inte alltid av sådan karaktär som sekretessen är tänkt att skydda.³³ Många av uppgifterna som omfattas av förslagen är i sig tämligen harmlösa och bör inte betraktas som integritetskänsliga. Det gäller t.ex. adress- och kontaktuppgifter, uppgifter om studiestöd och kontakter med Arbetsförbetsförmedlingen. Samtidigt kan andra uppgifter, t.ex. uppgifterna från Migrationsverket och uppgifter om utbetalningar från välfärdssystemen innehålla känslig information.

Det kan således konstateras att vissa uppgiftsskyldigheter innebär ett utökat intrång i den enskildes integritet. Uppgiftsskyldigheten är dock enligt vår bedömning inte i något fall sådan att den innebär ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen. Vissa uppgifter kan visserligen vara känsliga, men inga är sådana särskilt känsliga personuppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen. Antalet uppgifter som på begäran ska lämnas till Skatteverket är också genom utformningen av förslagen begränsat och de får bara i detta sammanhang behandlas om de behövs i ett folkbokföringsärende. Eftersom överskottsinformation kan minimeras med en riktad uppgiftsskyldighet kan intrånget i den personliga integriteten i många fall dessutom bli mindre än i dagsläget.

Vid avvägningen mellan Skatteverkets behov av den personuppgiftsbehandling som blir en följd av den föreslagna uppgiftsskyldigheten och den enskildes rätt till skydd för den personliga integriteten anses förslagen vara proportionerliga. Vi bedömer att de föreslagna uppgiftsskyldigheterna uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionella mot det legitima mål som eftersträvas (jfr 6.3 b dataskyddsförordningen).

³³ Att det råder en förhållandevis stark sekretess i ärenden om arbetsförmedling har t.ex. i förarbetena motiverats med att ärenden om yrkesvägledning och arbetsförmedling är av utpräglad förtroendekaraktär, se prop. 1979/80:2 *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 199. Uppgifterna som vi föreslår ska kunna lämnas från Arbetsförmedlingen är inte av sådan karaktär.

8.5 Underrättelseskyldigheter

8.5.1 Underrättelseskyldighet avseende utlänningar

Underrättelseskyldighet till Skatteverket finns i vissa fall avseende folkbokförda utlänningar

Migrationsverket har en skyldighet att underrätta Skatteverket om en utlänning som är folkbokförd i Sverige inte har ansökt om förlängning av tidsbegränsat uppehållstillstånd inom tre månader från det tillståndet löpt ut (7 kap. 7 a § utlänningsförordningen). När Polismyndigheten verkställt ett beslut om avvisning eller utvisning av en folkbokförd person ska myndigheten underrätta Skatteverket (7 kap. 3 § utlänningsförordningen).

Migrationsverket, migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska underrätta Skatteverket om ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning med återreseförbud för en person som är folkbokförd i Sverige. Migrationsverket ska även underrätta Skatteverket när ett sådant beslut är verkställt (7 kap. 4 § utlänningsförordningen).

När Skatteverket får en underrättelse om att en person saknar uppehållstillstånd innebär det inte att personen automatiskt avregistreras från folkbokföringen. Det föranleder dock en kontroll från Skatteverkets sida och avsaknaden av uppehållstillstånd är en omständighet enligt 20 § tredje stycket folkbokföringslagen som särskilt ska beaktas vid prövning av avregistrering. När Skatteverket får en underrättelse om att ett beslut om avvisning eller utvisning av en folkbokförd person har verkställts avregistrerar Skatteverket däremot med ledning av underrättelsen normalt personen som utflyttad utan vidare kontroll.³⁴

Underrättelseskyldigheten för beslut om avvisning eller utvisning bör gälla oavsett om beslutet förenats med återreseförbud

Utredningens förslag: Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas underrättelseskyldighet till Skatteverket avseende beslut om avvisning eller utvisning bör gälla oavsett om beslutet förenats med återreseförbud.

³⁴ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 19.3.7 Utvandring.

För att Migrationsverket, migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska ha en underrättelseskyldighet till Skatteverket om avvisnings- och utvisningsbeslut krävs som beskrivits ovan att beslutet förenats med återreseförbud (jfr 7 kap. 4 § andra stycket utlänningsförordningen).

I promemorian *Ett nytt regelverk för Schengens informationssystem (SIS)* (Ds 2019:27) lämnas förslag på författningsförändringar som krävs för att anpassa svensk rätt till de nya EU-förordningarna om Schengens informationssystem (SIS). I promemorian föreslås bl.a. ändringar av underrättelseskyldigheten i 7 kap. 4 § utlänningsförordningen och det föreslås att en ny 7 kap. 8 b § ska införas. De föreslagna ändringarna innebär bl.a. att Polismyndigheten eller Migrationsverket ska underrätta Skatteverket om beslut om avvisning eller utvisning som gäller en i Sverige folkbokförd person dels när beslutet har fått laga kraft, dels när det är verkställt. Skatteverket ska alltså enligt förslaget, till skillnad från i dag, få en underrättelse från Migrationsverket oavsett om beslutet om utvisning eller avvisning förenats med ett återreseförbud eller inte. Förslaget i den delen bereds alltjämt inom Regeringskansliet och har ännu inte lett till några författningsändringar. Vi delar bedömningen att underrättelseskyldigheten till Skatteverket bör gälla oavsett om beslutet förenats med återreseförbud eller inte.

Syftet med underrättelseskyldigheten är att Skatteverket ska få kännedom om att det kan finnas anledning att utreda om det finns förutsättningar för avregistrering från folkbokföringen. Det är angeläget att uppgifterna i folkbokföringen är korrekta och aktuella. Information om att en person som är folkbokförd i Sverige enligt ett lagakraftvunnet beslut ska avvisas eller utvisas är därför relevant för Skatteverket. Detta gäller oavsett om beslutet är förenat med ett återreseförbud eller inte. Förslaget innebär en ändring i 7 kap. 4 § andra stycket utlänningsförordningen.

Migrationsverkets underrättelseskyldighet utökas till att omfatta när en utlänning fått sitt uppehållstillstånd återkallat

Utredningens förslag: Migrationsverket ska underrätta Skatteverket om ett uppehållstillstånd har återkallats genom lagakraftvunnet beslut.

Migrationsverket kan enligt bestämmelserna i 7 kap. utlänningslagen återkalla uppehållstillstånd. Om Skatteverket får en uppgift om att en person har fått sitt uppehållstillstånd återkallat av Migrationsverket kan det tillsammans med annan utredning leda till att en person inte längre ska anses bosatt i Sverige och ska avregistreras från folkbokföringen.³⁵ Någon lagstadgad underrättelseskyldighet för Migrationsverket när verket beslutat att återkalla ett uppehållstillstånd finns inte. Enligt uppgift till utredningen underrättar Migrationsverket regelmässigt Skatteverket om detta ändå. Detta sker då med stöd av general-klausulen i 10 kap. 27 § OSL.

I remissyttrandet till Vårdförbrottsutredningens betänkande (SOU 2017:37) har Migrationsverket framhållit att det bör övervägas att utöka uppgiftsskyldigheten för Migrationsverket till Skatteverket till att omfatta även uppgift om att ett uppehållstillstånd har återkallats genom lagakraftvunnet beslut.³⁶ Synpunkter på att underrättelseskyldigheten bör omfatta även beslut om att återkalla ett uppehållstillstånd har framkommit också inom denna utredning.

Om ett uppehållstillstånd återkallats genom ett lagakraftvunnet beslut finns det anledning för Skatteverket att utreda om det finns förutsättningar för avregistrering från folkbokföringen eller avregistrera personens samordningsnummer eller identitetsnummer. En underrättelseskyldighet även när ett uppehållstillstånd har återkallats genom ett lagakraftvunnet beslut kan därför bidra till att Skatteverket efter utredning kan bedöma om personen ska avregistreras. Det kan i sin tur höja kvaliteten i folkbokföringsdatabasen.

Om ett uppehållstillstånd återkallas och utlännen befinner sig i Sverige, ska det samtidigt meddelas beslut om avvísning eller utvisning, om inte särskilda skäl talar mot det (8 kap. 16 § utlänningslagen). Det kan därför ifrågasättas om inte Skatteverket får nödvändiga uppgifter redan genom den underrättelseskyldighet som följer av beslutet om utvisning eller avvísning.

Särskilda skäl för att underlåta att fatta ett beslut om avvísning eller utvisning i samband med återkallande av uppehållstillstånd kan föreligga t.ex. om det framstår som sannolikt att sökanden frivilligt kommer att lämna landet utan att något avlägsnandebeslut fattas. Det kan också vara fråga om ärenden i vilka det framstår som tveksamt om det skulle vara möjligt att tvångsvis verkställa ett avlägsnandebeslut

³⁵ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 19.3.7 Utvandring.

³⁶ Migrationsverkets yttrande 2017-08-28 (dnr 1-4-1-2017-60702), s. 3.

men där sökanden sannolikt har möjlighet att på egen hand bege sig till ett annat land.³⁷ Det kan därför enligt vår bedömning finnas situationer där Skatteverket inte får information om att ett uppehållstillstånd återkallats med dagens reglering. I syfte att förbättra kvaliteten i folkbokföringsregistret bör Migrationsverket ha en skyldighet att underätta Skatteverket om ett uppehållstillstånd har återkallats genom laga-kraftvunnet beslut. Förslaget införs genom ett nytt stycke i 7 kap. 7 a § utlänningsförordningen.

Underrättelseskyldighet avseende utläningar med samordningsnummer eller identitetsnummer

Utredningens förslag: Underrättelseskyldigheten i samband med utvisning, avvisning och återkallade eller utgångna uppehållstillstånd ska gälla i samtliga fall, inte bara för folkbokförda personer.

I nuläget gäller bestämmelserna om underrättelseskyldighet till Skatteverket i samband med utvisning, avvisning och utgångna uppehållstillstånd endast folkbokförda personer.

Sedan den 18 juni 2021 kan samordningsnummer vilandeförklaras. Skatteverket har tidigare i promemorian Samordningsnummer till asylsökande lämnat förslag om att ett samordningsnummer ska kunna markeras som inte aktivt. Skatteverket ansåg då att ifall samordningsnummer skulle tilldelas samtliga asylsökande så fanns även ett behov av att Skatteverket underrättades om ett beslut om avvisning eller utvisning som har vunnit laga kraft för att myndigheten skulle kunna markera personens samordningsnummer som ej aktivt.³⁸

I dagsläget finns inga bestämmelser om underrättelseskyldighet vid avvisning och utvisning av personer med samordningsnummer. Det hänger sannolikt samman med att det tidigare inte funnits någon möjlighet att avregistrera personer med samordningsnummer eller vilandeförklara samordningsnummer. Skatteverket har därför inte haft samma behov av uppgifterna i dessa fall. Regler som möjliggör att samordningsnummer vilandeförklaras har nu införts. Enligt våra förslag ska även identitetsnummer kunna vilandeförklaras. Det är därför ange-

³⁷ Se prop. 1994/95:179 *Ändringar i utlämningslagen* (1989:529), s. 69. I avgörandet MIG 2010:2 ansågs det inte föreligga särskilda skäl att underlåta att förena ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd med ett beslut om utvisning.

³⁸ Skatteverkets promemoria Samordningsnummer till asylsökande 2016-04-25, s. 32 f. och 43.

läget att Skatteverket får information i de fall vilandeförklaring av sådana nummer kan vara aktuell. I och med vårt förslag om att samtliga asylsökande ska tilldelas samordningsnummer kommer fler personer att tilldelas samordningsnummer och fler med sådana nummer kommer att avvisas eller utvisas. Skatteverket bör därför i alla situationer underrättas i samband med avvisning, utvisning eller återkallande av uppehållstillstånd och när tidsbegränsade uppehållstillstånd löpt ut.

Vi har övervägt att underrättelseskyldigheterna ska gälla endast när det rör en person som är folkbokförd alternativt har samordningsnummer eller identitetsnummer. Det är främst i dessa fall Skatteverket har behov av att få informationen. Skatteverket kan dock ha behov av informationen även i andra fall. Om det vid handläggning av en egen ansökan om identitetsnummer skulle finnas en underrättelse om ett lagakraftvunnet beslut om t.ex. utvisning eller avvisning avseende samma person kan det knappast antas att personen har ett sådant behov av en identitetsbeteckning i Sverige som krävs för att ansökan ska bifallas.³⁹ Det finns därför ett behov av att Skatteverket får del av sådan information även beträffande personer som vare sig är folkbokförda eller har tilldelats ett identitetsnummer eller samordningsnummer. Det torde därtill vara relativt ovanligt att personen det rör inte har tilldelats något sådant nummer, särskilt inte om våra förslag om att asylsökande ska tilldelas samordningsnummer genomförs. Vi bedömer därför att det finns skäl för att underrättelse sker i samtliga fall och att Skatteverket sedan får hantera den informationen. Vårt förslag medför ändringar i 7 kap. 3, 4 och 7 a §§ utlänningsförordningen.

Automatisk avregistrering från folkbokföringen

Utredningens bedömning: En person bör inte automatiskt avregistreras från folkbokföringsdatabasen när Skatteverket får en underrättelse om att personen saknar uppehållstillstånd.

Även om Skatteverket får kännedom om att en person saknar uppehållstillstånd avregistreras personen inte automatiskt från folkbokföringen. Skatteverkets ska däremot vid fråga om en avregistrering från

³⁹ Jfr prop. 2020/21:160 *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 54.

folkbokföringen särskilt beakta om en utlänning som måste ha uppehållstillstånd för att få vistas i landet saknar sådant tillstånd (20 § tredje stycket folkbokföringslagen). Vid införandet av bestämmelsen övervägdes om det i stället i första hand borde ske en automatisk avregistrering av en person som saknar uppehållstillstånd. Sådana synpunkter har också diskuterats i utredningen.

I samband med införandet av bestämmelsen föreslog Försäkringskassan att bestämmelsen skulle utformas på så sätt att en person som saknar uppehållstillstånd eller uppehållsrätt bör avregistreras från folkbokföringen om det inte finns synnerliga skäl för att personen inte ska avregistreras. Skatteverket instämde i och för sig i Folkbokföringsutredningens förslag men myndigheten skulle hellre se att en bestämmelse utformades efter mönster från norska bestämmelser som medgav avregistrering av en utlänning som inte längre har uppehållstillstånd även om personen fanns kvar i landet. Skatteverket påpekade att det ur ett samhällsperspektiv skulle vara mer fördelaktigt med en automatisk avregistrering även om regelverket är komplicerat.⁴⁰

I lagstiftningsarbetet framhölls att regelverket kring uppehållstillstånden är komplicerat och att det kan uppstå situationer när det är oklart vad som kommer att gälla för en person vars uppehållstillstånd löper ut eller återkallas, eller vars ansökan om uppehållstillstånd avslås. En viktig utgångspunkt för folkbokföringen måste enligt förarbetena vara att personer inte ska riskera att avregistreras enbart av det skälet att handläggningen av ett ärende om uppehållstillstånd drar ut på tiden eller att det uppstår någon form av missförstånd i ett sådant ärende. Det ansågs därför vara svårt att knyta avregistreringen till ett specifikt beslut enligt utlänningslagen. Mot den bakgrunden och med beaktande av att det kan finnas andra omständigheter som, trots avsaknad av uppehållstillstånd, innebär att en person fortfarande ska anses bosatt i landet, ansåg regeringen att det inte skulle ske någon automatisk avregistrering av en person som saknar uppehållstillstånd.⁴¹ I stället valdes den gällande regleringen om att avsaknaden av ett uppehållstillstånd är en omständighet som särskilt ska beaktas.

Dessa skäl gör sig gällande än i dag. En person som saknar uppehållstillstånd, t.ex. för att han eller hon inte ansökt om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, kan likväl fortfarande befinna sig i landet. Personen är därför fortfarande bosatt här och tillbringar

⁴⁰ Prop. 2012/13:120 *Folkbokföringen i framtiden*, s. 55.

⁴¹ A.a., s. 55 f. och 155.

sin dygnsvila inom landet. Om avsaknad av uppehållstillstånd skulle leda till automatisk avregistrering skulle det medföra att många personer som fortfarande i faktisk mening är bosatta i landet skulle avregistreras som utflyttade. Det skulle i praktiken kunna leda till ett s.k. undertäckningsfel. Det kan också finnas andra anledningar som trots avsaknad av uppehållstillstånd innebär att en person fortfarande ska anses bosatt i landet. Avregistrering från folkbokföringen bör därför inte ske automatiskt i avsaknad av uppehållstillstånd.

Att en person som inte har rätt att vistas i Sverige alltså är folkbokförd kan förstås medföra problem. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har t.ex. i utredningen lyft en problematik med att alla som är folkbokförda, enligt organisationens tolkning, har rätt till fullständig subventionerad vård. Som en effekt av detta får personer som saknar rätt att vistas i landet tillgång till subventionerad vård på samma villkor som andra som är bosatta i landet. Eventuella problem med detta måste dock enligt utredningens bedömning lösas genom regeländringar på annat håll än i folkbokföringen.

Folkbokföringsuppgifter används också av många andra myndigheter och det är angeläget att personer som saknar uppehållstillstånd och ska lämna landet avregistreras från folkbokföringen så snart det kan ske. När Skatteverket får uppgift om t.ex. att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löpt ut från Migrationsverket är det därför angeläget att Skatteverket kontrollerar om personen finns i landet och i förekommande fall avregistrerar personen från folkbokföringen.

Personuppgiftsbehandling och dataskydd

Förslagen i detta avsnitt om underrättelseskyldigheter innebär att personuppgifter kommer att behandlas hos de utlämnande myndigheterna (Migrationsverket och migrationsdomstolarna). Det är till största del fråga om justeringar av redan befintliga underrättelseskyldigheter. De kan dock antas leda till en något utökad personuppgiftsbehandling. Förslaget om att Migrationsverket ska underrätta Skatteverket om ett uppehållstillstånd har återkallats genom lagkraftvunnet beslut är nytt. Det är dock snarast en författningsreglering av ett uppgiftslämnande som redan i dag sker regelmässigt.

Personuppgiftsbehandling

I de registerförfattningar som reglerar myndigheternas personuppgiftsbehandling finns s.k. sekundära ändamål som ger stöd för att behandla uppgifter när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till en annan myndighet om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning.⁴² Det finns alltså stöd för att de utlämnande myndigheterna behandlar personuppgifter för ändamålet att tillhandahålla Skatteverket information i enlighet med underrättelseskyldigheterna. Skatteverket bör enligt vår bedömning kunna behandla uppgifterna med stöd av 2 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen. Det finns därför enligt vår bedömning heller inget behov av att göra något tillägg i 2 kap. 3 § samma lag för att de nu aktuella uppgifterna ska kunna behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Dataskydd

Underrättelseskyldigheterna innebär i sig en sådan rättslig förpliktelse som avses i artikel 6.1 c dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden för behandlingen hos de underrättelseskyldiga myndigheterna är också genom bestämmelser om uppgiftsskyldighet fastställd i den nationella rätten i enlighet med vad som krävs enligt 6.3 dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden enligt dataskyddsförordningen för behandlingen hos Skatteverket är att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i verkets myndighetsutövning på det sätt som anges i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Det allmänna intresset av att Skatteverket får behandla de underrättelseskyldiga myndigheternas uppgifter är att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Den rättsliga grunden för behandlingen är på det sätt som krävs fastställd i den nationella rätten genom reglering i förordningen med instruktion för Skatteverket och folkbokföringslagen.

Den nationella rätten ska dessutom enligt artikeln uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Den något ökade personuppgiftsbehandling som under-

⁴² Beträffande Migrationsverket se 13 § första stycket 2 utlänningsdatalagen, beträffande domstolarna, se 7 § domstolsdatalagen.

rättelseskyldigheterna innebär är nödvändig med hänsyn till behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen och uppfyller därmed ett mål av allmänt intresse.

9 Dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten

9.1 Behov av analyser och urval i folkbokföringsverksamheten

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av att i folkbokföringsverksamheten använda analyser och urval för att utföra kontroller mer resurseffektivt.

Riksrevisionen var i sin rapport *Folkbokföring – ett kvalitetsarbete i uppförbacke* (RiR 2017:23) kritisk till Skatteverkets arbete med riskanalys och urval i folkbokföringsverksamheten. Riksrevisionen identifierade två omständigheter som försvårande för att kunna ta fram mer avancerade urval: dels den lagstiftning som finns angående möjligheterna att samköra register, dels de tekniska förutsättningar som finns för att försörja urvalsverktyg med data.

Skatteverket har till utredningen uppgett att myndigheten behöver en snabb och effektiv informationsinhämtning på medium för automatiserad behandling, vanligtvis adress- och kontaktuppgifter, men även andra uppgifter, t.ex. uppgifter från Lantmäteriet om fastigheters beskaffenhet. Utöver själva informationen är nästa avgörande förutsättning att kunna använda informationen även i analys- och urvalsyfte. Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får i dag endast behandla de uppgifter som finns i folkbokföringsdatabasen i urvalshänseende. Det gör att det finns begränsade möjligheter att göra väl underbyggda riskvärderingar inför handläggning och skiktning av ärendena. En förhöjd förmåga att göra rätt riskvärdering och förebyggande kontroller förutsätter att Skatteverket kan använda uppgifter från tredje part maskinellt. Folkbokföringsverksamheten har genom ändringar i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets be-

skattningsverksamhet (skattedatabasförordningen) fått tillgång till vissa uppgifter från beskattningsverksamheten för handläggning av ärenden. Skatteverket skulle behöva använda dessa uppgifter även för analys och urval och också behöva hämta fler uppgifter från andra verksamhetsområden för detta ändamål. En sådan förändring skulle leda till att folkbokföringsverksamheten skulle kunna agera där det finns stor risk för att fel föreligger på ett resurseffektivt sätt. Vid avsaknad av urvalsmöjligheter riskerar samtliga ärenden att fördröjas. Problemet i dag är att folkbokföringsverksamheten kan hämta in uppgifter utanför folkbokföringsområdet endast i samband med kontroll i ett enskilt ärende.

Urvalsmöjligheter behövs såväl när det finns ett folkbokföringsärende som när det inte finns något ärende. Ges Skatteverket möjligheter att på grundval av ett antal aggregerade händelser göra urval utan att det finns något ärende kan myndigheten identifiera vad som behöver åtgärdas och agera så att fel inte uppstår eller, om fel ändå uppstår, så snabbt som möjligt åtgärda felet. Skatteverket ges på så sätt möjligheter att koncentrera verksamheten på att åtgärda de fel som orsakar störst problem för samhället.

Skatteverket anser att även om en reglering kring urval där det inte finns en direkt koppling till ett enskilt ärende är primär så är behovet mer eller mindre detsamma även när det finns ett ärende. I syfte att kunna avgöra vilken typ av åtgärd som är lämplig i det enskilda ärendet behöver folkbokföringen på olika sätt selektera vilka fel som är av störst värde att åtgärda, vilken typ av åtgärd som är lämplig, samt hur prioriteringen av ärenden därmed bör se ut. Eftersom det i dessa fall finns ett ärende benämns denna typ av selektering på många olika sätt. I vissa fall benämns det som urval, i andra fall som förgranskning eller grundutredning. Skatteverket försöker koncentrera sin kontroll mot områden där bästa möjliga effekt kan uppnås och områden med hög risk för fel och fusk. Framgår av genomförda analyser av en viss typ av företeelse en hög frekvens av oavsiktliga fel kan det behöva mötas med t.ex. informationsinsatser.

Det kan konstateras att i beskattningsverksamheten ges helt andra möjligheter att vid urval använda sig av uppgifter från andra verksamhetsområden. Försäkringskassan har i allt större utsträckning på ett framgångsrikt sätt börjat använda dataanalyser och urval för att välja ut ärenden för fördjupad handläggning och kontrollutredning. Även Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Pen-

sionsmyndigheten använder i viss mån denna typ av verktyg för att upptäcka felaktiga utbetalningar.¹ Enligt vår bedömning framgår tydligt att det även i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet finns ett behov av att använda analyser och urval för en mer resurseffektiv kontrollverksamhet.

9.2 Analyser och urval i syfte upptäcka och förhindra fel i folkbokföringsdatabasen

Utredningens bedömning: Ändamålsbestämmelserna i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet tillåter redan nu att personuppgifter behandlas för kontroll och analys.

Utredningens förslag: För att det klart ska framgå att dataanalyser och urval får ske i syfte att upptäcka och förhindra felaktigheter i folkbokföringsdatabasen bör en ny ändamålsbestämmelse föras in i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (folkbokföringsdatabaslagen) innebar att de tidigare registren folkbokföringsregistret (reglerad i lagen [1990:1536] om folkbokföringsregister) och aviseringsregistret (reglerad i lagen [1995:743] om aviseringsregister) slogs samman till en databas. De ändamål för behandling som föreskrivs i 1 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen motsvarar i huvudsak ändamålen i de två tidigare lagarna. Enligt punkt 1 i paragrafens första stycke får Skatteverket behandla uppgifter för att tillhandahålla information som behövs för samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter. Uppgifter får enligt punkterna 5 och 6 också behandlas för att tillhandahålla information som behövs för aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter samt uttag av urval av personuppgifter.

Här är främst punkt 1 av intresse. Den motsvarar i huvudsak 2 § 1 lagen om folkbokföringsregister. Av propositionen med förslag till

¹ *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2020:35), s. 214.

folkbokföringsdatabaslag² framgår att Riksskatteverket vid remissbehandlingen framfört att databasen även borde få användas för kontroll och analys och att detta borde framgå genom ett tillägg av orden ”kontroll och analys” i punkten. Regeringen påpekade att i folkbokföringsverksamheten ingår att fullgöra vissa kvalitetskontroller när uppgifter registreras i databasen samt att göra kontroller och analyser av riktigheten av registrerade uppgifter. Kontroll av uppgifter om identitet, bosättning och familjerättsliga förhållanden är en viktig del av folkbokföringsverksamheten. Detta förutsätter bl.a. att urvalskontroller görs, dvs. analyser av vilka personer som ska granskas. Regeringen delade därför Riksskatteverkets bedömning att även denna verksamhet borde framgå av ändamålsbestämmelsen på motsvarande sätt som gäller för beskattningsverksamheten.

Ändamålen i punkterna 5 och 6 i 1 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen, som också talar om kontroll och urval, har sitt ursprung i lagen om aviseringsregister. Aviseringsregistret fick användas av myndigheter för aktualisering, komplettering och kontroll av uppgifter, bl.a. personnummer, civilstånd och vårdnadshavare, i andra personregister. Aviseringsregistret fick också användas för uttag av urval av personuppgifter som myndigheter behövde i sin verksamhet. Det gällde t.ex. uppgift om personer i olika åldersgrupper till skolmyndigheter och de uttag som görs för framställning av röstlängder.³

Det ändamål som föreskrivs i 1 kap. 4 § första stycket 1 folkbokföringsdatabaslagen tillåter således redan i dag att uppgifter behandlas för att tillhandahålla information som behövs för kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter. Men för att det klart ska framgå att analyserna och urvalen får ske i syfte att upptäcka och förhindra felaktigheter i form av saknade eller oriktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen, bör en ny punkt 8 läggas till i 1 kap. 4 § första stycket folkbokföringsdatabaslagen.

² Prop. 2000/01:33 *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 140.

³ Prop. 1994/95:201 *Avisering av folkbokföringsuppgifter*, s. 39.

9.3 Rättslig grund för behandling av personuppgifter för kontroll- och analysverksamhet

Utredningens förslag: Av förordningen med instruktion för Skatteverket ska framgå att Skatteverket genom analys- och urvalsverksamhet ska verka för att felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen upptäcks och förhindras.

I avsnitt 7.7.1 och 8.4.4 finns redogörelser för den europeiska dataskyddsregleringen. Dataskyddsförordningen utgår från att varje behandling av personuppgifter måste vila på någon av de rättsliga grunder som räknas upp i artikel 6.1. För att en behandling över huvud taget ska vara laglig måste någon av grunderna i 6.1 vara tillämplig. För folkbokföringens del är främst artikel 6.1 e av intresse (jfr prop. 2017/18:105 s. 57). Enligt denna artikel ska behandlingen vara nödvändig för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsskyldiges myndighetsutövning. Det kan mer eller mindre regelmässigt anses vara nödvändigt att använda tekniska hjälpmedel och därmed behandla personuppgifter på automatisk väg, eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag (prop. 2017/18:105 s. 46 f.). I artikel 6.3 första stycket i dataskyddsförordningen anges vidare att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt. Det som måste ha stöd i rättsordningen är uppgiften av allmänt intresse. Det krävs således inte en reglering av den personuppgiftsbehandling som ska ske med stöd av dessa rättsliga grunder.

Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden som fastställer arbetsuppgiften eller myndighetsutövningen för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig måste enligt regeringen bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär (prop. 2017/18:105 s. 51).

Frågan är om de materiella författningarna på folkbokföringsområdet innehåller stöd för den analys- och urvalsverksamhet som behövs för att få till stånd en effektivare kontrollverksamhet inom folkbokföringen sett till den behandling av personuppgifter som det medför.

De materiella reglerna om utredning och kontroll i folkbokföringslagen har sin utgångspunkt i handläggningen av de enskilda ären-

dena. Skatteverket kan enligt 31 § folkbokföringslagen förelägga en person som kan antas vara skyldig att göra en anmälan enligt lagen att lämna de uppgifter som behövs. Reglerna om föreläggande ger också utrymme för föreläggande även om det inte kan antas att en person är skyldig att göra anmälan enligt folkbokföringslagen. Skatteverket får också besluta att 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 i sin tur upplåter bostaden åt någon annan samt vilka personer som enligt fastighetsägarens eller lägenhetsinnehavarens kännedom bor i fastigheten respektive lägenheten (32 §). Om någon inte följer ett föreläggande får Skatteverket besluta om ett nytt föreläggande förenat med vite (37 §) Skatteverket kan också under vissa förutsättningar företa kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning (32 a och 32 b §§).

Folkbokföringslagen innehåller alltså inte något uttryckligt stöd för kontroll- och analysverksamhet utöver vad som möjligen kan läsas in i reglerna om föreläggande och kontrollbesök i 31–33 §§. Uttalandet i propositionen med förslag till folkbokföringsdatabaslag om behovet att inom folkbokföringsverksamheten göra dataanalyser och urvalskontroller har inte satt spår i de materiella reglerna. Utgångspunkten i propositionen synes ha varit att redan befintlig lagstiftning varit tillräcklig för att göra sådana analyser och urval.

Av 2 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket framgår att Skatteverket 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. Skatteverket har alltså ansvar för att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är korrekta. I detta kan möjligen också anses ligga att myndigheten måste kunna kontrollera uppgifternas riktighet och utföra analyser och urval för att fullgöra sin uppgift att leverera ett korrekt underlag.

Det rättsliga stödet för mer omfattande analys- och urvalsarbete för att få till stånd en effektivare kontrollverksamhet är alltså inte tydligt. Av propositionen med förslag till dataskyddslag framgår visserligen att vid bedömningen av om något följer av exempelvis en lagbestämmelse inte bara lagtextens ordalydelse är av relevans utan

också bl.a. förarbetsuttalanden, bestämmelsens syfte och den rättsliga kontext bestämmelsen befinner sig i kan behöva beaktas.⁴

En möjlighet att få ett tydligare rättsligt stöd skulle kunna vara att i anslutning till reglerna om föreläggande och kontrollbesök i folkbokföringslagen införa en bestämmelse med innebörd att Skatteverket ska verka för att upptäcka och förhindra fel i folkbokföringen. Reglerna i 31–33 §§ folkbokföringslagen behandlar emellertid hur kontroll och utredning ska ske i enskilda ärenden och en bestämmelse om att Skatteverket ska ägna sig åt analys- och urvalsverksamhet passar knappast in i det sammanhanget. Inte heller en placering i anslutning till den inledande paragrafen i folkbokföringslagen, som reglerar vad folkbokföring är och vad som ska registreras, är passande, eftersom analyser och urval inte är ett syfte med lagen utan hjälpmedel för att effektivisera folkbokföringsverksamheten. Det får anses lämpligare att placera en sådan bestämmelse som i sin formulering är mer av inriktningsskaraktär i instruktionen för Skatteverket. I 2 § instruktionen stadgas som nämnts att Skatteverket 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. Vi föreslår att det av den paragrafen också ska framgå att Skatteverket genom analys- och urvalsverksamhet ska verka för att felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen upptäcks och förhindras.

9.4 Vilka uppgifter ska få behandlas för analys och urval?

Utredningens förslag: Utöver de uppgifter som framgår av 2 kap. 3 och 4 §§ folkbokföringsdatabaslagen ska också följande uppgifter få behandlas för analyser och urval:

1. Adress och andra kontaktuppgifter, vistelseplats samt uppgifter om kontaktpersoner för fysiska och juridiska personer,
2. uppgifter angående ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd från Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten,

⁴ Prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*, s. 55 och 188.

3. uppgifter om beviljat studiestöd för studier i Sverige eller utomlands, tidsperiod beviljat studiestöd avser och förväntad studietid och utbildningsanordnare,
4. uppgifter om arbetssökande eller sysselsättning genom Arbetsförmedlingen,
5. uppgifter om uppehållsstatus, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållskort, återreseförbud, återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd,
6. uppgifter om tillgångar i annat land,
7. uppgifter som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1–6 och 11 lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, och
8. uppgifter om fastigheter, byggnader och lagfarter.

I propositionen med förslag till folkbokföringsdatabaslag anfördes att till skillnad från vad som gäller inom beskattningsverksamheten är förändringstakten inom folkbokföringsverksamheten förhållandevis låg i fråga om vilka uppgifter om fysiska personer som behöver behandlas på automatiserad väg i den informationsbaserade delen av databasen. Den uppräknad av uppgifter som fanns i lagen om folkbokföringsregister ansågs begränsad till sin omfattning och av central betydelse i folkbokföringsverksamheten. Regeringen ansåg därför i likhet med utredningen⁵ att de uppgifter som får behandlas på samma sätt som gällde för folkbokföringsregister skulle anges direkt i lag.⁶ Folkbokföringsdatabasförordningen innehåller alltså inte några utfyllande regler om uppgifter som får behandlas. Den nuvarande författningsregleringen innebär att Skatteverket för att göra urval endast får behandla de personuppgifter som räknas upp i 2 kap. 3 § folkbokföringsdatabaslagen och de uppgifter som behövs för handläggning av ärenden enligt 4 § i samma kapitel. Uppgifter utanför folkbokföringsområdet kan hämtas in endast i samband med en kontroll i ett enskilt ärende. Detta innebär att möjligheterna att göra väl underbyggda riskvärderingar inför handläggning och skiktning av ärenden är begränsade. För att kunna göra effektiva och ändamålsenliga urval och kunna

⁵ Skatt Tull Exekution Normer för behandling av personuppgifter (SOU 1999:105), s. 315.

⁶ Prop. 2000/01:33 *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 141.

agera där det finns stor risk för fel och få fram objekt som bör bli föremål för en djupare kontroll behövs ytterligare uppgifter.

Som en jämförelse kan nämnas att i Skatteverkets beskattningsverksamhet ges helt andra möjligheter att vid urval använda sig av uppgifter från andra verksamhetsområden. Enligt 1 kap. 4 § 4 lagen (2001:181) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (skattedatabaslagen) får uppgifter behandlas för att tillhandahålla information som behövs för revision och annan analys- eller kontrollverksamhet. I 2 kap. 3 § tredje stycket finns en bestämmelse som informerar om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i databasen enligt första stycket. Sådana föreskrifter har meddelats i 2 § skattedatabasförordningen. Där framgår att i beskattningsdatabasen får behandlas uppgifter från bl.a. aktiebolagsregistret, vägtrafikregistret, Folkhälsomyndigheten (uppgifter om tillstånd enligt alkohollagen och om omsättning enligt restaurangrapport) och Arbetsförmedlingen (uppgifter om beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt om utbetalt belopp och datum för utbetalningen).

Kravet på att Skatteverket ska ha korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen är svårt att upprätthålla när myndigheten inte kan nyttja uppgifter från andra aktörer som indikerar var personer t.ex. kan, eller inte kan, anses bosatta. Uppgifter från t.ex. Lantmäteriet avseende ändamålet med en fastighet, där det framgår om en fastighet är ämnad för bosättning eller om det t.ex. är en industrifastighet, är en tydlig indikation på om folkbokföring på adressen är korrekt eller inte. På samma sätt kan en uppgift från Försäkringskassan om bostadsbidrag vara en indikation på var en person kan anses, eller inte kan anses, vara bosatt. Olika förmåner betalas ut med uppgifter från folkbokföringen som (åtminstone delvis) grund. Andra händelser utgår också från en registrerad uppgift i folkbokföringen. Beslut om uppehållstillstånd, bostadsbidrag och studiestöd för studier utomlands är exempel på förhållanden baserade på att någon bor, ska bo eller har bott på en viss adress.

Det finns numera en tydligt uttalad förväntning att folkbokföringsverksamheten ska vara med och bidra till att minimera felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen. Förväntningen att folkbokföringen ska fungera som en grindvakt i detta sammanhang blir oerhört svår att möta om folkbokföringsverksamheten inte kan använda information

från utbetalande myndigheter som Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, och inte heller från andra aktörer som har uppgifter om fastigheter eller personers bosättning. Gällande bosättningsförhållanden har t.ex. både CSN och Kronofogdemyndigheten ofta bra underlag eftersom även de gör liknande bosättningsutredningar som Skatteverket.

Det är enligt vår mening angeläget att Skatteverket ges möjligheter till effektivisering i folkbokföringsverksamheten genom att också använda uppgifter från myndigheter i syfte att genom urval kunna rikta resurserna dit riskerna för fel är som störst. Möjligheter till koncentring på de ärenden där risken för felaktigheter är som störst innebär att hanteringen av övriga ärenden kan effektiviseras.

Det är naturligtvis viktigt att enbart sådana uppgifter behandlas som är av betydelse för att uppfylla ändamålet att utföra dataanalyser och urval i syfte att upptäcka och förhindra felaktigheter i folkbokföringsdatabasen. Personuppgifter som behandlas ska enligt artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen vara adekvata, relevanta och inte omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. En förutsättning för att en personuppgift ska få behandlas är att den behövs för att kunna uppfylla det ändamål för vilken den behandlas. Andra viktiga utgångspunkter i dataskyddsförordningen är att uppgifterna ska vara effektiva i förhållande till syftet med behandlingen och att integritetsintrånget ska minimeras. Om det finns andra uppgifter som i stället skulle kunna användas vid analysen och som ger ett bättre utfall eller mindre integritetsintrång bör dessa uppgifter väljas i stället.

Som framgår av kapitel 8 föreslår vi att uppgifter ska kunna inhämtas från Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten för handläggning av folkbokföringsärenden och kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Motsvarande uppgifter skulle också kunna användas för analyser och urval under förutsättning att de är effektiva för det ändamålet.

Uppgifter om fysiska och juridiska personers kontaktuppgifter m.m.

Många myndigheter, t.ex. Kronofogdemyndigheten och CSN, genomför utredningar för att få fram adresser och andra kontaktuppgifter till personer som är aktuella hos myndigheten (se avsnitt 8.4.5). Uppgifter om adresser kan också komma fram i samband med utmät-

ningar och delgivningar. I olika sammanhang uppger personer också kontaktuppgifter. Om en person uppgett olika adresser till olika myndigheter kan det vara en indikation på felaktigheter. Kontaktuppgifter kan också visa på samband mellan olika individer och mellan företag och olika individer som kan vara av intresse vid bedömningen av bosättning. Exempelvis kan, när det som underlag vid en bedömning av rätten att vistas i Sverige anges en anställning och en bostadsadress, också uppgifterna om arbetsgivaren och deras företrädare vara av värde för riskvärderingen. Om det är samma personer som äger fastigheten för den adress som uppges så kan det finnas anledning att riskvärdera förutsättningarna för folkbokföringen, dvs. uppgift om arbete och bosättning i kombination. Uppgift om vistelseplats som Migrationsverket ibland har tillgång till kan ge en indikation på om en person vistas i landet.

Utbetalning av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Uppgift om utbetalade barnbidrag, underhållsstöd, bostadsbidrag, bostadstillägg, sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, allmän pension till en person i utlandet och bostadstillägg kan – beroende på om förmånen/stödet är bosättnings-, inkomst- eller relationsbaserad – självständigt och/eller tillsammans med andra uppgifter indikera om det finns risk för felaktiga uppgifter (se avsnitt 8.4.7). I och med att en uppgift är bosättnings- eller inkomstgrundad så förekommer det uppgifter som kan ge stöd för eller indikation på en bosättning. En uppgift kan också ge indikation på att en person kan vara bosatt på en viss adress om denne uppbär bidrag eller annan ekonomisk ersättning kopplat till en viss fastighet. Uppgifterna kan härigenom bidra till att identifiera potentiella s.k. skenskrivningar.

Uppgifter från Centrala studiestödsnämnden

Uppgifter om olika typer av studiestöd, studier i utlandet, tidsperiod beviljade studier avser, den förväntade studietiden och utbildningsanordnare visar om och var en person studerar (se avsnitt 8.4.8). I jämförelse med befintlig folkbokföringsadress kan uppgifterna ge en tydlig indikation på om personen befinner sig i landet och i så fall på vilken

ort eller om personen befinner sig utomlands och i så fall i vilket land. Uppgift om tidsperiod ger en möjlighet att avväga rimligheten i eventuella avvikelser, eftersom det i vissa fall kan vara rimligt med den befintliga folkbokföringsadressen om personen kan ha dubbel bosättning. Tidsuppgifterna kan avseende utlandsstudier också ge en uppfattning om eventuell dubbel bosättning eller, om studierna överstiger flera års vistelse, vara en tydlig indikation på att personen inte längre är bosatt i landet och bör avregistreras från folkbokföringen som utflyttad enligt 20 § folkbokföringslagen. Uppgifterna kan därmed bidra till att minimera s.k. övertäckning.

Uppgifter från Arbetsförmedlingen

Uppgifter om att en person är arbetssökande eller har sysselsättning genom Arbetsförmedlingens försorg är en klar indikation på att personen är verksam i Sverige (avsnitt se 8.4.9).

Uppgifter från Migrationsverket

Uppgifter om beslut om uppehållsstatus, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållskort, återreseförbud, återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd är viktiga vid bedömning av bosättning (se avsnitt 8.4.6). Avsaknaden av uppehållstillstånd ska särskilt beaktas i samband med bedömning av om en person ska avregistreras från folkbokföringen. En uppgift om att en person inte längre har rätt att vistas i landet och inte heller ansökt om förlängning, är en tydlig indikation på att personen inte vistas i landet.

Uppgifter från Kronofogdemyndigheten

Uppgifter om tillgångar i utlandet kan vara en indikation på att personen inte är bosatt i Sverige (se avsnitt 8.4.10).

Uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet

Uppgifter som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1–6 och 11 skatte-databaslagen ska sedan den 1 juni 2020 på begäran av Skatteverkets folkbokföringsverksamhet lämnas ut i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Det är bl.a. fråga om uppgifter om en juridisk persons ägarförhållanden och företrädare, registrering för skatter och avgifter och underlag för fastställande av skatter och avgifter. Uppgifter om ekonomisk aktivitet kan, tillsammans med annan information, på olika sätt ge en viktig indikation om att man vistas och verkar i Sverige och i förekommande fall även var i Sverige, beroende på verksamhet eller inkomst. Uppgifterna kan också ge en tydlig indikation på om personen är aktiv inom eller utom landet.

Uppgifter från Lantmäteriet

Uppgifter om en fastighet, en byggnads yta, om byggnaden är avsedd för bostadsändamål eller annat ändamål kan vara av avgörande vikt för en bedömning av om en person kan vara folkbokförd på fastigheten eller om antalet folkbokförda på fastigheten eller lägenheten är rimligt.

Sammanfattande bedömning

De nu nämnda uppgifterna behövs för att Skatteverket ska ges möjligheter att genom analys- och urvalsverksamhet verka för att förhindra och upptäcka felaktigheter i folkbokföringsdatabasen. Uppgifterna är enligt vår mening adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till det analys- och urvalsändamål för vilket de behandlas. Förslagen innebär att en ny paragraf, 2 kap. 13 §, förs in i folkbokföringsdatabaslagen.

9.5 Uppgifter ska lämnas ut på begäran av Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Utredningens förslag: Uppgifter som utredningen föreslår att Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Pensionsmyndigheten ska lämna ut på Skatteverkets begäran för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen ska också lämnas ut för analys- och urvalsverksamhet i folkbokföringsverksamheten. De sekretessbrytande regler vi föreslår ska också avse analys- och urvalsverksamhet.

Skatteverkets beskattningsverksamhet ska på begäran av Skatteverkets folkbokföringsverksamhet lämna ut uppgifter som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1–6 och 11 skattedatabaslagen i den utsträckning de behövs för analys- och urvalsverksamhet.

Utlämnandet bör ske på medium för automatiserad behandling.

Vi har i kapitel 8 föreslagit att Skatteverket ska kunna inhämta uppgifter från Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Pensionsmyndigheten för handläggning av folkbokföringsärenden och kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen och att utlämnandet bör ske på medium för automatiserad behandling. Som framgår av avsnitt 9.4 anser vi att Skatteverket bör få behandla merparten av uppgifterna även för analyser och urval. De sekretessbrytande regler vi föreslagit i kapitel 8 ska därför också omfatta uppgiftslämnande för analys- och urvalsändamål.

9.6 En uppgiftssamling för analys och urval

Utredningens förslag: De uppgifter som samlas in för analys och urval bör finnas i en särskild uppgiftssamling, analys- och urvalsdatabasen, och regleras i folkbokföringsdatabaslagen.

De uppgifter som hämtas in för analys- och urvalsändamål har inte något gemensamt med de uppgifter som finns i nuvarande folkbokföringsdatabasen. Uppgifterna ska behandlas för ett annat ändamål än uppgifterna i folkbokföringsdatabasen. Endast de personuppgifter

som är nödvändiga för ändamålet att göra dataanalyser och urval i syfte att upptäcka och förhindra felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen ska behandlas i analys- och urvals-databasen. För uppgifterna kommer att gälla särskilda sekretessregler och gallringsregler. Det är enligt vår mening därför lämpligt att de utgör en strukturerad samling av personuppgifter, analys- och urvals-databasen.

Bestämmelser om analys- och urvals-databasen införs i bl.a. 2 kap. 1 och 13–16 §§ folkbokföringsdatabaslagen.

9.7 Risker för den personliga integriteten

Utredningens bedömning: Sambearbetningen av uppgifter vid dataanalyserna och urvalen kommer att utgöra ett betydande intrång i enskildas personliga integritet. Intrånget är proportionerligt i förhållande till syftet att upptäcka och förhindra felaktigheter i folkbokföringsdatabasen.

Ramarna för vilka uppgifter som ska få behandlas för analyser och urval bör regleras i lag. En mer detaljerad reglering kan ske i förordning.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång från det allmänna i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Vid bedömningen av hur ingripande intrånget kan anses vara bör stor vikt läggas vid uppgifternas karaktär, ändamålet med behandlingen och vid hur stor mängd uppgifter det är fråga om.⁷

Utgör behandlingen ett intrång i den personliga integriteten?

Enligt våra förslag ska uppgifter om adress- och andra kontaktuppgifter, vistelseplats samt kontaktpersoner för fysiska och juridiska personer, utbetalning av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd från Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten få behandlas för analyser och urval. Detsamma gäller uppgifter om studiestöd, studier i utlandet, tidsperiod och utbildnings-

⁷ Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 183 f.

anordnare, arbetssökande eller deltagande i arbetsmarknadsutbildning. Även uppgifter från Migrationsverket om beslut om uppehållsstatus, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållskort, uppgifter om ansökan om förlängning av uppehållstillstånd och arbetstillstånd, återreseförbud och återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska få behandlas. Uppgifter som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1–6 och 11 skattedatabaslagen samt uppgifter om fastigheter, byggnader och lagfarter från Lantmäteriet ska också få behandlas för analyser och urval.

Det är fråga om ett mycket stort antal uppgifter som i princip kan röra hela befolkningen. Inhämmandet av uppgifterna sker utan samtycke från de berörda. Många uppgifter som t.ex. uppgifter om fastigheter och byggnader och uppgifter om företag och andra juridiska personer och deras företrädare, bör inte betraktas som integritetskänsliga medan andra uppgifter om t.ex. uppehålls- och arbetstillstånd samt uppehållskort medför visst integritetsintrång. Även vissa uppgifter om utbetalningar från välfärdssystemen kan innehålla känslig information.

Även om de flesta uppgifter som hämtas in var och en för sig alltså inte torde utgöra något större intrång i den personliga integriteten, utgör den sambearbetning som kommer att ske vid Skatteverkets dataanalyser och urval ett intrång i det skydd för den personliga integriteten som var och en är tillförsäkrad genom det rättighetskydd som finns i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Sambearbetningen kan ses som en kartläggning av den enskildes personliga förhållanden vilket innebär ett integritetsintrång. Ändamålet med behandlingen är bl.a. att uppmärksamma förhållanden som kan antas vara värda att utreda ytterligare. Vi bedömer sammantaget att behandlingen kan medföra ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

Är integritetsintrånget proportionerligt i förhållande till ändamålet?

Den föreslagna personuppgiftsbehandlingen utgör alltså i vissa delar ett betydande intrång i den personliga integriteten och innebär en begränsning av skyddet i regeringsformen. En sådan begränsning är endast godtagbar om den är proportionerlig och tillgodoser ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Det övergripande ända-

målet med analys- och urvalsverksamhet i folkbokföringen är att minska fel i folkbokföringen. Genom att i högre utsträckning kunna göra rätt riskvärdering och förebyggande kontroller är tanken att Skatteverket ska kunna agera där det finns stor risk för att fel föreligger på ett resurseffektivt sätt. Ändamålet att minska fel i folkbokföringsdatabasen anknyter till statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning och brott, och är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Ändamålet kan därför rättfärdiga en inskränkning av skyddet för den personliga integriteten i bl.a. regeringsformen.

Skatteverkets behov av att utöka analys- och urvalsverksamheten i folkbokföringen framgår av avsnitt 9.1. Den samling av uppgifter som vi nu föreslår ska få behandlas för urval och analys behövs för att Skatteverket ska kunna verka för att förhindra och upptäcka felaktigheter i folkbokföringsdatabasen. I föregående avsnitt föreslås att en särskild uppgiftssamling, analys- och urvalsdatabasen, ska upprättas, bl.a. för att tydliggöra att de uppgifter som hämtas in för urval och analys omfattas av särskilda regler i förhållande till andra uppgifter i folkbokföringsdatabasen. I följande avsnitt föreslås ytterligare en rad olika skydds- och säkerhetsåtgärder för att begränsa integritetsintrånget, bl.a. särskilda regler om gallring av uppgifter och ett starkt sekretesskydd.

Mot bakgrund av de föreslagna skyddsåtgärderna bedömer vi att det intrång i den personliga integriteten som verksamheten medför uppvägs av de positiva effekter som kan uppnås genom minskade fel i folkbokföringen, vilket i sin tur kan motverka brottslighet som riktas mot välfärdssystemen. Våra förslag om dataanalyser och urval utgör därmed ett proportionerligt ingrepp i den enskildes personliga integritet.

Bestämmelserna bör framgå av lag

Rättighetsskyddet enligt 2 kap. 6 § kan enligt 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen begränsas genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Ändamålet med den föreslagna personuppgiftsbehandlingen får alltså enligt vår mening anses godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Ramarna för vilka uppgifter som får behandlas behöver dock regleras i lag. En mer detaljerad reglering kan ske genom förordning.

Vilka uppgifter som får behandlas i analys- och urvalsdatan basen föreslås regleras i 2 kap. 13 § folkbokföringsdatabaslagen.

9.8 Rätten att göra invändningar ska inte gälla

Utredningens förslag: Rätten för registrerade att göra invändningar enligt artikel 21.1 i dataskyddsförordningen ska inte gälla vid sådan behandling av personuppgifter som är tillåten enligt folkbokföringsdatabaslagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Den registrerade har enligt 21.1 i EU:s dataskyddsförordning rätt att göra invändningar mot behandling av personuppgifter avseende honom eller henne i myndighetens verksamhet. Medlemsländerna kan enligt artikel 23 under vissa förutsättningar begränsa rätten att göra invändningar. Begränsningen ska bl.a. utgöra en nödvändig och proportionell åtgärd i syfte att säkerställa olika uppräknade viktiga mål av generellt allmänt intresse. I folkbokföringsdatabaslagen finns i 3 kap. 1 §, i likhet med många andra registerlagar, en regel om att rätten att göra invändningar inte gäller vid behandling som är tillåten enligt lagen. Det är nödvändigt att personuppgifter får behandlas för analys- och urvalsändamål oberoende av den registrerades inställning. Om enskilda skulle ha möjlighet att undantas från behandlingen skulle det kunna undergräva själva syftet med behandlingen. Vi menar att begränsningen utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i syfte att säkerställa ett viktigt mål av generellt allmänt intresse, nämligen att förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Med de skyddsåtgärder vi föreslår i form av bl.a. sökbegränsningar och gallringsfrister är den förenlig med dataskyddsförordningen.

En bestämmelse om att rätten att göra invändningar inte kan göras gällande finns i 3 kap. 1 § folkbokföringsdatabaslagen. Det krävs ingen författningsändring för att den ska gälla även analys- och urvalsdatan basen.

9.9 Sökbegrepp och dokumentation av sökbegrepp

Utredningens bedömningar och förslag: Sökbegränsningar motsvarande dem som gäller för folkbokföringsdatabasen bör gälla även för analys- och urvals-databasen.

De sökbegrepp som används vid sökningar i analys- och urvals-databasen ska dokumenteras på sådant sätt att de kan kontrolleras i efterhand. Det ska finnas rutiner för användningen av sökbegrepp.

Folkbokföringsdatabaslagen uppställer ett antal sökbegränsningar i 2 kap. 10 och 11 §§. Uppgifter som avses i 3 § första stycket 5, 11, 12 och 17 (födelseort, samband mellan vårdnadshavare och barn som är grundat på adoption, inflyttning från utlandet respektive uppehålls-rätt för en person som är folkbokförd) får inte användas som sökbegrepp i folkbokföringsdatabasen. Medborgarskap får användas som sökbegrepp endast i fråga om medborgarskap i Sverige, Danmark, Norge, Finland eller Island. Vid sökning efter handlingar i ett ärende får endast uppgift om namn, person- eller samordningsnummer och uppgifter som avses i 5 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, (diarieuppgifter) användas som sökbegrepp.

Det är inte möjligt att sätta upp ytterligare generella sökbegränsningar för analys- och urvals-databasen. Däremot bör de sökbegrepp som används vid sökningar i databasen dokumenteras på sådant sätt att de kan kontrolleras i efterhand. Det bör också utarbetas rutiner inom myndigheten för användningen av sökbegrepp. Sådana rutiner kan minska risken för intrång i den personliga integriteten genom att det sätts upp gränser för den behandling som får utföras. Rutinerna kan behandla vilka sökbegrepp som regelmässigt får användas och vad som gäller beträffande andra, generellt sett, känsligare sökbegrepp.

Våra förslag i denna del förs in i 2 kap. 14 och 15 §§ folkbokföringsdatabaslagen och 5 b § folkbokföringsdatabasförordningen.

9.10 Rutiner för och dokumentation av metoder för urval och analys

Utredningens förslag: Det ska finnas rutiner för hur urvalsmodeller får utformas. Metoder för att ta fram urval ur analys- och urvalsdatabasen ska dokumenteras på sådant sätt att de kan kontrolleras i efterhand.

Behandlingen av personuppgifter vid dataanalyser och urval innebär särskilda risker från integritetsynpunkt. Även uppgifter som i sig inte är särskilt känsliga kan genom sambearbetning med andra uppgifter få en betydligt mer integritetskänslig karaktär. Det är därför nödvändigt att analys- och urvalsdatabasen omgärdas av särskilda skyddsåtgärder för att minska risken för onödiga integritetsintrång.

I betänkandet *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2020:35, s. 384 f.) föreslås att det ska finnas tydliga rutiner för hur urvalsmodeller får utformas och att det ska vara möjligt att i efterhand följa upp och kontrollera vilka urvalsmodeller som använts.

Enligt vår bedömning kan man genom att i rutiner sätta upp gränser för den behandling som får utföras minska risken för obefogat intrång i den personliga integriteten. Om det finns möjligheter att i efterhand följa upp vilka urvalsmodeller som har använts kan också kontrolleras att fastställda rutiner följs. Det bör därför ställas krav på att de metoder för att ta fram urval som används ska dokumenteras på ett sätt som möjliggör en kontroll i efterhand. Man bör t.ex. kunna följa upp att rätt uppgifter finns i uppgiftssamlingen, att uppgifterna används för rätt ändamål och att de gallras inom rätt tid.

Någon motsvarighet till de regler som föreslås i SOU 2020:35 finns inte i skattedatabaslagen. Det kan i och för sig diskuteras om det är lämpligt att föra in bestämmelser i folkbokföringsdatabaslagen nu eller om ett sådant förslag bör anstå till dess det finns möjlighet att överblicka även andra verksamhetsområden inom Skatteverket. Vi menar emellertid att det är angeläget att den nu aktuella skyddsåtgärden införs i samband med analys- och urvalsverksamheten. Vi föreslår därför att en bestämmelse om dokumentering införs i 2 kap. 15 § folkbokföringsdatabaslagen. En bestämmelse om att Skatteverket ska

ha rutiner för hur urvalsmodeller får utformas förs in i 5 b § folkbokföringsdatabasförordningen.

9.11 Tillgången till personuppgifter

Utredningens bedömning: Tillgången till personuppgifter i analys- och urvals databasen bör begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Någon särskild reglering i folkbokföringsdatabaslagen, utöver vad som redan framgår av dataskyddsförordningen, behövs inte.

Analys- och urvals databasen kommer att innehålla en mängd uppgifter varav en del kan uppfattas som integritetskänsliga. Det är naturligtvis betydelsefullt att uppgifterna inte sprids till någon som inte har användning av dem i sitt arbete. Om kretsen av personer som har tillgång till personuppgifter begränsas är riskerna för integritetsintrång generellt sett mindre. Det finns därför anledning att, utöver skyddsregler i form av bl.a. sökbegränsningar och dokumentation, också begränsa vilka tjänstemän som kan få tillgång till uppgifterna.

I vissa registerförfattningar, se t.ex. 16 § utlänningsdatalagen (2016:27) och 26 § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, finns föreskrifter om att tillgången till personuppgifter ska begränsas till det varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Vi har övervägt om det finns anledning att införa en motsvarande begränsning beträffande personuppgifter i analys- och urvals databasen. Av artikel 24.1 och 32 dataskyddsförordningen följer emellertid att den personuppgiftsansvarige är skyldig att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas i verksamheten. Det åligger alltså Skatteverket att med utgångspunkt i den egna myndighetens organisation och dess behov se till att tillgången till personuppgifter begränsas. Någon särskild regel i folkbokföringsdatabaslagen behövs därför inte.

9.12 Gallring

Utredningens förslag: Uppgifter i analys- och urvals-databasen ska gallras senast ett år från den tidpunkt då uppgifterna senast behandlades för det ändamål för vilket de samlades in. Gallringstidpunkten får dock aldrig överstiga tre år från den tidpunkt uppgifterna samlades in.

Folkbokföringsdatabaslagen innehåller inte någon bestämmelse om gallring av uppgifter. Av 14 § arkivförordningen (1991:446) framgår att statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning. De uppgifter som behandlas för dataanalys och urval och de resultat som analyserna och urvalen ger är av helt annan karaktär än uppgifterna i folkbokföringsdatabasen. Av principen om lagringsminimering i dataskyddsförordningen framgår att personuppgifter inte får förvaras under en längre tid än som är nödvändigt (artikel 5.1.e). Det bör därför införas särskilda regler i folkbokföringsdatabaslagen om att personuppgifterna i analys- och urvals-databasen ska gallras.

I betänkandet *Kontroll för ökad tilltro* föreslås en generell ändamålsrelaterad gallringsbestämmelse.⁸ Uppgifter ska gallras så snart de inte längre behövs för de ändamål som de behandlas för. Detta ska dock inte gälla om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har meddelat föreskrifter eller i ett enskilt fall beslutat att gallring ska ske senast vid en viss tidpunkt eller att uppgifter får bevaras för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål. Den utredningen menar att det är svårt att på förhand avgöra hur länge det kan vara relevant att spara uppgifterna. Det är därmed svårt att föreslå mer generella regler än sådana som bygger på principen om lagringsminimering och som innebär en skyldighet för myndigheten att gallra personuppgifter som inte längre behövs för sitt ändamål. Personuppgifter ska således gallras när de inte längre är nödvändiga för angivna ändamål. Bestämmelsen innebär att det är möjligt att bevara uppgifter i den utsträckning de behövs för att t.ex. i analysverksamheten följa en historisk utveckling av felaktiga utbetalningar eftersom en sådan behandling omfattas

⁸ *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2020:35), s. 385 ff.

av ändamålet. Men eftersom det, särskilt beträffande känsliga personuppgifter, kan finnas ett behov att fastställa preciserade gallringsfrister bör det finnas en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta att uppgifter ska gallras vid en viss bestämd tidpunkt.

En gallringsbestämmelse av den typ som föreslås i SOU 2020:35 har många fördelar. De gallringsregler som finns i Skatteverkets andra verksamhetsområden innehåller emellertid tidsbestämda gallringsfrister. Vi menar att tidsbestämda frister även bör gälla för analys- och urvalsdatan. Utgångspunkten bör vara en uppgift ska gallras senast ett år efter det att behandling skett. Om det är fråga om en uppgift som behandlas flera gånger behövs emellertid också en bestämd tidsgräns då uppgiften senast ska gallras trots att ett år inte har förflutit sedan senaste behandlingen. En lämplig sådan bestämd gallringstidpunkt är enligt vår mening tre år från det att uppgiften samlades in. Vi föreslår därför att uppgifter i analys- och urvalsdatan ska gallras senast ett år från den tidpunkt då uppgifterna senast behandlades för det ändamål för vilket de samlades in. Gallringstidpunkten får dock aldrig överstiga tre år från den tidpunkt uppgifterna samlades in. Gallringsbestämmelsen införs i 2 kap. 16 § folkbokföringsdatabaslagen.

9.13 Sekretess i analys- och urvalsverksamheten

Utredningens förslag: Sekretess ska gälla i verksamhet som avser förande av eller uttag ur analys- och urvalsdatan enligt lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen.

För uppgift i allmän handling ska sekretessen gälla i högst tjugo år.

Tystnadsplikten som följer av den nya sekretessbestämmelsen ska ha företräde framför meddelarfriheten.

Våra förslag innebär att Skatteverket i sin analys- och urvalsverksamhet kommer att kunna behandla en mängd uppgifter om enskilda personer och företag. Uppgifterna hämtas främst in från andra myndigheter och omfattas ofta av olika grader av sekretess. Hos Skatteverket utgör uppgifterna allmänna handlingar. Utgångspunkten är då

att uppgifterna är offentliga enligt tryckfrihetsförordningen. I folkbokföringsverksamheten gäller enligt 22 kap. 1 § OSL sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Alltså är presumtionen för offentlighet.

Många uppgifter t.ex. adress och andra kontaktuppgifter och uppgifter från fastighetsregistret är generellt sett inte känsliga. Samma sak gäller uppgifter om studier och arbetssökande. Andra uppgifter, t.ex. beslut om förmåner från Försäkringskassan, kan i vissa fall vara mer känsliga.

Även om varje enskild uppgift i sig inte är särskilt integritets-känslig innebär emellertid den samlade bild som vid en sambearbetning kan fås av uppgifterna ett betydande integritetsintrång. Det är därför angeläget att uppgifterna ges ett sekretesskydd utöver det som finns i folkbokföringsverksamheten i övrigt. Det bör därför införas särskilda sekretessbestämmelser till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

Sekretess med skaderekvisit eller absolut sekretess?

Uppgifterna för analys och urval inhämtas från myndigheter hos vilka uppgifterna kan vara antingen offentliga eller belagda med sekretess av olika slag. Att i analys- och urvalsdatanoden hålla isär uppgifter med olika sekretesskydd är knappast genomförbart.⁹ Samma sekretessregler bör därför gälla för alla uppgifter i databasen.

De sambearbetningar av stora uppgiftsmängder som kommer att göras innebär att integritetsintresset är påtagligt för uppgifterna. De sammanställningar som kan göras med rutinbetonade åtgärder skulle innebära betydande integritetsrisker om de skulle bli offentliga.¹⁰ Detta talar för ett mycket starkt sekretesskydd för uppgifterna. I beskattningsverksamheten är utgångspunkten absolut sekretess för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden (27 kap. 1 och 2 §§ OSL). Samma sak gäller statistiksekretessen (24 kap. 8 §).

Vid bedömningen av vilken styrka sekretessen bör ha måste en lämplig avvägning mellan skydds- och offentlighetsintressena göras. Det finns ett generellt insynsintresse i myndigheters verksamhet.

⁹ Jfr förarbetena till statistiksekretessen, prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 262 f.

¹⁰ 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen.

Intresset av att få insyn gäller dock i första hand i förhållande till myndighetens verksamhet och inte uppgifter om en enskild persons personliga eller ekonomiska förhållanden. Offentlighetsintresset för dessa uppgifter är förhållandevis svagt.¹¹ Att absolut sekretess gäller hindrar inte myndigheten att lämna ut t.ex. resultatet av en fördjupad granskning eller en sammanställning av urvalsträffar i anonymiserad form. Vi gör mot denna bakgrund bedömningen att absolut sekretess bör gälla i verksamheten. Sekretessbestämmelsen bör utformas efter mönster från 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL och avse förande av eller uttag ur analys- och urvalsdatan för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen.

Analys- och urvalsverksamheten utgör inte sådan kontrollverksamhet som kan behöva omfattas av sekretess gentemot den registrerade, jfr 17 kap. 1 § OSL. Sekretessen bör alltså inte gälla i förhållande till den enskilde själv.

Sekretess till skydd för enskild vid folkbokföring finns i 22 kap. OSL. Vi föreslår att en regel om sekretess för uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden förs in som en ny 22 kap. 1 c § OSL.

Hur länge ska sekretessen gälla?

Uppgifter i analys- och urvalsdatan ska enligt våra förslag gallras senast ett år från den tidpunkt då uppgifterna senast behandlades för det ändamål för vilket de samlades in. Gallringstidpunkten får dock aldrig överstiga tre år från den tidpunkt då uppgifterna samlades in. Det får förmodas att Skatteverket kommer att bevara t.ex. sammanställningar av resultaten av myndighetens analys- och urvalsverksamhet. Sådana handlingar kan i begränsad omfattning komma att innehålla uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Hos de myndigheter från vilka uppgifter inhämtas till analys- och urvalsdatan gäller olika regler om sekretess. I t.ex. Skatteverkets beskattningsverksamhet gäller sekretessen i tjugo år för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, medan sekretessen hos Försäkringskassan för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden gäller under sjuttio år. De uppgifter som hämtas in från Försäkringskassan kommer, förutom adress- och

¹¹ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 262.

kontaktuppgifter, nästan enbart bestå av uppgift om utbetalade välfärdsförmåner. Vid en sammantagen bedömning av under vilken tidsperiod uppgifterna ska hållas hemliga anser vi att sekretessen bör gälla i högst tjugo år.

Tystnadsplikten ska ha företräde framför meddelarfriheten

Uppgifter rörande enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som inhämtas från flera myndigheter kommer att behandlas i analys- och urvalsdatan. Vi menar att den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen bör ges företräde framför meddelarfriheten. Detta medför en justering av 22 kap. 6 § OSL.

10 Om samordningsnummer

10.1 Inledning

Vårt uppdrag när det gäller samordningsnummer är enligt direktiven att lämna förslag på åtgärder som åstadkommer ett säkrare system med samordningsnummer och gör numren mer användbara i samhället för enskilda och andra aktörer. En helhetsöversyn av systemet med samordningsnummer har efterfrågats, tillsammans med vissa mer avgränsade frågeställningar (se 2 kap. och bilaga 1).

10.2 Samordningsnumrets tillkomst och utveckling

10.2.1 Ordningen före samordningsnumrets tillkomst

Före år 2000 fanns det möjlighet att tilldela personnummer även för personer som inte var folkbokförda. Enligt 18 § folkbokföringslagen (1991:481) i dess ursprungliga lydelse krävde en sådan tilldelning uttryckligt författningsstöd. Sådant författningsstöd fanns endast i fråga om personer som förekom i rättsväsendets register och totalförsvarspiktiga. Enligt praxis tilldelades personnummer dock även för registrering i skatteregister, körkortsregister, sjömansregister, register hos allmän försäkringskassa samt för utfärdande av pass och registrering i passregister. Detta berodde på att man fortsatte att tillämpa den ordning som gällde enligt den tidigare gällande folkbokföringslagen (1967: 481) då det inte förelåg ett uttryckligt krav på att personnummertilldelningen skulle ha stöd i författning.

För en person som före år 2000 tilldelades personnummer utan att vara folkbokförd registrerades endast uppgift om personnumret, grunden för varför numret tilldelats och uppgift om personens namn. Det framgår alltså inte av folkbokföringsdatabasen om personens identitet har fastställts i sådana fall. Sådana personnummer får heller inte

behandlas i SPAR. Vid utgången av år 1995 fanns det omkring 448 000 personer som hade tilldelats personnummer utan att vara folkbokförda i landet. Av dessa hade 124 441 personer tilldelats personnummer för registrering i rättsväsendets informationssystem och 272 012 personer för registrering i skatteregister. Vid utgången av år 1999 fanns det omkring 511 000 personer som hade tilldelats personnummer utan att vara folkbokförda i landet.¹ Det förekommer att personnummer som tilldelats av annan anledning än folkbokföring före år 2000 fortfarande används, t.ex. av anställda inom sjukvården i Sverige eller av svenska medborgare som tilldelats personnummer för svenskt pass utan att vara folkbokförda i Sverige.²

10.2.2 Bakgrund och syftet vid införandet

Bestämmelser om samordningsnummer infördes den 1 januari 2000 då tilldelning av personnummer reserverades för individer som är folkbokförda i Sverige. Enligt förarbetena var det otvivelaktigt så att personnumret kunde uppfattas som en sorts ”inträdesbiljett” till samhället. Det ifrågasattes om personer som inte var folkbokförda skulle ha den inträdesbiljett till samhället som personnumret innebar. Uttrycket att en person får en ”inträdesbiljett till samhället” avsåg troligtvis att en person som har ett personnummer kan uppfattas som en person som är folkbokförd och som således har en stark anknytning till landet. Det innebär också att det kan uppfattas som att det finns ett stort antal uppgifter registrerade om personen som vid behov kan kontrolleras. Personnumret i sig kan därigenom anses innebära en viss säkerhet för någon som har att göra med personen. Däremot avsåg begreppet ”inträdesbiljett” troligen inte en möjlighet att få sådana förmåner som enligt författning bara kan ges till personer som är folkbokförda eller uppfyller ett krav på bosättning enligt någon annan definition.³

Det kunde också uppfattas som stötande att brottslingar och brottsmisstänkta, vars identitet dessutom ofta var svår att fastställa, tilldelades personnummer. Den som rekvirerade personnummer för individer som inte var folkbokförda skulle ange om identiteten hade styrkts

¹ Prop. 1997/98:9, *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.*, s. 74. Uppgift om totala antalet vid utgången av 1999 hämtad från SCB.

² Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 33.

³ *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60), s. 133.

med pass eller annan handling. Det ankom alltså på den rekvrerande myndigheten att göra identitetskontrollen. När personnummer tilldelades för registrering inom rättsväsendet eller i skatteregistret var dock den registrerade personens identitet ofta oklar.⁴ Det konstaterades att en otillräcklig identitetskontroll kan leda till att en person tilldelas mer än ett personnummer, något som i sin tur medför att en person kan uppträda under flera identiteter i olika register. Därmed försvåras personkontrollen vid exempelvis inresa från utlandet, polisiära ingripanden, lagföring och straffverkställighet. Om en person tilldelas dubbla identiteter finns det också risk för att personen uppbär dubbla bidragsförmåner och undandrar sig förpliktelser av olika slag. Regeringen ansåg därför att tilldelningen av personnummer måste grundas på en identitetskontroll som uppfyller högt ställda krav på säkerhet för att tilltron till personnumret som identifikationsbegrepp ska upprätthållas. Det ansågs därför lämpligt att personnumren reserverades för folkbokförda personer för att säkerställa att enbart personer med en fastställd identitet fick personnummer.

Flera myndigheter ansåg sig dock behöva en gemensam och unik personbeteckning för kommunikation sinsemellan och för att undvika personförväxling. Regeringen ansåg då att det för personer som inte skulle folkbokföras i stället skulle fastställas en annan unik beteckning än personnummer. Det diskuterades vad en sådan beteckning skulle kallas och förutom samordningsnummer föreslogs bl.a. registreringsnummer och identitetsnummer. Eftersom beteckningen inte främst var till för att utvisa en persons identitet ansåg regeringen att identitetsnummer kunde vara missvisande och föreslog därför samordningsnummer. Numret var i första hand avsett för att vissa myndigheter skulle kunna registrera personuppgifter och antogs få liten betydelse för den enskilde.⁵

Huvudregeln var redan vid införandet att samordningsnummer fick tilldelas endast om det inte råde osäkerhet om den enskildes identitet. För polis- och skatteändamål fick dock ett nummer tilldelas även om identiteten inte var säkerställd. Vilka statliga myndigheter som kunde begära tilldelning av samordningsnummer och för vilka ändamål samordningsnummer fick tilldelas angavs vid införandet uttömmande i 5 § folkbokföringsförordningen (1991:749). Myndigheterna som fick be-

⁴ Prop. 1997/98:9 *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.*, s. 76 f.

⁵ A.a., s. 78 f.

göra tilldelning av samordningsnummer och för vilka ändamål var då följande:⁶

- Skattemyndigheten för registrering i skatteregister.
- Rikspolisstyrelsen, polismyndigheten, åklagarmyndigheten och allmänna domstolar för registrering i belastningsregister, misstankeregister och register som förs enligt polisdatalagen (1998:622) eller i övrigt inom rättsväsendets informationssystem.
- Passmyndigheten för utfärdande av pass och registrering i passregistret.
- Allmänna försäkringskassan för registrering i socialförsäkringsregister.
- Sjöfartsverket för sjömansregistrering.
- Vägverket och länsstyrelsen för registrering i körkortsregistret och bilregistret.
- Totalförsvarets pliktverk för registrering i register över totalförsvarspliktiga.
- Regeringskansliet för en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

10.2.3 Kort om vad som hänt sedan år 2000

När samordningsnummer infördes antogs de som nämnts få liten betydelse för den enskilde. Samordningsnumren har dock fått en stor betydelse i samhället. Samordningsnummer kom redan kort efter införandet att kritiseras av många av dem som tilldelats numren. De påtalade att stora praktiska vardagsproblem var förknippande med att ha samordningsnummer. Dessa personer upplevde att samhällets kunskap om och tilltro till samordningsnumren som identifikationsbegrepp var låg. Problem uppstod i vitt skilda sammanhang där identifikation krävdes, exempelvis i kontakter med sjukvården, i samband med att hyresavtal skulle ingås och vid bankaffärer. Det uppmärksammades även att problemen för dem som inte tilldelades personnummer kunde anses hindra medborgare i EU som vill utöva sin rätt till

⁶ Se förordningen (1999:920) om ändring i förordningen (1997:999) om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749).

fri rörlighet inom gemenskapen.⁷ I senare förarbeten uttalades att det huvudsakliga syftet med samordningsnumret även i fortsättningen ska vara att tillgodose myndigheternas behov av ett enhetligt nummer. Det framhölls dock att samordningsnumrens funktion måste beaktas också ur den enskildes perspektiv. Det finns personer med samordningsnummer som vistas i Sverige under en inte helt kortvarig tid och med ett starkt behov av att ha en fungerande identitetsbeteckning för att kunna sköta sina vardagliga liv.⁸ I förarbetena antogs att samordningsnumrens dåliga genomslag i samhället låg bakom flertalet av de problem som påtalats. Ett av skälen till samordningsnumrens bristfälliga genomslag förmodades vara att uppgifter om en person med ett sådant nummer inte fanns med i Statens personadressregister, SPAR. Regeringen ansåg därför att SPAR borde utvidgas till att omfatta även uppgifter om personer som tilldelats samordningsnummer. En sådan utvidgning infördes också från den 1 juni 2008 såvitt avser personer vars identitet inte bedömdes osäker.⁹

Redan året innan, i september 2007, tillsatte regeringen den s.k. Folkbokföringsutredningen. Även Folkbokföringsutredningen konstaterade i sitt delbetänkande *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60) att de problem som fanns med samordningsnummer till stor del kunde tänkas bero på att samordningsnumren inte var kända i samhället. Utredningen ansåg att den då införda bestämmelsen om att SPAR även skulle omfatta uppgifter om samordningsnummer skulle förbättra situationen och att de problem som fanns skulle försvinna efter några år.¹⁰ Utredningen föreslog bl.a. att alla statliga myndigheter skulle få möjlighet att begära ett samordningsnummer för en person om det behövdes för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen. Enskilda antogs dock inte ha behov av att själva kunna begära samordningsnummer.¹¹ En annan brist som utredningen identifierade var att identitetskontrollen av de personer som tilldelades samordningsnummer inte var tillräckligt säker. Till viss del hade detta sin grund i att det inte fanns några regler eller riktlinjer för vilka krav som bör ställas för att identiteten ska anses fastställd. Utredningen föreslog därför att Skatteverket skulle få föreskriva vilka krav som ska ställas på identifieringen av de personer som

⁷ Prop. 2007/08:58, *Samordningsnummer och anmälan av dödfödd m.m.*, s. 12 f.

⁸ Se t.ex. prop. 2008/09:111, *Personnummer och samordningsnummer*, s. 30.

⁹ Prop. 2007/08:58 s. 13. Se också 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret.

¹⁰ *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60), s. 145.

¹¹ A.a., s. 145.

ska få ett samordningsnummer och att Skatteverket skulle få begära in de handlingar som legat till grund för den begärande myndighetens identifiering av personen. Utredningen föreslog också att ytterligare en grupp, nämligen personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., skulle kunna tilldelas ett samordningsnummer även om identiteten inte var styrkt.

Den 1 juli 2009 infördes flera av de ändringar som Folkbokföringsutredningen föreslagit. Kretsen av behöriga att begära samordningsnummer i 5 § folkbokföringsförordningen utvidgades till att omfatta alla statliga myndigheter och dessutom vissa enskilda utbildningsanordnare. Vidare utvidgades möjligheten att tilldela en person samordningsnummer trots att identiteten inte var styrkt till att omfatta även registrering i vissa fall hos Migrationsverket. Skatteverket fick också befogenhet att meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identifiering av en person för vilken samordningsnummer ska begäras.¹² Regeringen delade Folkbokföringsutredningens bedömning att ändringen i SPAR skulle komma att underlätta det dagliga livet för dem som tilldelats samordningsnummer. Åren 2000–2007 hade enligt Statistiska centralbyrån totalt 351 864 samordningsnummer tilldelats.¹³

Trots den översyn och de ändringar som genomfördes 2007–2009 har många av de tidigare problemen med samordningsnummer kvarstått och nya har uppmärksammats, se mer om detta i avsnitt 10.8.

10.2.4 Det arbete som bedrivits parallellt med utredningen

De problem som påtalats avseende samordningsnummer har varit påtagliga och det har bedömts angeläget att parallellt med utredningens uppdrag påbörja arbetet med att åtgärda vissa av bristerna. Mot denna bakgrund presenterade Finansdepartementet den 14 januari 2020 ett antal förslag i promemorian *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*. I propositionen *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen* (prop. 2020/21:160) som överlämnades till riksdagen den 24 mars 2021 föreslogs att skyldigheten att underrätta Skatteverket om misstänkta fel i folkbokföringen ska utvid-

¹² Prop. 2008/09:111, *Personnummer och samordningsnummer*, och förordning (2009:275) om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749).

¹³ Prop. 2008/09:111, s. 27.

gas och omfatta i huvudsak samtliga myndigheter och gälla fler uppgifter. Som ett led i att stärka systemet med samordningsnummer föreslogs bl.a. att

- det ska förtydligas att samordningsnumret är en identitetsbeteckning,
- samordningsnummer ska kunna förklaras vilande,
- enskilda med samordningsnummer ska ha en skyldighet att anmäla uppgift om ändrad kontaktadress till Skatteverket,
- samordningsnummer ska, efter en utökad identitetskontroll, kunna tilldelas efter ansökan av enskild som har en sådan anknytning till Sverige att personen kan antas behöva en identitetsbeteckning,
- det införs en möjlighet att för samordningsnummer, i likhet med vad som gäller för personnummer, om det för viss födelsetid inte finns fler individnummer att tilldela, i stället för födelsedagen ange en närliggande dag i samma månad, och
- det görs en viss utvidgning av vilka uppgifter som får behandlas i det statliga personadressregistret (SPAR) och i folkbokföringsdatabasen.

Förslagen trädde i kraft den 18 juni 2021. Samtidigt ändrades flera bestämmelser i folkbokföringsförordningen. Ändringarna innebar bl.a.

- en utökad skyldighet för den som begär att en person tilldelas ett samordningsnummer att lämna uppgift om den enskildes namn, kön, födelsetid, födelseort, medborgarskap och kontaktadress.
- att en ansökan från en enskild om att tilldelas ett samordningsnummer dessutom ska innehålla uppgift om personens anknytning till Sverige och behovet av en identitetsbeteckning.
- att den som begär tilldelning av ett samordningsnummer tillsammans med sin begäran ska ge in en kopia av de handlingar som legat till grund för identifieringen.
- att ett fastställt formulär ska användas för att lämna en ansökan eller begäran om tilldelning av samordningsnummer, en anmälan eller ansökan om förnyelse av samordningsnummer och en begäran

om tilldelning av personnummer enligt 18 b § folkbokföringsförordningen.

De nyligen införda förändringarna och motiven för dem redovisas nedan i korthet.

Samordningsnummer kan tilldelas efter egen ansökan

Enligt tidigare gällande bestämmelser hade en enskild ingen möjlighet att på egen hand ansöka om ett samordningsnummer. För att en enskild skulle få ett samordningsnummer krävdes att t.ex. en myndighet hade ett behov av ett samordningsnummer för den personen. Den enskildes behov av ett samordningsnummer kunde med tidigare reglering inte alltid tillgodoses. Individens behov av en identitetsbe-teckning och de besvär som det kan innebära för den enskilde att inte ha ett person- eller samordningsnummer har påtalats i flera olika sammanhang. Behovet av att även beakta samordningsnumrens funktion ur den enskilda individens perspektiv har också påtalats i tidigare lagstiftningsärenden. Några som ofta inte tilldelats ett samordningsnummer är utländska fritidshusägare i Sverige. De upplever problem att t.ex. teckna el-, tele- och internetavtal på grund av att de varken har personnummer eller samordningsnummer. Sedan samordningsnumren infördes har dessutom den fria rörligheten inom EU ökat. Det har blivit allt vanligare att personer vistas såväl kortare som längre perioder i Sverige, även om de inte är bosatta i landet i folkbokföringslagens mening. Den enskildes behov har inte alltid kunnat tillgodoses genom de aktörer som i dag har rätt att begära ett samordningsnummer. I prop. 2020/21:160 föreslogs därför att det införs en möjlighet för enskilda att ansöka om ett samordningsnummer.

Sedan de nya förslagen trädde i kraft den 18 juni 2021 (se 18 a § andra stycket folkbokföringslagen) kan en enskild tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan om den enskilde har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbe-teckning. En sådan anknytning kan enligt propositionen vara t.ex. att den enskilde eller någon annan i familjen äger eller innehar fast egen-dom, en tomträtt, en bostadsrätt eller en hyresrätt. Det kan också vara fråga om exempelvis EES-medborgare som med stöd av den fria rörligheten vistas i Sverige för t.ex. tillfälliga arbeten, forskning eller kor-

tare studier. Den som ansöker om att tilldelas ett samordningsnummer måste också inställa sig personligen hos Skatteverket för att styrka sin identitet (i likhet med vad som i regel krävs vid anmälan om flytt till Sverige av en person som ska folkbokföras).

Samordningsnummer kan förklaras vilande

Enligt den reglering som tidigare gällt kunde den som tilldelats ett samordningsnummer, till skillnad från någon som är folkbokförd, inte avregistreras. Kriterierna för när en folkbokförd person ska avregistreras från folkbokföringen regleras i 19–22 §§ folkbokföringslagen. En avregistrering kan ske för en person som är avliden eller dödförklarad, utflyttad, försvunnen eller blivit registrerad under en falsk identitet. En person som avregistreras från folkbokföringen är inte längre folkbokförd och de uppgifter som är kopplade till dennes personnummer blir avregistrerade. Eftersom uppgiften registreras i folkbokföringsdatabasen och distribueras till mottagare av folkbokföringsuppgifter kommer den aktör som gör en kontroll av ett personnummer mot uppgifterna i Navet att få information om avregistreringen och grunden för densamma.

Eftersom någon motsvarande möjlighet att avregistrera en person som tilldelats ett samordningsnummer inte har funnits har den aktör som ska använda numret haft en ytterst begränsad möjlighet att genom registerkontroll få information om numret fortfarande bör kunna användas. Skatteverket och andra aktörer kan ha kunskaper, t.ex. om att en person avlidit eller lämnat landet, som bör föranleda att ett tilldelat samordningsnummer inte längre ska användas. Det kan också ha framkommit omständigheter som talar för att identiteten bakom ett tilldelat samordningsnummer är fabricerad eller att samma person har tilldelats flera samordningsnummer. Den omfattande användningen av samordningsnummer som har vuxit fram sedan systemet infördes medför enligt regeringens bedömning ökade krav vad gäller uppgifternas aktualitet och tillförlitlighet.

Enligt förslagen i departementspromemorian skulle en person som tilldelats ett samordningsnummer avregistreras vid utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades, om inte den enskilde eller den som kan begära tilldelning av samordningsnummer anmäler hos Skatteverket att det finns ett fortsatt behov av numret. En sådan

anmälan skulle därefter göras vart femte år för att förhindra avregistrering. Skatteverket skulle även få besluta om avregistrering när det finns särskilda skäl för det, t.ex. om en person har tilldelats samordningsnummer på felaktiga grunder, att någon har tilldelats flera samordningsnummer eller att ett samordningsnummer har tilldelats en falsk identitet. Det skulle också vara möjligt att ansöka om att avregistreringen upphävs.

Efter propositionens förslag, som alltså trätt i kraft den 18 juni 2021, kan ett samordningsnummer förnyas. Förnyelse kan ske efter anmälan av den myndighet eller annat organ som kan begära tilldelning av samordningsnummer eller efter ansökan av den enskilde själv, förutsatt att han eller hon uppfyller de förutsättningar som gäller för att tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan. Om någon anmälan eller ansökan om förnyelse inte har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades ska ett samordningsnummer förklaras vilande (i stället för att avregistreras som föreslogs i departementspromemorian). Ett samordningsnummer ska vidare förklaras vilande om det finns andra skäl för det. Skatteverket får efter ansökan av den enskilde eller den som kan begära tilldelning av samordningsnummer förnya ett nummer som har förklarats vilande. Detta förutsätter att det finns förutsättningar för tilldelning av samordningsnummer.

Regeringen ansåg att vilandeförklaring är en bättre term än avregistrering. Systemet med vilandeförklaring överensstämmer dock i stor utsträckning med den avregistrering som föreslogs i promemorian. Även om ett samordningsnummer förklarats vilande kommer informationen som numret bär att finnas kvar och det står varje aktör fritt att ändå använda numret. Vilandeförklaringen är snarast en markering i folkbokföringsdatabasen och i SPAR som skapar bättre förutsättningar för användare av samordningsnummer att bedöma hur de ska förhålla sig till ett visst nummer.

De nya reglerna om vilandeförklaring finns i 18 c–18 e §§ folkbokföringslagen. För att information om vilandeförklaring ska kunna lagras och spridas i samhället har tillägg också gjorts i 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret, härefter SPAR-lagen och i 2 kap. 3 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, härefter folkbokföringsdatabas-lagen.

Anmälningsskyldighet för enskilda som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen

För den som är folkbokförd finns en straffsanktionerad skyldighet att anmäla flytt till Skatteverket. Någon skyldighet för en person med samordningsnummer att anmäla ändrad adress har tidigare inte funnits. I Finansdepartementets promemoria föreslogs att en person som har tilldelats ett samordningsnummer men inte har sin aktuella adress registrerad i folkbokföringsdatabasen ska anmäla uppgift om adressen till Skatteverket. Från sådan anmälningsskyldighet skulle undantas personer som tilldelats ett samordningsnummer där det råder osäkerhet om personens identitet.

Regeringen ansåg att det finns behov av att införa regler som syftar till att förbättra kvaliteten på adressuppgifter för personer med samordningsnummer genom att uppgifterna hålls aktuella. I förtydligande syfte ersattes benämningen ”adress” med ”kontaktadress”. Kontaktadressen behöver inte vara en bostadsadress utan det är tillräckligt att det är en aktuell adress där personen kan nås. Mot den bakgrunden föreslog regeringen att det införs en skyldighet för enskilda med ett samordningsnummer att anmäla ändringar av den kontaktadress som är registrerad i folkbokföringsdatabasen. Till skillnad från i förslagen i promemorian är skyldigheten att anmäla ändrad kontaktadress avgränsad till att endast gälla för en person med ett samordningsnummer som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen. Anmälningsskyldigheten gäller inte om samordningsnumret är vilande eller personen omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Förslaget trädde även i den delen i kraft den 18 juni 2021 genom en ny 27 a § i folkbokföringslagen. Skyldigheten att anmäla ändringar av adressen är inte straffsanktionerad. Syftet med anmälningsskyldigheten är att den ska fungera handlingsdirigerande och ha ett signalvärde.

Fler krav på den som begär eller ansöker om tilldelning av samordningsnummer

Den som begär tilldelning av samordningsnummer skulle enligt tidigare gällande bestämmelser ange *tillgängliga* uppgifter om personens namn, födelseid, kön, födelseort, adress i Sverige och medborgarskap. Det var alltså möjligt att helt utelämna uppgift om t.ex. adress

om den av något skäl inte ansågs tillgänglig eller om personen saknade adress där han eller hon kunde nås med post. I departementspromemorian föreslogs att fler krav ska ställas på de myndigheter och andra organ som begär tilldelning av samordningsnummer. Det finns nu som huvudregel en skyldighet att i begäran om samordningsnummer lämna uppgifter om den enskildes namn, kön, födelse- och födelseort, medborgarskap och kontaktadress (6 § folkbokföringsförordningen). Den som begär tilldelning av ett samordningsnummer ska också tillsammans med sin begäran ge in en kopia av de handlingar som legat till grund för identifieringen.

Det var alltså fram till alldeles nyligen möjligt att tilldela ett samordningsnummer även om det saknades uppgifter som normalt bör finnas med i en begäran. Detta gäller alltså beträffande aktörer som får begära tilldelning av samordningsnummer även om det råder osäkerhet om den enskildes identitet. När det däremot gäller övriga samordningsnummer som tilldelas efter begäran av myndighet eller annat organ ställs det högre krav på fullständigheten i ansökan.

En enskilds ansökan om tilldelning av samordningsnummer ska, förutom ovan angivna uppgifter, också innehålla uppgifter om sökandens anknytning till Sverige och behovet av en identitetsbeteckning.

10.3 Vad är ett samordningsnummer?

Skatteverket fastställer ett personnummer som identitetsbeteckning för varje folkbokförd person. Personer som inte folkbokförs tilldelas normalt sett inget personnummer (jfr dock 18 b § folkbokföringslagen). Enligt 18 a § folkbokföringslagen får en person som inte är eller har varit folkbokförd efter begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer i stället tilldelas ett samordningsnummer. Samordningsnummer kan sedan den 18 juni 2021 även tilldelas efter ansökan av en enskild. Skatteverket beslutar om tilldelning av samordningsnummer. Samordningsnumret är konstruerat som ett personnummer men med sifferkombinationer som inte kan förekomma i ett personnummer. Siffrorna för dag adderas, till skillnad från ett personnummer, med 60. På motsvarande sätt som ett personnummer är ett samordningsnummer bestående och unikt, såtillvida att två identiska nummer inte förekommer och att det alltid är kopplat till en viss person oavsett om denne lämnar landet eller avlider. En

person som har tilldelats ett samordningsnummer kan dock, till skillnad från någon som är folkbokförd, aldrig avregistreras. Samordningsnummer kan däremot numera förklaras vilande (18 c–18 e §§ folkbokföringslagen). Om en person med ett samordningsnummer senare blir folkbokförd ersätts samordningsnumret med ett personnummer.¹⁴ Information om det tidigare samordningsnumret finns fortfarande kvar i folkbokföringsdatabasen, och en hänvisning skapas mellan samordningsnumret och personnumret.¹⁵

Att en person tilldelats ett samordningsnummer innebär inte i sig att denne tillförsäkras några som helst rättigheter. Det är alltså inte ett arbetstillstånd, det ger inte rätt till vård, det är inte ensamt tillräckligt för att öppna ett bankkonto, det ger inte rätt att resa in i eller vistas i Sverige och det ger inte rätt till svensk socialförsäkring. Däremot kan det finnas ett behov av samordningsnummer för handläggning av förmåner som den enskilde har rätt till enligt andra regler.¹⁶ Det krävs givetvis att den enskilde uppfyller de krav som ställs för den aktuella förmånen. Om en person t.ex. ansöker om aktivitetsstöd gör Försäkringskassan en individuell utredning om försäkringstillhörighet vid ansökningstillfället. Samordningsnumret saknar vid den bedömningen helt betydelse. Arbetsinkomst som en person med samordningsnummer uppbar kan medföra arbetsbaserade förmåner och pensionsrätt, oavsett om personen har arbetstillstånd och oavsett om samordningsnumret tilldelats utan att identiteten var fastställd.¹⁷

Att vara folkbokförd medför vissa skyldigheter för den enskilde, t.ex. att anmäla bostadsadress när man flyttar inom Sverige samt att anmäla utflyttning när man lämnar landet. En person med samordningsnummer har tidigare inte haft några motsvarande skyldigheter. Sedan den 18 juni 2021 ska en person med ett samordningsnummer som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen anmäla ändringar av adressen till Skatteverket. Från anmälningsskyldigheten undantas personer vars samordningsnummer är vilande liksom personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Till skillnad från den anmälningsskyldighet som gäller för folkbok-

¹⁴ Prop. 2008/09:111 *Personnummer och samordningsnummer*, s. 27 f.

¹⁵ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 6.1.2.2. i materialet "Personnummer och samordningsnummer".

¹⁶ Se t.ex. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 293.

¹⁷ Se t.ex. Skatteverkets rapport *En analys av samordningsnummer för beskattningsändamål*, s. 4.

förda är anmälningsskyldigheten för personer med samordningsnummer inte straffsanktionerad.

10.4 Rekvirering och tilldelning av samordningsnummer

10.4.1 Vem kan begära tilldelning av samordningsnummer?

En person som inte är eller har varit folkbokförd får av Skatteverket tilldelas samordningsnummer som identitetsbeteckning. Tilldelningen får ske på begäran av en statlig myndighet eller en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda vissa examina, och som i sin verksamhet behöver ett samordningsnummer för en person för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer (5 § folkbokföringsförordningen). Skatteverket får också på eget initiativ tilldela samordningsnummer för registrering i beskattningsdatabasen. Samordningsnummer får även tilldelas en person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall på begäran av Regeringskansliet. Tilldelning av samordningsnummer har tidigare skett i första hand för att tillgodose myndigheternas behov. Kommuner och regioner samt andra företag och organisationer än utbildningsanordnare, exempelvis banker eller försäkringsbolag, ingår alltså inte i kretsen som kan begära tilldelning av ett samordningsnummer. Enskilda har inte heller haft rätt att själva begära ett samordningsnummer. Skatteverket har alltså inte haft någon möjlighet att tilldela samordningsnummer endast på grund av att en person anser sig ha ett praktiskt behov av att ha samordningsnummer. Samordningsnummer kan dock sedan den 18 juni 2021 även tilldelas efter ansökan av en enskild som har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning (se avsnitt 10.2.4 ovan).

10.4.2 Tilldelning av samordningsnummer

Det grundläggande kravet för att ett samordningsnummer ska tilldelas en person efter begäran från en myndighet eller ett annat organ, är att det ska finnas ett behov av ett samordningsnummer hos rekvisenten för att undvika personförväxling eller för att utbyta infor-

mation om personen med andra myndigheter eller organisationer. Det är den myndighet (eller annat organ) som begär tilldelning som bedömer behovet av ett samordningsnummer för den egna verksamheten. För att en person ska tilldelas ett samordningsnummer finns inget krav på att personen vistas eller ens har för avsikt att vistas i Sverige. Det är myndighetens behov av numret som styr. En myndighet som rekviderar ett samordningsnummer ska endast göra det som ett led i myndighetens handläggning av ett ärende och inte som en fristående process inför en utlovad kommande ansökan. Om någon påstår att han eller hon kommer att ansöka om t.ex. en välfärdsförmån eller studiemedel ska samordningsnummer inte rekvideras förrän en ansökan kommit in och ett faktiskt behov av ett nummer uppstått.

Numera kan en enskild alltså även tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan om den enskilde har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning.

Begäran och ansökan

En begäran eller ansökan om samordningsnummer ska innehålla uppgifter om namn, kön, födelsetid, födelseort, kontaktadress och medborgarskap (6 och 6 a §§ folkbokföringsförordningen). I en begäran om samordningsnummer där det råder osäkerhet om personens identitet behöver endast de uppgifter som är tillgängliga anges (6 § tredje stycket folkbokföringsförordningen). Att endast tillgängliga uppgifter skulle anges i begäran gällde före den 18 juni 2021 i samtliga fall. Innan den tidpunkten skulle också adressen vara en adress i Sverige, och uppgift om en adress i utlandet registrerades då inte i folkbokföringsdatabasen.¹⁸ Vad gäller uppgift om den kontaktadress som ska anges i begäran kan noteras att den inte behöver vara en bostadsadress. Det viktiga är att det är en aktuell adress, i Sverige eller utlandet, där det går att nå den enskilde per post.¹⁹

Formuleringen att ”tillgängliga uppgifter” ska anges, som tidigare gällde i samtliga fall, innebär att det finns möjlighet att helt utelämnat uppgift om t.ex. kontaktadress, födelseort eller medborgarskap om den eller de uppgifterna av något skäl inte kan anses tillgängliga. Det

¹⁸ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 6.2.5 i materialet ”Personnummer och samordningsnummer”.

¹⁹ Prop. 2020/21:160, *Säkerare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 73.

är alltså möjligt att tilldela ett samordningsnummer där det råder osäkerhet om personens identitet även om det saknas uppgifter som normalt bör finnas med i en begäran. För att Skatteverket ska kunna tilldela ett samordningsnummer krävs dock åtminstone ett efternamn och en angiven födelsetid.²⁰ Samtliga uppräknade uppgifter, bortsett från kontaktadress, är i dag normalt nödvändiga för att en persons identitet ska anses vara fastställd.

Tillsammans med begäran om samordningsnummer ska det ges in en kopia av de handlingar som legat till grund för identifieringen. Detta gäller dock inte när samordningsnummer ska tilldelas en person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall (6 § folkbokföringsförordningen). Före den 18 juni 2021 var det inget krav att dessa handlingar skulle ges in till verket i samband med begäran, däremot fick Skatteverket begära att handlingarna skulle ges in.

Om en begäran om samordningsnummer är ofullständig ska Skatteverket enligt sina rutiner be om komplettering. Om den rekvirerande myndigheten då inte kompletterar sin begäran kan Skatteverket komma att avslå ansökan med stöd av 5 eller 5 a § folkbokföringsförordningen. Om den som begärt tilldelning av samordningsnummer inte är behörig att göra det avslås begäran med stöd av 5 § folkbokföringsförordningen.²¹

Begäran eller ansökan om tilldelning av samordningsnummer ska sedan den 18 juni 2021 ske på av Skatteverket fastställda formulär (6 b § folkbokföringsförordningen). Formulären kan skickas in till Skatteverket per post, fax eller e-post. Skatteverket har tagit fram två olika formulär för tilldelning av samordningsnummer, ett för begäran från myndighet eller enskild utbildningsanordnare och ett för ansökan från enskild. Tidigare fanns fyra olika blanketter som skiljde sig åt beroende på vilken myndighet som var rekvirent. Myndigheterna har även möjlighet att rekvirera nummer elektroniskt genom att använda Skatteverkets webbtjänst E-rekvisition Samordningsnummer för rekvisitionen. Myndigheten som begär tilldelningen av samordningsnumret anropar webbtjänsten E-rekvisition Samordningsnummer över en nättjänst för säker kommunikation mellan myndigheter. Myndigheten lämnar en rekvisition samt bifogar kopia av identitetshandlingar och får genast en kvittens på om rekvisitionen mottagits. Därefter handlägger Skatte-

²⁰ I ett fåtal undantagsfall kan Skatteverket dock tilldela samordningsnummer utan angiven födelsetid. Numret registreras då på 000000-, eller i praktiken 000060-.

²¹ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 6.2.2 i materialet "Personnummer och samordningsnummer".

verket ärendet enligt den interna (manuella) processen för tilldelning av samordningsnummer. Hittills är det endast Skatteverkets beskattningsverksamhet som har anslutit sig till webbtjänsten.²² Flera myndigheter har visat intresse för E-rekvisition av samordningsnummer men valt att inte ansluta sig på grund av de höga utvecklings- och underhållskostnader som uppkommer för att myndigheten måste bygga ett eget gränssnitt för att kunna använda tjänsten.

Identitetskontroll

Samordningsnummer får enligt huvudregeln tilldelas en person endast om det inte råder osäkerhet om hans eller hennes identitet (s.k. styrkt samordningsnummer, se 5 a § folkbokföringsförordningen). Tillämpningen av huvudregeln innebär att myndigheter som inte kan begära tilldelning av samordningsnummer på grund av att personens identitet inte kan anses fastställd är hänvisade till att använda interna nummer-serier eller andra lösningar i sin verksamhet.

Under förutsättning att underlaget är korrekt och fullständigt kommer det inte att finnas mer än ett nummer för en och samma person. Även om det råder osäkerhet om en persons identitet, får samordningsnummer dock tilldelas för vissa ändamål, bl.a. rättsväsendets informationssystem, Migrationsverkets behandling av personuppgifter i vissa fall samt för registrering i beskattningsdatabasen (s.k. ostyrkt samordningsnummer, se 5 a § folkbokföringsförordningen). Även i dessa fall ska den myndighet som begär tilldelning av samordningsnummer så långt som möjligt försöka fastställa personens identitet. Först om personens identitet inte har kunnat fastställas blir det aktuellt att tilldela nummer trots att det råder osäkerhet om personens identitet. Rekvisitionen ska då innehålla uppgift om det råder osäkerhet om någon uppgift som lämnas om den enskilde (6 § tredje stycket folkbokföringsförordningen). Det är den statliga myndigheten eller det organ som begär att en person ska tilldelas samordningsnummer som ska bedöma om hans eller hennes identitet kan anses fastställd (5 b § folkbokföringsförordningen). Det betyder dock inte att Skatteverket helt underlåter att kontrollera identiteten.²³ Om identiteten inte kan anses fastställd i fall då fastställd identitet är en förut-

²² Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 66.

²³ Skatteverkets rapport En analys av samordningsnummer för beskattningsändamål, s. 11.

sättning för tilldelning av samordningsnummer kan Skatteverket avslå begäran med stöd av förvaltningslagen och 5 a § folkbokföringsförordningen.²⁴

Av det totala antalet tilldelade samordningsnummer har samtliga uppgifter som krävs för tilldelning styrkts i cirka 54 procent av fallen.²⁵ Det är alltså en förhållandevis stor andel av samordningsnumren som tilldelats trots att det råder osäkerhet om personens identitet. Se mer om identifieringskravet nedan (12 kap.).

För att en enskild ska kunna tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan krävs att personen inställer sig personligen hos Skatteverket och styrker sin identitet. Det ställs således högre krav på identitetskontrollen när en person själv ansöker om ett nummer än när en myndighet begär ett nummer för en person.

Ytterligare kontroller vid tilldelning av samordningsnummer

För att ett samordningsnummer ska tilldelas krävs att personen inte är eller har varit folkbokförd eller har tilldelats ett samordningsnummer sedan tidigare. Handläggare på Skatteverket ska i samband med tilldelning av samordningsnummer först kontrollera att personen inte genom tidigare bosättning i landet eller av annan anledning redan har tilldelats personnummer eller samordningsnummer. Kontrollen sker genom sökning i olika system hos Skatteverket. Enligt Skatteverkets arbetsbeskrivning rekommenderas handläggare att vid sökningar vända på för- och efternamn, göra ofullständiga sökningar av namn, tänka på att stavningen av ett utländskt namn kan variera och att vända på födelseår, -dag och -månad.²⁶ Kontrollen sker i detta avseende på motsvarande sätt som vid tilldelning av personnummer. Om födelsetid och namn överensstämmer med en person som redan finns i registret bör handläggaren enligt Skatteverkets arbetsbeskrivning som huvudregel kunna utgå ifrån att det är fråga om samma person. Råder det av någon anledning, t.ex. då det rör sig om ett mycket vanligt utländskt namn, osäkerhet om den person som redan tilldelats samordningsnummer är samma person som den aktuella begäran avser så ska saken

²⁴ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 6.2.2 i materialet "Personnummer och samordningsnummer".

²⁵ Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 42.

²⁶ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 6.2.2.3 och 6.1.2.1 i materialet "Personnummer och samordningsnummer".

utredas innan tilldelning sker, t.ex. genom kontakter med den rekvrerande myndigheten.²⁷ Vidare registrerar och kontrollerar Skatteverket pass- eller id-kortsnummer i tjänsten Passporten innan tilldelning av samordningsnummer sker för att minska risken att samma handling används flera gånger.

Beslut om tilldelning

Om alla förutsättningar för att samordningsnummer ska tilldelas är uppfyllda beslutar Skatteverket om tilldelning. Intill varje uppgift som Skatteverket anser vara styrkt (namn, kön, födelsetid, födelseort och medborgarskap) har Skatteverket registrerat uppgiften ”Ja” i folkbokföringsdatabasen. Om Skatteverket bedömer att underlaget inte uppfyller kraven registreras i stället ”Nej” vid respektive uppgift.²⁸ Om ansökan är komplett och innehåller en kopia av identitetshandlingen är handläggningstiden från att ansökan kommer in till Skatteverket till att svar skickas till rekvreranten normalt tre dagar. Det tar dock längre tid att handlägga en ansökan som inkommer per post från en annan myndighet än vad det gör att handlägga en ansökan som inkommer elektroniskt via tjänsten E-rekvirering.²⁹ Skatteverkets beslut om att tilldela samordningsnummer efter begäran av en myndighet är ett förvaltningsbeslut som enligt Skatteverkets bedömning riktar sig mot den rekvrerande myndigheten och inte den enskilde.³⁰ Den myndighet eller organisation som begärt ett samordningsnummer under rättas om Skatteverkets beslut om tilldelning av samordningsnummer per post. Om webbtjänsten E-rekvirering Samordningsnummer använts för rekvreringen skickas även svaret med uppgift om det tilldelade samordningsnumret elektroniskt.³¹ Den enskilde som tilldelats numret efter begäran från en myndighet eller ett annat organ har tidigare normalt inte meddelats om detta.³² Sedan den 18 juni 2021 under rättas den enskilde dock alltid om att ett nummer tilldelats. Skatteverkets beslut om tilldelning av samordningsnummer efter begäran från

²⁷ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 6.2.2.3 i materialet ”Personnummer och samordningsnummer”.

²⁸ Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 75.

²⁹ A.a., s. 67.

³⁰ A.a., s. 67.

³¹ A.a., s. 66.

³² Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 6.3.4 i materialet ”Personnummer och samordningsnummer” och Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 67.

en myndighet eller ett annat organ får inte överklagas (39 § folkbokföringslagen).

Uppgifter om personer som har tilldelats ett samordningsnummer behandlas i folkbokföringsdatabasen. Per den 31 december 2019 innehöll folkbokföringsdatabasen cirka 890 000 samordningsnummer som kunde användas. Antalet samordningsnummer som tilldelas årligen varierar något. Antalet tilldelade samordningsnummer uppgick till 66 602 nummer år 2016, till 72 764 nummer år 2017.³³

10.5 Rekvirering av samordningsnummer hos olika myndigheter

För 2018 och 2019 har omkring 60 000 samordningsnummer per år rekviderats. Fördelningen mellan olika myndigheter framgår av följande tabell.³⁴

Tabell 10.1 Rekviderade samordningsnummer 2018 och 2019

Rekvirerande myndighet	2018	2019	Summa
Skatteverket, beskattning	31 996	36 692	68 688
Polismyndigheten, rättsinformation	13 014	13 434	26 448
Passmyndigheten	5 086	6 015	11 101
Transportstyrelsen	1 688	1 802	3 490
Försäkringskassan	1 680	1 671	3 351
Arbetsförmedlingen	1 194	1 602	2 796
Regeringskansliet	693	654	1 347
Pensionsmyndigheten	639	648	1 287
Universitet eller högskola	250	393	643
Övrig statlig myndighet	151	194	345
Ingen myndighet angiven	646	787	1 433
Summa	57 037	63 892	120 929

Källa: SCB.

³³ Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 41.

³⁴ Statistiken för år 2018 och 2019 hämtad från SCB 2020-02-07.

Som framgår av tabellen tilldelas drygt 50 procent av alla samordningsnummer för registrering i beskattningsdatabasen, drygt 20 procent för Polismyndighetens och rättsväsendets verksamhet, och knappt 10 procent för passändamål. Någon statistik avseende egna ansökningar om samordningsnummer finns naturligtvis inte avseende dessa år eftersom det inte var möjligt för en enskild att själv ansöka om ett samordningsnummer förrän den 18 juni 2021.

Vi har under våren 2020 ställt frågor i enkätform till några av de myndigheter som rekviderar flest antal samordningsnummer och till vissa andra myndigheter som kan använda samordningsnummer i sin verksamhet. Enkäten har skickats till följande myndigheter som kan rekvidera samordningsnummer: Skatteverket (beskattningsverksamheten), Polismyndigheten, Passmyndigheten, Transportstyrelsen, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, CSN och Bolagsverket. Frågorna har bl.a. handlat om vilka ärenden eller situationer som främst föranleder ett behov av samordningsnummer och hur de går tillväga när de rekviderar nummer. Myndigheternas svar i dessa delar framgår nedan.

10.5.1 Skatteverket, beskattningsverksamheten

Skatteverket (beskattningsverksamheten) är den myndighet som rekviderar klart flest samordningsnummer varje år. Det handlar uteslutande om beskattningsärenden. En person som kommer till Sverige för att arbeta ska skicka in antingen en anmälan om A-skatt eller en ansökan om SINK (särskild inkomstskatt för utomlands bosatta). Om någon sådan anmälan inte lämnas in kan det komma information om att en person har arbetat i Sverige genom att arbetsgivaren lämnar uppgifter i arbetsgivardeklarationen eller genom att personen själv lämnar in en inkomstdeklaration året efter. Vid alla dessa tillfällen finns det behov av samordningsnummer för att Skatteverket ska kunna beskatta personen.

Skatteverket stämmer av om det finns ett samordningsnummer sedan tidigare. Om det inte gör det rekvideras ett nummer från folkbokföringsverksamheten. Registrering i beskattningsdatabasen är ett av de ändamål för vilket ett samordningsnummer får tilldelas trots att det råder osäkerhet om personens identitet. Personens identitet kontrolleras i enlighet med Skatteverkets meddelande SKV M 2010:3 (se

mer om detta i 12 kap.). Till rekvireringen bifogas pass eller nationellt id-kort. Om detta saknas skickas det ut en förfrågan till personen att inkomma med en kopia av sådana handlingar. Även om inget svar på förfrågan kommer in måste Skatteverket rekquirera ett samordningsnummer för att kunna beskatta personen.

10.5.2 Polismyndigheten, rättsinformation

Polismyndigheten är näst efter Skatteverket den myndighet som rekquirerar flest samordningsnummer per år, och har precis som Skatteverket möjlighet att rekquirera samordningsnummer även om det råder osäkerhet om personens identitet. Om en person som saknar svenskt personnummer utreds och misstänks för brott rekquirerar myndigheten samordningsnummer i samband med att förundersökningen överlämnas till åklagare och åtal ska väckas eller när polis utfärdar en ordningsbot. Samordningsnumret behövs för hantering och spårbarhet avseende personuppgifterna i Polismyndighetens och i övriga rättskedjemyndigheters enskilda och gemensamma it-stöd. Polismyndigheten har uppskattat att 70 procent av de samordningsnummer som myndigheten rekquirerar avser personer som fått ett föreläggande om ordningsbot utfärdat.

När ett samordningsnummer behövs rekquirerar Polismyndighetens registerförvaltning i Kiruna ett samordningsnummer från Skatteverket. Myndigheten fastställer i normalfallet personens identitet genom en legitimationshandling, körkort, pass eller liknande. Vid behov tillämpas internationella förfrågningar via etablerade kontaktvägar, t.ex. Europol och Interpol, till utländska polismyndigheter för att kunna fastställa identitet. De utbyter tillgänglig information t.ex. kopior av identitetshandlingar, fingeravtryck, DNA-uppgifter, foton, noteringar av övriga kännetecken (exempelvis tatueringar och ärr), utländska adressuppgifter, telefonnummer m.m. Det finns rutiner framtagna för de olika behov som kan uppstå. Samtliga personer som Polismyndigheten begär samordningsnummer för har fysisk kontakt med någon anställd på myndigheten i samband med identifieringen. Eftersom det i brottmålsprocessen förekommer att personer med oklar bakgrund helt saknar identitetshandlingar och inte vill medverka till en fullgod identifiering är det, trots de nämnda åtgärderna, inte alltid möjligt att fastställa en säker identitet.

10.5.3 Passmyndighet

Polismyndigheten är passmyndighet inom riket. Utom riket fullgör beskickningar och karriärkonsulat uppgifter som passmyndighet (2 § passlagen). Samordningsnummer rekvideras uteslutande för passändamål. Då en utlandsboende svensk medborgare, som inte är och heller aldrig varit folkbokförd i Sverige och därför inte har tilldelats personnummer (t.ex. barn till utlandsboende svenska medborgare), ansöker om svenskt pass eller nationellt id-kort vid personligt besök på en polisstation eller på en svensk ambassad behövs ett samordningsnummer. Samordningsnumret behövs för att hantering och spårbarhet avseende personuppgifterna i Passmyndighetens it-stöd samt för att samordningsnumret måste anges i passhandlingen eller i det nationella id-kortet. Det vanligaste är att personen kommer in på en svensk ambassad.

När ett samordningsnummer behövs rekviderar passhandläggaren det från Skatteverket. Passhandläggarna utbildas särskilt i de rutiner och riktlinjer som Skatteverket meddelat för att en identitet ska anses vara fastställd.

10.5.4 Transportstyrelsen

Transportstyrelsen svarar för knappt tre procent av rekviderade samordningsnummer varje år. En del av samordningsnumren rekvideras för att myndigheten ska kunna göra nödvändiga registreringar i vägtrafikregistret. Samordningsnummer behövs för registrering av ägare när en person som saknar svenskt personnummer har förvärvat eller importerat ett fordon. Uppgifterna i registret utgör bl.a. underlag för uttag av skatter och avgifter kopplade till fordon. Samordningsnummer behövs också för att kunna registrera uppgifter kring körkort såsom körkortstillstånd, handledarskap, förnyelse av körkort, utbyte av utländskt körkort och vid beviljande av förarbevis för terränghjulning eller snöskoter. Inom yrkestrafikområdet behöver Transportstyrelsen samordningsnummer vid avsaknad av svenskt personnummer t.ex. i ärenden rörande taxiförarlegitimation, yrkestrafiktillstånd, yrkeskompetensbevis och utfärdande av färdskrivarkort.

Förutom ärenden rörande vägtrafik behövs samordningsnummer hos Transportstyrelsen för förare som ansöker om lokförarbevis och för det system som inom sjöfart hanterar information om bemanning, utbildning och mönstring, förutsatt att personnummer saknas.

Transportstyrelsen har implementerat en riktlinje för samordningsnummer. När det finns behov av att begära samordningsnummer ska det enligt riktlinjen ske på Skatteverkets blankett, antingen per post eller via webbtjänsten E-rekvisition. Innan rekvisitionen skickas ska personens identitet fastställas (endast hemlandspass eller nationella identitetskort godtas) och det ska göras kontroller i Navet för att kontrollera att personen inte redan har ett samordningsnummer. Kopior av identitetshandlingar bifogas rekvisitionen.

10.5.5 Försäkringskassan

Hos Försäkringskassan uppstår behov av att rekquirera samordningsnummer bl.a. för gränsarbetare och personer som uppehåller sig i Sverige för arbete eller bosättning under en tid som är för kort för att de ska anses bosatta i folkbokföringens mening, familjemedlemmar till en person som är försäkrad i Sverige och som kan ha rätt till familjeförmåner, där familjemedlemmarna befinner sig i ett annat EU/EES-land samt underhållsskyldig förälder som befinner sig utomlands i ärenden om underhållsstöd. Ofta finns dock inte möjlighet att rekquirera samordningsnummer för en underhållsskyldig förälder som befinner sig i ett annat land för att det inte går att fastställa personens identitet på det sätt som krävs. Den underhållsskyldige föräldern har ofta inget eget intresse av att medverka till att ett samordningsnummer kan rekquireras. Då är Försäkringskassan hänvisad till att använda interna registreringsnummer.

Ett ställningstagande till om en person är försäkrad i Sverige är en första förutsättning för att en person ska kunna få en specifik förmån. Det är främst i detta initiala skede av ärendehandläggningen som samordningsnummer rekquireras av Försäkringskassan. De förmåner där personer med samordningsnummer främst är aktuella är barnbidrag, föräldrapenning, sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning.

Försäkringskassan har en allmän instruktion för rekvisition av samordningsnummer. För att personens identitet ska anses fastställd krävs oftast att han eller hon inställer sig personligen till ett servicekontor hos Statens servicecenter för att få sina handlingar kontrollerade. Om personens identitet redan är styrkt genom en e-blankett, SED (strukturerat elektroniskt dokument) eller ett intyg utfärdat av en behörig institution i ett annat medlemsland kräver Försäkringskas-

san inte att identiteten styrks ytterligare. Försäkringskassan hänvisar därutöver till Skatteverkets meddelande SKV M 2010:3 i sin instruktion. Rekvisition av samordningsnummer görs sedan på Skatteverkets blankett Rekvisition av samordningsnummer. Kopior av handlingarna som enligt Försäkringskassans bedömning styrker identiteten bifogas blanketten.

10.5.6 Arbetsförmedlingen

Hos Arbetsförmedlingen uppstår behov av att rekquirera samordningsnummer när någon utan person- eller samordningsnummer vill skriva in sig som arbetssökande. Enligt myndighetens rutiner ska samordningsnummer rekquireras för personer med U2-intyg (intyg som möjliggör att ta med sig arbetslöshetsförmåner vid arbetssökande i annat EU-land), oavsett medborgarskap, om de vill skriva in sig på förmedlingen, kan identifiera sig och visa att de har rätt att arbeta i Sverige. Samordningsnummer rekquireras också i andra fall då medborgare i EU/EES-land eller Schweiz önskar skriva in sig som arbetssökande.

En person som saknar personnummer eller samordningsnummer kan inte skrivas in digitalt i Arbetsförmedlingens system. I de fall myndigheten rekquirerar samordningsnummer skrivs personen in på Arbetsförmedlingen manuellt och med hjälp av en pappersblankett. Därefter rekquireras ett samordningsnummer från Skatteverket manuellt. Myndigheten ser i dagsläget över möjligheten att i stället hantera rekvireringen av samordningsnummer elektroniskt. Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd ska individer styrka sin identitet i samband med inskrivning och rekvisering av samordningsnummer. Som stöd finns en checklista med alla godkända identitetshandlingar och vilka som gäller för svenska medborgare, EU/-EES-medborgare samt tredjelandsmedborgare.

10.5.7 Pensionsmyndigheten

Ibland uppstår ett behov för Pensionsmyndigheten att rekquirera ett samordningsnummer. De vanligaste situationerna är när en person på sin premiepension ansöker om efterlevandeskydd till sin partner som saknar personnummer eller samordningsnummer samt när en

person som varit försäkrad i Sverige avlider och de efterlevande som saknar personnummer eller samordningsnummer ska få ersättning.

När det blir aktuellt att rekvirera samordningsnummer kontrolleras först i myndighetens interna system om personen finns sedan tidigare, om personen varit i Sverige skickas en personsökning till Skatteverket. Om det inte finns något nummer sedan tidigare begär Pensionsmyndigheten in en kopia av handling som styrker identitet från sökande (pass, nationellt identitetskort från medlemsland eller blanketter utfärdade enligt EU-förordning). Pensionsmyndigheten följer Skatteverkets meddelande SKV M 2010:3 i fråga om identifiering. Till rekvisitionen bifogas kopia av identitetshandlingar.

10.5.8 Centrala studiestödsnämnden

Centrala studiestödsnämnden (CSN) rekvirerar så pass få samordningsnummer varje år att myndigheten inte är representerad separat i statistiken i tabellen ovan. CSN rekvirerar samordningsnummer när studiestöd för studier i Sverige eller utomlands ska beviljas för en person som saknar person- och samordningsnummer. Det är alltså först inför ett beslut om bifall som samordningsnummer rekvireras, inte när en ansökan kommer in. Gällande ärenden om studiehjälp utland rekvirerar CSN samordningsnummer om det är myndigheten som ska göra utbetalningarna. Beslut om att bevilja studiemedel eller studiehjälp fattas sedan först när samordningsnummer tilldelats.

När samordningsnummer rekvireras används enligt rutin Skatteverkets formulär Rekvisition av samordningsnummer. För att personens identitet ska anses fastställd kräver CSN kopia av pass eller annan giltig identitetshandling. Kopia av identitetshandling bifogas rekvisitionen.

10.5.9 Bolagsverket

Bolagsverket har till utredningen uppgett att verket aldrig rekvirerar samordningsnummer. I de fall en person som inte är folkbokförd i landet anmäls för registrering i ett företag krävs kopia på pass eller annan id-handling för den personen. En sådan bestämmelse finns i 1 kap. 4 § aktiebolagsförordningen (2005:559), 2 kap. 7 § föreningsförordningen (2018:759) och 7 § handelsregisterförordningen (1974:188).

Om personen inte har person- eller samordningsnummer registreras bara födelsetid i respektive register.

10.6 Ändring av uppgifter som registrerats om en person med samordningsnummer

Efter det att ett beslut om tilldelning av ett samordningsnummer har fattats kan det framkomma att någon uppgift som registrerats för numret är felaktig. Den myndighet som begärt numret kan t.ex. ha fått ny information om personens identitet och begär därför ändring av uppgifterna. Ny information kan också komma från personen som tilldelats ett samordningsnummer.

Det finns inga författningsreglerade bestämmelser om förutsättningarna för att ändra uppgifter som registrerats om en person med samordningsnummer. Frågan har heller inte prövats i praxis. Enligt Skatteverkets rutiner kan uppgifterna i vissa fall ändras. Beviskravet vid ändring av uppgifter för ett samordningsnummer sätts enligt Skatteverkets rutiner i många fall inte lika högt som vid ändring av andra uppgifter i folkbokföringen, där ett högt beviskrav gäller (se t.ex. HFD 2019 ref. 9).³⁵ I första hand gäller ett lägre beviskrav enligt rutinerna i situationer där samordningsnummer tilldelats trots att personens identitet inte varit fastställd från början och där den myndighet som begärt tilldelning av numret senare har fått ny information om personens identitet. Lägre krav på bevisningen kan även ställas om det är fråga om en uppenbar felskrivning eller förbiseende. I de fall identiteten ansågs fastställd vid tilldelning av samordningsnumret krävs mer för att ändring ska kunna ske. Det är då inte tillräckligt att ett annat pass än det som användes vid tilldelningen visas upp. Det krävs t.ex. att polisen kunnat konstatera att det pass som låg till grund för tilldelning av samordningsnumret inte var äkta. Om en uppgift för ett samordningsnummer kan ändras eller inte får avgöras utifrån samtliga omständigheter i varje enskilt fall.³⁶

Folkbokföringsdatabasen ska innehålla korrekta uppgifter och felaktiga uppgifter för ett samordningsnummer ska i största möjliga

³⁵ Se också HFD:s mål nr 918-20, där prövningstillstånd meddelats i fråga om beviskravet vid prövningen av en begäran om att en person ska avregistreras från folkbokföringen på grund av att personen har avlidit.

³⁶ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 6.2.3.1 i materialet "Personnummer och samordningsnummer".

mån ändras. För ändring av vissa uppgifter krävs att ett nytt samordningsnummer tilldelas, t.ex. vid ändring av födelsetid eller kön. Det nya samordningsnumret kopplas då samman med det gamla så att spårbarheten behålls.

Om det uppmärksammas att en och samma person tilldelats flera samordningsnummer finns det möjlighet att koppla ihop två eller flera samordningsnummer. Innan det kan ske måste Skatteverket utreda vilket av numren som ska behållas för personen. Normalt görs utredningen i samråd med rekvirerande myndigheter. Kommunikation ska enligt Skatteverkets rutiner också ske med den enskilde innan flera samordningsnummer kopplas ihop.³⁷

Det har inte funnits någon författningsreglerad möjlighet att avregistrera en person som tilldelats ett samordningsnummer, även om det t.ex. framkommit att personen avlidit eller lämnat landet. Numera finns dock som beskrivits en möjlighet att förklara numret vilande. Det har dock redan sedan tidigare enligt Skatteverkets egen bedömning funnits ett visst utrymme för att besluta att upphäva tilldelning av ett samordningsnummer om tilldelningen skett av misstag, men bara i yttersta undantagsfall. Ett tilldelat samordningsnummer kan enligt Skatteverkets rutiner tas bort om det har tilldelats en person som inte under några omständigheter ska ha ett nummer och numret inte har börjat användas. Vanligtvis är det i så fall fråga om en tilldelning som skett av misstag. Vid ett beslut om upphävd tilldelning försvinner, till skillnad mot vad som gäller vid en vilandeförklaring, samtliga uppgifter som har registrerats och det finns inte längre någon spårbarhet.³⁸

10.7 Behandling och lagring av information om samordningsnummer

Uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer behandlas hos Skatteverket i folkbokföringsdatabasen (2 kap. 2 § folkbokföringsdatabaslagen). Av 2 kap. 3 § samma lag framgår vilka uppgifter som får behandlas i databasen, bl.a. samordningsnummer, namn, födelsetid, födelsehemort, medborgarskap och adress. I ärenden om

³⁷ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 6.2.3.2 i materialet "Personnummer och samordningsnummer".

³⁸ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 6.2.3.4 i materialet "Personnummer och samordningsnummer".

tilldelning av samordningsnummer får även anges grunden för tilldelningen och de handlingar som har legat till grund för identifiering samt om det råder osäkerhet om personens identitet. Sedan den 18 juni 2021 får även tidpunkt för när vilandeförklaring av ett samordningsnummer kan komma att ske lagras i folkbokföringsdatabasen. Det samma gäller uppgift om vilandeförklaring av ett samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett på grund av att någon anmälan eller ansökan om förnyelse inte kommit in eller om förklaringen beror på andra skäl samt tidpunkt för när en person med samordningsnummer har avlidit.

Skatteverket kan lämna ut uppgifter från folkbokföringsdatabasen på olika sätt och det är upp till Skatteverket att bestämma hur ett utlämnande ska ske. Större delen av utlämnandet av uppgifter från folkbokföringsdatabasen sker genom utskick (avisering) via Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter, Navet.³⁹ Förutsatt att den mottagande parten har rätt att ta del av uppgifterna, avgör mottagaren vilka uppgifter som hämtas och på vilket sätt. Om en myndighet valt att få uppgifter om en person med samordningsnummer skickar Skatteverket alltid med information om den eller de uppgifter som beställts är styrkta eller inte. Detta markeras i aviseringen med ett ”J” för respektive uppgift om t.ex. namn eller medborgarskap. Det aviseras däremot ingen helhetsbedömning av om alla uppgifter om en person med samordningsnummer är styrkta. Den mottagande myndigheten kan i sin tur välja att visa eller inte visa information om uppgifterna är styrkta eller inte i sitt system.⁴⁰ Det finns i nuläget ingen möjlighet att endast prenumerera på s.k. styrkta samordningsnummer via Navet.

En myndighet får ha direktåtkomst till uppgift om bl.a. samordningsnummer, namn och adress. En myndighet får även ha direktåtkomst till andra uppgifter i databasen om myndigheten behöver uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag och får behandla dem (2 kap. 8 § folkbokföringsdatabaslagen).

Privata företag eller organisationer kan som huvudregel inte hämta uppgifter från Navet, utan är hänvisade till det statliga personadress-

³⁹ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 48.

⁴⁰ I *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), har något missvisande angetts att det bara är de myndigheter som har valt till möjligheten att se huruvida ett samordningsnummer grundas på styrkta eller ostyrkta uppgifter som erhåller den informationen vid avisering i Navet (s. 305).

registret, SPAR. Bestämmelserna om SPAR finns i SPAR-lagen. Av 4 § samma lag framgår vilka uppgifter som får behandlas i databasen, bl.a. samordningsnummer om det inte råder osäkerhet om personens identitet, namn, födelsetid, födelseort, adress och svenskt medborgarskap. SPAR innehåller alltså inte uppgifter om personer som tilldelats samordningsnummer när personens identitet inte kan anses fastställd enligt folkbokföringsförordningen. Sedan den 18 juni 2021 får även tidpunkt för när ett samordningsnummer har tilldelats och när vilandeförklaring kan komma att ske lagras i SPAR. Detsamma gäller uppgift om vilandeförklaring av ett samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett på grund av att någon anmälan eller ansökan om förnyelse inte kommit in eller om förklaringen beror på andra skäl samt tidpunkt för när en person med samordningsnummer har avlidit.

SPAR utgör en egen databas, men uppgifterna hämtas huvudsakligen från folkbokföringsdatabasen (5 § SPAR-lagen). SPAR får användas av myndigheter och enskilda för att aktualisera, komplettera och kontrollera personuppgifter samt för urvalsdraging (1 och 3 §§ SPAR-lagen).

I Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (och i liknande registrering av befolkningen) gäller, med några undantag, en presumtion för offentlighet. Sekretess gäller enligt 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för uppgifter om enskilds personliga förhållanden endast om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. I förarbetena anges att huvudregeln bör vara att uppgifter om namn, adress, personnummer, civilstånd och nationalitet är offentliga. För att sekretessen inte ska kunna kringgås när uppgifterna behandlas i andra register är bestämmelsen tillämplig även på annat befolkningsregister, t.ex. SPAR.⁴¹

10.8 Problem med samordningsnummer

Regelverken och tillämpningen för samordningsnummer skapades i en tid när den internationella rörligheten bland människor var betydligt mindre än i dag. Både mer frivillig migration genom ökad globalisering, liksom migration för att undslippa krig och förföljelse, har

⁴¹ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. Del A, s. 210 f.

ökat. Detta innebär ändrade förutsättningar för samhället och för de personer som tilldelats samordningsnummer. Den ökade rörligheten påverkar bl.a. de svenska välfärdssystemen, ofta på sätt som inte varit förutsedda. Riskerna har ökat för att individer eller grupper utnyttjar välfärdssystemen på ett otillbörligt sätt, eller själva blir utnyttjade av någon annan. Det gäller inte bara personer med samordningsnummer. Majoriteten av samordningsnumren är med största sannolikhet tilldelade enligt rätt förutsättningar och med korrekta underlag och fyller också ofta sin funktion att underlätta kommunikation mellan myndigheter och att undvika personförväxling. Det finns dock indikationer på att samordningsnummer missbrukas och att de ibland har förekommit som en av flera komponenter i olika brottsliga upplägg. Samordningsnumren har heller inte alltid fungerat tillfredsställande för de enskilda som tilldelats numren.

10.8.1 Problem för enskilda som saknar personnummer

Som tidigare har nämnts har det i flera sammanhang framförts kritik mot Sverige från enskilda som har stött på svårigheter vid sin vistelse i landet på grund av att de inte har folkbokförts och därför inte har tilldelats ett personnummer. Klagomålen handlar dels om att personer inte har tilldelats ett samordningsnummer, dels om att tilldelade samordningsnummer inte har kunnat användas på ett tillfredsställande sätt i samhället av den enskilde.

Redan i tiden efter att samordningsnummer infördes år 2000 kom systemet att kritiseras av många av de enskilda som tilldelats numren. Dessa personer upplevde att samhällets kunskap om och tilltro till samordningsnumren som identifikationsbegrepp var låg. Problem uppstod i vitt skilda sammanhang där identifikation krävdes, exempelvis i kontakter med sjukvården, i samband med att hyresavtal skulle ingås och vid bankaffärer. I det dagliga livet upplevde dessa personer att de blev behandlade som ”en andra klassens invånare” på grund av att de hade ett samordningsnummer i stället för ett personnummer.⁴² Åtgärder har, som tidigare beskrivits, av den anledningen vidtagits för att samordningsnummer ska bli mer kända och kunna användas i samhället på motsvarande sätt som personnummer. Den 1 juni 2008 inför-

⁴² Se t.ex. *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60) s. 111 ff. och *Sverige som värdland för internationella organisationer* (SOU 2006:26), s. 33 ff.

des en möjlighet att behandla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer, om det inte råder osäkerhet om personernas identitet, i SPAR (se 4 § SPAR-lagen). Den 1 juli 2009 vidgades kretsen av behöriga att begära samordningsnummer till att omfatta alla statliga myndigheter och dessutom vissa enskilda utbildningsanordnare. Ändringen gjorde det möjligt för ytterligare kategorier personer jämfört med tidigare att få samordningsnummer. Genom ändringarna som införts året dessförinnan gällande SPAR, bedömdes samordningsnumren bli mer kända och därmed göra det dagliga livet lättare för enskilda personer (prop. 2008/09:111 s. 29–31). Samtidigt insåg regeringen att förändringarna kunde förväntas få fullt genomslag i samhället först inom några år. Den 1 juli 2009 infördes därför också en möjlighet att tilldela personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier ett personnummer om de är bosatta här i folkbokföringslagens mening. Detta motiverades bl.a. med att problemen i vardagslivet för de som saknade personnummer var så stora att det fanns behov av en lösning som snabbt gav effekt för de som trots allt i faktisk mening vistades i landet i sådan omfattning att de skulle ha folkbokförts om de inte omfattats av undantagsregler.⁴³

Trots de tidigare genomförda åtgärderna har enskilda fortsatt påtalat problem i vardagen föranledda av att de saknar personnummer. Det finns individer som inte anses bosatta här och därför inte tilldelas personnummer, men som ändå vistas i Sverige under en inte helt kortvarig tid. Bland dessa finns det individer med ett starkt behov av att ha en fungerande identitetsbeteckning för att kunna sköta sina vardagliga liv. Alla dessa individer tilldelas dock inte ett samordningsnummer. Detta beror i vart fall till viss del på de begränsningar som har funnits i behörigheten att begära ett samordningsnummer. Om personen inte kommer i kontakt med en statlig myndighet som ser ett behov av ett samordningsnummer har den enskilde tidigare inte haft någon möjlighet att tilldelas ett nummer, även om personen själv upplevt ett behov av ett sådant. Genom de förändringar som trätt i kraft den 18 juni 2021 har vissa steg mot ett säkrare och mer användbart samordningsnummer tagits, bl.a. genom att enskilda har fått en möjlighet att själva ansöka om ett samordningsnummer.

Även de individer som tidigare har fått ett samordningsnummer har fortsatt upplevt problem i vardagen. Personnummer är visserligen

⁴³ Se prop. 2008/09:111 s. 33 f. och *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60), s. 149 ff.

inte en förutsättning för att en person ska ha möjlighet att teckna avtal om t.ex. vatten, avlopp, el och telefoni och klara sig i samhället. Det har dock visat sig att det kan vara mer komplicerat och kräva mer av en person med ett samordningsnummer än med ett personnummer. Företag ställer ofta högre krav på personer med samordningsnummer än på dem med personnummer. Samordningsnummer används dessutom sällan i företagens tekniska lösningar, utan kunden tilldelas i stället ett fiktivt personnummer. En av anledningarna till de problem som personer med samordningsnummer möter i kontakter med privata aktörer är svårigheter med kreditgivning och indrivning av skulder. Det är mer komplicerat och ofta förenat med större kostnader för ett företag att kontrollera kreditvärdigheten och driva in en skuld från en person som har ett samordningsnummer jämfört med en som har ett personnummer.⁴⁴ Registrerade uppgifter om personer med samordningsnummer är i regel färre än för dem med personnummer. Även inom offentlig sektor har personer med samordningsnummer upplevt problem, t.ex. vid deltagande i språkkurser i svenska.⁴⁵

Utländska medborgare som saknar personnummer har också svårt att få tillgång till ett giltigt id-kort i Sverige, även om det än så länge finns möjlighet att i vissa fall få SIS-märkta id-kort eller körkort.⁴⁶ Avsaknaden av identitetshandlingar gäller också e-legitimation vilket medför att personer med samordningsnummer ofta blir utestängda från många tjänster som kräver en sådan. I nuläget finns heller inte möjlighet att koppla en utländsk eID-handling till ett svenskt samordningsnummer.⁴⁷

Mot bakgrund av liknande klagomål från unionsmedborgare som utnyttjat sin rätt till fri rörlighet har EU-kommissionen initierat ett s.k. EU-pilotärende (EUP[2016]8967) och inom ramen för detta ställt ett antal frågor om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars tillgång till svenska personnummer. Kommissionen har i mars 2021

⁴⁴ Skatteverkets promemoria Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn, s. 21.

⁴⁵ Se t.ex. EUP(2016)8967, Note for the permanent representation of Sweden to the European Union, s. 2.

⁴⁶ 2017 års ID-kortsutredning har dock föreslagit att endast svenska medborgare och personer som har en sådan anknytning till Sverige att de är folkbokförda, bör kunna erhålla en statlig fysisk identitetshandling, *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* (SOU 2019:14), s. 183 ff.

⁴⁷ Skatteverket har också i promemorian *Fördjupad utredning rörande koppling mellan utländska eID-handlingar och svenska identitetsbeteckningar* bedömt att det inte är lämpligt att skapa en koppling mellan en utländsk eID-handling och en individs styrkta samordningsnummer förrän systemet med samordningsnummer stärkts, se s. 47 f.

avslutat ärendet. Kommissionen anser att problemen är olösta och avser att återkomma om vidare hantering av frågan.⁴⁸ Liknande klagomål har även kommit från medborgare i tredje land vilket bl.a. framgår av de frågor som Kommissionen ställt inom ramen för två andra EU-pilotärenden (EUP[2018]9384 och EUP[2019]9455). Kommissionen beslutade den 25 juli 2019 om formell underrättelse rörande EUP[2018]9384 (överträdelseärende 2019/4073). Även Utskottet för framställningar i Europaparlamentet har mottagit framställningar om en påstådd överträdelse av unionsmedborgares fria rörlighet. Framställarna har i avsaknad av ett personnummer upplevt hinder för att få tillgång till relevanta tjänster i vardagslivet.

10.8.2 Missbruk av samordningsnummer

Under hösten och vintern 2019/2020 har det gjorts gällande, inte minst i media, att samordningsnumren skapar möjligheter för välfärdsbrottslighet och att numren i sig ger rätt till bidrag. Det finns anledning att påminna om att samordningsnumret i sig inte ger några sådana rättigheter. Det kan dock, som tidigare nämnts, finnas ett behov av ett samordningsnummer för handläggning av förmåner som ska utgå till en person som inte är folkbokförd i landet men där förutsättningarna för ersättningen i övrigt är uppfyllda. En person som sökt asyl i Sverige kan t.ex. inte folkbokföras innan denne erhållit uppehållstillstånd, men kan under vissa förutsättningar ändå få hjälp med bostad och försörjning under den tid som en asylansökan behandlas. I socialförsäkringsbalken finns också vissa andra förmåner som grundas på arbete i Sverige (arbetsbaserade förmåner) som en person kan ha rätt till, trots att denne inte är bosatt i landet i folkbokföringslagens mening. Om en person som ansöker om en förmån hos Försäkringskassan inte har ett samordningsnummer (eller personnummer) sedan tidigare kommer Försäkringskassan att rekvirera ett sådant. Det är alltså inte heller ett krav för att kunna ansöka om förmåner att ha ett samordningsnummer sedan tidigare. Trots detta har det uppstått en marknad där personer tar betalt för att ordna samordningsnummer till andra. Ett tillvägagångssätt har varit att man anmäler ägarbyte på ett fordon för att på så sätt få Transportstyrelsen att rekvirera ett samordnings-

⁴⁸ Se prop. 2020/21:160 *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 13 f.

nummer. Det enda egentliga syftet med ägarbytet är då att få ett samordningsnummer.

I den kartläggning som Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden gjort framgår bl.a. att flera myndigheter uppmärksammat att falska uppgifter lämnas i syfte att få samordningsnummer. Det förekommer även att falska id-handlingar, t.ex. falska pass används för att skaffa samordningsnummer. På så sätt skapas falska identiteter som sedan kan användas för att få utbetalningar från välfärdssystemen.⁴⁹ Detta i kombination med att det framkommit att det finns stora kunskapsbrister när det gäller skillnaden mellan ett samordningsnummer med styrkta uppgifter och ett som grundar sig på ostyrkta uppgifter innebär att det finns stor risk att de aktörer som använder dessa nummer till grund för beslut inte kontrollerar nödvändiga uppgifter. Om en person får ett ostyrkt samordningsnummer för att t.ex. registreras i beskattningsdatabasen finns det alltså en risk att det senare används för att ansöka om välfärdsförmåner, utan att identiteten eller identitetsuppgifterna styrkts. Försäkringskassan har t.ex. till vår utredning uppgett att om en person har ett samordningsnummer sedan tidigare används det ofta utan vidare kontroll av om det baseras på styrkta eller ostyrkta uppgifter. Samma svar har vi fått från Arbetsförmedlingen, Bolagsverket och Pensionsmyndigheten. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten utnyttjar heller inte möjligheten att på handläggarnivå få aviseringar om samordningsnummer via Navet. Även uppgifter i tidigare utredningar indikerar att andra myndigheter inte alltid vet om ett samordningsnummer är styrkt eller inte och att de i vissa fall utgått från att alla samordningsnummer är styrkta och hanterat numret som sådant. Detta har lett till att ostyrkta samordningsnummer kan spridas som styrkta samordningsnummer i samhället.⁵⁰

Det kan vara svårt för de aktörer som ska använda ett samordningsnummer att förstå skillnaden mellan att personens identitet kan anses fastställd och att identiteten inte kan anses fastställd, och vad det kan få för konsekvenser i olika sammanhang. Arbetsgivare, myndigheter, banker och försäkringsbolag har svårt att avgöra om ett tilldelat samordningsnummer avser en viss person eftersom ett begränsat antal uppgifter registreras om en person som tilldelas ett samordningsnum-

⁴⁹ *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 248 och s. 293.

⁵⁰ Skatteverkets promemoria Samordningsnummer och utländska fastighetsägare, s. 51.

mer och kvaliteten på dessa uppgifter dessutom kan vara dålig. Att en stor andel av samordningsnumren har tilldelats utan att personens identitet kan anses fastställd och att användarna inte alltid känner till skillnaden påverkar också tilltron till systemet med samordningsnummer i stort.⁵¹

Det finns också indikationer på att myndigheter, men även företag och enskilda individer, har den felaktiga bilden att Skatteverket genom att tilldela ett samordningsnummer samtidigt har säkrat att all information kopplad till personen är riktig och att inga ytterligare kontroller behövs. Det gäller t.ex. identitetsuppgifter, uppgift om adress samt tillstånd att vistas och arbeta i landet. Att det finns ett samordningsnummer garanterar inte i dagsläget att någon av dessa uppgifter är korrekta.

Brister i identitetskontrollen vid tilldelning av samordningsnummer kan få till följd att oriktiga identiteter skapas och förs in i folkbokföringsdatabasen. De oriktiga identiteterna kan då användas i syfte att erhålla en felaktig utbetalning från välfärdssystemen t.ex. i form av lönegaranti där det förekommer att utbetalningar sker till fiktiva anställda som antingen inte existerar eller vars identiteter kan vara kapade. Oriktiga identiteter kan också användas i syfte att dölja vem den verkliga företrädaren i ett bolag är. Bristande identitetskontroll kan också leda till att en och samma person kan få flera samordningsnummer. Det kan i sin tur leda till att en person kan få tillgång till dubbla välfärdsförmåner. Det har påtalats att samordningsnumren blivit den inträdesbiljett till samhället som man ville förhindra att icke-folkbokförda skulle få när samordningsnumren infördes.

Trots att riskerna med felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen till följd av utnyttjade samordningsnummer har uppmärksamats vid flera tillfällen har de studier som gjorts visat att omfattningen av sådana utbetalningar är relativt begränsade. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen konstaterar i sitt betänkande *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2019:59) att samordningsnummer inte medför så stora risker för felaktiga utbetalningar som det ibland har getts uttryck för. Delegationen bedömde att de felaktiga utbetalningarna till personer med samordningsnummer uppgår till 4–19 miljoner kronor årligen.⁵² Att

⁵¹ Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 76.

⁵² Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 6, oktober 2019, s. 123 och *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2019:59), s. 93.

jämföra med delegationens bedömning av felaktiga utbetalningar till personer som är folkbokförda i Sverige trots att personen inte längre bor i landet, s.k. övertäckningsfel, vilket för år 2018 uppskattas till 285 miljoner kronor.⁵³

Förutom felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har missbruk upptäckts i form av att en person använder en annan persons samordningsnummer, t.ex. vid passansökan och användning av bil-målvakter.⁵⁴ På grund av att någon personlig inställelse inte krävs (förutom när en enskild själv ansöker) vid tilldelning av samordningsnummer förekommer också att en person skaffar ett samordningsnummer för en annan genom att sända in en kopia av dennes identitetshandling, eller en förfalskad identitetshandling, till t.ex. Transportstyrelsen vid fordonsregistrering.⁵⁵ Samordningsnumret kan sedan användas t.ex. för att registrera ett stort antal fordon. Det kan bl.a. leda till svårigheter med att driva in trafikförsäkringsavgifter och felparkeringsavgifter. Skatteverket har uppmärksammat missbruk av samordningsnummer när myndigheten har skyldighet att betala ut ersättning t.ex. i fråga om utbetalningar via rut/rot-systemet och vid återbetalning av mervärdesskatt. Missbruk av samordningsnummer förekommer också i anställningsförhållanden. En arbetsgivare kan uppmana sina anställda att skaffa nya samordningsnummer för att hålla nere lönekostnader. De anställda kan på så sätt begränsa inkomsterna på respektive identitet så att de inte uppgår till beskattningsbara nivåer. På detta sätt kan lönerna pressas och personerna upptäcks heller inte i systemet eftersom lönerna inte når upp till nivåer som medför deklarationsskyldighet.⁵⁶ Ett samordningsnummer kan också användas för att utfärda falska arbetsgivarintyg som sedan säljs på svarta marknaden. Ett anställningsavtal kan också vara värdefullt för en person som av någon anledning vill ha ett samordningsnummer. Avtalet kan användas för att ansöka om preliminär A-skatt vilket, om ansökan godkänns, leder till att Skatteverket rekviderar ett samordningsnummer för personen, utan krav på att identiteten styrks. I en studie som Skatteverket genomförde år 2017 baserad på ett urval om 4 300 samordningsnummer rekviderade för beskattningsändamål konstaterades att var tionde

⁵³ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 6, oktober 2019, s. 114 och *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2019:59), s. 93.

⁵⁴ Skatteverkets promemoria Samordningsnummer och utländska fastighetsägare, s. 24.

⁵⁵ A.a., s. 26 f.

⁵⁶ Skatteverkets promemoria Samordningsnummer och utländska fastighetsägare, s. 30.

samordningsnummer som rekviderats för det ändamålet tilldelats utan att därefter avsätta några spår i Skatteverkets beskattningsdatabas. Detta kan enligt studien innebära att det tilldelas över 4 000 samordningsnummer per år för beskattningsändamål, trots att sådant ändamål saknas. Detta kan enligt studien tyda på att falska anställningsavtal legat till grund för en del av ansökningarna.⁵⁷

10.9 Samordningsnummer i Norge⁵⁸

Bestämmelser om en identitetsbeteckning som på många sätt liknar samordningsnummer fanns redan före år 2000 i Norge. De norska reglerna om D-nummer var förebild när reglerna om samordningsnummer infördes i Sverige.

D-nummer

Bestämmelserna om D-nummer finns i Lov om folkeregistrering (folkeregisterloven; LOV-2016-12-09-88)⁵⁹, och i Forskrift til folke-registerloven (folkeregisterforskriften; FOR-2017-07-14-1201)⁶⁰. Något förenklat motsvarar dessa den svenska folkbokföringslagen och folkbokföringsförordningen. Den som är född i Norge, eller som bosatt sig i Norge, och som för första gången registreras i Folke-registeret (folkbokföringsdatabasen), tilldelas ett födelsenummer (personnummer). En person som uppehåller sig lagligt i Norge i minst sex månader anses bosatt i landet, likaså anses den som vistas lagligt i landet och avser att stanna i minst sex månader som bosatt i landet (§ 4-1 och § 4-2 folkeregisterloven). Andra personer kan tilldelas ett D-nummer i enlighet med regler i förordning (§ 2-1 och § 2-2 folkeregisterloven). D-numret är till sin form likadant som ett födelsenummer, bortsett från att den första siffran adderas med fyra. De som tilldelas ett personnummer eller D-nummer ska registreras i folkbokföringsdatabasen (§ 2-1 folkeregisterloven).

⁵⁷ Skatteverkets rapport En analys av samordningsnummer för beskattningsändamål, s. 24.

⁵⁸ Informationen bygger till viss del på vad som framkommer av Skatteverkets promemoria Samordningsnumrets funktion i samhället, men har aktualiserats, fyllts ut och kontrollerats mot gällande bestämmelser.

⁵⁹ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-12-09-88>, hämtad 2020-02-13.

⁶⁰ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-07-14-1201>, hämtad 2020-02-13.

En offentlig myndighet eller verksamhet samt en finansverksamhet som har behov av ett D-nummer kan rekvidrera ett sådant från skattekontoret (§ 2–2–4 och 2–2–5 folkeregisterforskriften). Vilka grupper av personer som kan tilldelas ett D-nummer framgår av en uttömmande uppräknning i folkeregisterforskriften (§ 2–2–3). D-nummer kan enligt bestämmelsen tilldelas en fysisk person som inte uppfyller villkoren för att få ett födelsenummer och som är

- skatte- eller avgiftspliktig till Norge,
- i en affärsrelation med en norsk finansiell institution,
- registreringspliktig i Foretaksregisteret, Løsøreregisteret eller Konkursregisteret,
- rollinnehavare i en juridisk person,
- asylsökande eller person med giltigt uppehållstillstånd,
- rättighetshavare i grunnboken (motsvarande fastighetsregistret),
- deltagare i ett program som förvaltas av Arbeids- og velferds-etaten eller Helseøkonomiforvaltningen.
- bosatt på Svalbard,
- under auktorisering som hälso- och sjukvårdspersonal,
- utländsk ambassadpersonal eller utländsk medborgare i internationella organisationer och mellanstatliga konventionsorgan med säte i Norge (under vissa förutsättningar).

Det norska D-numret är inte en offentlig uppgift och lämnas endast ut om den som begär uppgiften har behov av att få uppgiften (se kap. 10 folkeregisterloven och kap. 10 folkeregisterforskriften).

Varje år tilldelas ungefär 120 000 d-nummer i Norge. Hittills har cirka 2 miljoner d-nummer tilldelats totalt.⁶¹

Rekvisition av D-nummer

Om inte annat är bestämt ska rekvisition av D-nummer ske på en särskild blankett som fastställs av Skattedirektoratet. Till rekvisitionen ska bifogas en vidimerad passkopia eller annan legitimationshandling

⁶¹ Uppgift från Skatteetaten i oktober 2020.

som innehåller ett fotografi av personen samt uppgifter om personens fullständiga namn, födelsedatum, kön och medborgarskap. Uppgift om personens adress i hemlandet och kontaktadress kan anges i rekvisitionen, men det är inget krav. Kravet på att rekvisitionen ska innehålla en vidimerad kopia av en identitetshandling gäller inte om vissa i förordningen uppräknade myndigheter (Arbets- och velferdsstaten, Helseøkonomiforvaltningen eller Utlendingsforvaltningen) bekräftat att personen inte har en sådan legitimationshandling tillgänglig. Skattemyndigheten får också ge dispens från kravet att visa legitimation och skicka in legitimationshandling (§ 2–2–4 folkeregisterforskriften).

Missbruk av D-nummer, vidtagna åtgärder och krav på identifiering

Även i Norge har det uppmärksammats att falska identiteter blivit registrerade i folkbokföringsdatabasen och att dessa identiteter använts till bl.a. socialförsäkringsbedrägeri.⁶² För att minska risken för sådant missbruk har nya bestämmelser införts de senaste åren. D-numret inaktiveras numera fem år efter tilldelningen (§ 2–2–2 folkeregisterforskriften). De aktörer som kan begära tilldelning av ett D-nummer kan reaktivera ett inaktivt D-nummer (§ 2–2–4 folkeregisterforskriften). Till varje D-nummer kan det registreras upplysning om på vilket underlag personens identitet är registrerad. Registreringen ska i tre nivåer visa om identiteten är *unik*, *kontrollerad* eller *inte kontrollerad* (§ 3–2 folkeregisterloven). Av förarbetena till bestämmelsen framgår att tanken är att de tre nivåerna inte ska vara ömsesidigt uteslutande, och att det därför kan vara aktuellt med en kombination av två kategorier, t.ex. unik och kontrollerad.⁶³ Departementet har fått mandat att genom förordning (föreskrift) meddela utfyllande bestämmelser för genomförande av paragrafen. Om personens identitet är kontrollerad vid personlig inställelse hos skattemyndigheten eller hos utlänningsmyndigheten genom pass eller liknande, registreras identiteten som ”kontrollerad”. När villkoren för att registrera personens identitet som ”kontrollerad” inte är uppfyllda, registreras identiteten som ”ej kontrollerad” (§ 3–2–1 folkeregisterforskriften).⁶⁴ Den som rekviderar D-numret avgör om personen som rekvisitionen avser dessutom

⁶² Prop. 164 L (2015–2016), s. 26.

⁶³ A.a., s. 28.

⁶⁴ Se också prop. 164 L (2015–2016), s. 26.

personligen ska infinna sig på ett skattekontor för identitetskontroll (§ 2–2–5 förordningen). Bestämmelserna infördes efter att ha remissbehandlats under våren 2017.⁶⁵ Några närmare bestämmelser om när identiteten ska registreras som unik har (såvitt nu är känt) inte meddelats, trots att ett sådant förslag lades fram i samband med de övriga förslagen till ny folkbokföringsförordning. I förslaget till bestämmelsen (§ 3–2–1 folkeregisterforskriften) angavs att identiteten skulle registreras som unik när det föreligger biometriska data om personen i ett nationellt biometriregerter och dessa är kontrollerade och konstaterat unika.⁶⁶ Flera av remissinstanserna hade synpunkter på förslaget om när identitet skulle registreras som unik. Politidirektoratet ansåg t.ex. att biometri var ett steg i rätt riktning för att förhindra att personer blir registrerade under flera identiteter, men påpekade samtidigt att förslaget inte anger vilken praktisk kontroll som ska användas vid tillämpning av bestämmelsen. Justis- og beredskapsdepartementet anförde att begreppet ”nationellt biometriregerter” inte ger någon indikation på vilket register som avses. Justis- og beredskapsdepartementet påpekade vidare i sitt yttrande att det pågick en utredning under ledning av Politidirektoratet, UDI och Skatteetaten om hur man kan etablera en koppling mellan folkbokföringsregistret och registrerad biometri i passregistret, nationellt id-kortregister och utlänningsregistret. Så länge det inte är klarlagt om en sådan koppling ska genomföras förordade Justis- og beredskapsdepartementet att bestämmelsen om när en identitet ska registreras som unik skulle strykas från förslaget. Så blev alltså också fallet när de nya bestämmelserna infördes i folkeregisterforskriften.

⁶⁵ Remissinstanserna skulle yttra sig över förslaget senast den 13 mars 2017. Se Høringsnotat och Høringsbrev, 2014/144088.

⁶⁶ Se också beskrivningen i prop. 164 L (2015–2016), s. 26.

11 Ett säkrare nummer i en ny lag

11.1 Behovet av gemensamma nummer

När personnumret reserverades för folkbokförda ansåg sig flera myndigheter behöva någon annan gemensam och unik personbeteckning för kommunikation sinsemellan och för att undvika personförväxling. Samordningsnumren tillkom för att tillgodose detta behov – ett behov som finns alltjämt. I takt med att alltmer information delas mellan myndigheterna och att det efterfrågas ett utökat informationsutbyte blir behovet av en gemensam personbeteckning starkare. Om varje myndighet använder en egen typ av beteckning för registrerade personer är det uppenbart att denna inte är användbar för samordning och informationsutbyte med andra myndigheter. För samhället innebär också ett säkert och enhetligt identitetsbegrepp minimering av administrationskostnaderna genom att man kan utbyta information om personer utan att behöva lägga resurser i varje enskilt fall på att utreda om det är samma person som är aktuell hos de olika myndigheterna. Som framgått finns det även ur den enskildes perspektiv ett stort behov av en fungerande och säker personbeteckning i samhället.

11.2 Allmänna utgångspunkter för ett säkrare system

Kraven på att ett samordningsnummer ska fylla olika funktioner har utökats avsevärt sedan numren infördes. Användningsområdet har blivit bredare och numret ska fungera för att tillgodose myndigheternas behov samtidigt som den enskildes. De som har samordningsnummer har upplevt problem med att numren inte är kända i samhället och därför inte godtas på samma sätt som ett personnummer. Andra har upplevt problem med att de inte kan få ett samordningsnummer. I debatten har det å andra sidan ofta beskrivits att det är alldeles för lätt att få ett samordningsnummer och att dessa kan missbrukas.

Många av de problem som beskrivits har sin grund i otillräcklig identitetskontroll vid tilldelning av nummer, men även en otillräcklig kontroll av den information som finns kopplad till numret när det senare används. Om identitetskontrollen blir säkrare och information om vilken kontroll som ligger bakom ett nummer kan spridas på ett bra sätt i samhället bör myndighetsgemensamma nummer kunna fylla såväl myndigheternas som den enskildes behov på ett bättre sätt. En viktig fråga när det gäller systemet med samordningsnummer är därför vilka krav som bör ställas på identitetskontrollen. En första utgångspunkt bör därför vara att kraven på identitetskontroll i samband med tilldelning av ett samordningsnummer ska stärkas.

Samtidigt kan vi konstatera att myndigheterna har ett behov av att kunna rekvirera nummer även utan att det ställs högre krav än i dag. Identitetskontrollen bör därför utformas på ett sådant sätt att myndigheternas behov av ett nummer tillgodoses i så stor utsträckning som möjligt utan att en starkt identitetskontroll urholkas. En andra utgångspunkt bör därför vara att myndigheternas behov av nummertilldelning ska tillgodoses i den utsträckning det är möjligt utan att riskera tilltron till nummersystemet.

Ett annat problem som finns i dag är att det ställs olika krav vid identitetskontrollen hos olika myndigheter, även i de fall samma krav gäller enligt författning. Detta leder till att systemet blir osäkert och otydligt. Det går inte att med säkerhet veta vilken kontroll som ligger bakom ett samordningsnummer. Detta riskerar i sin tur att leda till att samordningsnumret blir mindre användbart i samhället för den enskilde. Trots att Skatteverket aviserar vilka enskilda uppgifter som är kontrollerade mot handlingar är det få myndigheter som i dag visar denna information i sina system. Trots att information om vilken identitetskontroll som ligger bakom ett samordningsnummer alltså är tillgänglig behandlas numren ofta utan att denna information tas till vara. Detta riskerar att leda till missbruk av samordningsnummer. Om det ska vara möjligt att tilldela nummer i vissa situationer även efter en begränsad identitetskontroll är det av största vikt att det efter tilldelning görs tydlig skillnad mellan numren beroende på vilken identitetskontroll som ligger bakom. Detta måste i så fall också kunna kommuniceras ut i samhället på ett tydligt sätt som även på handläggar-nivå ska vara lätthanterligt. En tredje utgångspunkt bör därför vara att systemet med samordningsnummer bör bli enklare, tydligare och mer förutsebart. Om identitetskontrollen inte är densamma vid tilldel-

ning av samtliga nummer måste information om vilken identitetskontroll som ligger bakom ett nummer kunna spridas på ett tydligt och enkelt sätt.

För att systemet med samordningsnummer ska fungera tillfredsställande krävs det också att myndigheter och andra aktörer som använder numren tar emot och tillgodogör sig den information som finns om numret. Alldeles oavsett hur systemet utformas måste myndigheter och andra som använder numret ta sitt ansvar och använda de verktyg som systemet erbjuder på ett bättre sätt än vad som hittills skett. De aktörer som har möjlighet att begära samordningsnummer bör också göra det, i stället för att använda interna beteckningar.

11.3 En ny lag och en ny förordning införs

Utredningens förslag: Samordningsnummer och det nya identitetsnumret ska regleras i en ny lag. Lagen ska kompletteras med en ny förordning.

Att en person får tilldelas ett samordningsnummer efter begäran från en myndighet eller efter egen ansökan samt hur samordningsnumret ska utformas regleras i folkbokföringslagen (1991:481). Även regler om vilandeförklaring av samordningsnummer och skyldighet att anmäla ändringar av kontaktadress för personer med sådana nummer finns i lagen. Resterande bestämmelser om samordningsnummer regleras i princip i folkbokföringsförordningen (1991:749), däribland de grundläggande kraven för att tilldelas samordningsnummer efter begäran från en myndighet eller ett annat organ. I förordningen anges t.ex. att samordningsnummer efter begäran från en myndighet som huvudregel endast får tilldelas om det inte råder osäkerhet om personens identitet.

Bestämmelserna som reglerar samordningsnummer har redan i dag blivit betydligt fler än de var när reglerna fördes in i folkbokföringslagen och folkbokföringsförordningen. Det har lett till att dispositionen inte i alla delar underlättar förståelsen för bestämmelsernas innehåll. Många nya bestämmelser har förts in som a-, b- och c-paragrafer. Vi föreslår omfattande förändringar och förstärkningar i systemet med samordningsnummer och dessutom att ett nytt nummer, identitetsnummer, ska införas. Att lyfta ut bestämmelserna om samord-

ningsnummer och identitetsnummer till en egen lag tydliggör skillnaden mellan dessa nummer och folkbokföring. De som tilldelas sådana nummer är, trots att det ibland tycks uppfattas så, inte bosatta i landet på det sätt som krävs för folkbokföring. Det är tvärtom ett krav för att kunna tilldelas ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer att personen inte är folkbokförd. Att folkbokföring och samordningsnummer nu behandlas i samma lag kan skapa sådana missförstånd. Samtidigt kan en egen lag stärka identitetsnumrens och samordningsnumrens status i samhället och bidra till att de blir mer användbara. Den sammanhållna regleringen avseende identitetsnummer och samordningsnummer bör därför införas i en ny lag som innehåller de mest centrala bestämmelserna. Mer detaljerade bestämmelser bör föras in i en kompletterande förordning.

11.3.1 Övergripande om den nya regleringen

Utredningens förslag: De bestämmelser som finns i de författningar som i dag reglerar samordningsnummer förs i vissa delar med i huvudsak oförändrat innehåll in i den nya lagen eller i den nya förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Flera av de bestämmelser som finns i folkbokföringslagen och folkbokföringsförordningen bör med i huvudsak samma innehåll föras in i lagen och förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer. Vissa bestämmelser som i dag finns på förordningsnivå föreslår vi dock ska föras in i lag. Det rör sig framför allt om bestämmelser som reglerar krav på personlig inställelse och identifieringskrav. Vilka krav som ställs för att ett samordningsnummer ska kunna tilldelas är i många fall av stor betydelse för den enskilde och för den rekvirerande myndigheten. De centrala kriterierna för att ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer ska kunna tilldelas bör därför regleras i lag.

I vilka avseenden bestämmelser som i dag finns i förordning bör föras in i lag och hur bestämmelserna i lagen bör utformas återkommer vi till i de kommande kapitlen. De bestämmelser som föreslås föras in i den nya lagen och förordningen oförändrade eller med endast redaktionella ändringar berörs inte.

11.4 Folkbokföringsbegreppet

Utredningens förslag: Folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning och registrering av de uppgifter om denne som enligt lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen.

Regleringen i folkbokföringslagen går huvudsakligen ut på att fastställa var en person ska anses bosatt. Folkbokföring innebär emellertid också beslut om att registrera olika personuppgifter, t.ex. civilstånd, och viss prövning av de registrerade uppgifterna.¹ I 1 § folkbokföringslagen föreskrivs därför att folkbokföring enligt lagen innebär 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 (folkbokföringsdatabaslagen) får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Efter införandet av samordningsnumren får också uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer behandlas i folkbokföringsdatabasen (2 kap. 2 § folkbokföringsdatabaslagen). För en person som har samordningsnummer registreras, förutom namn, bl.a. födelsetid och medborgarskap. Det förhållandet att uppgifter om personer som har samordningsnummer registreras i folkbokföringsdatabasen har medfört att begreppet folkbokföring sedan år 2000 har fått en annan och vidare betydelse än avsikten ursprungligen var.

Vi föreslår att de bestämmelser som reglerar samordningsnummer ska utmönstras ur folkbokföringslagen och föras in i en egen författning. Enligt vår mening är det angeläget att i det sammanhanget i folkbokföringslagen också återställa innebörden i begreppet folkbokföring till fastställande av en persons bosättning och registrering av de uppgifter om denne som får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet är ett vidare begrepp än folkbokföring och även innefattar verkets befattning med registrering av uppgifter om personer med samordningsnummer (och med våra förslag identitetsnummer) framgår av folkbokföringsdatabaslagen.

¹ Prop. 1994/95:94 *Ändringar i folkbokföringslagen m.m.*, s. 14.

Förslaget föranleder ändring av 1 § första stycket folkbokföringslagen och en följdändring i 2 § första stycket förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

12 Identitetskontroll vid tilldelning av samordningsnummer

12.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att utreda och föreslå hur kontrollen av en persons identitet bör utformas för att tilldelningen av samordningsnummer ska bli säkrare. Regeringen antog vid införandet av samordningsnummer att det för flertalet myndigheter inte kommer att innebära några problem att en persons identitet ska vara fastställd vid rekvisition av samordningsnummer.¹ Under de senaste åren har det dock uppmärksamats alltmer att oriktiga (falska, manipulerade eller dubbla) identiteter används för brottsliga syften. Förekomsten av oriktiga identiteter ställer till problem t.ex. med felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen och utbetalningar från rot/rut-systemet (se avsnitt 10.8.2). Tillvägagångssättet för att skapa felaktiga identiteter kan vara att använda sig av förfalskade eller manipulerade identitetshandlingar i samband med att samordningsnummer rekvireras och på så sätt skapa en falsk identitet eller att använda någon annans, i och för sig äkta, identitetshandlingar.

Huvudregeln vid tilldelning av samordningsnummer är att det inte får råda osäkerhet om den enskildes identitet för att denne ska kunna tilldelas ett samordningsnummer. Från huvudregeln finns vissa angivna undantag för när samordningsnummer får tilldelas även om det råder osäkerhet om en persons identitet, bl.a. för behandling i rättsväsendets informationssystem, Migrationsverkets behandling av personuppgifter i vissa fall samt för registrering i beskattningsdatabasen (5 a § folkbokföringsförordningen [1991:749]). Det organ som begär att en person ska tilldelas samordningsnummer ska bedöma om hans eller hennes

¹ Prop. 1997/98:9 *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer m.m.*, s. 82 f.

identitet kan anses fastställd innan rekvisitering av samordningsnummer sker (se också avsnitt 10.4.2).

12.2 Fastställd identitet och styrkt samordningsnummer

12.2.1 Krav på identitetskontrollen

Att en identitet anses fastställd i samband med tilldelning av samordningsnummer har ofta tolkats som att en myndighet har kontrollerat personens identitet vid personlig inställelse, och att identiteten utan tvekan är riktig.² Benämningarna, eller kanske snarare beviskraven, ”fastställd” och ”styrkt” kan också ge intrycket av att identiteten med stor säkerhet är riktig. Att identiteten, som nu krävs, ska anses fastställd kan också ge intryck av att de uppgifter som registreras har en säker koppling till en fysisk person. Så är emellertid inte fallet i dag när samordningsnummer tilldelas efter en kontroll av kopior av identitetshandlingar.

Vilka krav som ska ställas på identifiering av en person som ska tilldelas samordningsnummer för att identiteten ska anses fastställd är inte reglerat i lag eller förordning. Skatteverket har dock sedan 2009 haft möjlighet att meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identifiering av en person som ska tilldelas ett samordningsnummer och som inte omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall (5 c § folkbokföringsförordningen, tidigare 5 b §).³ Några sådana föreskrifter har inte meddelats (maj 2021). Skatteverket har dock uppgett att myndigheten har för avsikt att meddela sådana föreskrifter som ska träda i kraft den 18 juni 2021. Avsikten är att det meddelande som Skatteverket tidigare publicerat som ger information om hur man bedömer identiteten och vilka uppgifter som måste ingå i en begäran om samordningsnummer ska upphävas (Skatteverkets information om begäran om tilldelning av samordningsnummer, SKV M 2010:3).

Av Skatteverkets meddelande, som alltså har sin utgångspunkt i de regler som gällde före 18 juni 2021, framgår bl.a. följande avseende fastställande av identitet. För att en persons identitet ska anses vara fastställd är uppgifter om namn, födelsetid, födelseort och medborgarskap

² Se t.ex. Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 75.

³ Se förordning (2009:275) om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749).

nödvändiga. Uppgift om personens kön är enligt meddelandet inte en identitetsuppgift. Det är dock en nödvändig uppgift för att Skatteverket ska kunna tilldela ett samordningsnummer. Handlingen som ligger till grund för bedömningen ska visas upp i original eller bestyrkt kopia för den rekvirerande myndigheten och om Skatteverket inte har kommit överens om annat med den myndigheten bör kopia av underlaget bifogas. Handlingen ska vara utfärdad av en myndighet och innehålla uppgift om en i hemlandet etablerad och registrerad identitet. Handlingen får inte heller vara av allt för enkel beskaffenhet eller lätt att förfalska. Som regel kan en persons identitet fastställas genom ett hemlandspass eller ett nationellt identitetskort. Saknas en sådan handling kan i stället godtas främlingspass eller resedokument, godtagbar id-handling, t.ex. körkort eller id-kort, medborgarskapsbevis, militärbok eller födelseattest. Det finns inte något krav eller någon rekommendation om att identitetskontrollen ska ske genom personlig inställelse.

I en begäran om samordningsnummer ska numera anges uppgifter om namn, kön, födelseid, födelseort, kontaktadress och medborgarskap. Vilka av dessa uppgifter det inte får råda osäkerhet om för att samordningsnummer ska få tilldelas framgår inte av författningstext eller förarbeten och heller inte av Skatteverkets meddelande. Det är således inte tydligt om samordningsnummer kan tilldelas om det råder osäkerhet om t.ex. medborgarskap eller födelseort men alla andra uppgifter är styrkta. Skatteverket har till vår utredning uppgett att det som huvudregel krävs att uppgift om namn, kön, födelseid, födelseort och medborgarskap är styrkta för att samordningsnummer ska tilldelas, men att verket i vissa fall tilldelar samordningsnummer trots att uppgift om födelseort inte är styrkt. Det har att göra med att uppgift om födelseort inte alltid finns med i godkända passhandlingar.

Vid en enskilds ansökan om tilldelning av samordningsnummer krävs att den enskilde inställer sig personligen hos Skatteverket och styrker sin identitet. Skatteverket har även i dessa fall sedan den 18 juni 2021 möjlighet att meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identifieringen (5 c § folkbokföringsförordningen).

12.2.2 Varierande krav och bedömningar

Kvaliteten på den identitetskontroll som i samband med tilldelning av samordningsnummer görs av de rekviderande aktörerna är varierande. Medan vissa tilldelade samordningsnummer grundar sig på en bristfällig identitetskontroll kan andra hålla en betydligt högre kvalitet. Vissa myndigheter rekviderar tusentals samordningsnummer varje år och har stor erfarenhet av identitetsbedömningar medan andra bara rekviderar ett fåtal och därför inte har samma erfarenhet och kompetens. De rekviderande organens olika uppdrag och syften kan också leda till att de gör olika bedömningar vid fastställande av identitet. Det har till viss del sin grund i att det inte funnits någon gemensam reglering eller enhetlig syn på vad som ska krävas för att identiteten ska anses fastställd. Vilka utredningsåtgärder som vidtas för att fastställa identitet påverkas dessutom av myndighetens aktuella arbetsbelastning, resurser och prioriteringar.⁴ Den ledning som Skatteverket gett har tidigare skett i form av ett meddelande och inte en föreskrift. Informationen i meddelandet har därför inte varit bindande för den aktör som begär tilldelning av samordningsnummer. Även om det visat sig att flera myndigheter följt meddelandet har det inte funnits några rättsliga hinder mot att en rekviderande aktör ställer andra, högre eller lägre, krav. Inget hindrar en rekviderande aktör från att t.ex. kräva personlig inställelse för att identiteten ska anses fastställd, men ett generellt krav på personlig inställelse finns alltså inte annat än vid enskilda ansökan.

Den statliga myndigheten kan i stället för personlig inställelse begära in kopior av identitetshandlingar från den enskilda individen och därefter, baserat på elektroniska kontakter och vad som förekommit i övrigt, vara nöjd med identitetskontrollen och rekvidera ett samordningsnummer. Försäkringskassan ställer enligt uppgift till utredningen regelmässigt krav på personlig inställelse när de rekviderar samordningsnummer för en person som befinner sig i Sverige. Polismyndigheten ställer alltid krav på personlig inställelse när samordningsnummer rekvideras inom ramen för uppdraget som passmyndighet inom riket. Polismyndigheten har även i andra fall alltid personlig kontakt med personerna som de rekviderar samordningsnummer för (se mer om olika myndigheters rutiner i avsnitt 10.5.).

⁴ Se t.ex. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 267 f.

Avsaknaden av gemensamma regler har lett till att vissa myndigheter i stället har tagit fram egna riktlinjer, instruktioner eller handläggarstöd för vilka krav som ska ställas på identifiering av en person som ska tilldelas ett samordningsnummer.⁵ Myndigheter och andra aktörer som använder ett samordningsnummer i sin verksamhet kan därför inte med säkerhet veta vilken kontroll och vilken bedömning av en persons identitet som ligger bakom ett samordningsnummer, även om erforderliga kontroller görs mot folkbokföringsdatabasen. Det säkraste numret som systemet med samordningsnummer i dag erbjuder användarna, om kontroller mot folkbokföringsdatabasen sker, är att de kan veta att någon rekvirent har bedömt att identiteten är fastställd, ofta med en kopia av en identitetshandling som enda grund för bedömningen. Detta skapar en osäkerhet för de myndigheter och andra aktörer som ska värdera med vilken säkerhet en person har identifierats och riskerar att påverka tilltron till systemet med samordningsnummer i stort.

12.3 Möjligheten att kontrollera identitet varierar

12.3.1 "Ostyrkta" samordningsnummer

Av förarbetena till bestämmelserna om samordningsnummer framgår att det finns ett behov av att tilldela ett sådant nummer även för personer vilkas identitet inte kan fastställas och att det får godtas att en persons identitet kan vara oklar i vissa fall.⁶ Personer som ska registreras i t.ex. belastningsregister, misstankeregister eller i övrigt inom rättsväsendets informationssystem har typiskt sett inte något intresse av att få sin identitet fastställd och ofta saknas identitetshandlingar. För att rättsväsendet ska kunna hålla reda på dessa personer – från polisen, via åklagare och domstolar till kriminalvården och vidare – behövs en enhetlig personbeteckning även om identiteten inte kan fastställas. Även när en person ska registreras i beskattningsdatabasen förekommer det att identiteten inte går att fastställa. Det kan t.ex. handla om att en kontrolluppgift kommer in till Skatteverket och

⁵ Se t.ex. Transportstyrelsens Riktlinje för samordningsnummer, 2019-05-28, TSG 2019-3801, Försäkringskassans riktlinje 2021:01 Rekvirering av samordningsnummer, 2021-02-05. Arbetsförmedlingen har ett handläggarstöd avseende detta.

⁶ Prop. 1997/98:9, *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.*, s. 83.

personen i fråga har lämnat landet.⁷ I tidigare förarbeten har det framhållits att det inte är rimligt att någon ska undkomma att betala skatt på grund av att identiteten inte med säkerhet kan fastställas (och ett samordningsnummer av den anledningen inte skulle kunna tilldelas).⁸ Även när det gäller asylsökande kan det många gånger vara svårt att fastställa identiteten eftersom de ofta inte har några identitetshandlingar. På grund av dessa svårigheter finns som tidigare nämnts möjlighet att tilldela ett samordningsnummer även om identiteten inte alltid kan fastställas för personer i dessa grupper. Det bör dock framhållas att myndigheterna alltid ska sträva efter att så långt möjligt fastställa identiteten.

Att samordningsnummer får tilldelas trots att det råder osäkerhet om personens identitet har alltså motiverats av att det av olika anledningar kan vara svårt att fastställa identiteten, men att intresset av att ändå tilldela ett samordningsnummer överväger. Något förenklat kan det beskrivas enligt följande.

- Inom rättsväsendet kan det vara svårt att fastställa identitet för att personerna inte vill medverka (de finns däremot oftast på plats i landet). Samordningsnummer bör ändå få tilldelas för att spårbarheten i rättskedjan ska kunna behållas.⁹
- För asylsökande kan det vara svårt att fastställa identitet för att de ofta saknar godtagbara identitetshandlingar. Asylsökande finns däremot på plats i landet. Om Migrationsverket inte kan fastställa en asylsökandes identitet får det antas att det inte är möjligt.¹⁰ Samordningsnummer bör ändå få tilldelas för att asylsökande kan vistas i samhället under lång tid och ha kontakter med flera myndigheter och andra organisationer. Att knyta den asylsökandes identitet i Sverige till ett samordningsnummer minskar risken för dubbla identiteter.¹¹
- För betalning av skatt är registrering i beskattningsdatabasen nödvändig. Den som ska registreras i databasen finns ibland inte längre i landet. Samordningsnummer måste i sådana situationer ändå tilldelas trots att identiteten inte kan fastställas.

⁷ Se t.ex. prop. 1997/98:9, s. 83 och Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 78.

⁸ Se t.ex. *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60), s. 156 f.

⁹ Prop. 1997/98:9, s. 83 och SOU 2008:60, s. 156.

¹⁰ SOU 2008:60, s. 157.

¹¹ *A.a.*

12.3.2 ”Styrkta” samordningsnummer

Möjligheten att fastställa en persons identitet varierar även inom den kategori som enligt dagens reglering kräver att det inte råder osäkerhet om personens identitet, så kallat ”styrkt samordningsnummer”. Det förekommer t.ex. att en person som aldrig vistats i landet köper en bil här. Identitetskontrollen kan då av naturliga skäl behöva begränsas till vad som kan ske utan att personen finns i landet, t.ex. kontroll av kopior av identitetshandlingar som kan skickas till den rekvirerande myndigheten. Myndigheten kan därefter, baserat på elektroniska kontakter och vad som förekommit i övrigt, anse att identiteten är fastställd. I andra fall vistas personen i landet regelbundet eller under en längre tid och det skulle inte vara förenat med någon större olägenhet för den enskilde eller den rekvirerande myndigheten att göra en säkrare kontroll av identiteten, t.ex. vid ett personligt möte. Trots att tilldelade samordningsnummer är registrerade på precis samma sätt, alltså att respektive uppgift är styrkt, kan identitetskontrollen ha sett väldigt olika ut i samband med tilldelningen.

12.4 Identitetsbegreppet i relation till samordningsnummer

Det finns ingen legaldefinition av begreppet identitet och heller inga vägledande förarbetsuttalanden om begreppets närmare innebörd.¹² Vägledning för begreppets innebörd kan dock hämtas från rättspraxis inom utlänningsrätten. Identiteten anses i ärenden om svenskt medborgarskap och om uppehållstillstånd bestå av sökandens namn, födelsetid och, som huvudregel, medborgarskap (MIG 2010:17, MIG 2012:1 och MIG 2019:18).¹³ Även i folkbokföringsärenden anses identiteten bestå av dessa uppgifter.

Skatteverket har till vår utredning uppgett att det, i ärenden om rekvisering av samordningsnummer, som huvudregel krävs att uppgift om namn, kön, födelsetid, födelseort och medborgarskap är styrkta för att samordningsnummer ska tilldelas. Av Skatteverkets numera upphävda meddelande (SKV M 2010:3) framgick att uppgifter om namn,

¹² Prop. 1997/98:178 *Medborgarskap och identitet*, s. 15 och Sandesjö och Björk, *Medborgarlagstiftningen*, JUNO version 4, uppdaterad 2019-09-01, kommentaren till 11 § under rubriken Identitetsvillkoret, punkt 1 och *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* (SOU 2019:14), s. 90.

¹³ Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående registrering av identitetsuppgifter 2021-04-23 (RS/063/2021).

födelsestid, födelseort och medborgarskap är nödvändiga för att en persons identitet ska anses fastställd.

Det finns inte anledning att begreppet identitet ska ha en annan innebörd beträffande samordningsnummer än i övrig lagstiftning. Begreppet identitet bör därför anses bestå av namn, födelsestid och, som huvudregel, medborgarskap.

Det ska dock påpekas att det kan finnas flera personer som har samma namn, födelsestid och medborgarskap. Endast dessa uppgifter gör därför inte identiteten unik och det kan knappast sägas att en identitet är styrkt utan att de enskilda personuppgifterna som utgör en identitet kan knytas till en viss person. I annat fall är det snarast de enskilda personuppgifterna som kan anses styrkta.

12.5 Beviskrav m.m.

Beviskraven är ofta mer oklara och splittrade inom förvaltningsrätten än när det gäller brottmål och tvistemål. En orsak är att förvaltningsprocessen innehåller mål av många olika slag som medför olika lösningar av såväl bevisbördefrågan som kraven på bevisningens styrka (jfr HFD 2013 ref. 61 och HFD 2019 ref. 9). Vad man däremot kan slå fast är att styrkt är ett högt beviskrav inom förvaltningsrätten och att det är ett högre krav än sannolikt eller antagligt. Styrkt är dock inte lika högt som t.ex. brottmålets krav på ställt utom rimligt tvivel.¹⁴

I samband med ansökan om id-kort för folkbokförda (2 § lagen [2015:899] om identitetskort för folkbokförda i Sverige), vid ansökan om pass (6 § passlagen [1978:302]) och vid ansökan om nationellt id-kort (3 § andra stycket förordningen [2005:661] om nationellt identitetskort) krävs att sökanden styrker sin identitet och övriga personuppgifter. Även i ärenden om svenskt medborgarskap finns ett uttalat lagkrav på att en persons identitet ska vara styrkt (11 § lagen [2001:82] om svenskt medborgarskap). Skatteverket har sedan länge tillämpat en rutin där det som utgångspunkt krävs att personens identitet ska vara styrkt i samband med folkbokföring vid inflyttning till landet. Det kan alltså konstateras att beviskravet styrkt används i många andra sammanhang där det handlar om att bedöma en persons

¹⁴ Se t.ex. Diesen, Christian, Kapitel IV Bevisvärdering i Flyktningärenden, i Andersson, Simon m.fl. *Prövning av migrationsärenden*, JUNO version 3 2017, avsnitt 4, Beviskravet, s. 243 ff. och Migrationsverket 2019-06-27, Rättsligt ställningstagande angående kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd (SR 20/2019).

identitet. I det här sammanhanget kan det även nämnas att begrepp som "visas", "klarläggas" och "fastställas" alla brukar anses ge uttryck för ett och samma höga beviskrav, nämligen att identiteten ska vara styrkt (se MIG 2016:6). Migrationsverket använder t.ex. klarlagd identitet och avser då detsamma som styrkt identitet.

Som huvudregel gäller i dag att det inte får råda osäkerhet om en persons identitet för att personen ska kunna tilldelas ett samordningsnummer (5 a § folkbokföringsförordningen). Eller med andra ord, identiteten ska anses fastställd (se 5 b § folkbokföringsförordningen). I folkbokföringsdatabasen används ytterligare ett begrepp, "styrkt identitet" för att markera att identiteten kan anses fastställd. För att kunna tilldelas samordningsnummer efter egen ansökan gäller i stället kravet att sökanden styrker sin identitet. Uttrycken "fastställd identitet", "styrkt identitet" och att "det inte råder osäkerhet om identiteten" används ofta omväxlande. De tycks inte ha varit avsedda att ha olika innebörd utan bara olika benämningar för ett och samma krav för en persons identitet. På motsvarande sätt används uttrycket "ostyrkt identitet" när Skatteverket har bedömt att personens identitet inte kan anses fastställd.

I svensk rätt gäller principen om fri bevisföring, vilket innebär att det är tillåtet att ta upp alla former av bevis vid en rättslig prövning. Med detta menas att det i princip inte uppställs några generella begränsningar i fråga om de bevis som får åberopas för att nå upp till beviskravet. Även bevisvärderingen är fri. Det finns inte några generella regler om hur värderingen av bevis ska ske. I vissa sammanhang ställs dock krav på hur någonting ska styrkas. I den lag om statliga identitetshandlingar som 2017 års ID-kortsutredning föreslagit ställs t.ex. som huvudregel krav på att identiteten ska styrkas med en statlig fysisk identitetshandling i samband med ansökan om en sådan.¹⁵

12.6 Personlig inställelse för identitetskontroll

12.6.1 Identitetskontroll

En identitetskontroll av en person syftar till att utreda om personen är den han eller hon utger sig för att vara. Kontrollen kan sägas bestå av två delar. Det kan vara fråga om att göra en kontroll av att vissa upp-

¹⁵ Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation (SOU 2019:14).

givna personuppgifter verkligen utgör en identitet och att uppgifterna inte är falska. En sådan kontroll kan göras t.ex. genom kontroll av kopior av identitetshandlingar utan att träffa någon person. Det kan också handla om att kontrollera om en viss fysisk person stämmer överens med de angivna personuppgifterna. Den sistnämnda kontrollen kan t.ex. göras genom en jämförelse mellan en person och en identitetshandling vid ett personligt möte.

12.6.2 Personlig inställelse – en metod för säkrare kontroll

Tidigare krävde myndighetskontakter ofta blanketter och postgång och i många fall besök på myndighetskontor. I dag sker de allra flesta kontakter i stället via digitala tjänster. Fokus i utvecklingen har legat på effektiviseringar och att kunna erbjuda smidiga lösningar för användarna och för myndigheterna själva. Digitaliseringen har många fördelar, t.ex. en effektivare hantering som kan frigöra tid för handläggare att ägna sig åt ärenden som faktiskt kräver manuell utredning och bedömning.¹⁶ Samtidigt kan digitaliseringen innebära att nya typer av felaktigheter uppstår. Digitaliseringen gör ett ansökningsförfarande smidigt, men kan samtidigt innebära att det upplevs som lättare för den enskilde att lämna felaktiga uppgifter. Digitalisering gör människor mindre beroende av en geografisk plats vilket innebär att det blir lättare att från utlandet ansöka om en förmån eller något annat, även om villkoren för ansökan kräver att sökanden ska befinna sig i landet. Elektroniska handlingar kan även göra det svårare att bedöma handlingens äkthet.¹⁷

När det gäller frågor om säker identifiering av personer har det ofta lyfts fram att personlig inställelse är av central betydelse för att få en säkrare identitetskontroll.¹⁸ Det kan minska risken för missförstånd på grund av språksvårigheter och öka förutsättningarna för en korrekt registrering av identitetsuppgifter. Trots detta är det alltså inget krav vid tilldelning av samordningsnummer att den enskilde inställer sig för ett personligt möte annat än när den enskilde själv ansöker om ett nummer.

¹⁶ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärden, *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar i välfärdssystemen*, rapport 5, s. 35–37.

¹⁷ Brå (2015), *Intyget som dörröppnare i välfärdssystemet*, rapport 2015:8, s. 93.

¹⁸ Se t.ex. *Ett säkert statligt ID-kort med e-legitimation* (SOU 2019:14), s. 29, 179, 232 och 401 samt prop. 2009/10:245, *Folkboföring av personer med anknnytning till internationella organ*, s. 15.

När identifiering sker utan personlig inställelse torde det vara vanligt att den som ska identifiera personen inte får ta del av identitetshandlingen i original utan i bästa fall en bestyrkt kopia. Om en identitetskontroll sker utan personligt möte saknas dessutom möjlighet att jämföra den fysiska personen med den ansiktsbild och andra uppgifter som en identitetshandling kan innehålla. En grundläggande och avgörande del av identitetskontrollen går alltså förlorad utan ett personligt möte. Utan ett sådant går det heller inte, med någon nu tillgänglig metod, att på något effektivt sätt koppla uppgifterna i en identitetshandling till en fysisk person. Det kan därför hävdas att det med dagens möjligheter är mycket svårt att styrka en persons identitet utan personlig inställelse, även om beviskravet inte alltid tillämpats på det sättet. Vad man kan göra utan ett personligt möte är snarare att styrka de uppgifter som framgår av en anmälan, begäran eller ansökan genom att kontrollera att dessa stämmer överens med uppgifter i t.ex. en identitetshandling eller ett så kallat SED (strukturerat elektroniskt dokument).¹⁹

Vid ett personligt möte kan myndigheten identifiera personen, granska handlingarna och samtidigt bekräfta att personen finns i Sverige. Ett personligt möte kan också tjäna till att ge möjlighet för myndigheten att ta en bild eller ett fingeravtryck av personen. Det möjliggör också att underskrift av en ansökan sker i närvaro av den myndighetsperson som tar emot ansökan (se t.ex. 1 § passförordningen [1979:664]).

Personlig inställelse har alltså flera fördelar för att få en säkrare identitetskontroll. Personlig inställelse medför dock en ökad arbetsbörda för myndigheten och kan förstås upplevas som en olägenhet för den enskilde. Krav på personlig inställelse riskerar också att motverka digitaliseringen och den ökade maskinhanteringen hos myndigheterna i

¹⁹ Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen ska kommunikation mellan institutionerna i EU: medlemsstater ske via elektroniskt utbyte. Detta sker inom ramen för EESSI (Electronic Exchange in Social Security Information). Genom EESSI får det elektroniska utbytet en gemensam infrastruktur. EESSI är alltså ett elektroniskt system som gör det möjligt för institutioner som ansvarar för uppgifter relaterade till socialförsäkringssamordningen att utbyta data elektroniskt mellan alla deltagande medlemsstater. Utbyte sker av uppgifter för alla socialförsäkringsgrenar som regleras av bestämmelserna om social trygghet i förordning 883/2004. För att standardisera utbytet finns ett antal givna strukturerade elektroniska dokument (SED) som ska användas i en bestämd ordning. Syftet är att se till att all korrekt information utbyts mellan institutioner utifrån behovet i typfallet. Genom en SED kan en medlemsstat t.ex. ställa frågor och ge svar som har betydelse för att kunna bestämma vilken medlemsstat som är behörig, dvs. i vilken stat en person ska vara försäkrad. Ett annat exempel är att medlemsstaterna genom SED:ar ställer frågor och ger svar gällande försäkringsperioder.

och med att en manuell prövning krävs. Skatteverket arbetar t.ex. med att framöver kunna hantera ansökningar och anmälningar om A-skatt och SINK maskinellt. Ett sådant arbete kan naturligtvis försvåras om man lägger till manuella moment, som personlig inställelse.

12.6.3 Myndigheternas syn på möjligheten att kräva personlig inställelse

Vi har under våren och sommaren 2020 ställt frågor i enkätform till de myndigheter som rekviderar flest samordningsnummer angående möjligheten att kräva personlig inställelse vid nummertilldelning. Enkäten har skickats till följande myndigheter: Skatteverket (beskattningsverksamheten), Polismyndigheten (inklusive passmyndigheten), Transportstyrelsen, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Bolagsverket. I enkäten tillfrågades myndigheterna bl.a. om det skulle vara möjligt att ställa krav på personlig inställelse vid tilldelning av samordningsnummer, och i så fall i ungefär hur stor andel av fallen det skulle vara möjligt. Frågorna har utgått från att den personliga inställelsen ska ske hos Skatteverket eller Polismyndigheten så att praktiska problem med genomförandet hos den egna myndigheten inte ska vara en faktor. De flesta ansåg att det skulle vara möjligt att ställa ett sådant krav i vissa fall, men endast Polismyndigheten (inklusive när myndigheten fullgör uppgift som passmyndighet) och Arbetsförmedlingen ansåg att det kan vara ett krav i samtliga fall när samordningsnummer rekvideras. Pensionsmyndigheten (som de senaste åren rekviderat drygt 600 samordningsnummer per år) har uppgett att det endast i undantagsfall skulle vara möjligt att kräva personlig inställelse eftersom personerna som de rekviderar nummer för befinner sig utomlands. Skatteverket har uppgett att merparten av dem som ansöker om A-skatt befinner sig i landet och att det skulle vara möjligt att kräva personlig inställelse i de fallen. När det gäller ansökan om SINK har Skatteverket uppskattat att mer än hälften av personerna rest från Sverige när ansökan kommer in och att det därför blir svårt att kräva personlig inställelse. Försäkringskassan har bedömt att det skulle vara möjligt att kräva personlig inställelse i de allra flesta fallen. I en liten del av fallen befinner sig personerna dock utomlands. Transportstyrelsen har uppgett att det för vissa ärendetyper (t.ex. körkortsärenden) skulle vara möjligt att kräva personlig inställelse i en majoritet av fallen, medan många

andra ärendetyper oftast avser personer som inte finns i landet (trafiktillstånd, erkännande av yrkeskvalifikationer, yrkeskompetensbevis m.fl.). CSN har bedömt att det går att kräva personlig inställelse i en stor del av fallen som rör ansökningar om studiemedel och studiehjälp för studier i Sverige. Personerna befinner sig då i de allra flesta fall i Sverige. Myndigheten har dock uppgett att det inte skulle vara möjligt att kräva personlig inställelse beträffande dem som kan ansöka om svensk studiehjälp utomlands och som inte bor eller studerar i Sverige. Många av dessa har ingen tanke på att resa till Sverige. Under de senaste åren handlar det om mellan 250 och 300 personer per år. Det är dock endast en mindre del av dessa personer som CSN behöver rekquirera samordningsnummer för. Vissa har ett nummer sedan tidigare och andra har inte tillräcklig koppling till Sverige för att få bifall på sin ansökan (då rekviderar CSN inte samordningsnummer).

Den vanligaste, och i princip enda, anledningen till att myndigheterna ansett att det inte skulle vara möjligt att kräva personlig inställelse är att personen befinner sig i ett annat land. Det har därutöver lyfts en problematik kring att personen inte alltid har något eget intresse av att medverka till att ett nummer kan rekquireras, vilket kan göra det svårt att kräva personlig inställelse i dessa fall. CSN har t.ex. uppgett att om personen av någon anledning väljer att inte inställa sig för identitetskontroll så kan myndigheten ändå inte avslå ansökan om studie-stöd om personen har rätt till det. Det har också framförts att ett krav på personlig inställelse kommer att fördröja ärendehandläggningen i viss mån.

12.6.4 Personlig inställelse bör bli en del av en stärkt identitetskontroll

Utredningens bedömning: Personlig inställelse bör bli en del av en stärkt identitetskontroll men är inte alltid möjligt att kräva.

Mot bakgrund av de problem som beskrivits i avsnitt 10.8 kan det konstateras att det behövs en stärkt kontroll i samband med att en person tilldelas ett nummer för att i största möjliga mån undvika att oriktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen. Som har framgått kan otillräckliga identitetskontroller skapa problem med dubbla identiteter och missbruk av samordningsnummer. Många av de beskrivna proble-

men med missbruk har sin grund i otillräcklig identitetskontroll vid tilldelningen. I den proposition som låg till grund för införandet av samordningsnummer påpekades att personnumret uppfattades som en inträdesbiljett till samhället och att tilldelning av personnummer måste grundas på en identitetskontroll som uppfyller höga anspråk på säkerhet. Eftersom man inte alltid kunde genomföra en sådan kontroll beträffande personer som inte var folkbokförda beslutades att denna grupp i stället skulle tilldelas samordningsnummer som inte var avsedda att spridas i samhället på samma sätt som ett personnummer. Samordningsnumret kan dock till viss del sägas ha blivit den inträdesbiljett till samhället som bara personnumret tidigare var. Åtminstone måste även de som inte är folkbokförda i landet men som vistas här kunna få en sådan inträdesbiljett till samhället med tanke på de krav på likabehandling med svenska medborgare som finns inom EU-samarbetet. En sådan inträdesbiljett måste, precis som vid folkbokföring, grundas på en identitetskontroll som uppfyller höga anspråk på säkerhet.

För att stärka nummersystemet och göra numren mer användbara i samhället är det enligt vår bedömning, trots de nackdelar som också finns, nödvändigt med en identitetskontroll vid personlig inställelse i vissa fall. Det framstår också som ett rimligt krav att ställa och ligger i linje med vad som krävs i samband med folkbokföring av personer som flyttar in till Sverige från utlandet. Personlig inställelse bör därför bli en del av den identitetskontroll som genomförs i samband med nummertilldelning. Sedan den 18 juni 2021 finns som tidigare nämnts en möjlighet för enskilda att ansöka om ett samordningsnummer. Vid en sådan ansökan krävs personlig inställelse men inte vid tilldelning av samordningsnummer i andra fall.

När ska personlig inställelse krävas för nummertilldelning?

Personlig inställelse är en metod som används i flera andra sammanhang för att bl.a. styrka identitet. Som exempel kan nämnas ansökan om pass eller identitetskort för folkbokförda, tilldelning av samordningsnummer efter egen ansökan och vid anmälan om flytt till Sverige i folkbokföringssammanhang. Även i de förslag som 2017 års ID-kortsutredning lagt fram om ett nytt statligt id-kort ska det krävas personlig inställelse.²⁰ Skatteverket har i tidigare promemorior övervägt om det

²⁰ *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* (SOU 2019:14).

bör införas någon form av ”extra styrkt” samordningsnummer. I promemorian Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn tänkte man sig ett ”extra styrkt” samordningsnummer som skulle kräva personlig inställelse och samma identitetskontroll som vid utfärdande av identitetskort.²¹ I den promemorian avfärdade Skatteverket dock idén med motiveringen att risken för missbruk av ostyrkta och styrkta samordningsnummer ändå skulle finnas kvar, och att vinsterna ur ett missbruksperspektiv inte skulle väga upp de ökade kostnaderna.²² I senare promemorior och rapporter har även Skatteverket förordat personlig inställelse för identitetskontroll.²³

Att kräva personlig inställelse vid tilldelning av nummer även efter begäran från myndigheter skulle minska risken för att de tilldelas på felaktiga grunder. Risken för missbruk skulle därigenom också minska och förtroendet för nummersystemet som sådant öka. Det medför fördelar inte bara för de myndigheter och organisationer som använder numren, utan även för den enskilde som tilldelats ett nummer. En bättre grundidentifiering skulle t.ex. kunna göra det möjligt att på sikt koppla en europeisk eID-handling till ett på så sätt kontrollerat nummer. En sådan möjlighet har tidigare avstyrkts av Skatteverket eftersom personlig inställelse inte varit en del av identifieringen vid tilldelning av samordningsnummer.²⁴ Identitetskontroll vid ett personligt besök är också normalt ett krav för utfärdare av e-legitimation med kvalitetsmärket Svensk e-legitimation. För att nå den högsta tillitsnivån är det ett undantagslöst krav att personens identitet kontrolleras vid ett personligt besök.²⁵

När det gäller personlig inställelse, som vi alltså anser ska bli en del av identitetskontrollen, har vi övervägt några olika alternativa lösningar. Personlig inställelse har tidigare inte varit ett krav vid tilldelning av samordningsnummer efter begäran från en behörig rekvirent. Det har varit upp till rekvirenten att avgöra om det krävs för att identiteten ska

²¹ Se lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige och tillhörande förordning samt Skatteverkets föreskrifter om identitetskort, SKVFS 2019:5 avseende vilka krav som ställs på identifiering i samband med ansökan om id-kort.

²² Skatteverkets promemoria Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn, s. 49. Ett sådant förslag omfattades möjligen heller inte av Skatteverkets uppdrag inom ramen för den promemorian.

²³ Se t.ex. Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället och Skatteverkets rapport En analys av samordningsnummer för beskattningsändamål, s. 32.

²⁴ Skatteverkets promemoria Fördjupad utredning rörande koppling mellan utländska eID-handlingar och svenska identitetsbeteckningar, s. 48.

²⁵ Myndigheten för digital förvaltning, Tillitsramverk för kvalitetsmärket Svensk e-legitimation, ärendenummer 2019-277, K5.10–12.

anses fastställd. Av de myndigheter som rekviderar samordningsnummer enligt den nuvarande huvudregeln (krav på att identiteten ska anses fastställd) är det endast Polismyndigheten och passmyndigheter som regelmässigt har personlig kontakt med personen som ska tilldelas ett samordningsnummer. Försäkringskassan kräver som huvudregel personlig inställelse när myndigheten rekviderar samordningsnummer. Inställelsen sker då vid Statens servicecenter.

Med beaktande av de svar vi fått från myndigheterna har vi övervägt bl.a. följande övergripande lösningar för hur personlig inställelse kan bli en del av identitetskontrollen i fler fall än vad som gäller i dag.

Personlig inställelse utan undantag

Att alltid kräva personlig inställelse vid nummertilldelning skulle göra det tilldelade numret som sådant betydligt säkrare och mer användbart för den enskilde. Det skulle också minska riskerna för felaktig tilldelning och risken för missbruk. På så sätt skulle de som använder ett nummer veta vilken identitetskontroll som ligger bakom numret, utan att behöva kontrollera detta mot folkbokföringsdatabasen.

I många fall när myndigheterna har ett behov av ett nummer för att undvika personförväxling är det dock inte möjligt att få till stånd ett personligt möte. Oftast beror detta på att personen inte finns i landet. Ibland kan det också bero på att personen i fråga inte har något eget intresse i att medverka till nummertilldelningen.

Om kraven ställs för högt och utan möjliga undantag kommer det att skapa problem för rekviderande organ. Att alltid kräva personlig inställelse för att tilldelas ett nummer skulle t.ex. kunna leda till att Skatteverket inte skulle kunna ta ut skatt från en person som inte inställde sig till ett sådant möte, eller att beskattningen i sådana fall skulle få skötas med interna beteckningar. Syftet med samordningsnumret är dessutom att tillgodose ett behov av en identitetsbeteckning även för personer som kanske aldrig kommer att befinna sig i landet. Redan de krav som i dag ställs för att ett samordningsnummer ska anses fastställt skapar i vissa fall problem för myndigheterna. Om t.ex. Transportstyrelsen inte får in de identitetshandlingar som krävs för att fastställa identitet, kan myndigheten inte rekvidera något samordningsnummer. Ett ägarbyte kan då inte registreras i vägtrafikregistret, som på grund av det kommer att visa en oriktig uppgift. Den typen av problematik

skulle bli större om personlig inställelse krävdes i samtliga fall. I flera situationer har personen som ska tilldelas ett nummer inget eget intresse av att ett nummer kan tilldelas, trots att myndigheten har ett sådant behov. En sådan person kommer troligen ofta inte att medverka till att inställa sig på ett personligt möte. Det kommer i sin tur att skapa problem för myndigheten om kravet på personlig inställelse är undantagslöst. SDG-förordningen²⁶ ställer också som huvudregel krav på att vissa förfaranden ska erbjudas helt online, vilket skulle kunna förhindra att man alltid kräver personlig inställelse om dessa nummer ska användas i dessa förfaranden.

Att det även i fortsättningen finns ett behov av att kunna tilldela ett nummer i vissa situationer trots att identiteten inte kunnat kontrolleras vid personlig inställelse är uppenbart. Om det behovet inte kan tillgodoses med ett samordningsnummer skulle myndigheterna bli tvungna att använda egna interna nummer, vilket skulle leda till förlorad spårbarhet. Vi bedömer sammantaget att ett undantagslöst krav på personlig inställelse vid tilldelning av nummer inte är ett möjligt alternativ. Det måste alltså enligt vår bedömning vara möjligt att ibland tilldela nummer även utan att det föregåtts av personlig inställelse.

Personlig inställelse när rekvisenten eller personen själv bedömer det nödvändigt

Behovet av att kunna kontrollera en persons identitet vid personlig inställelse finns inte i alla situationer och för alla personer som tilldelas samordningsnummer. En person som vistas här en längre tid, eller regelbundet under kortare perioder, utan att bli folkbokförd kan själv se ett behov av att få sin identitet kontrollerad vid ett personligt möte för att på så sätt få ett säkrare och mer användbart nummer. För andra personer, t.ex. en gästföreläsare eller någon annan med ett tillfälligt uppdrag som bara vistas i landet i några dagar, finns inte samma behov.

Skatteverket har i sin promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället föreslagit att en myndighet som begär tilldelning av samordningsnummer eller som använder ett redan tilldelat samordningsnummer i sin verksamhet bör kunna begära att personen inställer sig hos Skatteverket för kontroll av identiteten. Om den enskilde inte inställer

²⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.

sig för sådan kontroll ska begäran om tilldelning av samordningsnummer avslås. Även den enskilde själv ska enligt förslaget på egen begäran få inställa sig hos Skatteverket för identitetskontroll. Frågan om när personlig inställelse ska ske har i Skatteverkets tidigare förslag överlämnats till de myndigheter som rekviderar och använder samordningsnummer, och till den enskilde själv. Skatteverkets förslag liknar det system som Norge numera har för tilldelning av d-nummer, se avsnitt 10.9, och har också hämtat inspiration från det.

Att rekvisenten får villkora sin begäran om samordningsnummer med att personen inställer sig för identitetskontroll framstår i flera avseenden som ett välavvägt alternativ. Rekvisenten får då avgöra när det krävs personlig inställelse för användning av samordningsnumret. Så kan vara fallet om ärenden som den rekvisiterande myndigheten handlägger kräver en säker identifiering, t.ex. ärenden om utbetalning av välfärdsförmåner. Om personen inte inställer sig ska begäran om nummertilldelning avslås och rekvisenten får då avgöra om det är lämpligt att skicka en ny begäran om samordningsnummer utan villkor om personlig inställelse. Genom att begränsa kravet på personlig inställelse till när rekvisenten anser det behövt kan också den belastning som uppstår för den myndighet som ska kontrollera identiteten vid personligt möte begränsas något och enskilda behöver inte inställa sig för kontroll i de fall det inte bedöms nödvändigt.

En rekvisent bör med en sådan lösning också få möjlighet att begära att personen inställer sig för identitetskontroll när ett befintligt samordningsnummer ska användas i den egna verksamheten. Om t.ex. Bolagsverket får in en begäran om att en person med ett samordningsnummer som inte markerats med ”styrkt identitet” ska registreras som styrelseledamot i ett bolag bör verket, om det bedöms behövt, kunna begära att personen inställer sig för identitetskontroll vid ett personligt möte innan personen registreras i registret. Detsamma gäller om t.ex. Försäkringskassan får in en ansökan om en välfärdsförmån. Med en sådan lösning bör också en enskild kunna inställa sig personligen för identitetskontroll efter egen begäran för att på så sätt kunna få ett mer användbart nummer.

Denna lösning har som nämnts flera fördelar. Det blir ett flexibelt system som kan anpassas utifrån användarnas behov av identitetskontroll. Systemet blir dock något oförutsägbart och det kan av den enskilde upplevas godtyckligt när en rekvisent väljer att villkora begäran med personlig inställelse. Det finns också risker med att överlämna bedöm-

ningen av behovet till rekvisenten. Att kräva personlig inställelse kan potentiellt medföra fördröjning i handläggningen för rekvisiterande myndighet och det är inte otänkbart att man av den anledningen undviker att kräva personlig inställelse. Denna lösning innebär också att många kommer att tilldelas samordningsnummer utan att identiteten styrkts vid personlig inställelse, trots att det i många fall inte hade varit förenat med något större besvär att göra det i samband med tilldelningen. Det innebär att många samordningsnummer kommer att tilldelas efter en sämre identitetskontroll än vad som hade varit möjligt i det enskilda fallet, endast av den anledningen att rekvisiterande myndighet inte ansåg sig behöva en säkrare kontroll. Med ett sådant system tas inte hänsyn till att numret kan komma att användas för helt andra ändamål i ett senare skede.

Personlig inställelse när Skatteverket finner skäl för det

Man kan även tänka sig en lösning där Skatteverket får ansvar för att avgöra i vilka situationer personlig inställelse ska krävas i samband med tilldelning av samordningsnummer. Om det finns skäl för det skulle Skatteverket få förordna att den som nummertilldelningen avser ska styrka sin identitet vid personlig inställelse.

Fördelen med att överlämna ansvaret vid tilldelningen till Skatteverket är att en myndighet får det övergripande ansvaret. Det borgar för förutsägbara och likvärdiga bedömningar i liknande fall. Skatteverket har heller inget egenintresse i att underlåta att kräva personlig inställelse, trots att det kanske är påkallat, för att ärendehantering hos en annan myndighet ska bli smidigare. Känslan av godtycklighet för den enskilde kan också minskas jämfört med om ansvaret ligger på de enskilda rekvisiterande myndigheterna.

Skatteverket kan granska underlaget och bedöma om det finns brister som föranleder behov av personlig inställelse. Däremot kan det vara en svår uppgift för Skatteverket att avgöra vilket behov av säker identitetskontroll som finns hos rekvisenten i det enskilda fallet. Även om bifogade handlingar är fullgoda kan det finnas behov av en säkrare kontroll. Ett skäl för att förordna om personlig inställelse skulle då kunna vara om rekvisenten önskar det. Skatteverket skulle med en sådan lösning troligen behöva ta mycket stor hänsyn till vad rekvisenten anger

i det avseendet i sin begäran. I praktiken kan det på så sätt ändå bli rekvirenten som avgör i vilka lägen personlig inställelse ska krävas.

Även en sådan lösning bör kompletteras med en möjlighet för den enskilde eller den som senare använder numret i sin verksamhet att efter tilldelningen påkalla att identiteten styrks vid personlig inställelse.

Personlig inställelse – huvudregel med undantag

Ett alternativ vore att som huvudregel ställa krav på personlig inställelse för identitetskontroll, men att kravet under vissa förhållanden kan efterges. Samordningsnumret behöver numera fungera på ett liknande sätt som personnumret för den enskilde. Det är därför inte orimligt att kraven som ställs för tilldelning liknar dem som ställs vid folkbokföring av personer som anmäler flytt till Sverige.

En lösning med personlig inställelse som huvudregel skulle leda till att ett större andel av samordningsnumren föregåtts av en så ordentlig identitetskontroll som möjligt, jämfört med den lösning som diskuterats i föregående avsnitt. Regleringen skulle också bli mer lik den som i praktiken gäller vid folkbokföring efter inflyttning till landet.

Huvudregeln skulle dock bli en chimär om det inte också är möjligt att följa den i de flesta fallen. Flera av de myndigheter vi tillfrågat har uppgett att personlig inställelse inte bör vara huvudregel eftersom de har ett behov av att rekvirera nummer även utan sådan. Svaren vi fått på utskickade enkäter indikerar dock att det skulle vara möjligt att kräva personlig inställelse i många fall. Myndigheterna har inte i alla delar kunnat lämna några närmare detaljer om hur ofta det skulle vara möjligt. Det går heller inte att med säkerhet bedöma utifrån nu tillgängliga uppgifter. Om man bortser från de ”ostyrkta” nummer som i dag får tilldelas i vissa fall visar svaren ändå att det inte är orimligt att anta att det är möjligt att en betydande andel av samordningsnumren som tilldelas kan föregås av personlig inställelse. Det är därför inte av den anledningen orimligt att ha personlig inställelse som huvudregel.

Att som huvudregel kräva personlig inställelse skulle innebära att även en del fall som i sig inte kräver en så säker identifiering skulle behöva föregås av personlig inställelse. Det blir en administrativ börda både för den enskilde och för den myndighet som ska genomföra kontrollerna. Samordningsnummer tilldelas i första hand för att tillgodose

en myndighets behov, och i många fall har personen själv ett begränsat intresse av att medverka vid tilldelningen. Vissa personer som ska tilldelas samordningsnummer finns som nämnts inte i landet och kommer heller aldrig att göra det. För att samordningsnummer ska fylla de behov av nummer som myndigheterna har skulle en huvudregel om personlig inställelse därför behöva förenas med undantag.

Även en lösning där personlig inställelse är huvudregel men förenad med undantag bör kompletteras med en möjlighet för den enskilde eller den som använder numret i sin verksamhet att efter tilldelningen påkalla att identiteten styrks vid personlig inställelse.

12.7 Behov av nummer i olika situationer bör tillgodoses

12.7.1 Behovet av nummer med stärkt identitetskontroll

Vi har i avsnitt 12.6.4 bedömt att det bör krävas personlig inställelse som en del av en bättre identitetskontroll i vissa fall. Som tidigare nämnts har samordningsnummer hittills funnits i två ”nivåer”, styrkt och ostyrkt. Ingen av nivåerna kan dock sägas ha erbjudit någon garanti för att en säker identitetskontroll föregått nummertilldelningen. Även om en myndighet som använder ett samordningsnummer gör erforderliga kontroller mot folkbokföringsdatabasen och konstaterar att uppgifterna är styrkta är det inte möjligt att veta på vilket sätt identiteten faktiskt kontrollerats. Att en myndighet eller organisation som använder ett samordningsnummer inte erbjudits någon möjlighet att med säkerhet veta att en fullgod identitetskontroll föregått tilldelningen kan vara en förklaring till att numren heller inte blivit användbara i samhället på samma sätt som ett personnummer. Det finns därför behov av en stärkt identitetskontroll i samband med nummertilldelning för att på så sätt kunna få mer användbara nummer. En stärkt identitetskontroll bör ske bl.a. genom det nämnda kravet på personlig inställelse.

12.7.2 Behovet av nummertilldelning utan krav på personlig inställelse

Samordningsnummer kan tilldelas i många olika situationer och till en heterogen grupp. Det är inte möjligt att i alla situationer ställa samma krav på identitetskontrollen. För att tillgodose myndigheternas behov av en gemensam beteckning för personer kan det vara nödvändigt att medge nummertilldelning även i vissa situationer när identitetskontrollen måste begränsas till vad som är möjligt i det enskilda fallet. Det är t.ex. inte möjligt att i samtliga fall när det finns behov av ett nummer ställa krav på personlig inställelse. Bara för att det inte går att kräva personlig inställelse bör dock inte samtliga krav på identitetskontrollen slopas i dessa fall.

Många av de myndigheter som utredningen varit i kontakt med har uppgett att det alljämt finns ett behov av att kunna rekvirera nummer utan att ställa högre, eller lägre, krav på identitetskontrollen än i dag. Myndigheterna ser alltså ett behov av att kunna rekvirera nummer genom att t.ex. kopior av identitetshandlingar granskas, utan ett personligt möte. De menar att de fördelar som en gemensam beteckning medför överväger riskerna med en begränsad identitetskontroll. Försäkringskassan, Transportstyrelsen, CSN och Pensionsmyndigheten har t.ex. gett uttryck för att personerna som de rekvirerar samordningsnummer för i vissa fall befinner sig utomlands. Pensionsmyndigheten har uppgett att myndigheten alltid har behov av att begära nummertilldelning utan personlig inställelse och att det behovet är väsentligt och återkommande eftersom en stor del av personerna befinner sig i annat land. Försäkringskassan har uttryckt att det är av yttersta vikt att myndigheten kan rekvirera ett nummer även för personer som för tillfället inte befinner sig i Sverige. Personen kan då t.ex. identifieras genom en s.k. SED (strukturerat elektroniskt dokument) som Försäkringskassan ibland använder och som något förenklat återger de uppgifter som är registrerade om en person hos en myndighet i en annan medlemsstat. För Transportstyrelsens del handlar det även om att personer ibland inte har något som helst intresse av att bli registrerad som ägare till t.ex. en bil vilket gör att det kan uppstå problem för säljaren om köparen inte kan tilldelas ett samordningsnummer och därför inte kan registreras som ägare till bilen. Även i de fall personlig inställelse inte kan krävas bör det dock som huvudregel ställas krav på att identiteten kontrolleras i den utsträckning det är möjligt utan sådan

inställelse. Skyldigheter kan knytas även till ett nummer som tilldelats utan personlig inställelse. Om t.ex. Transportstyrelsen behöver begära ett nummer för att registrera en person som ägare till en bil är det viktigt att kontrollen inför tilldelning är så noggrann som möjligt, även om det i vissa fall inte är möjligt att kräva personlig inställelse. Numret och den information som finns kopplad till det kan behöva användas i ett senare skede för att t.ex. driva in fordonsskatt eller trängselskatt. Det finns alltså behov av att, precis som i dag, ställa krav på kontrollen även i de fall det inte går att få till stånd ett personligt möte.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 (SDG-förordningen) ställer också krav på att vissa förfaranden ska erbjudas helt online. Det ska t.ex. vara möjligt att ansöka om studiebidrag och studielån, registrera ett motorfordon och ansöka om pension helt online. Att förfarandet ska vara helt online innebär bl.a. att identifiering, undertecknande och slutlig inlämning ska kunna utföras elektroniskt på distans (se artikel 6 SDG-förordningen). Om samordningsnummer ska användas för dessa ärenden blir det således svårt att alltid kräva att en person inställer sig personligen för identitetskontroll i samband med att samordningsnummer ska tilldelas. Från huvudregeln om att vissa förfaranden ska erbjudas helt online finns dock undantag i SDG-förordningen. Om förfarandet i undantagsfall, motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset inom områdena allmän säkerhet, folkhälsa och bedrägeribekämpning, inte kan uppnås helt online, får medlemsstaterna kräva att användaren inställer sig personligen hos den behöriga myndigheten som ett led i förfarandet (artikel 6 p. 3 SDG-förordningen). I dessa undantagsfall ska medlemsstaterna begränsa denna fysiska närvaro till det som är absolut nödvändigt och objektivt motiverat samt säkerställa att övriga led i förfarandet kan utföras helt online. Förordningen ska tillämpas fullt ut från den 12 december 2023.

Myndigheternas behov av att rekvirera nummer utan personlig inställelse kan troligen minska genom andra åtgärder, t.ex. genom att erbjuda möjlighet att inställa sig för personligt möte även i utlandet (se nedan i avsnitt 13.3.4). Trots detta kan det dock konstateras att många myndigheter som i dag använder samordningsnummer har ett

behov av att ibland kunna rekvirera ett nummer även utan att personen inställer sig på ett personligt möte.

12.7.3 Behovet av nummertilldelning utan krav på identitetskontroll

Den tilldelning av samordningsnummer som nu sker trots att det råder osäkerhet om personens uppgifter grundas på att myndigheter behöver ett gemensamt begrepp för att undvika personförväxling och för kommunikation sinsemellan även i de fall när det inte är möjligt att göra någon säker identitetskontroll. Intresset av att ett nummer tilldelas har bedömts väga tyngre än intresset av att personens identitetsuppgifter kan fastställas i vissa situationer, nämligen inom rättsväsendet, för asylsökande och för registrering i beskattningsdatabasen. I dagsläget är det endast Skatteverkets beskattningsverksamhet och rättsväsendet som regelmässigt utnyttjar möjligheten att rekvirera nummer trots att det råder osäkerhet om personens identitet.

Man kan i och för sig ifrågasätta om ett nummer som är helt ostyrkt på ett effektivt sätt kan användas för att undvika personförväxling. När ett sådant tilldelas måste det dock finnas viss information om personen. Ett angivet efternamn och en angiven födelsetid krävs som regel.²⁷ Både Skatteverket och Polismyndigheten strävar efter att få så kompletta identitetsuppgifter som möjligt, även beträffande de ”ostyrkta” numren. Numret innehåller på så vis i vart fall viss information, också när det inte är möjligt att kontrollera informationen mot identitetshandlingar. Även om det endast finns ett fåtal uppgifter om en person tillgängliga ökar möjligheten att undvika personförväxling med ett gemensamt nummer.

Polismyndighetens registerförvaltning i Kiruna rekvirerar samordningsnummer från Skatteverket för hela rättsväsendet när det gäller ärenden i brottmålsprocessen. Polismyndigheten försöker fastställa personens identitet innan rekvirering sker. I normalfallet genom en legitimationshandling, såsom ett körkort, ett pass etc. I de olika verksamhetsstöd som används till förundersökningar och utfärdande av ordningsbot finns stöd för hanteringen. Vidare finns framtagna rutiner beskrivna på myndighetens intranät. Vid behov tillämpas internationella förfrågningar via etablerade kontaktvägar t.ex. Europol, Interpol

²⁷ I ett fåtal undantagsfall kan Skatteverket enligt uppgift till utredningen tilldela samordningsnummer utan angiven födelsetid. Numret registreras då på 000000-, eller i praktiken 000060-.

och utländska polismyndigheter genom utbyte av tillgänglig information, foto av fram- och baksida på eventuella id-handlingar, fingeravtryck, DNA-uppgifter, foto på person, noteringar av övriga kännetecken och annat som kan bidra till att fastställa personens verkliga identitet. Även exempelvis uppgifter om tatueringar, ärr, utländska adressuppgifter, telefonnummer etc. används. Om det råder tveksamhet rapporterar polisen upptäckta felaktigheter till Skatteverket för ändring eller sammankoppling till befintligt samordningsnummer. Polisen fortsätter alltså ofta att utreda personens identitet även efter att samordningsnummer tilldelats om identiteten vid rekviseringen var oklar.

Trots att numren kallas ”ostyrkta” betyder det alltså inte att de nödvändigtvis saknar information om personen. Numren kan alltså innehålla ”styrkta” uppgifter i flera delar, t.ex. avseende namn och födelse-tid medan det råder osäkerhet om medborgarskap. Även om det enda som man lyckas få fram är ett namn och en födelse-tid som inte kan styrkas mot handlingar, kan den informationen undvika personförväxling i viss mån.

Även om det är önskvärt att identiteten så långt som möjligt kan styrkas fyller även ett ”ostyrkt” nummer en viktig funktion för spårbarheten mellan myndigheterna, bl.a. i rättskedjan. Om något nummer inte alls kan tilldelas blir myndigheterna i stället hänvisade till att använda interna nummerserier eller andra lösningar vilket leder till att spårbarheten tappas helt. Det finns således även fortsättningsvis ett behov av att i vissa situationer kunna tilldela ett gemensamt nummer för personer utan att ställa krav på identitetskontroll.

12.7.4 Behov av nummer i tre olika nivåer

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av nummer i tre olika ”nivåer”. De olika nivåerna motsvarar olika krav på identitetskontrollen. Det behov av nummer som finns bör tillgodoses.

Det kan konstateras att det finns ett behov av tre ”nivåer” av samordningsnummer där olika krav ställs på identitetskontrollen. En nivå som ställer högre krav jämfört med i dag, en nivå som motsvarar dagens krav på att identitetsuppgifterna kontrollerats genom t.ex. granskning av kopior av identitetshandlingar och en lägsta nivå där nummer kan

tilldelas trots att det inte är möjligt att kontrollera några uppgifter alls. Vi anser att behoven av nummertilldelning i alla dessa situationer bör tillgodoses.

För att stärka systemet med samordningsnummer måste identitetskontrollen stärkas. Det är vidare uppenbart, såväl utifrån vad som tidigare framkommit och utifrån vad myndigheterna uppgett till oss inom ramen för denna utredning, att det finns ett behov hos många myndigheter att kunna begära samordningsnummer även utan att högre krav på identitetskontrollen ställs än i dag. Det är t.ex. inte möjligt för vissa myndigheter att kräva personlig inställelse som en del i en stärkt identitetskontroll i alla situationer. För vissa myndigheter gäller det i de allra flesta fall (t.ex. Pensionsmyndigheten). Andra myndigheter har möjlighet att kräva personlig inställelse i nästintill samtliga fall (t.ex. Arbetsförmedlingen). Anledningen till att myndigheterna anser att det inte är möjligt att kräva personlig inställelse är nästan uteslutande att personen inte befinner sig i landet. Detta behov kan visserligen till viss del tillgodoses genom de förslag vi lämnat som möjliggör personlig inställelse vid en passmyndighet i ett annat land i samband med tilldelning av nummer (se avsnitt 13.3.4). När det inte är möjligt att kontrollera identitet vid ett personligt möte får man med dagens möjligheter falla tillbaka på att granska kopior av identitetshandlingar som kan skickas in till myndigheterna.²⁸ Det är den metod som i dag använts i de allra flesta fall vid tilldelning av samordningsnummer där identiteten ansetts fastställd. Om det inte även i fortsättningen finns en möjlighet att ibland nöja sig med den identitetskontroll som går att genomföra på distans kommer många myndigheter att ibland behöva använda egna beteckningar eller nummer för att fylla det behov som finns. Det medför förlorad spårbarhet och större förväxlingsrisk. Det kommer t.ex. att leda till att en person som har kontakt med flera myndigheter får flera olika interna nummer, utan möjlighet att koppla ihop dessa. Det kan också, beroende på hur de interna nummerserierna utformas, medföra att olika personer får samma nummer och på så sätt riskerar att förväxlas med varandra. En sådan problematik finns t.ex. i dag mellan olika skolor och kommuner som tilldelar s.k. TF-nummer (se mer om detta i 16 kap.). Det är enligt vår mening inte en önskvärd utveckling. Det bör därför även i fortsättningen vara möjligt att rekvirera nummer utan personlig inställelse

²⁸ Försäkringskassan använder i dag också s.k. SED:ar (strukturerade elektroniska dokument) för att identifiera personer på distans.

när det inte är möjligt eller rimligt att kräva personlig inställelse. Kontrollen får då, som nu, oftast ske genom granskning av identitetshandlingar eller kopior av sådana.

För närvarande råder det osäkerhet om identiteten vid tilldelning av cirka hälften av alla samordningsnummer. De har alltså tilldelats med stöd av regleringen i nuvarande 5 a § andra stycket folkbokföringsförordningen där det inte finns något krav alls på att personuppgifter ska finnas tillgängliga eller vara styrkta med identitetshandlingar. Som framgått finns alltså ett behov av att kunna tilldela nummer trots att det råder sådan osäkerhet om identiteten. Att även i en sådan situation kunna tilldela ett gemensamt nummer har många fördelar jämfört med att myndigheterna hänvisas till att använda interna beteckningar, t.ex. vid beskattning och för hantering inom rättsväsendet. Det bör därför enligt vår bedömning också alltså finnas möjlighet att under vissa omständigheter tilldela ett nummer trots att identiteten och identitetsuppgifterna är helt ostyrkta.

12.8 Identitetskontroll i tre nivåer – övervägda alternativ

12.8.1 Samordningsnumret ska i dag fylla många funktioner

Utredningens bedömning: Nummer i olika ”nivåer” måste på ett tydligt sätt kunna särskiljas från varandra.

Samordningsnummer kan numera begäras direkt av en enskild och syftar inte längre bara till att tillgodose myndigheternas behov. Det har förtydligats att numret är en identitetsbeteckning. Samordningsnumrets användningsområde har därigenom blivit väldigt brett, på ett sätt som man inte räknade med när det infördes. Det ska å ena sidan fungera som en säker identitetsbeteckning som aktörer i samhället ska kunna lita på och helst ska det inte vara svårare för en person med samordningsnummer att tillgodogöra sig olika tjänster än för den som är folkbokförd och har personnummer. Samtidigt har samordningsnumret fungerat som en beteckning när inga identitetsuppgifter alls har kunnat kontrolleras för att t.ex. kunna beskatta en person som lämnat landet. Den senare funktionen rimmar illa med att sam-

ordningsnumret är en identitetsbeteckning, det behöver endast bära knapphändig och verifierad information om personens identitet.

Det är därför vår bedömning att det på ett klart och tydligt sätt måste framgå att ett ”ostyrkt” nummer är just detta och att ett nummer som föregåtts av en fullgod kontroll är någonting annat. Detta måste också få ett sådant genomslag i samhället att numren inte används på samma sätt oberoende av vilken identitetskontroll som ligger bakom.

12.8.2 Kunskapen om skillnaderna mellan olika samordningsnummer är fortfarande låg

Vi har tidigare nämnt att det finns en bristfällig kunskap om samordningsnummer i samhället vilket också har uppmärksammats vid ett antal tillfällen tidigare. I Folkbokföringsutredningens betänkande *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60) antogs att man skulle komma till rätta med problemen genom att samordningsnumren togs in i SPAR så att fler aktörer fick möjlighet att ta del av information kring personer med samordningsnummer. Problemen upphörde dock inte och på senare tid har t.ex. Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden uppmärksammat problematiken i sitt betänkande (SOU 2017:37). Där konstateras att det finns stora kunskapsbrister när det gäller skillnaden mellan ett samordningsnummer som tilldelats när personens identitet kan anses fastställd och ett samordningsnummer som tilldelas trots att personens identitet inte kan anses fastställd enligt det undantag som finns för bl.a. Skatteverket och Polismyndigheten. Det konstateras vidare att det finns stor risk att de aktörer som använder samordningsnummer som tilldelats trots att personens identitet inte kan anses fastställd inte kontrollerar nödvändiga uppgifter innan de läggs till grund för olika åtgärder och beslut.²⁹

Det har sedan dess genomförts ytterligare åtgärder för att förbättra kunskapen om samordningsnummer i samhället. Regeringen gav 2017 ett uppdrag till Skatteverket att vidta åtgärder bl.a. för att förbättra kunskapen hos olika aktörer och hos enskilda om samordningsnumren. Inom ramen för regeringsuppdraget har Skatteverket vidtagit flera åtgärder för att förbättra och utöka den information som myndigheten tillhandahåller när det gäller samordningsnummer. Till-

²⁹ *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 269.

sammans med planerade åtgärder bedömde Skatteverket i sin redovisning av uppdraget i den delen att åtgärderna sammantaget skulle medföra att informationen om samordningsnummer i samhället förbättras för myndigheter, företag och enskilda.³⁰ Trots dessa insatser gör de flesta myndigheter som vår utredning varit i kontakt med fortfarande inte någon skillnad mellan ett ”ostyrkt” och ett ”styrkt” samordningsnummer. Ofta kontrolleras det inte alls vilka uppgifter hänförliga till numret som styrkts eller vilken identitetskontroll som ligger bakom, trots att detta aviseras från Skatteverket till dem som hämtar information via Navet. Till exempel kan nämnas att Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Bolagsverket och Pensionsmyndigheten under våren 2020 uppgett till utredningen att de fortfarande inte kontrollerar vilka uppgifter kopplade till ett samordningsnummer som är styrkta innan det används.³¹ Det kan således konstateras att kunskapen om skillnaderna mellan olika samordningsnummer fortfarande är låg. Kunskapsbristen har också blivit tydlig i den debatt om samordningsnummer som förekommit i media och i politiska sammanhang under hösten och vintern 2019/2020. Kunskapsbristerna har möjliggjort att ”ostyrkta” samordningsnummer kunnat spridas på ett icke önskvärt sätt i samhället. Detta kan i sin tur bidra till att minska förtroendet för systemet med samordningsnummer och på så sätt göra dem mindre användbara.

Trots omfattande insatser för att öka kunskapen om samordningsnummer i samhället har detta ännu inte gett önskad effekt. Man måste i och för sig kunna förvänta sig att myndigheterna som använder numren gör vad som krävs för att numren kontrolleras och används på avsett vis. Mot bakgrund av hur det sett ut tidigare måste man dock vid utformningen av ett nytt system beakta risken för att kontroller mot databasen inte alltid kommer att ske när numren används.

12.8.3 Alternativa system har övervägts

För att systemet med samordningsnummer ska fungera tillfredsställande är det av största vikt att de aktörer som använder numren tillgodogör sig den information som finns tillgänglig om vilken identitetskontroll som ligger bakom tilldelningen. För att åstadkomma ett så

³⁰ Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 52 f.

³¹ Det kan nämnas att Försäkringskassan lämnat uppgift om att myndigheten under hösten 2020 inlett ett internt arbete för att förbättra rutinerna på bl.a. detta område.

säkert system som möjligt, med utgångspunkt i att vi bedömer att det ska vara möjligt att tilldela nummer med tre olika krav på identitetskontrollen, har vi övervägt och också utformat preliminära förslag avseende några olika alternativ. Ett alternativ som vi på så sätt övervägt är att samordningsnummer tilldelas i samtliga fall och att de markeras i tre olika säkerhetsnivåer i folkbokföringsdatabasen. Ett annat alternativ är att de som styrkt sin identitet efter en stärkt identitetskontroll tilldelas personnummer och att samordningsnumret får tillgodose behov av nummertilldelning i övriga fall. Två ytterligare alternativ som vi övervägt bygger på ett system där ett nytt nummer införs för att tillsammans med samordningsnumret tillgodose de behov av nummertilldelning som finns. Det ska också nämnas att inom ramen för respektive alternativ har vi övervägt många olika lösningar, dessa redovisas dock inte i sin helhet i betänkandet. Det finns t.ex. flera olika möjligheter när det gäller vad som ska krävas för att nå upp till de olika nivåerna, i vilka situationer personlig inställelse ska krävas och under vilka förutsättningar ett nummer ska kunna tilldelas efter en begränsad kontroll och vilka som ska få möjlighet att begära osäkrare nummer. Nedan följer en kort genomgång av olika övergripande alternativ som vi förkastat.

Samordningsnummer i tre nivåer

Vi har övervägt ett system liknande det som tillämpas i Norge och som Skatteverket lade fram i sin promemoria Samordningsnumrets funktion i samhället där samordningsnumret kan registreras i tre olika nivåer beroende på vilken kontroll av personuppgifter och identitet som ligger bakom samordningsnumret. Ett sådant förslag skulle gå ut på att identitetskontrollen registreras i tre olika nivåer och med tre olika benämningar. I ett sådant system skulle de samordningsnummer som tilldelats efter en stärkt identitetskontroll kunna markeras med ”styrkt identitet” i folkbokföringsdatabasen, de samordningsnummer som tilldelats efter en granskning av t.ex. kopior av identitetshandlingar markeras med ”sannolik identitet” och samordningsnummer som tilldelats trots att identiteten är helt osäker markeras med ”osäker identitet”. De som använder ett samordningsnummer får på så sätt ett underlag för att avgöra om identitetsuppgifterna måste kontrolleras ytterligare innan numret läggs till grund för åtgärder. Det är en i teorin

bra lösning och skulle, rätt använt, kunna hindra att samordningsnummer sprids i samhället på ett sätt som inte är tänkt. Lösningen skulle heller inte kräva några större omställningar i de it-system som hanterar numren.

Ett sådant system riskerar emellertid att bli mer komplicerat än dagens och ställer höga krav på att de som använder numren förstår och också kontrollerar vilken typ av samordningsnummer de har framför sig. Den kontrollen har hittills inte fungerat tillfredsställande. Vi anser därför att det på något tydligare sätt bör gå att särskilja nummer som tilldelas utifrån hur säker identitetskontroll som föregått tilldelningen. Vi bedömer därför att endast en nivåindelning inte blir ett tillräckligt tydligt system, med bristande säkerhet och användbarhet som möjliga följder.

Personnummer till dem som styrkt sin identitet

Om en person har styrkt sin identitet efter en, jämfört med i dag, stärkt identitetskontroll bör personens identitet vara i princip lika säkerställd som beträffande en person som ska folkbokföras i samband med flytt till Sverige. Vi har mot den bakgrunden övervägt om de som på så sätt styrkt sin identitet ska tilldelas ett personnummer, trots att de inte uppfyller kraven för att folkbokföras i 3 och 4 §§ folkbokföringslagen. Det skulle innebära att även personer som inte är bosatta i landet kan tilldelas personnummer.

Personnumret är en känd och allmänt använd identitetsbeteckning. Om även personer som styrkt sin identitet på ett tillförlitligt sätt tilldelas personnummer, trots att de inte är bosatta här, kommer de sannolikt omedelbart att uppleva att det är enklare att leva och verka i det svenska samhället. Tillvaron i landet för personer som får ett personnummer kommer att underlättas betydligt. Det skulle ge en omedelbar effekt, på ett sätt som är svårt att uppnå med andra förslag. Även om andra lösningar också kan underlätta på samma sätt kommer sådana förslag troligen att få fullt genomslag i samhället först efter en tid.

En lösning där personer som styrkt sin identitet tilldelas personnummer skulle också vara positiv för Sveriges internationella åtaganden. Den kritik som riktats mot Sverige och de problem som tas upp

bl.a. i tidigare nämnda EU-pilotärenden³² skulle troligen inte längre vara aktuell.

En viktig skillnad mellan personnummer och nuvarande samordningsnummer är dock att de som tilldelas personnummer måste vistas i landet i sådan omfattning att kravet på dygnsvila i 3 § första stycket folkbokföringslagen är uppfyllt. Dessutom krävs i regel att personen har rätt att vistas i Sverige för att bli folkbokförd och få personnummer. De har således alltid en väldigt stark anknytning till Sverige. De personer som i dag kan tilldelas personnummer trots att de inte är folkbokförda här (18 b § folkbokföringslagen) har också de sådan stark anknytning till landet. En person som tilldelas ett samordningsnummer efter begäran från t.ex. en myndighet behöver inte ha en stark anknytning till landet och inte heller någon rätt att vistas här, även om identiteten styrkts på ett tillförlitligt sätt. Om alla som i samband med nummertilldelning styrker sin identitet på ett sådant sätt tilldelas personnummer kommer det att leda till att många fler personnummer tilldelas än i dag. Många personnummer kommer då endast att användas under en väldigt begränsad tid, ibland bara för ett ärende. Det skulle skapa större bekymmer med att nummerserierna tar slut, vilket redan i dag är ett problem. Kopplingen mellan att personen faktiskt varit bosatt i landet och personnumret skulle också försvinna om även andra tilldelades personnummer. Olika myndigheter har olika rutiner för att kontrollera om en person är bosatt och folkbokförd i landet. Om även personer som inte är folkbokförda och bosatta i landet tilldelas personnummer om de styrkt sin identitet kan det därför – beroende på myndigheternas kontrollrutiner – innebära en större risk att dessa personer exempelvis får förmåner som de inte har rätt till. Det skulle då bli viktigt att det kontrollerades vilken typ av personnummer den aktuella personen tilldelats. Det kan i sin tur innebära en risk för ett ökat utflöde av allmänna medel och för kostnader för att ändra rutiner hos myndigheterna.³³ I folkbokföringsdatabasen registreras ett stort antal uppgifter om personer som folkbokförs och därmed också får ett personnummer. Uppgifterna ska som regel vara styrkta för att Skatteverket ska registrera dem. Det registreras inte lika många uppgifter om personer som inte är folkbokförda. Såväl enskilda som vissa myndigheter har även en skyldighet att lämna uppgifter om nya eller ändrade förhållanden om folkbok-

³² Se t.ex. EUP[2016]8967, EUP[2018]9384 och EUP[2019]9455.

³³ Se bedömningen i *Personnummer och samordningsnummer* (SOU2008:60), s. 134.

förda. Om även andra än folkbokförda tilldelas personnummer kan användare inte vara säkra på vilka uppgifter som finns registrerade om en person med personnummer utan att kontrollera detta mot folkbokföringsdatabasen.

Vi bedömer sammantaget att en person som inte uppfyller kravet på bosättning i landet inte bör tilldelas ett personnummer även om han eller hon styrkt sin identitet på ett tillförlitligt sätt.

12.8.4 Ett nytt nummer införs

Utredningens förslag: En ny identitetsbeteckning, identitetsnumret, införs.

Ett nytt nummer behövs – olika alternativ

Att enbart ha en markering i folkbokföringsdatabasen som visar vilken identitetskontroll som föregått nummertilldelningen har tidigare inte fungerat på önskat sätt. Om ytterligare en ”nivå” ska rymmas i systemet med samordningsnummer riskerar systemet att bli ännu otydligare. Vi bedömer därför att det måste göras en tydligare skillnad mellan de olika ”nivåerna” än att endast markera detta i databasen.

Det allra tydligaste systemet skulle möjligen vara att införa två nya nummer vid sidan av samordningsnumret. På så sätt skulle det finnas tre olika nummer som var för sig skulle garantera en viss nivå på identitetskontrollen i samband med att numret tilldelas. Att införa två nya nummer skulle däremot också bidra till att systemet av den anledningen blev rörigare och det skulle troligen också bli väldigt dyrt att anpassa alla system. För att på ett tydligt sätt kunna särskilja vissa nummer från andra bedömer vi dock att det är nödvändigt att införa ett nytt nummer som vid sidan om samordningsnummer kan tilldelas personer som inte är eller har varit folkbokförda i landet. Vi har i det avseendet övervägt och tagit fram preliminära förslag för främst två olika lösningar. Ett alternativ är att införa en ny personbeteckning som kan tilldelas personer trots att identiteten är helt ostyrkt. Det numret skulle i så fall i stort motsvara ”ostyrkta” samordningsnummer som i dag kan tilldelas med stöd av 5 a § andra stycket folkbokföringsförordningen och förslagsvis kallas administrationsnummer. Sam-

ordningsnumret skulle då få tillgodose behovet av nummertilldelning i övriga fall, de två säkrare ”nivåerna”. Ett annat alternativ är att införa en ny identitetsbeteckning, förslagsvis identitetsnummer, som kan tilldelas efter en jämfört med i dag starkare identitetskontroll. Samordningsnumret skulle då alltså få tillgodose de två osäkrare ”nivåerna”. Det handlar alltså snarast om vilket nummer man på ett tydligare sätt vill skilja ut från de andra, det som är helt ostyrkt, eller det som föregåtts av den starkaste identitetskontrollen.

Alternativet administrationsnummer vid osäker identitet

Den tilldelning av samordningsnummer som nu sker trots att det råder osäkerhet om personens uppgifter grundas på att myndigheter behöver ett gemensamt begrepp för att undvika personförväxling och för kommunikation sinsemellan. För att stärka samordningsnumrets ställning i samhället har vi övervägt om samordningsnumret verkligen ska tillgodose behovet av nummertilldelning när identitetsuppgifterna är så osäkra. Behovet skulle då i stället tillgodoses genom en ny personbeteckning, administrationsnumret. Ett sådant nummer skulle kunna fungera som en personbeteckning för att myndigheter ska kunna undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer. Det skulle alltså inte vara avsett att få allmän spridning i samhället på samma sätt som ett samordningsnummer och heller inte bli användbart på samma sätt för den enskilde.

Genom att på så sätt skilja ut de ”ostyrkta” numren från de övriga skulle man kunna begränsa spridningen av dessa nummer och minska missbruk av nummer som är helt ostyrkta. Man skulle kunna komma tillrätta med den problematik som finns i dag att vissa myndigheter använder ett helt ”ostyrkt” nummer på samma sätt som ett som är tilldelat efter en fullgod identitetskontroll.

Med ett sådant system skulle samordningsnumret tillgodose de två säkrare ”nivåerna”. Samordningsnumret skulle då bli säkrare och mer användbart än vad som är fallet i dag. De som använder ett samordningsnummer kan då vara säkra på att det inte är helt ostyrkta uppgifter som ligger bakom numret. Systemet skulle däremot inte erbjuda användarna något nummer som garanterar att en fullgod identitetskontroll har gjorts, även om man kan utforma systemet så att de flesta sam-

ordningsnummer skulle ha föregåtts av en sådan. Vissa samordningsnummer skulle alltjämt behöva tilldelas efter t.ex. en kontroll av kopior av identitetshandlingar och utan stärkt identitetskontroll, t.ex. genom personlig inställelse. För att vara säker på vilken identitetskontroll som ligger bakom ett samordningsnummer kommer det då alltjämt att krävas att användaren kontrollerar uppgifterna mot folkbokföringsdatabasen. Utan en sådan kontroll riskerar man sammanblandning mellan den säkraste ”nivån” och ”mellannivån”. Numret i sig kommer då inte att garantera annat än en mellansäker identitetskontroll.

Alternativet identitetsnummer vid säker identitet

För att tilltron till nummersystemet som helhet ska bli så stor som möjligt bör det säkraste numret, precis som ett personnummer grundas på en kontroll som uppfyller höga anspråk på säkerhet. Vi har därför övervägt om de som genomgått en stärkt identitetskontroll ska tilldelas en ny identitetsbeteckning, identitetsnummer. Om systemet på så sätt erbjuder användarna ett säkert nummer som i sig garanterar att en fullgod identitetskontroll ligger bakom numret kommer numret i sig att bli mer användbart för den enskilde. Det skulle minska riskerna för felaktig tilldelning av sådana nummer och i sin tur risken för missbruk. På så sätt skulle de som använder ett nummer också veta vilken identitetskontroll som ligger bakom numret, utan att behöva kontrollera detta mot folkbokföringsdatabasen.

Skatteverket har inom ramen för utredningen förordat ett absolut krav på personlig inställelse och styrkt identitet för tilldelning av det säkraste numret och att ett annat nummer får tillgodose behoven i övriga fall.

I vissa fall när myndigheterna har ett behov av ett nummer är det inte möjligt att få till stånd en fullgod identitetskontroll. I de fallen skulle myndigheterna med denna lösning i stället få begära tilldelning av ett samordningsnummer. Nackdelen med lösningen blir i stället att samordningsnumret då skulle behöva tillgodose det behov av nummer som finns trots att identiteten och de angivna personuppgifterna är mycket osäkra (t.ex. för beskattning och lagföring) samtidigt som det kommer att behöva tilldelas i vissa fall för t.ex. utbetalning av studiemedel eller välfärdsförmåner. För att det ska vara möjligt att få information om vilken identitetskontroll som ligger bakom ett sam-

ordningsnummer måste numren med den lösningen registreras i två olika ”nivåer”. Det finns då en risk för att ett helt ”ostyrkt” nummer läggs till grund för viktiga åtgärder, t.ex. utbetalningar från välfärds-systemen, om erforderliga kontroller inte görs mot folkbokförings-databasen. Det kommer därför även i fortsättningen att vila ett stort ansvar på användarna att göra kontroller mot folkbokföringsdatabasen i de sammanhang man väljer att godta ett samordningsnummer. Dessa kontroller har hittills inte fungerat tillfredsställande beträffande samordningsnummer, trots att informationen redan i dag aviseras från Skatteverket.

Vår bedömning

Det är enligt vår uppfattning viktigt att de osäkrare numren i så liten utsträckning som möjligt kommer till användning i situationer där en säker identitetskontroll behövs. Med ett nytt identitetsnummer erbjuds de som använder numret ett alternativ som garanterar en fullgod identitetskontroll. Det kommer att leda till att numret som sådant blir mer användbart än det nuvarande samordningsnumret för den enskilde. Samordningsnumret får även i fortsättningen tillgodose behovet av nummertilldelning i situationer när den enskilde inte genomgått en lika säker identitetskontroll. Det blir då upp till användarna att på annat sätt göra de kontroller som behövs om man väljer att godta, eller behöver godta, ett samordningsnummer i sin verksamhet. Vi bedömer att ett system med identitetsnummer på ett bättre sätt än alternativet med administrationsnummer kan tillgodose behovet av en säker identitetsbeteckning. Ställs krav på identitetsnummer i de fall en säker identitetskontroll behövs, och kontrolleras samordningsnummer mot folkbokföringsdatabasen, kan de behov av nummer som finns tillgodoses på ett säkert sätt. Vi föreslår därför att ett nytt nummer, identitetsnumret, ska införas. Det ska kunna tilldelas en person som inte är eller har varit folkbokförd och som genomgått en säkrare identitetskontroll med personlig inställelse. De närmare detaljerna kring våra förslag framgår av kommande kapitel.

13 Identitetsnummer – en ny identitetsbeteckning

13.1 Ett nytt identitetsnummer

13.1.1 Inledning

Trots att åtgärder har vidtagits för att förbättra systemet med samordningsnummer har enskilda fortsatt att uppleva problem i avsaknad av ett personnummer. Även personer som av olika anledningar vistas i landet, utan att för den skull uppfylla kraven för att bli folkbokförda här, har behov av en säker och användbar identitetsbeteckning. Samordningsnumret har hittills inte fullt ut fyllt det behovet. De ändringar som trätt i kraft den 18 juni 2021 har bl.a. gett enskilda möjlighet att ansöka om samordningsnummer vilket kan antas bidra till att det blir enklare för den som har ett faktiskt behov av ett nummer att få ett sådant. Den åtgärden i sig kan dock inte förväntas lösa alla problem som enskilda upplevt. Även myndigheter som använder gemensamma nummer har ett behov av en säkrare och mer pålitlig identitetsbeteckning än samordningsnumret hittills varit. Användningsområdet och behoven av samordningsnummer har utvidgats sedan numren infördes. Vid valet av vilken beteckning samordningsnumret skulle få påtalades att det inte främst var till för att utvisa en persons identitet varför beteckningen identitetsnummer bedömes vara missvisande.¹ Nu är situationen en annan, den enskildes perspektiv måste beaktas, och det finns ett behov av ett nummer som även utvisar en persons identitet. Vi bedömer därför att ett nytt identitetsnummer ska införas, vid sidan om samordningsnummer.

Identitetsnumret är avsett att fungera på i stort sett samma sätt som ett samordningsnummer, med den skillnaden att det ska vara säkrare och därmed bli mer användbart i samhället för den enskilde på ett sätt

¹ Prop. 1997/98:9 *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer m.m.*, s. 80.

som snarare är jämförbart med personnumret. Förutom att tillgodose de begärande aktörernas behov, är numret alltså även avsett att tillgodose den enskildes behov av en säker identitetsbeteckning. Det är dock viktigt att även i detta sammanhang påpeka att identitetsnumret, precis som samordningsnumret, inte ger några rättigheter i sig.

I detta kapitel redogörs närmare för de grundläggande kraven för tilldelning av identitetsnummer och hur numret ska utformas. Bestämmelserna förs tillsammans med bestämmelserna om samordningsnummer in i den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

13.1.2 Grundläggande krav för tilldelning av identitetsnummer

Utredningens förslag: En person som inte är eller har varit folkbokförd får tilldelas ett identitetsnummer som identitetsbeteckning.

Skatteverket får tilldela en person ett identitetsnummer efter begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer eller efter ansökan av en enskild som har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning.

I huvudsak innebär våra förslag att ett identitetsnummer ska kunna tilldelas under samma förutsättningar som ett samordningsnummer i dag, men först efter en förstärkt identitetskontroll. Det innebär att flera bestämmelser som hittills gällt för tilldelning av samordningsnummer bör gälla för tilldelning av identitetsnummer. För att kunna tilldelas ett identitetsnummer krävs det alltså att personen inte är eller har varit folkbokförd. Däremot ska det inte finnas något hinder mot att en person som tidigare tilldelats ett samordningsnummer också tilldelas ett identitetsnummer. Numren bör i en sådan situation kopplas samman i folkbokföringsdatabasen så att det finns en hänvisning mellan dem. Det kan också finnas skäl för att samordningsnumret förklaras vilande i en sådan situation (se avsnitt 15.5.3). Skatteverket föreslås få tilldela ett identitetsnummer efter begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer eller efter ansökan av en enskild som har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning. Som en följd av detta försvinner möjligheten för en enskild att ansöka om ett samordnings-

nummer. Bestämmelserna om när en enskild ska kunna tilldelas ett identitetsnummer efter egen ansökan ska dock ha samma innebörd som nu gällande bestämmelser om en enskilds ansökan om samordningsnummer i 18 a § andra stycket 2 folkbokföringslagen (1991:481). De uttalanden som gjorts i de förarbeten som ligger till grund för dessa bestämmelser blir således även applicerbara på våra förslag.² Det förtydligas också att identitetsnumret, liksom personnumret, är en identitetsbeteckning. De grundläggande kraven för tilldelning av identitetsnummer förs in i 1 kap. 1 § och 2 kap. 1 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

13.2 Identitetskontroll vid tilldelning av identitetsnummer

13.2.1 Styrkt identitet krävs

Utredningens förslag: För att en person ska tilldelas identitetsnummer krävs att dennes identitet styrkts.

Beviskravet – en enhetlig terminolog

Uttrycken ”fastställd identitet”, ”styrkt identitet” och att ”det inte råder osäkerhet om” en persons identitet används som tidigare beskrivits ofta omväxlande när det handlar om samordningsnummer, trots att någon skillnad inte varit avsedd. ”Fastställd” identitet brukar i andra sammanhang anses ge uttryck för samma höga beviskrav som ”styrkt” identitet.³ Att flera olika uttryckssätt används för samma sak skapar förvirring. Några vägledande uttalanden kring varför olika begrepp används i folkbokföringsförordningen finns inte i förarbetena. Vi menar att det är lämpligare att konsekvent använda ett uttryck när samma sak avses.

Som framgår av avsnitt 12.5 används i många andra sammanhang beviskravet styrkt när det gäller identitet (t.ex. ansökan om id-kort för folkbokförda, pass och nationellt id-kort). Enligt Skatteverkets rutiner krävs det också normalt att personen styrker sin identitet i sam-

² Se prop. 2020/21:160, *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 49 ff. och 98 f.

³ Se t.ex. MIG 2016:6.

band med folkbokföring efter inflyttning till landet (se avsnitt 4.4.4). Det kommer att ställas högre krav på vad ett identitetsnummer ska kunna användas till jämfört med vad som var avsikten med samordningsnumret när det infördes. Identitetsnumret ska i många avseenden fungera på samma sätt som ett personnummer ur den enskildes perspektiv. Det är därför angeläget att det ställs samma höga krav på identitetskontrollen vid tilldelning av identitetsnummer som vid tilldelning av personnummer för att tilltron till identitetsnumret som identitetsbeteckning ska upprätthållas.⁴ Det bör alltså som huvudregel krävas att personen styrker sin identitet. Till skillnad från vad som föreslås i fråga om identitetskontroll vid folkbokföring, bör huvudregeln framgå av lag (se avsnitt 6.3). Om man utgår från att styrkt och fastställd utgör samma höga beviskrav är detta egentligen ingen ändring i sak jämfört med vad som hittills gällt för samordningsnumret. I tillämpningen har det dock inte i samtliga fall ställts särskilt höga krav för att uppnå ”fastställd” och kravet på styrkt identitet är avsett att innebära en skärpning i praktiken. Olika myndigheter har gjort olika bedömningar, troligen till viss del på grund av att det inte funnits några gemensamma föreskrifter om hur identitetsbedömningarna ska gå till. Vårt förslag syftar till att göra det tydligare att det är ett högt beviskrav och att åstadkomma en enhetlig terminologi beträffande beviskravet. Uttrycken ”fastställd” och ”inte råder osäkerhet om” ska således inte längre användas i detta sammanhang.

Vilka uppgifter ska styrkas för att identiteten ska anses styrkt?

Det finns som tidigare nämnts inga tydliga regler för vilka uppgifter som enligt dagens bestämmelser behöver kontrolleras för att det inte ”ska råda osäkerhet om” en persons identitet vid tilldelning av samordningsnummer. Enligt Skatteverkets rutiner krävs att det inte råder osäkerhet om uppgifter om personens namn, födelseår, medborgarskap och (oftast) födelseort för att samordningsnummer ska kunna tilldelas enligt huvudregeln i 5 a § första stycket folkbokföringsförordningen (1991:749). Någon legaldefinition av begreppet identitet finns heller inte och det saknas vägledande förarbetsutlåtanden om begreppets närmare innebörd. I rättspraxis anses identi-

⁴ Jfr vad regeringen uttalade angående personnummer när samordningsnumret infördes, prop. 1997/98:9, *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.*, s. 79.

teten bestå av sökandens namn, födelsetid och, som huvudregel, medborgarskap (se t.ex. MIG 2019:18). Dessa uppgifter måste som utgångspunkt vara styrkta för att identiteten ska anses styrkt i samband med tilldelning av identitetsnummer.

Skatteverket har alltså krävt att uppgifter (t.ex. uppgift om födelseort) som normalt inte omfattas av identitetsbegreppet ska vara fastställda vid tilldelning av samordningsnummer, trots att det inte framgår av författningstext. Flera andra myndigheter har också följt Skatteverkets (numera upphävda) meddelande SKV M 2010:3 och har därför krävt att uppgifter om namn, födelsetid, födelseort och medborgarskap ska anses fastställda för att nummer ska kunna tilldelas.⁵ Andra myndigheter har utvecklat egna rutiner för vad som ska krävas.⁶ Det har därför inte varit helt tydligt vilka uppgifter som måste kunna anses fastställda för att samordningsnummer ska kunna tilldelas. Vi har därför övervägt om de uppgifter som ska vara styrkta för tilldelning av identitetsnummer bör preciseras i lagtext, uttryckligen eller genom en hänvisning till de uppgifter som ska finnas i begäran eller ansökan om tilldelning av identitetsnummer.

Det finns i dag en tydlig och avgränsad reglering för vilka personuppgifter som ska anges i en begäran eller ansökan om samordningsnummer (namn, kön, födelsetid, födelseort, kontaktadress och medborgarskap, se 6 och 6 a §§ folkbokföringsförordningen). Det bör vara tydligt vilka uppgifter som måste styrkas för att ett identitetsnummer ska få tilldelas. En möjlighet att åstadkomma tydlighet i det avseendet är att i författningstext räkna upp vilka uppgifter som måste styrkas. Det blir emellertid en reglering som avviker från vad som gäller i flera andra sammanhang. I samband med ansökan om id-kort för folkbokförda, nationellt id-kort och pass samt i de förslag som 2017 års ID-kortsutredning lagt fram om ett nytt statligt id-kort hänvisas till att personen ska styrka sin ”identitet och övriga personuppgifter”. Detsamma skulle enligt förslagen i lagrådsremissen Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen gälla vid enskilda ansökan om samordningsnummer. I de slutliga förslagen i den följande propositionen (2020/21:160) med samma namn som bl.a. ligger till grund för den möjlighet som numera finns för en enskild att ansöka om ett samordningsnummer

⁵ T.ex. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har i sina rutiner hänvisat till Skatteverkets meddelande.

⁶ T.ex. har Arbetsförmedlingen, CSN, Polismyndigheten och Transportstyrelsen uppgett att de har egna rutiner för vilka krav som ställs vid identitetsbedömningarna.

krävs dock, i detta avseende, endast att personen styrker sin identitet. Kravet på att även ”övriga personuppgifter” ska styrkas vid en enskilds ansökan om samordningsnummer slopades alltså.

Det är i viss mån oklart vad som i olika sammanhang avsetts med ”övriga personuppgifter”. Det som ligger närmast till hands är att det som avsågs i förslagen i ovan nämnda lagrådsremiss är de uppgifter som ska anges i en begäran eller ansökan om nummertilldelning (namn, kön, födelseid, födelseort, adress och medborgarskap), även om detta inte klart framgår. Styrkt är som nämnts ett mycket högt beviskrav och en del av dessa uppgifter kan vara svåra att styrka. Uppgift om personens adress, som bara behöver vara en kontaktadress, kan t.ex. vara svår att styrka eftersom underlag ofta saknas. Det handlar inte om en folkbokföringsadress som går att kontrollera mot folkbokföringsdatabasen. Att ställa krav på att uppgiften om adress ska vara styrkt är därför enligt vår uppfattning inte rimligt.

Även uppgiften om födelseort kan i vissa fall ställa till problem och vara svår att styrka. Med begreppet ”födelseort” i folkbokförings-sammanhang menas enligt Skatteverkets (numera upphävda) meddelande SKV M 2010:3 födelseort och födelseland. Vissa ortnamn finns i flera länder, och enbart angivande av ort ger inte alltid säker ledning om vilken ort som avses. Det är därför visserligen önskvärt att både födelseort, i bemärkelsen ort, och land kan styrkas. Försäkringskas-sans rutiner kräver t.ex. redan nu att båda dessa uppgifter är fast-ställda för att ett samordningsnummer ska rekvireras. Det är ett problem att det inte alltid finns någon uppgift om ort i pass och andra identitetshandlingar, utan bara uppgift om födelseland. Av Polismyn-dighetens föreskrifter och allmänna råd om pass och nationellt iden-titetskort framgår t.ex. att om uppgift om sökandens födelseort sak-nas ska i stället födelseland anges (PMFS 2019:3, 2 kap. 11 §). Enligt uppgift från Skatteverket saknar t.ex. pass från Saudiarabien, Mongo-liet, Sydkorea och Tadjikistan uppgift om födelseort. Det bör, för att även sådana pass ska kunna användas vid rekvisering av identitetsnum-mer inte heller krävas att uppgift om födelseort är styrkt. Det är mot den bakgrunden enligt vår uppfattning tillräckligt för tilldelning av identitetsnummer att personens identitet är styrkt vilket innebär att uppgifter om personens namn, födelseid och medborgarskap är styrkta och också kan kopplas till en fysisk person.

Att det inte bör ställas ett krav på att de övriga uppgifterna som ska finnas med i begäran ska styrkas har alltså att göra med att de i vissa

fall kan vara svåra att styrka och att ett identitetsnummer i sådana situationer ändå bör kunna tilldelas. Det innebär dock inte att övriga uppgifter (kön, födelseort och kontaktadress) inte är viktiga. Dessa ska ändå finnas med i en begäran och registreras i folkbokföringsdatabasen. Att felaktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen ska i största möjliga mån undvikas. Det ankommer därför på rekvisitörerna och Skatteverket att göra vad som är möjligt för att begära in underlag även för de övriga uppgifterna. En uppgift från den enskilde om t.ex. födelseort bör därför inte utan vidare godtas om det finns möjlighet att begära underlag angående detta. Om Skatteverket trots sådana ansträngningar inte får in underlag som styrker dessa uppgifter bör det dock vara möjligt att tilldela ett identitetsnummer ändå.

Grundläggande krav för tilldelning förs in i lag

Kravet på styrkt identitet är centralt och bör framgå av lag. Förutsättningarna för att identitetsnummer ska tilldelas förs in i 2 kap. 2 § i den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

13.2.2 Personlig inställelse vid tilldelning av identitetsnummer

Utredningens förslag: En person som ska tilldelas ett identitetsnummer ska inställa sig personligen för identitetskontroll. Skatteverket får efterge kravet på personlig inställelse om det finns särskilda skäl.

Kravet på personlig inställelse ska inte gälla för personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

Personlig inställelse ett grundläggande krav

Vi har tidigare bedömt att personlig inställelse ska bli en del av identitetskontrollen vid nummertilldelning. Identitetsnumret ska tillsammans med personnumret vara det säkraste numret som systemet erbjuder. Det är därför självklart att personlig inställelse för identitetskontroll ska vara ett grundläggande krav för tilldelning av identitetsnummer.

Undantag från kravet på personlig inställelse

För att det nya identitetsnumret ska vara så säkert och därmed så användbart som möjligt bör det som utgångspunkt inte finnas någon generell möjlighet till undantag från kravet på personlig inställelse. Det behov av nummertilldelning som finns i andra fall får i stället tillgodoses genom möjligheten att en person tilldelas ett samordningsnummer.

Det finns dock personer som kan vara förhindrade att inställa sig för ett personligt möte. Det gäller t.ex. personer som är allvarligt sjuka eller har någon fysisk eller psykisk funktionsnedsättning som gör att de inte kan ta sig till ett fysiskt möte. Dessa personer bör inte vara uteslutna från möjligheten att tilldelas ett identitetsnummer. Det behöver därför finnas visst utrymme för att tilldela identitetsnummer även i sådana situationer, utan att ställa krav på personlig inställelse. Det rör sig troligen om ett fåtal fall per år, inte minst med tanke på att de som ska tilldelas identitetsnummer oftast är personer som inte är bosatta i landet men ändå har tagit sig hit och vistats i landet vid något tillfälle. När det gäller folkbokföring efter anmälan om flytt till landet har Skatteverket uppgett att det rör sig om en handfull fall per år där myndigheten inte kräver personlig inställelse med hänsyn till t.ex. sjukdom eller funktionsnedsättning. Även i sådana fall krävs det att personens identitet kan styrkas, det vill säga att personens identitetsuppgifter styrks och också kan kopplas till den fysiska personen, t.ex. genom en dialog med en vårdgivare som ansvarar för personens vård i kombination med bestyrkta kopior av identitetshandlingar. Hur detta ska gå till måste dock lösas från fall till fall.

Förutom i de ovan nämnda undantagsfallen är personlig inställelse i dagsläget den enda för Skatteverket tillgängliga metoden för att kunna bedöma om en persons identitet är styrkt. Det bör dock framhållas att det framöver kan komma andra möjligheter till en säker identifiering som kan medföra att kravet på personlig inställelse inte behöver upprätthållas i samtliga fall.

Skatteverket har uppgett att det kan bli möjligt att sköta identifiering på ett säkert sätt utan personlig inställelse i framtiden och angett följande exempel på hur t.ex. en student skulle kunna identifieras på det sättet. Personen har ett pass vars biometri kan kontrolleras och jämföras tekniskt. Personen tar en live-bild på sig själv som kan jämföras med biometrin i passhandlingen. Personen skannar sedan sitt

antagningsbesked, bevis om inskrivning vid universitet eller högskola, sitt uppehållstillstånd för studier och andra tillgängliga dokument (t.ex. bekräftelse på studentboende) för att visa sin vistelse i landet.

Det finns ännu inte tekniska lösningar på plats för en säker identifiering utan personlig inställelse. Det finns dock ingen anledning att betvivla att det kommer att vara möjligt inom en inte alltför avlägsen framtid. Det bör därför enligt vår uppfattning redan nu införas en möjlighet till undantag från kravet på personlig inställelse som kan nyttjas när sådana möjligheter finns. Detta kan också underlätta för att på sikt kunna använda identitetsnummer i ärenden som enligt SDG-förordningen⁷ ska erbjudas helt online.

Vi föreslår därför att Skatteverket, likt vad som enligt våra förslag ska gälla vid folkbokföring, ska kunna efterge kravet på personlig inställelse om det finns särskilda skäl. Det finns dock anledning att vara mycket tydlig med att kravet på styrkt identitet inte kan efterges. Undantaget kan därför bara tillämpas när det är möjligt att styrka identiteten på ett annat tillförlitligt sätt. Inledningsvis kommer detta att innebära ett nästintill undantagslöst krav på personlig inställelse, som bara efterges beträffande personer som är allvarligt sjuka eller har någon fysisk eller psykisk funktionsnedsättning som gör att de inte kan ta sig till ett fysiskt möte. Först när det finns tekniska lösningar på plats som möjliggör en säker identifiering utan personlig inställelse kan det över huvud taget bli aktuellt att mer generellt tillämpa undantaget.

Grundläggande krav för tilldelning förs in i lag

Kravet på personlig inställelse är så centralt att det bör framgå av lag. Det förs in i 2 kap. 2 § i den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer tillsammans med kravet på styrkt identitet. Undantagen från personlig inställelse förs in i 2 kap. 5 § i samma lag.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.

13.2.3 Kontroll av handlingar

Utredningens förslag: En person som inställer sig personligen för identitetskontroll med anledning av tilldelning av identitetsnummer, ska på begäran vara skyldig att överlämna pass, identitetskort eller motsvarande handling för kontroll.

Den som har beviljats uppehållstillstånd ska på begäran överlämna sitt uppehållstillståndskort.

I avsnitt 6.6.1 har vi redogjort för identitetshandlingars ofta avgörande betydelse vid identitetskontroller, samt för vilka krav som ställs i annan lagstiftning i fråga om uppvisande eller överlämnande av t.ex. pass och identitetskort i samband med identitetskontroller.

I samband med anmälan om flytt till Sverige begär Skatteverket enligt nuvarande ställningstagande som huvudregel att identiteten ska styrkas med en resehandling i original. I samma arbetsbeskrivning har Skatteverket ställt upp krav för på vilket sätt en resehandling ska vara utfärdad för att handlingen ska kunna godtas. Normalt ska en handling, för att kunna godtas som pass innehålla de uppgifter som framgår av 2 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97).⁸ Skatteverkets rutiner tar alltså i detta avseende sin utgångspunkt i de regler som finns i utlänningslagen (2005:716) med tillhörande förordning.

EES-medborgare som uppger sig ha uppehållsrätt och familjemedlemmar till dessa ska enligt 9 och 10 §§ folkbokföringsförordningen, på Skatteverkets begäran, visa upp bl.a. giltigt pass eller identitetskort. Även nordiska medborgare är enligt artikel 2 punkt 1 i lag (2005:268) om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring skyldiga att visa upp pass eller motsvarande för Skatteverket.

Vi har i avsnitt 6.6.2 övervägt om det även för andra inflyttande bör ställas krav i författning på att särskilda identitetshandlingar ska visas upp eller överlämnas vid identitetskontroll och där kommit till slutsatsen att så bör vara fallet. Eftersom identitetsnumret ska fungera som identitetsbeteckning och därför vara lika tillförlitligt som ett personnummer, bör samma krav ställas vid identitetskontroll vid tilldelning av identitetsnummer.

⁸ Skatteverkets ställningstagande Styrkande av identitet vid flyttning till Sverige, daterat den 23 november 2018, s. 2. Se även avsnitt 6.6.1.

De handlingar som bör komma i fråga är i första hand pass (hemlandspass) och identitetskort från EES-stat eller Schweiz. Även sådana resehandlingar som kan gälla på motsvarande sätt som pass (t.ex. främlingspass och resedokument) bör kunna utgöra föremål för kontroll. För sådana handlingar finns nämligen särskilda standarder och krav som innebär att handlingen utgör ett säkert verktyg för identifiering. Standarder för utformning av resehandlingar har skapats av FN-organet International Civil Aviation Organization (ICAO), som de flesta av världens länder är anslutna till och förutsätts följa (se även avsnitt 4.4.4.). Ett krav på uppvisande av ett giltigt pass eller ett giltigt identitetskort gäller i dagsläget för EES-medborgare enligt 9 och 10 §§ folkbokföringsförordningen.

För att närmare kontroll av en handling ska kunna genomföras på bästa sätt, bör det framgå av författningstexten att handlingen på begäran ska överlämnas och inte bara uppvisas vid identitetskontrollen (se närmare avsnitt 6.6.2). Bestämmelsen bör utformas som en möjlighet för den myndighet som utför identitetskontrollen att begära att handlingar överlämnas om myndigheten ser behov av det och som en skyldighet för den enskilde att efter en sådan begäran överlämna efterfrågade handlingar.

Eftersom de föreslagna bestämmelserna innebär relativt ingripande skyldigheter för den enskilde, bör de enligt vår bedömning framgå direkt av lagen. En sådan reglering öppnar även upp för möjligheten att under vissa förutsättningar kontrollera biometriska uppgifter i överlämnade handlingar (se närmare 7 kap.).

Flyktingar och personer som kommer från länder utan fungerande statlig administration kan i många fall sakna giltiga identitetshandlingar som innehåller biometriska uppgifter. För att stärka identitetskontrollen vid tilldelning av identitetsnummer även i sådana fall, föreslår vi att den som har beviljats uppehållstillstånd på begäran ska överlämna sitt uppehållstillståndskort. En sådan bestämmelse öppnar enligt vår bedömning även upp för möjligheten för Skatteverket att kunna kontrollera de biometriska uppgifter som lagras i uppehållstillståndskortet (se närmare 7 kap.). Ett uppehållstillståndskort bör emellertid inte ensamt kunna ligga till grund för tilldelning av ett identitetsnummer i avsaknad av andra godtagbara identitetshandlingar.

13.2.4 Ändring av uppgift om identitet

Utredningens förslag: Samma krav på styrkt identitet, personlig inställelse och kontroll av handlingar som föreslås gälla vid tilldelning av identitetsnummer bör gälla om någon som redan har tilldelats identitetsnummer begär ändring av en uppgift om sin identitet (namn, födelsetid eller medborgarskap).

I avsnitt 6.7 redogörs för vilka förutsättningar som gäller när en person som har folkbokförts i Sverige i efterhand vill ändra sina identitetsuppgifter, dvs. uppgift om namn, födelsetid eller medborgarskap. Beviskravet för att ändra registrerade identitetsuppgifter i folkbokföringen är högt och kan sägas motsvara Skatteverkets beviskrav att identitetsuppgifter som huvudregel ska vara styrkta för folkbokföring. Samma höga krav som vi föreslår ska gälla vid tilldelning av identitetsnummer (se avsnitt 13.2.1) bör enligt vår uppfattning gälla för den som i efterhand vill ändra en uppgift om sin identitet. För att identitetskontrollen ska kunna bli lika fullständig som vid tilldelning av identitetsnummer, bör alltså den kontrollerande myndigheten även vid en begäran om ändring av identitetsuppgifter ges möjlighet att, för det fall myndigheten anser att det finns ett sådant behov, kräva att den som begär ändring inställer sig personligen och överlämnar pass, identitetskort och uppehållstillståndskort för kontroll.

En bestämmelse om detta tas in i 2 kap. 6 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

13.2.5 Rätt att meddela närmare föreskrifter

Utredningens förslag: En bestämmelse i lag ska upplysa om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om tilldelning av identitetsnummer och samordningsnummer.

Skatteverket ska få meddela föreskrifter om de krav som ska ställas på identitetskontrollen vid tilldelning av identitetsnummer och samordningsnummer. Skatteverket ska även få meddela föreskrifter om vilka handlingar som kan godtas som pass, identitetskort eller motsvarande handling. Bestämmelsen tas in i förordning.

Skatteverket har som tidigare nämnts sedan länge haft stöd för att meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identifiering av en person för vilken samordningsnummer ska begäras och som inte omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (5 b § andra stycket folkbokföringsförordningen). Några sådana föreskrifter meddelades dock inte under lång tid. Den 18 juni 2021 togs det in en upplysningsbestämmelse i folkbokföringslagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om tilldelning (och förnyelse) av samordningsnummer. Skatteverket får i dag meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identifiering av en person i samband med tilldelning (och förnyelse) av samordningsnummer (5 c § folkbokföringsförordningen). Skatteverkets möjlighet att meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identitetskontrollen bör enligt vår mening gälla även tilldelning av identitetsnummer.

I samband med att en person inställer sig personligen för identitetskontroll vid tilldelning av identitetsnummer, föreslår vi att den som inställer sig på begäran ska vara skyldig att överlämna pass, identitetskort eller motsvarande handling. Skatteverket bör även få meddela närmare föreskrifter om vilka handlingar som ska godtas som pass, identitetskort eller motsvarande handling (se även avsnitt 6.6.2).

Bestämmelser om detta tas in i 2 kap. 10 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer samt 13 § förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

13.3 Vem ska ansvara för identitetskontrollen?

Utredningens förslag: Skatteverket ska ansvara för kontroll av identitet vid tilldelning av identitetsnummer.

Passmyndighet ska ansvara för identitetskontrollen när en sådan myndighet begär identitetsnummer.

Beskickningar och karriärkonsulat som fullgör uppgift som passmyndighet utom riket och som är behöriga att handlägga ärenden om vanliga pass ska kunna genomföra identitetskontroll i samband med tilldelning av identitetsnummer efter begäran från en myndighet eller ett annat organ.

Förslaget omfattar inte personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

13.3.1 Skatteverket ska som huvudregel ansvara för identitetskontrollen

Det är Skatteverket som ska besluta om tilldelning av identitetsnummer. I ett ärende om tilldelning av sådana nummer ingår att göra identitetsbedömningar. Med undantag från vad som gäller vid enskilda ansökan är det dock i dag inte Skatteverket, utan de myndigheter och utbildningsanordnare som begär att en person tilldelas samordningsnummer som ansvarar för att bedöma om en persons identitet kan anses fastställd. När samordningsnumren infördes kunde de endast tilldelas för vissa ändamål och på begäran av några olika myndigheter. Man ansåg då att det var en fråga för varje myndighet att avgöra om det fanns tillräckliga uppgifter för registrering hos den myndigheten (t.ex. för inskrivning i allmän försäkringskassa, för registrering i sjömansregistret eller för att få fullgöra totalförsvarsplikt). Skattemyndigheten skulle göra en fullständig identitetskontroll först om personen senare skulle folkbokföras.⁹ Man tycks då ha ansett att det viktigaste var att identifieringen var tillräckligt bra för den myndighet som skulle använda numret vid tilldelningen och räknade inte med att det skulle få någon stor spridning därefter.

Frågan om identitetskontrollerna vid tilldelning av samordningsnummer bör ankomma på en enda myndighet har diskuterats flera gånger tidigare. ID-kortsutredningen framhöll i sitt betänkande från 2007 att det är ett problem att det inte är den beslutande myndigheten, Skatteverket, som kontrollerar identiteten, utan att det görs av den myndighet som begär samordningsnumret. ID-kortsutredningen menade att banker och andra aktörer kunde anse att ett sådant system för utfärdande av id-kort skulle vara alltför osäkert.¹⁰ Folkbokföringsutredningen övervägde året därpå, mot bakgrund av att brister i systemet uppmärksammats, om Skatteverket skulle få i uppdrag att kontrollera identiteten hos alla de personer som ska få en personbeteckning. För en sådan ändring talade främst att Skatteverket har rutiner för att kontrollera identiteten hos personer som ska folkbokföras, att identitetskontrollen kan bli mer enhetlig om den sköts av en myndighet samt att förtroendet för systemen med personnummer och samordningsnummer lättare kan upprätthållas.¹¹ Folkbokföringsut-

⁹ Några folkbokföringsfrågor (SOU 1996:68), s. 231 ff. och prop. 1997/98:9, *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.*, s. 83.

¹⁰ *Id-kort för folkbokförda i Sverige* (SOU 2007:100), s. 80.

¹¹ *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60), s. 160.

redningen bedömde ändå att det även i fortsättningen bör vara den myndighet som begär ett samordningsnummer som kontrollerar identiteten. Utredningen motiverade sitt ställningstagande bl.a. med att det inte skulle vara möjligt att få alla att inställa sig hos Skatteverket för identitetskontroll, att ett sådant system skulle öka Skatteverkets arbetsbörda betydligt och att många andra myndigheter hade bra rutiner för identitetskontroller.¹²

Skatteverket har vid flera tillfällen övervägt om myndigheten bör ansvara för identitetskontrollerna vid tilldelning av samordningsnummer. I promemorian ”Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn” från 2014 lyftes fördelarna med att Skatteverket har vana av att fastställa identiteter och att det skulle bli en enhetlig bedömning som i sin tur skulle ge samordningsnumret ett högre anseende och större trovärdighet. Skatteverket avfärdade dock idén den gången med ungefär samma motivering som Folkbokföringsutredningen. Skatteverket anförde också att det kunde bli förvirrande för den enskilde om en annan myndighet än rekvisenten skulle ansvara för identifieringen.¹³ I sin rapport *En analys av samordningsnummer för beskattningsändamål* menar Skatteverket att folkbokföringsverksamheten självständigt bör bedöma identitetsunderlagen, efter att beskattningsverksamheten ansvarat för att få fram så kompletta identitetsunderlag som möjligt. Insatsen *Begränsa avsiktliga fel inom Skatteverket* föreslog i sin rapport *Kunskapsinhämtning taktiska risker 2017* att folkbokföringen skulle ta över identitetskontrollerna om inte identitetskontrollerna kunde stärkas hos begärande myndigheter genom informationsinsatser. I sin promemoria *Samordningsnumrens funktion i samhället* föreslog Skatteverket att verket bör besluta att personens identitet kan anses fastställd om det inte råder osäkerhet om identiteten, men att Skatteverket bör fatta sitt beslut utifrån den bedömning av personens identitet som rekvisenten har gjort samt utifrån det underlag som bifogats begäran. Skatteverket har inom ramen för denna utredning ställt sig positivt till att myndigheten ska ansvara för identitetskontrollerna i samband med tilldelning av identitetsnummer.

¹² *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60), s. 159 f. Folkbokföringsutredningen föreslog i stället att Skatteverket skulle få ett bemyndigande att besluta om föreskrifter om vilka krav som ska ställas för att en identitet ska anses fastställd. Förslaget i den delen infördes också.

¹³ Skatteverkets promemoria *Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn*, s. 50 f.

Eftersom kontrollen i dag inte är koncentrerad till en myndighet vid tilldelning av samordningsnummer varierar kvaliteten på den identitetskontroll som görs. Medan vissa tilldelade samordningsnummer grundar sig på en bristfällig kontroll kan andra hålla en betydligt högre kvalitet. Att den myndighet som behöver använda ett nummer i sin verksamhet också ansvarar för identitetskontrollen kan möjligen inbjuda till en generösare bedömning av underlaget. Om identiteten inte anses fastställd måste ytterligare underlag efterfrågas och om det inte kommer in kan det leda till att något samordningsnummer inte kan rekvireras, vilket i sin tur kan skapa merarbete för den enskilda handläggaren och för myndigheten.

Skatteverket har ändå såsom ansvarig myndighet för tilldelning av identitetsnummer att bedöma om förutsättningarna för att tilldela ett nummer föreligger eller inte. Om identitetskontrollen ska genomföras av rekvirenten sker således en prövning både av en handläggare på den rekvirerande myndigheten och av en handläggare på Skatteverket, vilket framstår som ett i viss mån onödigt merarbete. Kontroll av identitet är dessutom en uppgift som kräver utbildning och erfarenhet. Om en myndighet ansvarar för identitetskontrollen ökar förutsättningarna för konsekventa och förutsägbara bedömningar. Samma rutiner kan användas och personalen kan få samma utbildning. Personalen kommer att hantera en större mängd ärenden vilket bidrar till att kompetensen kan upprätthållas på ett annat sätt än i dag. Kvaliteten och säkerheten i tilldelningsprocessen kommer därmed att öka vilket leder till ett säkrare nummer. Myndigheter och andra aktörer som använder ett identitetsnummer i sin verksamhet kan därigenom på ett bättre sätt lita på vilken kontroll som ligger bakom identitetsnumret.

Eftersom identitetskontrollen vid tilldelning av identitetsnummer kommer att ske vid personlig inställelse skulle respektive rekvirent behöva ta emot personer på sådana möten om ansvaret för identitetskontrollen skulle ligga på den som begär nummertilldelning.¹⁴ Om ansvaret för kontrollen i stället centraliseras till en myndighet kan det skapa bättre möjligheter för att fler aktörer, som själva inte har rutiner för identitetskontroll eller möjlighet att ta emot enskilda för ett personligt möte, kan få möjlighet att rekvirera identitetsnummer.

Skatteverket kontrollerar i dag identitet vid personligt möte i samband med folkbokföring när en person flyttat in i landet och när en

¹⁴ Även med en sådan lösning skulle många möjligen kunna överlämna uppdraget till Statens servicecenter.

enskild ansöker om samordningsnummer. Skatteverket har rutiner för att kontrollera identitet även vid ansökan om identitetskort för folkbokförda. Det framstår därför naturligt att Skatteverket, som ska besluta om tilldelning av numren, också som huvudregel ansvarar för identitetskontrollen. Förslaget bör inte omfatta personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. I dessa fall bör det, i likhet med vad som gäller för personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen, alltså ankomma på den rekviderande myndigheten (Regeringskansliet) att svara för bedömningen av om identiteten kan anses styrkt.

När en komplett begäran om identitetsnummer kommer in till Skatteverket bör ansvaret för den fortsatta handläggningen ankomma på Skatteverket. Skatteverket bör därför informera den person en begäran eller ansökan om identitetsnummer rör, om att han eller hon måste inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll. Om personen inte inställer sig bör Skatteverket påminna personen, t.ex. på den kontaktadress som angetts i begäran. Någon påminnelse behöver alltså inte skickas till rekvisenten.

Förslagen förs in i 9 och 12 §§ förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

13.3.2 Bör Polismyndigheten ansvara för identitetskontroll när myndigheten begär tilldelning av identitetsnummer?

Polismyndigheten är näst efter Skatteverket den myndighet som rekviderar flest samordningsnummer per år. Myndigheten har också möjlighet att rekvidera samordningsnummer även om det råder osäkerhet om personens identitet. Det kan dock antas att det i en del fall finns ett bra identitetsunderlag även när Polismyndigheten rekviderar samordningsnummer.

Polismyndigheten har uppskattat att 70 procent av de samordningsnummer som myndigheten rekviderar avser personer som fått ett föreläggande om ordningsbot utfärdat. Det är i de allra flesta fall en polis som utfärdat ordningsboten, men även Tullverket och Kustbevakningen utfärdar en mindre andel förelägganden om ordningsbot. Enligt Polismyndighetens föreskrifter får ett föreläggande om ordningsbot bara utfärdas om den misstänktes identitet är styrkt (3 § PMFS 2020:9). Det innebär att identiteten i dessa fall är styrkt ur ett polisiärt perspektiv till den grad att polisman (alternativt tulltjänsteman eller kust-

bevakare) bedömt att ordningsbot har kunnat utfärdas. Polismyndigheten har därtill uppgett att de i samtliga fall har personlig kontakt med den enskilde som de begär nummer för. Skatteverket godtar dock i dagsläget inte utan vidare bedömningen att identiteten är styrkt och markerar inte uppgifterna som styrkta i folkbokföringsdatabasen i samband med tilldelning av samordningsnummer. Enligt uppgift från Skatteverket innehåller begäran om samordningsnummer i dessa fall i princip aldrig fler uppgifter än förnamn, efternamn och födelsetid. Dessutom bifogas inte någon kopia av en id-handling och den enda handling som granskats är normalt ett körkort. Enligt Skatteverkets bedömning kan uppgifterna under sådana förhållanden inte anses styrkta.

För att det ska vara möjligt att få en bättre identitetskontroll i de fall det är möjligt, utan att personen i efterhand måste inställa sig till Skatteverket, har vi övervägt om Polismyndigheten bör ansvara för identitetskontroll i de fall myndigheten rekviderar identitetsnummer. På så sätt skulle det vara möjligt att i vissa fall tilldela den enskilde ett identitetsnummer i stället för ett samordningsnummer. Den personliga kontakt Polismyndigheten har med den enskilde kan t.ex. handla om en person som stoppats för en hastighetsöverträdelse och polismannen på plats har utfärdat en ordningsbot. När det sedan rekvideras ett samordningsnummer kan personen i fråga redan ha lämnat landet utan avsikt att återvända hit. Det är därför uppenbart att det i många fall kommer att vara förenat med stora svårigheter att få personen att inställa sig hos Skatteverket för identitetskontroll och att det därför inte är möjligt att rekvidera identitetsnummer. En annan grupp som Polismyndigheten rekviderar samordningsnummer för är brottsmisstänkta, ibland frihetsberövade personer. Det framstår som en märklig ordning om de genom Polismyndighetens försorg ska transporteras till Skatteverket för identitetskontroll för att kunna tilldelas ett identitetsnummer.

Om identiteten ska kunna styrkas vid ett personligt möte med Polismyndigheten krävs i många fall att det sker vid det tillfälle som t.ex. en polisman har personlig kontakt med den enskilde. Om den identitetskontrollen kan godtas kan det leda till att fler personer tilldelas identitetsnummer i stället för samordningsnummer. Om Skatteverket ska ansvara för identitetsbedömningarna i dessa fall kommer det att leda till att de nummer Polismyndigheten rekviderar endast mycket sällan kan nå upp till de krav som ställs för identitetsnummer, trots

att Polismyndigheten själv ofta gör bedömningen att identiteten är styrkt. Polisen har erfarenhet av identitetsbedömningar och välutvecklade rutiner för detta, inte minst i samband med att myndigheten fullgör sitt uppdrag som passmyndighet inom riket. Det krävs dock att Polismyndigheten anger fullständiga uppgifter i begäran om identitetsnummer, och också bifogar kopior på de identitetshandlingar som legat till grund för myndighetens bedömning om styrkt identitet för att ett identitetsnummer i så fall ska kunna tilldelas.

De identitetskontroller som kan göras av en polisman som utfärdar en ordningsbot i samband med t.ex. ett fordonsstopp kan dock av förklarliga skäl inte bli lika ingående som de som Skatteverket kan göra vid ett personligt besök. Det är heller inte alls säkert att personen har någon annan identitetshandling med sig än ett körkort. Enligt uppgift från Skatteverket kommer myndigheten inte att betrakta ett körkort som fullgott underlag för att styrka en persons identitet vid tilldelning av ett identitetsnummer. Vi anser därför att det finns en risk för att identitetskontrollen i samband med tilldelning av identitetsnummer försvagas i viss mån om ansvaret överlämnas till Polismyndigheten och den bedömning som kan göras i samband med utfärdande av ordningsbot. Det får därför accepteras att identiteten endast i undantagsfall kommer att kunna styrkas på det sätt som krävs för tilldelning av identitetsnummer när Polismyndigheten har behov av ett nummer. Det framstår vidare som ändamålsenligt att en person som misstänks för brott eller tilldelas en ordningsbot inte av den anledningen nödvändigtvis måste tilldelas ett identitetsnummer som kan vara användbart även för den enskilde. Det kan i de sammanhangen vara tillräckligt med ett samordningsnummer. Skatteverket bör därför ansvara för identitetsbedömningen även när Polismyndigheten rekviderar nummer för andra ändamål än en passansökan.

13.3.3 Passmyndighet bör ansvara för identitetskontrollen när myndigheten rekviderar identitetsnummer

Polismyndigheten fullgör uppgift som passmyndighet inom riket och behöver ibland rekvidera samordningsnummer inom ramen för detta uppdrag. Det kan t.ex. handla om en utlandsboende svensk medborgare, som inte är och heller aldrig varit folkbokförd i Sverige och därför inte har tilldelats personnummer (t.ex. barn till utlandsboende svenska medborgare), som ansöker om svenskt pass eller nationellt id-kort

vid personligt besök på en polisstation. Det vanligast förekommande passärendet där samordningsnummer rekquireras är dock att en sådan person inkommer på en svensk utlandsmyndighet som då fullgör uppgift som passmyndighet. Polismyndigheten och andra, t.ex. svenska ambassader, som fullgör uppgift som passmyndighet har välutvecklade rutiner för identitetsbedömningar. De träffar också alltid personen vid ett personligt möte. Det skulle vidare vara förenat med stora problem om t.ex. en enskild svensk medborgare som är bosatt i ett annat land skulle bli tvungen att inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll. Polismyndigheten och annan myndighet som fullgör uppgift som passmyndighet bör därför ansvara för identitetsbedömningarna när myndigheten begär tilldelning av identitetsnummer. På så sätt bör det vara möjligt att tilldela identitetsnummer i sådana ärenden, utan att den enskilde dessutom måste inställa sig hos Skatteverket.

Om personen inte kan styrka sin identitet i samband med en passansökan torde det inte heller finnas något behov av att begära tilldelning av identitetsnummer eftersom passansökan då inte kommer att bifallas.

Förslaget förs in i 10 § förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

13.3.4 Personlig inställelse för identitetskontroll bör kunna ske vid passmyndigheter utom riket

Utifrån myndigheternas svar till utredningen står det klart att omständigheten att en person befinner sig utomlands är den vanligaste anledningen till att myndigheterna anser att det inte är möjligt att alltid kräva personlig inställelse vid nummertilldelning (se mer om detta i avsnitt 12.6.3). Vi har därför övervägt om det bör finnas möjlighet att erbjuda en person som befinner sig i ett annat land att inställa sig på svensk utrikesrepresentation för identitetskontroll. På så sätt skulle det vara möjligt att i en ännu högre utsträckning minska antalet samordningsnummer som tilldelas utan en fullgod identitetskontroll och i stället öka antalet identitetsnummer som tilldelas.

Utlandsmyndigheterna består av beskickningar, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat (1 kap. 2 § förordning [2014:115] med instruktion för utrikesrepresentationen). I utrikesrepresentationen ingår även Svenska dialoginstitutet för Mellanöstern

och Nordafrika samt honorärkonsulat. Sverige har 108 utlandsmyndigheter, som inkluderar ambassader, representationer, delegationer och karriärkonsulat. Tillsammans med de cirka 350 konsulaten som leds av honorära konsulter bildar de alltså utrikesrepresentationen.

När det gäller ansökan om pass för svenska medborgare finns möjlighet att ansöka om detta vid en passmyndighet i ett annat land. Personen ska då styrka sin identitet och övriga personuppgifter (se 6 § passlagen [1978:302]). Denna identitetskontroll sköts då på plats vid passmyndigheten utom riket.

Utom riket fullgör beskickningar, karriärkonsulat och honorärkonsulat (i begränsad utsträckning) uppgifter som passmyndighet i den utsträckning som beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (2 § tredje stycket passlagen). Honorärkonsulats uppgift som passmyndighet begränsas regelmässigt till utfärdande av provisoriska pass under överinseende av den överordnade ambassaden.¹⁵

Enligt 28 a § passförordningen (1979:664) får Regeringskansliet besluta i vilken utsträckning beskickningar och karriärkonsulat ska fullgöra uppgifter som passmyndighet. Regeringskansliet får också besluta att ett honorärkonsulat i begränsad utsträckning ska fullgöra uppgifter som passmyndighet. Av Regeringskansliets beslut den 30 september 2020 i detta avseende framgår att alla beskickningar och karriärkonsulat utom vissa uppräknade ambassader och generalkonsulat får handlägga ärenden om vanliga pass. Av samma beslut framgår att ärenden gällande provisoriska pass handläggs av alla beskickningar och karriärkonsulat.¹⁶ Det kan således konstateras att passansökningar handläggs av samtliga beskickningar och karriärkonsulat, men vissa är undantagna från att handlägga ärenden om vanliga pass.

Enligt uppgift från Utrikesdepartementet finns ingen fullständig lista över utlandsmyndigheterna men information om de enskilda myndigheterna finns tillgänglig på swedenabroad.se. Vilka utlandsmyndigheter som finns ändras också över tid. Den 2 november 2020 öppnade Sverige t.ex. ett karriärkonsulat i Bryssel samtidigt som det tidigare konsulära kontoret som drivits med stöd av en honorärkonsul avvecklades.

¹⁵ Prop. 2007/08:66 *Passmyndigheter utomlands*, s. 7 f.

¹⁶ Se beslut om passmyndigheter utomlands, 2020-09-30, UD2020/14173/KC. Beslutet gäller från och med den 1 november 2020 och ersätter beslutet den 1 februari 2016 (UD2016/04274/KC) om passmyndigheter utomlands.

De omkring 350 honorärkonsulaten får endast utfärda provisoriska pass efter beslut från Regeringskansliet. Enligt uppgift från Utrikesdepartementet fungerar det i praktiken så att ambassaden under vilken honorärkonsulatet lyder inkommer till Regeringskansliet med en hemställan om bemyndigande för honorärkonsulatet. Därefter tar Regeringskansliet beslut enligt 2 § passlagen och 28 a § andra stycket passförordningen. Det är dock ambassaden som är överordnad myndighet för honorärkonsulatet vilket också framgår av Regeringskansliets beslut i sådana fall. Det finns ingen samlad uppgift om vilka honorärkonsulat som bemyndigats att utföra uppgift som passmyndighet tillgänglig på Utrikesdepartementet. I de fall sådant bemyndigande finns utförs dock identitetskontrollen av honorärkonsulatet.

Det kan således konstateras att samtliga beskickningar och karriärkonsulat, samt vissa honorärkonsulat gör identitetsbedömningar i samband med utfärdande av pass och rekvisering av samordningsnummer i samband därmed. Vi föreslår också att passmyndigheter ska ansvara för identitetskontrollen när de själva rekviserar identitetsnummer. För passmyndighet utom riket finns särskilda bestämmelser i Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:9) om handläggningen av ärenden om pass, Europeiska unionens provisoriska resehandling och nationellt identitetskort. I föreskrifterna anges att passmyndigheten noggrant ska kontrollera sökandens identitet (14 §). Det finns också i föreskrifterna en detaljerad lista som anger att identitet ska styrkas genom att sökanden uppvisar

1. ett giltigt vanligt eller extra svenskt pass eller nationellt identitetskort,
2. giltigt svenskt körkort,
3. ett av statlig myndighet utfärdat eller av behörigt organ certifierat och giltigt tjänste- eller identitetskort,
4. ett identitetskort för folkbokförda i Sverige eller
5. en skriftlig försäkran som intygar att sökandens uppgifter om identiteten är riktiga och som har lämnats av en vårdnadshavare, familjehemsförälder, god man, myndigt barn eller barnbarn, förälder, ett myndigt syskon, mor- eller farförälder, make eller maka, sambo, registrerad partner, arbetsgivare (behörig firmatecknare).

Den som lämnar en sådan försäkran som avses i punkt 5 ska enligt föreskrifterna vara närvarande vid identitetskontrollen och därvid styrka sin egen identitet genom en sådan identitetshandling som anges i punkterna 1–4. Om sökanden inte kan styrka sin identitet på något av de sätt som anges, får passmyndigheten godta att identiteten styrks på något annat tillförlitligt sätt.

Det kan alltså konstateras att utlandsmyndigheterna som fullgör uppgift som passmyndighet utom riket har erfarenhet av och goda rutiner för att genomföra identitetskontroller. Rutinerna och de krav som ställs för att identiteten ska anses styrkt avviker dock i några avseenden från Skatteverkets numera upphävda meddelande (SKV M 2010: 3) som avser identitetskontroll vid tilldelning av samordningsnummer.

Passmyndigheter utom riket finns som ovan konstaterats på många orter. Det är inte otänkbart att en betydande andel av de personer som ska tilldelas ett nummer när de befinner sig i utlandet skulle kunna inställa sig på en sådan passmyndighet för identitetskontroll. Om en person som t.ex. Pensionsmyndigheten begär ett identitetsnummer för befinner sig i ett annat land där det finns möjlighet att inställa sig på en ambassad för identitetskontroll bör det enligt vår uppfattning vara möjligt att göra detta. På så sätt blir det möjligt att fler genomgår en fullgod identitetskontroll och kan tilldelas identitetsnummer i stället för samordningsnummer.

Möjligheten att genomföra identitetskontroll i annat land bör begränsas till de beskickningar och konsulat som fullgör uppgift som passmyndighet utom riket eftersom de har rutiner för att göra identitetskontroller. Eftersom den identitetskontroll som sker i samband med tilldelning av identitetsnummer avser en person som inte sedan tidigare tilldelats personnummer och dessutom möjligen inte är svensk medborgare kommer kontrollen ibland att behöva ske mot id-handlingar utfärdade av annan stat. Detta torde normalt sätt inte vålla några bekymmer på EU/EES-området. På de utlandsmyndigheter som finns i övriga delar av världen finns enligt uppgift från Utrikesdepartementet vanligen en kompetens att undersöka id-handlingar som utfärdats av de lokala myndigheterna i verksamhetslandet. Det är däremot mer tveksamt om en svensk honorärkonsul i ett tredje land i samtliga fall har kompetens att avgöra äktheten i id-handlingar som utfärdats av ett helt annat tredje land. De honorärkonsulat som fått sådant bemyndigande får som nämnts också bara utfärda provisoriska pass. Om identitetsbedömningen överläts till honorärkonsulaten finns det

därför viss risk att identitetsbedömningen inte blir lika säker som annars är fallet. Vi bedömer därför att möjligheten att inställa sig för identitetskontroll vid passmyndigheter utom riket inte bör omfatta honorärkonsulat.

Som nämnts ovan handlägger vissa beskickningar och karriärkonsulat endast ansökningar om provisoriska pass. Det finns enligt uppgift från Utrikesdepartementet ingen skillnad i kompetens för identitetsbedömningar mellan dessa och de som handlägger ärenden om vanliga pass, personalen får alla samma utbildning. Däremot har de utlandsmyndigheter som bara handlägger ansökningar om provisoriska pass inte samma erfarenhet av att bedöma utländska identitetshandlingar eftersom de utfärdar väldigt få provisoriska pass och då oftast bara för svenska medborgare som ska resa direkt hem till Sverige. Dessa utlandsmyndigheter är dessutom ofta väldigt små med få utsända och de saknar ofta adekvat utrustning. Det finns mot den bakgrunden enligt vår uppfattning skäl att undanta de beskickningar och karriärkonsulat som bara handlägger ärenden om provisoriska pass från möjligheten att där inställa sig för ett personligt möte utom riket. Således bör endast de beskickningar och karriärkonsulat som handlägger ärenden om vanliga pass kunna genomföra identitetskontroll i samband med tilldelning av identitetsnummer.

Det bör inte vara möjligt att i samband med egen ansökan om identitetsnummer inställa sig för identitetskontroll utom riket. En sådan ansökan kräver anknytning till Sverige och det framstår därför som mest ändamålsenligt att också kräva personlig inställelse här i landet.

I praktiken bör förfarandet kunna hanteras genom att Skatteverket, när en rekvisition om identitetsnummer kommer in avseende en person med adress utomlands eller annars med uppgift om att personen befinner sig utomlands, informerar personen om att han eller hon måste inställa sig på ett personligt möte hos Skatteverket eller hos en passmyndighet utom riket för identitetskontroll. I de fall Skatteverket har uppgift om detta är det också lämpligt att verket informerar om närmsta beskickning eller karriärkonsulat. Det får därefter ankomma på den enskilde att kontakta den berörda utlandsmyndigheten för att boka en tid för identitetskontroll.

För att bedömningarna ska bli så enhetliga som möjligt bör eventuella föreskrifter som meddelas av Skatteverket om identitetskontroll vid tilldelning av identitetsnummer tillämpas även av utlandsmynd-

dighet som gör identitetsbedömning i samband med tilldelning av identitetsnummer.

I tredje kapitlet förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen beskrivs utlandsmyndigheternas uppgifter. Av 2 § framgår att beskickningar och konsulat som förvaltningsmyndigheter ska handlägga och besluta i författningsreglerade ärenden. Vidare framgår att beskickningar och konsulat ska handlägga ärenden enligt passlagen och förordningen (1997:698) om Europeiska unionens resehandling. För att möjliggöra att beskickningar och karriärkonsulat också ska kunna utföra identitetskontroller i samband med tilldelning av identitetsnummer bör kapitlet kompletteras med en bestämmelse som anger att också det är en uppgift för utlandsmyndigheterna. Utlandsmyndigheternas uppgift i detta avseende inskränker sig till att utföra identitetskontroll och meddela resultatet av denna till Skatteverket.

Det är inte möjligt att i detta skede i detalj bedöma hur många identitetskontroller i samband med tilldelning av identitetsnummer som utlandsmyndigheterna kommer att behöva genomföra med anledning av förslagen. De myndigheter som i dag begär samordningsnummer till personer som befinner sig utomlands har heller inte kunnat specificera i detalj hur vanligt detta är. Det kan dock antas att antalet kommer att bli förhållandevis begränsat. Det är endast i samband med att en annan myndighet ser ett behov av ett identitetsnummer för en person som befinner sig utomlands som det kan bli aktuellt. Det kan nämnas att Pensionsmyndigheten på våra frågor (se avsnitt 12.6.3) uppgett att en stor andel av de cirka 600 samordningsnummer myndigheten nu begär per år avser personer som befinner sig utomlands. Endast en liten del av dem som Försäkringskassan begär samordningsnummer för befinner sig utomlands. Detsamma gäller för CSN och Transportstyrelsen. Det är inte heller självklart att myndigheterna i samtliga av dessa fall kommer att kräva tilldelning av identitetsnummer, utan i stället nöjer sig med samordningsnummer. Vi bedömer därför att antalet identitetskontroller som med anledning av förslagen i detta avsnitt kommer att behöva genomföras på utlandsmyndighet i samband med tilldelning av identitetsnummer kommer att vara begränsat till ett antal hundra kontroller per år.

Förslagen förs in i 11 § förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer och i 3 kap. 10 a § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

13.3.5 Statens servicecenters roll i identitetsbedömningarna

Utredningens bedömning: Identitetsbedömningar vid servicekontor innefattar myndighetsutövning.

Utredningens förslag: En arbets- eller uppdragstagare vid Statens servicecenter får, i den utsträckning det följer av ett serviceavtal, i en statlig myndighets namn utföra identitetskontroll.

Statens servicecenter har för närvarande servicekontor på 116 platser i landet från Kiruna i norr till Trelleborg i söder. Antalet servicekontor har blivit fler den senaste tiden och under 2021 planeras det för totalt 120 servicekontor. Ytterligare minst 28 kontor planeras under 2022 och 2023.

Skatteverket tar i dag emot besök från allmänheten för identitetskontroll på servicekontoren i olika typer av ärenden. Det kan vara fråga om när en person anmäler flytt till Sverige eller när en person som inte är folkbokförd ansöker om hindersprövning i Sverige. Personer som ska inställa sig för personligt möte hos Skatteverket inför tilldelning av identitetsnummer enligt våra förslag kommer också att hänvisas till servicekontoren.

Försäkringskassan har fram till den 5 februari 2021 använt servicekontor för kontroll av identitet inför begäran om tilldelning av samordningsnummer. Enligt 5 b § folkbokföringsförordningen ska nämligen det organ som begär att en person ska tilldelas samordningsnummer eller ansöker om förnyelse av ett samordningsnummer bedöma om hans eller hennes identitet kan anses fastställd (styrkt). Enligt Försäkringskassans tidigare interna riktlinjer var huvudregeln att den enskilde skulle inställa sig personligen för att styrka sin identitet innan Försäkringskassan rekvirerade samordningsnummer. Inställelsen skedde då på ett servicekontor. Där kontrollerades att uppvisade handlingar stämde överens med den person som inställt sig. Det gjordes också en äkthetsbedömning av de uppvisade identitetshandlingarna. Enligt rutinen översände Statens servicecenter kopior på de uppvisade handlingarna till Försäkringskassan. Försäkringskassan har den 5 februari 2021 beslutat om en ny riktlinje för rekvisering av samordningsnummer, 2021:01, för att se till att myndigheten inte överlåter uppgifter till servicekontor som de eventuellt inte har rätt att utföra. Enligt den

nya riktlinjen vidimeras kopior av identitetshandlingar på servicekontor varefter de vidarebefordras till Försäkringskassan för kontroll.

Enligt 1 § lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service får statliga myndigheter ingå serviceavtal om att för varandras räkning utföra förvaltningsuppgifter. Om ett serviceavtal omfattar förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter, ska den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna träffa ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den enskilde handläggaren på servicekontoret som ska utföra dessa uppgifter. Innebär ett sådant serviceavtal att en statlig myndighet ska utföra förvaltningsuppgifter åt en annan statlig myndighet, ska uppdragsavtal alltid ingås (5 §). Även efter att ett serviceavtal ingåtts har myndigheten det rättsliga ansvaret för sina ärenden.¹⁷

Ett serviceavtal får enligt 2 § förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service inte omfatta andra statliga förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning än vad som anges i 3 § samma förordning. Av 3 § framgår att en arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § nyss nämnda lag får i en statlig myndighets namn i enklare fall – i den utsträckning som det följer av ett serviceavtal – i en statlig myndighets namn besluta i ärenden om utfärdande av identitetskort, lämna ut pass samt i enklare fall bl.a. ta emot anmälningar om hittegoods. Enligt 21 § passförordningen ska ett pass lämnas ut till sökanden personligen. Den förvaltningsuppgift som delvis består i en identitetskontroll som bekräftar att ett pass lämnas ut till rätt person har således ansetts utgöra myndighetsutövning.¹⁸ Däremot har den kontroll av identitet som görs för bl.a. Skatteverkets och Försäkringskassans räkning inte ansetts innefatta myndighetsutövning.

Försäkringskassans skrivelse till regeringen

Försäkringskassan har i en skrivelse till regeringen anfört¹⁹ att mycket talar för att de identitets- och äkthetsbedömningar som görs vid servicekontoren utgör myndighetsutövning. Den förvaltningsuppgift som Statens servicecenter utför för Försäkringskassan innebär visserligen

¹⁷ Prop. 2018/19:47 *Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service*, s. 14 f.

¹⁸ A.a., s. 14 och 17.

¹⁹ Försäkringskassans skrivelse till regeringen 2020-12-04, dnr FK 2020/003478. Skrivelsen har överlämnats till utredningen genom beslut 2021-04-29.

inte att Statens servicecenter fattar det slutliga beslutet i den enskildes ärende. Utrymmet för Försäkringskassan att göra en självständig bedömning av om identiteten är fastställd är dock, enligt Försäkringskassans bedömning, mycket litet. Skulle handläggaren på Statens servicecenter bedöma att den enskilde presenterat förfalskade handlingar eller att identitetshandlingarna inte stämmer överens med den person som inställt sig borde detta enligt Försäkringskassan leda till att ett samordningsnummer inte kan rekvideras för personen i fråga och därmed att den enskilde slutligen inte beviljas den sökta förmånen.

För att skapa en tydlighet kring det rättsliga stödet för identitets- och äkthetsbedömningen vid Statens servicecenter krävs enligt Försäkringskassan en ändring av förordningen om viss gemensam offentlig service. I 3 § förordningen bör en ny punkt införas som ger stöd för att handläggare vid servicekontoren för andra myndigheters räkning genomför hela bedömningen av om en persons identitet är fastställd vid rekvisering av samordningsnummer. Den föreslagna förändringen bör enligt Försäkringskassan ske snarast möjligt.

Försäkringskassan har berett Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter tillfälle att inkomma med synpunkter på förslaget. Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten och Statens servicecenter har inte haft något att erinra mot förslaget. Skatteverket har däremot ansett att den förvaltningsuppgift som Statens servicecenter utför vid rekvisering av samordningsnummer inte kan utgöra myndighetsutövning.

Som framgår av avsnitt 14.2 föreslår vi att Skatteverket ska ansvara för kontroll av identitetsuppgifter i samband med tilldelning av samordningsnummer och att 5 b § folkbokföringsförordningen ska upphävas. Försäkringskassan är emellertid av uppfattningen att den av kassan föreslagna förändringen av förordningen om viss gemensam offentlig service inte kan avvakta ikraftträdandet av utredningens förslag i den delen.

Myndighetsutövning

Det finns ingen lagreglerad definition av begreppet myndighetsutövning, utan den beskrivning av begreppet som finns i förarbetena till 1971 års förvaltningslag, har i betydande grad kommit att bli styrande

för begreppets innebörd.²⁰ Myndighetsutövning innefattar en befogenhet att i förhållande till en enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande. Befogenheten kan grunda sig på ett konkret beslut av regeringen eller riksdagen men torde vanligtvis grundas på bestämmelser i den offentligt rättsliga lagstiftningen som ger en myndighet en rätt eller skyldighet att agera på ett visst sätt. Det ska vidare röra sig om ärenden som ensidigt avgörs av en myndighet och vara fråga om bindande beslut som är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. En redogörelse för hur begreppet myndighetsutövning ska uppfattas finns också i propositionen *Bättre möjligheter att samverka vid medborgarkontor* (prop. 1996/97:90). Där nämns att till myndighetsutövning kan hänföras inte bara beslut som innehåller direkta handlingsmönster i förhållande till den enskilde utan även beslut som har indirekta rättsverkningar, t.ex. registreringsbeslut.²¹ Riksdagens ombudsmän (JO) har i olika beslut uttalat att vid bedömningen av vad som utgör myndighetsutövning ska beaktas att beredning och beslut i ett ärende i princip anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift (se t.ex. JO 2010/11 s. 288, JO 2001/02 s. 250 och JO 2000/01 s. 269). Något uttalande i frågan om huruvida handläggningen av ett ärende som i sig innefattar myndighetsutövning utgör myndighetsutövning i alla sina led har dock inte gjorts vare sig i förarbeten eller i doktrin. Handläggning vid Statens servicecenter, Skatteverket och Försäkringskassan som mynnar ut i bindande beslut i form av t.ex. folkbokföring, tilldelning av identitetsnummer eller beviljande av en välfärdsförmån utgör myndighetsutövning. Frågan är om det moment i handläggningen som utgörs av identitetskontroll vid servicekontoret i sig kan anses utgöra myndighetsutövning, trots att inte något formellt beslut om att identiteten styrkts fattas vid kontrollen.

Den åtgärd som vidtas vid servicekontoret gentemot den enskilde och bedömningen som görs där kommer att påverka den enskilde och bli styrande för Skatteverkets beslut om tilldelning av identitetsnummer och andra typer av ärenden där identiteten på den enskilde är avgörande. Samma sak gäller Försäkringskassans bedömning av identitet

²⁰ Prop. 1971:30 del 2 med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m., s. 330 ff., prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 47 f., *En ny förvaltningslag* (SOU 2010:29), s. 102.

²¹ Prop. 1996/97:90 *Bättre möjligheter att samverka vid medborgarkontor*, s. 38. Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 8 u. s. 44 f., Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt*, 18 u., s. 20.

inför begäran om samordningsnummer och eventuellt beviljande av välfärdsförmåner (intill dess vårt förslag om att identitetsbedömningen ska företas av Skatteverket trätt i kraft). Redan identitetskontrollen vid servicekontoret är alltså en på offentlighetsrättsliga normer grundad åtgärd som på ett väsentligt sätt påverkar den enskildes personliga förhållanden och får, enligt vår bedömning, anses utgöra myndighetsutövning.

För att identitetsbedömningen ska kunna utföras på servicekontoren bör därför en ny punkt införas i 3 § förordningen om viss gemensam offentlig service med innebörd att en arbets- eller uppdragsstagare vid Statens servicecenter får – i den utsträckning det följer av ett serviceavtal – i en statlig myndighets namn utföra identitetskontroll.

13.3.6 Identitetsbedömningar i olika processer

I och med att beslut om tilldelning av identitetsnummer kan överklagas till förvaltningsrätt innebär det att t.ex. Skatteverkets bedömning av om den enskildes identitet är styrkt kan bli föremål för domstolsprövning. För asylsökande prövas frågan om personens identitet även av Migrationsverket i asylärendet och, i de fall beslutet överklagas, av migrationsdomstol. Det har inom utredningen lyfts farhågor om att detta kan leda till oklarheter kring hur dessa identitetsprövningar förhåller sig till varandra. Det kommer, som beskrivs i kapitel 16, vara sällsynt att en asylsökande kan tilldelas identitetsnummer. Trots detta är det inte otänkbart att en asylsökande i några få fall kan tilldelas ett identitetsnummer innan frågan om asyl är slutligt avgjord. Identitetsbedömningen i samband med tilldelning av identitetsnummer respektive i asylärendet är dock avhängig helt olika regelverk och bedömningarna kommer sannolikt också att göras på olika underlag. Migrationsverket och migrationsdomstolarna kan enligt vår uppfattning inte under sådana omständigheter bli bundna av den bedömning som Skatteverket eller en förvaltningsdomstol tidigare gjort. Låt vara att vad Skatteverket registrerat i folkbokföringsdatabasen eller ett avgörande från en förvaltningsdomstol kan ha bevisverkan i en annan process (jfr t.ex. MIG 2007:34 och MIG 2008:18). Det finns heller ingen anledning att tro att det kommer att vara vanligt förekommande att Migrationsverket kommer att göra en annan bedömning än den Skatteverket tidigare gjort i ett sådant fall, förutsatt att myndigheterna

har tillgång till samma underlag. Den problematik som lyfts torde därför enligt vår uppfattning inte vålla några särskilda svårigheter.

Det kan i detta sammanhang tilläggas att asylsökande redan sedan samordningsnumret infördes kunnat tilldelats samordningsnummer där en annan myndighet gjort bedömningen att personens identitet är fastställd. Dessa bedömningar har inte ansetts binda Migrationsverket i sitt ställningstagande i asylprocessen. Några sådana problem har heller inte lyfts i förarbetena till bestämmelserna om att enskilda ska kunna ansöka om samordningsnummer. Dessa beslut kan också överklagas till förvaltningsrätt.

13.4 Begäran eller ansökan om tilldelning av identitetsnummer

Utredningens förslag: En begäran eller en ansökan om tilldelning av identitetsnummer ska innehålla uppgifter om den enskildes namn, kön, födelse- och födelseort, kontaktadress och medborgarskap. I de fall begärande myndighet ska ansvara för identitetskontrollen ska begäran även innehålla uppgift om personens identitet styrkts vid personlig inställelse. En enskilds ansökan om identitetsnummer ska dessutom innehålla uppgift om sökandens anknytning till Sverige och behovet av en identitetsbeteckning.

Tillsammans med begäran om identitetsnummer ska det ges in en kopia av de handlingar som legat till grund för identifiering eller som Skatteverket ska lägga till grund för identifiering. Det ska dock inte gälla när identitetsnummer ska tilldelas en person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

Fastställda formulär ska användas för att lämna en ansökan eller begäran om tilldelning av identitetsnummer.

13.4.1 Uppgifter i begäran och ansökan

En begäran eller ansökan om tilldelning av samordningsnummer ska innehålla uppgifter om den enskildes namn, kön, födelse- och födelseort, kontaktadress och medborgarskap (6 § första stycket och 6 a § folkbokföringsförordningen). En enskilds ansökan om samordningsnummer ska dessutom innehålla uppgift om sökandens anknytning

till Sverige och behovet av en identitetsbeteckning. Detsamma bör gälla även en begäran eller ansökan om identitetsnummer. I de fall begärande myndighet ska ansvara för identitetskontrollen ska begäran även innehålla uppgift om personens identitet styrkts vid personlig inställelse.

13.4.2 Handlingar som ska bifogas begäran

Tillsammans med begäran om samordningsnummer ska det i dag ges in en kopia av de handlingar som legat till grund för identifiering (6 § andra stycket folkbokföringsförordningen). Vi föreslår dock att bedömningen av identitetsfrågor i samband med tilldelning av identitetsnummer i huvudsak ska ankomma på Skatteverket. I de fall Skatteverket ska ansvara för identitetskontrollen är det inte en kopia av de handlingar som legat till grund för identifiering utan snarare en kopia av de handlingar som Skatteverket ska lägga till grund för identifieringen som ska ges in. Våra förslag innebär också att personer som ska tilldelas identitetsnummer som huvudregel ska inställa sig hos Skatteverket för att styrka sin identitet. Skatteverket får då vid det personliga mötet del av identitetshandlingarna. I de fallen kan det därför övervägas om det är nödvändigt att en kopia av identitetshandlingarna lämnas med begäran. Skatteverket har till utredningen uppgett att myndigheten vill att kopior av identitetshandlingar alltid ska skickas in med begäran, inte minst för att kunna registrera ärendet med korrekta uppgifter. På så sätt kan Skatteverket också kontrollera uppgifterna i begäran och t.ex. passkopian mot uppgifterna i det pass som sedan visas upp vid ett personligt möte. En kopia av de handlingar som ska ligga till grund för identifieringen bör därför alltid bifogas begäran om tilldelning av identitetsnummer.

I vissa situationer föreslår vi att rekvisenten ska ansvara för identitetsbedömningen vid tilldelning av identitetsnummer. Passmyndighet ska enligt förslaget ansvara för identitetskontrollen vid personlig inställelse när sådan myndighet rekvisiterar nummer. Även i de fallen bör kopior av identitetshandlingar alltid bifogas begäran om nummer-tilldelning som skickas in till Skatteverket. Om Skatteverket alltid får in identitetsunderlaget kan det också registreras i tjänsten Passporten (se avsnitt 4.4.4) och på så sätt bidra till att minska risken för att samma handling används av flera personer vid tilldelning av identitetsnummer,

samordningsnummer eller vid folkbokföring. Förslagen förs in som 6 och 7 §§ i den nya förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

13.4.3 Fastställda formulär

Av Skatteverket fastställda formulär ska i dag användas för att lämna en ansökan eller begäran om tilldelning av samordningsnummer (6 b § folkbokföringsförordningen). Detsamma bör gälla en ansökan eller begäran om tilldelning av identitetsnummer. En bestämmelse om detta tas in i 8 § i förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

13.5 Identitetsnumrets utformning

Utredningens förslag: Identitetsnumret ska utformas på samma sätt som samordningsnumret, men med ett tillägg om 70 på positionen för månad. Identitetsnumret ska alltså utgå från den enskildes födelseid. Numret ska anges med två siffror för vardera år, månad och dag i nu nämnd ordning. Siffrorna för dag ska adderas med 60 och siffrorna för månad med 70. Därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontrollsiffra.

Den möjlighet som finns beträffande personnummer och samordningsnummer att, om det för viss födelseid inte finns fler individnummer att tilldela, i stället för födelsedagen ange en närliggande dag i samma månad ska gälla även identitetsnummer.

13.5.1 Identitetsnumret bör få en annan utformning än samordningsnumret

För att kunna veta vilka uppgifter kopplade till ett samordningsnummer som bedömts fastställda krävs i dag att den som använder samordningsnumret kontrollerar det mot folkbokföringsdatabasen eller SPAR. Utan att göra detta finns det ingen möjlighet att se vilka uppgifter kopplade till numret som bedömts fastställda. Det har som nämnts visat sig att många myndigheter och organisationer inte gör

den kontrollen trots att behovet av detta under många år har påpekats. I SPAR lagras endast uppgift om samordningsnummer där identiteten (i praktiken identitetsuppgifterna) bedömts fastställd i sin helhet.

En av anledningarna till att vi föreslår ett nytt identitetsnummer är att det på ett tydligt sätt måste gå att särskilja ett sådant nummer som föregåtts av en fullgod identitetskontroll från ett samordningsnummer. Om det för användarna inte blir en tydlig skillnad mellan numren riskerar de att blandas ihop vilket kan påverka identitetsnumrets användbarhet negativt. De som använder ett identitetsnummer ska kunna vara säkra på att det föregåtts av föreskriven identitetskontroll. Genom att det nya numret får en annan benämning, identitetsnummer, skiljer det sig på så sätt från samordningsnumret. Det är dock också önskvärt att det redan av själva numret går att avgöra att det inte handlar om ett person- eller samordningsnummer.

Utgångspunkten för ett sådant nytt nummer måste också vara att systemet ska vara hållbart, alltså att det under en lång tid ska finnas tillräckligt många nummer för alla personer som ska tilldelas sådana nummer. Det har emellertid inte ingått i vårt uppdrag att överväga något nytt nummersystem för personnummer. En ytterligare ambition med ett nytt nummer måste vara att numret ska vara unikt för att inte riskera att sammanblandas med andra nummer. Vi har mot den bakgrunden övervägt flera alternativ.

13.5.2 Alternativ för identitetsnumrets utformning

Alfanumeriskt nummer

Ett alfanumeriskt identitetsnummer skulle från förväxlingssynpunkt vara att föredra eftersom ett sådant nummer på ett mycket tydligt sätt skulle skilja sig från person- samordnings- och organisationsnummer. Det är dock uppenbart att många myndigheter och organisationer skulle ha svårt att hantera en beteckning av det slaget utan stora och kostsamma omställningar i sina datasystem.²² Vi har under våren 2020 ställt frågor i enkätform till några av de myndigheter som rekviderar och använder samordningsnummer i sina system. Frågorna handlade bl.a. om möjligheten att hantera alfanumeriska nummer. Ingen

²² Att det skulle bli problem för myndigheter att hantera den typen av nummer framgår t.ex. av prop. 1997/98:9, *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.*, s. 81.

av de tillfrågade myndigheterna har i dag möjlighet att hantera bokstäver i sina system och nästan alla uppgav att en sådan lösning skulle kräva omfattande och kostsamma systemförändringar. Skatteverket har i samband med att Folkbokföringsutredningen övervägde en sådan lösning för personnummer uppskattat sin kostnad för att införa alfanumeriska nummer till omkring 350 miljoner kronor.²³ Eftersom förändringar troligen måste genomföras hos samtliga myndigheter kommer en sådan lösning att bli mycket kostsam. Många av de myndigheter vi tillfrågat har också uppgett att ett alfanumeriskt nummer är mycket dyrare att införa jämfört med att införa nummer med ny utformning på annat sätt.

Ett nummer med fiktiva siffor som skapas genom tillägg till vissa positioner

Förväxlingsrisken kan också begränsas genom att vissa tal adderas till personens födelsemånad eller födelsedag. När det gäller samordningsnummer adderas som tidigare beskrivits siffrorna för dag med 60. Något problem med att samordningsnummer och personnummer sammanblandats har inte uppmärksammats trots att de, bortsett från nämnda tillägg är utformade på samma sätt. Låt vara att tillägget om 60 ställer till det i en del företags tekniska lösningar.

Ett alternativ skulle kunna vara att använda en annan fiktiv siffra för dag än samordningsnummer. Alltså att lägga till en annan siffra än 60 till siffran för dag. Siffrorna 01–31 i serien är dock upptagna av personnummer och siffrorna 61–91 av samordningsnummer. Det finns således ingen serie som på det sättet kan användas till identitetsnummer.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att addera siffran för födelsemånad med 20–80. Ett sådant nummer skulle dock riskera att sammanblandas med ett organisationsnummer. Organisationsnummer består av tio siffror. Den tredje siffran (alltså den första siffran för månad) är alltid lägst en tvåa för att undvika förväxling med personnummer och samordningsnummer för fysiska personer. De flesta myndigheter som vi varit i kontakt med har inte kunnat beskriva några större problem som skulle uppstå på grund av den potentiella ”krocken” med organisationsnummer. När uppgifterna hanteras i it-systemen syns det på annat sätt om numret tillhör en person eller en organisation.

²³ *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60), s. 76.

Trots detta kan en sådan sammanblandning potentiellt skapa problem för vissa användare. Bolagsverket har t.ex. uppgett att det med en sådan lösning krävs att identitetsbeteckningen kombineras med vilken typ av objekt som avses (fysisk person eller organisation) och att detta kommer vara en kostnadsdrivande och försvårande faktor i existerande och framtida it-stöd. SCB har till utredningen uppgett att myndigheten på individsidan oftast använder identitetsbeteckningar som är 12 positioner långa och att de därför inte skulle krocka med organisationsnummer, men att det ändå kan förekomma system där 10 positioner används. Försäkringskassan har uppgett att det skulle kunna skapa problem på avdelningen för analys och prognos eftersom det kan medföra felaktig statistik. Transportstyrelsen har framfört att det skulle kunna medföra problem om numren ska hanteras i vägtrafikregistret. Som det ser ut nu skulle endast det ena numret visas vid en sökning i vägtrafikregistret, även om det fanns två likadana nummer registrerade.

Med anledning av de beskrivna problemen har vi undersökt vilken nummerserie (addition av 20–80 på positionen för månad) som skulle medföra lägst risk för ”krock”. Enligt statistik som hämtats från SCB i januari 2021 är det lägst risk för sammanblandning med ett tillägg om 40 (7 950 organisationsnummer finns i den serien). Högst risk för krock leder ett tillägg om 60 till (knappt 147 000 organisationsnummer finns i den serien). Med ett tillägg om 40 kan således risken för sammanblandning begränsas högst väsentligt.

Ett annat alternativ är att utgå från samordningsnumret där siffran för dag adderas med 60 och dessutom addera siffran för månad med någonting. Enligt nämnda statistik från SCB kan krockar med befintliga organisationsnummer helt undvikas om siffran för månad adderas med 30, 40 eller 70 förutsatt att också tillägget avseende siffran för dag som gäller för samordningsnummer behålls.

Ett nummer inspirerat av Skatteverkets GD-nummer

Utöver personnummer och samordningsnummer använder Skatteverket GD-nummer som ett internt registreringsnummer för bl.a. beskattningsändamål. GD står för Gemensamma Distriktet och var en beteckning för icke territoriellt område. Gemensamma Distriktet var tidigare en enhet inom Skattemyndigheten i Stockholm som bl.a. han-

terade beskattningen av utvandrade personer. När en person utvandrade och inte längre var folkbokförd i Sverige beskattades personen i det Gemensamma Distriktet och personerna registrerades med GD-nummer. Gemensamma Distriktet har nu försvunnit men GD-numret finns kvar. Ett GD-nummer finns varken i folkbokföringsdatabasen eller i SPAR. Ett GD-nummer är utformat med siffrorna 302xxx-xxxx och registreras i beskattningsdatabasen. Ett nummer som liknar detta kan potentiellt sammanblandas med ett organisationsnummer och bär heller ingen information om personens födelsetid.

Ett nummer med ytterligare siffror

Ett identitetsnummer skulle kunna utformas som ett samordningsnummer men med ytterligare siffror. Två siffror skulle t.ex. kunna läggas till efter födelsenumret. Ett identitetsnummer skulle då kunna se ut så här ååmm[dd+60]-00xxxx, där de två nya positionerna skulle kunna innehålla samtliga siffror mellan 0 och 9. Även en sådan lösning kan antas medföra mycket höga omställningskostnader. Vi har därför övervägt om man kan använda de positioner som för person- och samordningsnummer används för sekelsiffra (18 § fjärde stycket folkbokföringslagen), alltså att det i stället läggs till två siffror före numret, 00ååmm[dd+60]-xxxx.

De två nya positionerna skulle då kunna innehålla siffror mellan 21 och 99 för att inte sammanblandas med ett person- eller samordningsnummer som anges med tolv siffror. För att de även under en längre tid (när vi går in i ett nytt sekel) inte ska kunna sammanblandas bör positionerna möjligen innehålla siffror mellan 30 och 99. Ett annat alternativ är att de två första positionerna alltid innehåller fasta siffror, förslagsvis 99, som på så sätt gör det tydligt att det är just ett identitetsnummer och att siffrorna i övrigt bestäms på samma sätt som för ett samordningsnummer. Av de myndigheter vi tillfrågat har flera uppgett att även en lösning där positionerna för sekelsiffra används skulle kräva omfattande utvecklingsarbete för att it-systemen ska kunna hantera ett sådant nummer.

Ett informationslöst nummer

Ett informationslöst identitetsnummer med samma antal siffror som person-, samordnings-, och organisationsnummer skulle riskera att sammanblandas med dem. Det skulle däremot kunna utformas med färre siffror. Det kan t.ex. vara ett slumpmässigt åttasiffrigt nummer som tas fram ur en serie med löpnummer samt en kontrollsiffra som beräknas på samma sätt som i dag. Ett informationslöst nummer innehåller inte uppgift om t.ex. födelsetid och kön. Den informationen kan dock lagras i separata poster i folkbokföringsdatabasen. Ett informationslöst nummer har också en fördel ur integritetssynpunkt. En stor nackdel med detta alternativ är att it-systemen i samhället är uppbyggda utifrån att samordningsnumret och personnumret innehåller tio tecken (tolv med sekelsiffrorna). Det kan därför antas att ett informationslöst nummer med färre siffror skulle föranleda mycket höga kostnader för att ställa om it-systemen.

Dagsiffran ersätts med ett informationslöst nummer

Ett identitetsnummer där dagsiffran ersätts med ett informationslöst nummer mellan 32–60 är ett annat alternativ. Information om födelsetid måste då lagras separat. Ett sådant skulle inte riskera att sammanblandas med ett person-, samordnings- eller organisationsnummer och skulle troligen kräva mindre omfattande förändringar i befintliga it-system jämfört med t.ex. ett alfanumeriskt nummer. En nackdel med ett sådant nummer är att det inte på ett lika tydligt sätt sticker ut från hur ett samordningsnummer är konstruerat. Det finns därför viss risk att numret ändå sammanblandas med ett samordningsnummer. En annan nackdel är att födelsetiden aldrig lagras i numret annat än med år och månad. Information om födelsetid måste därför lagras i ett separat fält. Det förekommer visserligen redan i dag för vissa personnummer att dagsiffran inte motsvarar den faktiska födelsetiden. Enligt 18 § tredje stycket folkbokföringslagen får födelsedagen i ett personnummer med en närliggande dag i månaden om det för en viss födelsetid inte finns fler födelsenummer att tilldela. Detsamma gäller sedan den 18 juni 2021 även för samordningsnummer. Enligt uppgift från Skatteverket har drygt 23 000 folkbokförda personer fått ett personnummer med en närliggande dag i samma månad.²⁴

²⁴ Uppgift från Skatteverket 2020-08-31.

Skatteverket lagrar redan i dag födelsetiden även i en separat post för samtliga personer som har personnummer. Att uppgiften om födelsedag i personnumret inte stämmer med den verkliga är dock en undantagssituation och födelsetiden går normalt att utläsa av ett personnummer eller ett samordningsnummer. Den enskilde uppfattar ofta födelsetiden som en helhet, med år, månad och dag. Att då behålla verkliga uppgifter om år och månad, men införa ett informationslöst nummer i stället för dagsiffran kan därför upplevas som inkonsekvent.

Samma utformning som samordningsnummer

Identitetsnumret skulle kunna utformas på samma sätt som ett samordningsnummer. Den stora nackdelen med det alternativet är givetvis att numret då inte särskiljer sig från samordningsnumret och att man genom att titta på numret inte kan avgöra vilken typ av nummer det rör sig om. Det som skiljer dem åt blir då endast benämningen. Fördelen med en sådan lösning är att det minimerar omställningskostnaderna. Identitetsnumret skulle då skilja sig från samordningsnumret endast genom benämningen i folkbokföringsdatabasen och på så sätt likna alternativet att bara markera samordningsnumret i tre olika nivåer. Utan en kontroll mot folkbokföringsdatabasen skulle numren se likadana ut och det skulle vara omöjligt att särskilja dem.

Sammanfattande bedömning

Vi har inte haft möjlighet att i detalj utreda de kostnader som de olika alternativen skulle medföra för alla aktörer som kommer att behöva hantera identitetsnummer i sina system. Sådana beräkningar låter sig knappast göras i något sammanhang. Det kan emellertid antas att kostnaderna för att genomföra flera av alternativen blir mycket höga. Genomförandetiden kan också tänkas bli lång mot bakgrund av att de omfattande förändringar som skulle krävas för vissa alternativ. Beträffande alternativen alfanumeriskt nummer och ett nummer med ytterligare siffror har flera myndigheter uppgett att det skulle kräva omfattande förändringar av it-systemen och att en sådan ändring skulle vara mer omfattande än att ändra vissa siffror. Att införa ett informationslöst nummer får också antas medföra mycket stora kost-

nader.²⁵ Flera andra lösningar riskerar att sammanblandas med andra nummer.

Det alternativ med en annan nummerserie än samordningsnummer ovan som kan antas medföra lägst omställningskostnader torde vara att ersätta siffrorna för dag med ett informationslöst nummer mellan 32 och 60 eller att addera siffrorna för månad med någonting. Om positionen för månad adderas med något behåller numret information om födelsemånad och man kan undvika att detta behöver lagras separat i alla system.²⁶ Om siffrorna för månad adderas med 30, 40 eller 70 och numret därtill tar sin utgångspunkt i samordningsnumret kan man helt undvika potentiella ”krockar” med befintliga organisationsnummer. Även om hindren som kan uppstå av att numret potentiellt sett kan ”krocka” med ett befintligt organisationsnummer framstår som övervinneliga är det önskvärt att de undviks. Vi bedömer därför att alternativet att, med samordningsnumret som utgångspunkt, addera siffrorna för månad med förslagsvis 70 framstår som det bästa alternativet om en ny nummerserie ska införas i nuläget.

Det står klart att en utformning som motsvarar ett samordningsnummer men där positionen för månad adderas med 70 föranleder lägre omställningskostnader än t.ex. ett alfanumeriskt nummer. Att införa en ny nummerserie kommer dock oavsett hur den utformas att innebära stora omställningskostnader. Vi har inte möjlighet att inom ramen för denna utredning göra en fullständig och säker prognos i detta avseende. Vi har dock bett ett flertal myndigheter om kostnadsberäkningar. Skatteverket har uppgett att verket uppskattar sina kostnader till 11–21 miljoner kronor. I den kostnaden inkluderas inte bara beräkningar för folkbokföringen utan även för andra system inom Skatteverket, primärt olika beskattningssystem. Polismyndigheten har uppgett att det skulle kräva anpassningar av myndighetens it-miljö för vilka kostnaderna i dagsläget svårigen kan uppskattas men som i vart fall torde överstiga 30 miljoner kronor. Migrationsverket har bedömt sina kostnader till mellan fyra och fem miljoner kronor. Dessa myndigheter kommer under alla förhållanden att behöva hantera identitetsnummer i sina system. Eftersom vi förordar lösningen där det säkraste numret ska brytas ut till ett eget nummer kommer de allra flesta myndigheter och även många privata aktörer att behöva anpassa

²⁵ Jfr t.ex. *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60), s. 83.

²⁶ Skatteverket lagrar redan i dag information om födelsestid för alla personer i en separat post i folkbokföringsdatabasen.

sina system. Sveriges domstolar har uppskattat att anpassningarna kommer att innebära 1–2 månaders arbete för en person men inte lämnat någon kostnadsuppskattning. Identitetsnumren kommer också troligen att behöva hanteras t.ex. inom sjukvård och i kommunernas verksamhet. Sveriges Kommuner och Regioner har dock uppgett att det inte går att göra några uppskattningar av omställningskostnader i dessa avseenden.

Försäkringskassan har uppskattat att det skulle krävas en utvecklingsinsats på omkring 10 000 arbetstimmar för att anpassa alla förmånssystem att kunna ta emot ett sådant identitetsnummer. Försäkringskassan har vidare uppgett att myndigheten kommer att få stora problem när de gäller de förmåner som hanteras i TP-systemet (COBOL-miljö). I denna gamla it-miljö kan det enligt uppgift från Försäkringskassan vara så att även en mycket liten ändring innebär att man får skriva om hela kodningen därefter. I TP-systemet hanteras för närvarande barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag och Försäkringskassan har uppskattat att utvecklingskostnaden avseende det systemet skulle uppgå till nära tresiffriga miljonbelopp om det ska kunna hantera identitetsnummer med den föreslagna utformningen. Överflyttning till en ny teknisk miljö pågår dock redan nu, i första skedet flyttas bostadsbidrag (2022–2023), därefter underhållsstöd (cirka 2025) och till sist barnbidrag (cirka 2027). Om det gamla systemet måste anpassas till att kunna hantera det nya numret har Försäkringskassan uppgett att de tresiffriga miljonbelopp de uppskattat kostnaden till i sin helhet kommer att utgöra en merkostnad. Därtill har Försäkringskassan uppgett att det dessutom kommer att krävas omfattande anpassningar av självbetjäningstjänster, blanketter m.m.

Bolagsverket har uppgett att det inte skulle föranleda några stora kostnader att anpassa verkets it-system och uppskattat kostnaden till ca en miljon kronor. CSN har uppgett att myndigheten redan kan hantera ett sådant nummer. Transportstyrelsen har uppskattat att det skulle kosta ungefär tre miljoner kronor att anpassa myndighetens ärendehanteringssystem och mer än 18 miljoner kronor ytterligare om ett sådant nummer ska kunna lagras i vägtrafikregistret. SCB har inte kunnat göra någon kostnadsuppskattning eftersom det är svårt att bedöma hur och på vilket sätt identitetsnummer kommer att ingå i leveranser till myndigheten.

Att införa en ny nummerserie är alltså förenat med relativt höga kostnader. De flesta myndigheter har uppskattat utvecklingskostna-

den från ett fåtal miljoner till ett tiotal miljoner kronor. Försäkringskassan sticker dock ut och har uppskattat att det kan kosta över 100 miljoner kronor. Den största kostnaden utgör en anpassning av ett system (TP/COBOL) som under alla förhållanden ska fasas ut de kommande åren. Det framstår självklart som en onödig anpassning och det är enligt vår uppfattning ett bättre alternativ att skynda på överflyttningen till en ny teknisk miljö, i stället för att lägga stora resurser på ett gammalt system som ändå ska fasas ut. På så sätt skulle kostnaderna som uppstår inte vara merkostnader. Det kan dessutom antas att en snabbare överflyttning till en ny it-miljö medför andra fördelar för Försäkringskassan.

Förutom de nyss nämnda kostnaderna kommer det troligtvis att uppkomma utvecklingskostnader hos fler myndigheter och andra aktörer som ska använda ett sådant nummer som svårigen kan uppskattas närmare inom ramen för denna utredning. Utöver systemanpassningar kommer ett nytt nummer, oavsett vilken utformning det får, att kräva stora utbildningsinsatser för de som ska hantera numren.

Trots de höga kostnaderna är det enligt vår bedömning angeläget att nummersystemet erbjuder användarna en säker identitetsbeteckning även för personer som inte är folkbokförda, som på ett tydligt sätt kan särskiljas från ett vanligt samordningsnummer. Vi bedömer därför att det är motiverat att införa en ny nummerserie trots de höga kostnaderna det kan antas medföra. Identitetsnumret bör anges med två siffror för vardera år, månad och dag i nu nämnd ordning. Siffrorna för dag bör adderas med 60 och siffrorna för månad med 70. Därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontrollsiffra. En person född den 23 maj 1980 skulle därför kunna få identitetsnumret 807583-xxxx medan ett samordningsnummer för samma person skulle bli 800583-xxxx.

En bestämmelse om detta förs in i 2 kap. 9 § i den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

13.5.3 Identitetsnumret ska i undantagsfall kunna konstrueras på ett annat sätt

Nummerserierna för personnummer och samordningsnummer har beträffande vissa födelsedatum tagit slut. Bristen på tillgängliga personnummer uppmärksammades redan år 2007 och efter förslag från Folkbokföringsutredningen får Skatteverket sedan den 1 juli 2009 ange

födelsedagen med en närliggande dag i månaden för födelsedatum när det inte finns fler födelsenummer att tilldela (18 § tredje stycket folkbokföringslagen). Sedan 18 juni 2021 gäller samma sak beträffande samordningsnummer efter att Skatteverket 2018 signalerat en brist på lediga samordningsnummer för vissa datum. Den faktiska födelsedagen finns dock ändå registrerad i folkbokföringsdatabasen i en separat post.

Identitetsnumret kommer att få en stor betydelse i samhället och för den enskilde. För att tilltron till systemet ska upprätthållas får det inte förekomma att samma nummer tilldelas flera personer. Någon brist på tillgängliga identitetsnummer kommer inte att föreligga på länge. Eftersom det ställs högre krav för att ett identitetsnummer ska kunna tilldelas, och att det därtill även i fortsättningen ska finnas möjlighet att tilldela samordningsnummer, kommer det troligen att tilldelas färre identitetsnummer än vad som var fallet med samordningsnummer när de infördes. Det kan därför ifrågasättas om det nu finns ett behov av att kunna konstruera identitetsnumret på ett annat sätt. Mot bakgrund av att möjligheten finns både för personnummer och samordningsnummer, samt att det inte kan uteslutas att det framöver kan komma att uppstå en brist på tillgängliga identitetsnummer bedömer vi ändå att samma möjlighet bör finnas för identitetsnumret. Den möjlighet som i dag finns för Skatteverket att fastställa ett personnummer eller ett samordningsnummer där födelsetiden avviker från den faktiska födelsedagen bör därför införas även för identitetsnummer. En bestämmelse om detta förs in i 2 kap. 9 § i den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

13.6 Personuppgiftsbehandling och personuppgiftsansvar

Vi föreslår i avsnitt 13.3.3 att en passmyndighet ska genomföra identitetskontrollen när myndigheten begär tilldelning av identitetsnummer. Vi föreslår också, i avsnitt 13.3.4, att beskickningar och karriärkonsulat som fullgör uppgift som passmyndighet utom riket och är behöriga att handlägga ärenden om vanliga pass ska kunna genomföra identitetskontroll i samband med tilldelning av identitetsnummer. Detta gäller även om en annan myndighet har begärt tilldelning av num-

ret. Det innebär att fler myndigheter än Skatteverket kommer att behandla personuppgifter vid identitetskontrollerna.

13.6.1 Personuppgiftsbehandling

Utredningens förslag: Tillämpningsområdet för lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet utökas till att omfatta även den personuppgiftsbehandling som utförs av passmyndigheterna i samband med identitetskontroll enligt lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Det ska framgå av förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen att beskickningar och konsulat som fullgör uppgift som passmyndighet utom riket ska utföra identitetskontroller enligt lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Förordningen (2006:275) om behandling av personuppgifter i utrikesförvaltningens konsulära verksamhet gäller enligt 4 § för handläggning av konsulära ärenden och för den konsulära verksamhet i övrigt som avses i 3 kap. 14 och 15 §§ förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen. Förordningen (2006:275) är alltså inte avsedd att tillämpas vid utlandsmyndigheternas handläggning av sådana ärenden som regleras i t.ex. pass-, utlännings- eller medborgarskapslagstiftningen. För den behandling av personuppgifter som är nödvändig i de senare typerna av ärenden gäller dataskyddsförordningen och den kompletterande dataskyddslagen och/eller annan särskild författning.

Inte heller för den övriga passverksamheten finns någon särskild registerförfattning. I passärenden tillämpas i dag dataskyddsförordningen och dataskyddslagens bestämmelser om rättslig grund och undantag för när behandling av känsliga personuppgifter är tillåten.

Vi föreslår nu att passmyndigheter ska utföra identitetskontroller enligt den föreslagna regleringen om identitetsnummer och samordningsnummer. För beskickningar och konsulat som fullgör uppgift som passmyndighet utom riket och som ska genomföra identitetskontroll även i vissa fall när en annan myndighet har begärt att ett identitetsnummer ska tilldelas, innebär detta en ny uppgift som bör framgå av förordningen med instruktionen för utrikesrepresentationen. Vi föreslår därför en ny bestämmelse i 3 kap. 10 a § den förordningen.

Bestämmelsen utgör rättslig grund för att myndigheterna ska få utföra föreslagna identitetskontroller. Den arbetsuppgift som beskickningarna och konsulaten utför genom identitetskontroller hör emellertid inte till den konsulära verksamheten utan utgör enligt vår bedömning en – i och för sig mycket begränsad – del av folkbokföringsverksamheten.

Ett moment i identitetskontrollen vid tilldelning av identitetsnummer är kontroll av biometriska uppgifter i vissa handlingar som den som ska tilldelas nummer på begäran är skyldig att överlämna (se närmare 7 kap.). Det är fråga om hantering av känsliga personuppgifter och för att säkerställa att hanteringen blir så säker som möjligt bör enligt vår uppfattning samma regler gälla för all personuppgiftshantering som kontrollen omfattar. Vi föreslår därför att tillämpningsområdet för lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (folkbokföringsdatabaslagen) utökas till att omfatta även den personuppgiftsbehandling som utförs av passmyndigheterna i samband med identitetskontroll enligt lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. Detta sker genom att ett nytt andra stycke förs in i 1 kap. 1 § folkbokföringsdatabaslagen.

I 7 kap. behandlas frågan om kontroll av biometriska uppgifter i handlingar vid identitetskontroll i anledning av anmälan om flytt till Sverige och tilldelning av identitetsnummer. En utförlig analys av den föreslagna personuppgiftsbehandlingen överensstämmer med gällande dataskyddslagstiftning finns i avsnitt 7.7.

13.6.2 Personuppgiftsansvar

Utredningens förslag: Skatteverket och en passmyndighet ska ansvara för den behandling av personuppgifter som respektive myndighet utför.

Enligt artikel 4.7 dataskyddsförordningen är en personuppgiftsansvarig en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Det är den personuppgiftsansvarige som har ansvaret för att behandlingen av personuppgifter följer dataskyddsförordningen. Förordningen innehåller också en rad konkreta skyldigheter för den personuppgiftsan-

svarige. Det handlar bl.a. om att lämna information till de registrerade, att föra ett register över behandlingar, att vidta lämpliga säkerhetsåtgärder, att anmäla personuppgiftsincidenter till tillsynsmyndigheten och att utse dataskyddsombud. Det är till den personuppgiftsansvarige som de registrerade ska vända sig om de exempelvis vill begära rättelse eller radering av personuppgifter.

Dataskyddsförordningen tillåter nationella bestämmelser som anger vilken eller vilka myndigheter som ska ha personuppgiftsansvaret för en viss behandling av personuppgifter. Sådana bestämmelser är vanliga i registerförfattningar och av 1 kap. 5 § folkbokföringsdatabaslagen framgår att Skatteverket är personuppgiftsansvarigt för den behandling av personuppgifter som verket ska utföra. Vi föreslår nu att andra myndigheter än Skatteverket ska genomföra identitetskontroll vid tilldelning av identitetsnummer. Eftersom flera olika myndigheter därmed involveras bör frågan om personuppgiftsansvar behandlas.

Som en allmän huvudregel kan anses gälla att den myndighet som utför och styr över en personuppgiftsbehandling också bör ansvara för behandlingen, om det inte finns skäl för något annat.²⁷

Även om beslut om tilldelning av identitetsnummer i och för sig tillkommer Skatteverket ensamt, har Skatteverket ingen möjlighet att utöva kontroll och inflytande över övriga myndigheters personuppgiftsbehandling. Vår bedömning är därför att respektive myndighet ska ansvara för den personuppgiftsbehandling som myndigheten utför. Bestämmelsen om personuppgiftsansvar i 1 kap. 5 § folkbokföringsdatabaslagen föreslås därför ändras för att klargöra att varje myndighet som utgångspunkt är ansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför.

²⁷ Jfr t.ex. prop. 2014/15:148 *Domstolsdatalag*, s. 32–34 och prop. 2015/16:65, *Utlämningsdatalag*, s. 55 f.

14 Ett förändrat samordningsnummer

14.1 Samordningsnummer utan krav på personlig inställelse och styrkt identitet

14.1.1 Grundläggande krav för tilldelning av samordningsnummer

Utredningens förslag: En person som inte är eller har varit folkbokförd och inte heller har tilldelats ett identitetsnummer får tilldelas ett samordningsnummer. Skatteverket får tilldela ett samordningsnummer efter begäran av en myndighet eller annat organ som regeringen bestämmer, om uppgifterna om den enskildes identitet (namn, födelseid, och medborgarskap) har styrkts.

Samordningsnummer där identitetsuppgifterna styrkts ska markeras med ”säkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen.

Enligt våra förslag i föregående kapitel ska en person som styrkt sin identitet vid ett personligt möte under vissa förutsättningar kunna tilldelas ett identitetsnummer. Det är uppenbart, såväl utifrån vad som tidigare framkommit och utifrån vad myndigheterna uppgett till oss inom ramen för denna utredning, att det finns ett behov hos många myndigheter att kunna begära ett gemensamt nummer även utan personlig inställelse. Behovet av nummertilldelning i dessa situationer ska även i fortsättningen tillgodoses med samordningsnummer. När det inte är möjligt att kontrollera identitet vid ett personligt möte får man falla tillbaka på att granska kopior av identitetshandlingar som kan skickas in till myndigheterna eller i förekommande fall möjligen de

SED som Försäkringskassan använder.¹ Det är den metod som i dag använts i de allra flesta fall vid tilldelning av samordningsnummer där identiteten ansetts fastställd.

För att det ska vara möjligt att tilldela samordningsnummer i de situationer när det inte går att få till stånd ett personligt möte bör varken personlig inställelse eller styrkt identitet vara ett krav för tilldelning av samordningsnummer. För att det ska vara möjligt att genomföra kontrollen utan ett personligt möte bör man enligt vår uppfattning snarare tala om att det är uppgifterna om en person som ska styrkas och inte identiteten. Kontroll av personuppgifter kan t.ex. göras genom kontroll av kopior av identitetshandlingar medan det krävs mer, t.ex. ett personligt möte där man också kontrollerar om en viss fysisk person stämmer överens med de angivna personuppgifterna, för att personens identitet ska vara styrkt.

Möjligen skulle man kunna tala om att personens identitet kan göras sannolik även utan ett personligt möte. Det skulle dock endast indikera ett lägre beviskrav, utan ett personligt möte är det svårt att över huvud taget kontrollera vilken fysisk person som uppgifterna hör ihop med. Kravet för tilldelning av samordningsnummer bör därför i stället formuleras så att uppgifterna om den enskildes identitet, alltså namn, födelsetid, och medborgarskap (härefter identitetsuppgifter), ska styrkas för att ett samordningsnummer ska få tilldelas. Vi har också övervägt om det ska krävas att även uppgift om kön, födelseort och kontaktadress ska vara styrkta. Av samma anledningar som beträffande identitetsnumret (se avsnitt 13.2.1) anser vi dock att det är tillräckligt att den enskildes identitetsuppgifter är styrkta. De övriga uppgifterna ska ändå anges i begäran och registreras i folkbokföringsdatabasen. Det är viktigt att uppgifterna som förs in där är korrekta. Det ankommer därför på rekvisiterna och Skatteverket att göra vad som är möjligt för att få ett så bra underlag som möjligt även för de övriga uppgifterna.

Förutom i de fall då personlig inställelse inte blir aktuellt kommer det att finnas situationer där en person, trots att han eller hon inställt sig vid ett personligt möte, inte kan styrka sin identitet. Inte minst gäller det för asylsökande som inte alltid har möjlighet att erhålla godtagbara identitetshandlingar från sitt hemland. Utan sådana handlingar kommer det heller inte att vara möjligt att styrka uppgifterna om iden-

¹ Försäkringskassan använder i dag också s.k. SED:ar (strukturerade elektroniska dokument) för att identifiera personer på distans.

titet varför ett samordningsnummer med styrkta uppgifter inte kommer att kunna tilldelas i det skedet.

Ett samordningsnummer bör inte kunna tilldelas en person som tidigare har tilldelats ett identitetsnummer.

Bestämmelsen om de grundläggande kraven tas in i 1 kap. 1 § och 2 kap. 7 § i den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

När identitetsuppgifterna styrkts ska detta markeras i folkbokföringsdatabasen

När en enskilds identitetsuppgifter styrkts i enlighet med vad som redogjorts för ovan ska samordningsnumret markeras med ”säkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen. På så sätt kan användare av samordningsnumret förvissa sig om att i vart fall uppgifterna om en persons namn, födelsetid och medborgarskap har kontrollerats mot t.ex. en kopia av en identitetshandling (se mer om detta i avsnitt 15.3). En möjlighet att behandla uppgift om detta i folkbokföringsdatabasen förs in i 2 kap. 3 § tredje stycket lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (härefter folkbokföringsdatabaslagen).

14.1.2 Begränsningar i möjligheten att begära samordningsnummer?

Utredningens bedömning: Det bör inte finnas några generella begränsningar i möjligheten att rekvirera ett samordningsnummer i stället för ett identitetsnummer. Ett identitetsnummer bör dock användas i första hand i de fall detta är möjligt.

För att det säkrare identitetsnumret som vi föreslår ska få så stort genomslag som möjligt, har vi övervägt om det bör ställas krav på att myndigheterna i första hand begär tilldelning av identitetsnummer. Först om det inte skulle vara möjligt eller rimligt att kräva personlig inställelse och styrkt identitet skulle ett samordningsnummer i så fall få tilldelas. Genom att ställa ett sådant krav skulle systemet förhindra att myndigheterna fortsätter att rekvirera och använda samordnings-

nummer, trots att det hade funnits möjlighet att i stället begära ett säkrare identitetsnummer. Med ett sådant krav skulle det vara möjligt att få en så stark identitetskontroll som möjligt redan i samband med tilldelningen av ett nummer.

En uppräknig av när samordningsnummer får tilldelas?

Vissa myndigheter som i dag rekviderar samordningsnummer har uppgett att de inte har något behov av att kunna rekquirera nummer utan krav på personlig inställelse. Vi har därför övervägt om endast vissa rekvisiter borde få möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer. En sådan möjlighet skulle emellertid behöva omfatta de allra flesta av de myndigheter som i dag rekviderar merparten av alla samordningsnummer. Av de myndigheter som rekviderar flest nummer har endast Arbetsförmedlingen uppgett att myndigheten inte i något fall skulle behöva rekquirera nummer utan krav på personlig inställelse. Det finns vidare åtskilliga myndigheter som i dag är behöriga att rekquirera samordningsnummer och det skulle vara svårt att täcka alla tänkbara situationer. Detsamma kan sägas även om andra lösningar som tar sikte på att räkna upp i vilka situationer samordningsnummer ska få begäras. Någon sådan begränsning bör därför inte införas.

Krav på särskilda skäl för tilldelning av samordningsnummer?

En eventuell begränsning av möjligheten att begära samordningsnummer enligt huvudregeln skulle kunna utformas så att det får tilldelas endast om Skatteverket bedömer att det finns särskilda skäl. Det skulle i praktiken innebära att kravet på personlig inställelse och styrkt identitet (vilket som huvudregel krävs för tilldelning av identitetsnummer) kan efterges och ett samordningsnummer tilldelas endast om det finns särskilda skäl. En liknande reglering där det finns möjlighet att efterge kravet på personlig inställelse finns t.ex. beträffande nationellt identitetskort, 2 § förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort. Särskilda skäl skulle kunna föreligga t.ex. när en rekvisiter har ett behov av ett nummer trots att den enskilde befinner sig i ett annat land och det inte heller är rimligt att kräva att personen inställer sig personligen för identitetskontroll. Det kan t.ex. handla om att personen befinner sig i ett land där det inte finns någon passmyndighet

eller att det annars är mycket långt till närmsta passmyndighet. Skatteverket skulle dock behöva beakta möjligheten att personen inställer sig för identitetskontroll vid en passmyndighet utom riket (jfr avsnitt 13.3.4) innan det kan utgöra särskilda skäl för att tilldela ett samordningsnummer i stället för ett identitetsnummer. För att ett krav på särskilda skäl inte ska bli ihåligt bör däremot inte den omständigheten att en person motsätter sig personlig inställelse, eller helt enkelt inte inställer sig, utgöra särskilda skäl för att kunna tilldela ett samordningsnummer i stället för ett identitetsnummer. Skatteverket kommer med en sådan lösning vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för att tilldela ett samordningsnummer att behöva lägga stor vikt vid vad rekvirenten anger i begäran om tilldelning. Om rekvirenten inte anger att det finns särskilda skäl för att tilldela samordningsnummer kan det endast i undantagsfall finnas anledning för Skatteverket att bedöma att det finns sådana skäl.

Genom att ställa krav på att det ska finnas särskilda skäl för att få tilldela ett samordningsnummer i stället för ett identitetsnummer skulle så många nummertilldelningar som möjligt avse identitetsnummer och ha föregåtts av en fullgod identitetskontroll med personlig inställelse. Att ställa ett sådant krav kan emellertid också skapa stora problem för rekvirenterna, inte minst när den enskilde själv inte har något eget intresse av att medverka till att ett identitetsnummer kan tilldelas. En person kan då t.ex. inte registreras som ägare till en bil och följdproblem uppstår även för säljaren av bilen. När det gäller vissa förmåner kan Försäkringskassan t.ex. heller inte neka en person de socialförsäkringsförmåner som han eller hon har rätt till endast på den grunden att myndigheten inte kan rekvirera ett samordningsnummer eller ett identitetsnummer för personen. Skulle en person som befinner sig utomlands och som har rätt till förmåner låta bli att inställa sig för identitetskontroll, trots att det finns en praktisk möjlighet till det, skulle Försäkringskassan vara hänvisad att använda interna nummer, vilket inte är önskvärt.

Vi bedömer därför att det inte bör finnas några generella begränsningar i möjligheten att begära tilldelning av samordningsnummer. Myndigheterna erbjuds genom identitetsnumret ett säkert nummer och det måste också antas ligga i allas intresse att det säkraste numret som i det enskilda fallet är möjligt rekvireras och används. Om det är möjligt bör alltså ett identitetsnummer i första hand användas. För att våra förslag ska få fullt genomslag är det av största vikt att myndig-

heterna ställer krav på ett identitetsnummer där det krävs en säker grundidentifiering. I annat fall finns en risk för att samordningsnumren även i fortsättningen kan missbrukas.

Om användarna av numren är medvetna om den osäkerhet som ändå finns med ett samordningsnummer och också tar sitt ansvar torde det dock inte utgöra något problem att det finns möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer utan några särskilda begränsningar. Det bör därför inte krävas några särskilda skäl för att få begära tilldelning av samordningsnummer i stället för identitetsnummer.

14.1.3 Samordningsnummer utan styrkta identitetsuppgifter

Utredningens förslag: Skatteverket får för de ändamål som regeringen bestämmer tilldela ett samordningsnummer även om personens identitetsuppgifter inte kan styrkas. Samordningsnummer ska i sådana situationer endast få tilldelas för att tillgodose särskilda ändamål. Förutom vad som hittills gällt ska samordningsnummer i sådana situationer få tilldelas även för Försäkringskassans behandling av personuppgifter med stöd av 114 kap. socialförsäkringsbalken.

Samordningsnummer där identitetsuppgifterna inte styrkts ska markeras med ”osäkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen.

Tilldelning av samordningsnummer utan att uppgifterna om den enskildes namn, födelseid och medborgarskap (identitetsuppgifter) styrkts bör som utgångspunkt kunna ske för samma ändamål för vilka ”ostyrkta” samordningsnummer nu tilldelas enligt 5 a § folkbokföringsförordningen (1991:749).

Det finns alltså ett behov av att inom rättsväsendet och för beskattningsändamål kunna begära en personbeteckning trots att inga identitetsuppgifter kunnat styrkas eller ens kontrolleras. Migrationsverket har också den möjligheten i dag men utnyttjar den inte eftersom verket inte ser behov av samordningsnummer i sin egen verksamhet. Vårt förslag om att asylsökande ska tilldelas samordningsnummer kommer dock att medföra att även Migrationsverket har behov av att rekvirera ett nummer utan att identitetsuppgifterna styrkts. Även Migrationsverket bör därför fortsatt ha den möjligheten. Frågan är om någon ytterligare myndighet eller organisation bör få den möjligheten.

Av de myndigheter som i dag rekviderar merparten av alla samordningsnummer, och som inte redan har möjlighet att i vissa fall kunna begära ett nummer trots att det råder osäkerhet om personens identitet, har endast Försäkringskassan uppgett sig ha ett behov av en sådan möjlighet. Det är inte önskvärt att fler samordningsnummer tilldelas trots att identitetsuppgifterna inte styrkts. Det måste dock vara en självklar utgångspunkt att myndigheter som får möjlighet att begära samordningsnummer även vid osäkra uppgifter ändå strävar efter att identiteten eller i vart fall identitetsuppgifterna ska vara styrkta i de fall det är möjligt. Vi ser därför inte något hinder mot att utvidga möjligheten att begära samordningsnummer trots att uppgifterna inte styrkts till fler situationer om det finns ett sådant behov.

Enligt uppgift från Försäkringskassan handlar det främst om underhållsstödsärenden där den förälder som är underhållsskyldig inte finns i landet. Den föräldern har ofta inget incitament att medverka till att Försäkringskassan kan fastställa identitetsuppgifterna genom att skicka in kopior av identitetshandlingar. Om Försäkringskassan på den grunden inte kan rekvidera ett samordningsnummer skapas i stället ett internt registreringsnummer (s.k. 60-nummer). Med sådana interna registreringsnummer blir det enligt Försäkringskassan svårare att koppla numret till ett samordningsnummer eller ett personnummer om personen får ett sådant, t.ex. om den utlandsboende föräldern senare flyttar till Sverige. Följden kan bli att en skuld som härrör från utbetalat underhållsstöd inte kan kopplas till rätt person. Avsaknaden av en gemensam personbeteckning för en person som belastas med skulder kan vidare tänkas försvåra indrivning av skulden i ett senare skede. Antalet sådana interna registreringsnummer som Försäkringskassan har i sitt system har varierat de senaste åren men har legat omkring 2 000–4 300. Antalet registreringsnummer som bytts ut till ett personnummer på grund av att personen senare folkbokförts har legat mellan 200–500 per år. För att undvika att Försäkringskassan tilldelar dessa interna nummer och för att i senare led förbättra spårbarheten och möjligheten att utbyta information bör också Försäkringskassan ges möjlighet att rekvidera samordningsnummer även om personens identitetsuppgifter inte kan styrkas.

Utgångspunkten bör vara att samordningsnummer får tilldelas för de ändamål som regeringen bestämmer även när personens identitetsuppgifter inte kan styrkas. Detta undantag från huvudregeln om att identitetsuppgifterna ska vara styrkta är så centralt att det bör framgå

av lag. En sådan bestämmelse förs in i 2 kap. 8 § i den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. Att låta möjligheten att rekquirera samordningsnummer trots att identitetsuppgifter inte kan styrkas omfatta alla de myndigheter som har möjligheten kan potentiellt leda till att sådana osäkrare nummer tilldelas i situationer när det inte bör vara möjligt. Myndigheterna har många verksamhetsgrenar och alla bör inte kunna rekquirera samordningsnummer utan krav på styrkta uppgifter i alla situationer. Det är därför nödvändigt att begränsa tilldelningen till vissa situationer, med utgångspunkt i den reglering som i dag finns i 5 a § andra stycket folkbokföringsförordningen. En motsvarande bestämmelse förs in i 3 § i den nya förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer. Av den ska också, för att tillgodose Försäkringskassans behov, framgå att samordningsnummer får tilldelas trots att identitetsuppgifterna inte kan styrkas även för Försäkringskassans behandling av personuppgifter med stöd av 114 kap. socialförsäkringsbalken.

Det är också viktigt att återigen påpeka att trots att det inte är ett krav för att samordningsnummer ska kunna tilldelas efter begäran från dessa myndigheter är det önskvärt att så många av identitetsuppgifterna som möjligt kan styrkas. Först om det på grund av bristfälligt identitetsunderlag eller bristfälliga uppgifter inte finns förutsättningar att tilldela ett samordningsnummer enligt huvudregeln (krav på styrkta identitetsuppgifter) bör det bli aktuellt att begära och tilldela ett samordningsnummer trots att uppgifter är osäkra.

Trots att det inte ställs några krav på att uppgifterna ska vara styrkta i dessa fall kan det ändå finnas anledning att påpeka att samordningsnummer inte bör kunna tilldelas om uppgifterna i en begäran kan konstateras vara påhittade eller falska. Även om det är önskvärt att separata myndighetsinterna nummer inte används måste t.ex. en sådan lösning enligt vår mening godtas i ett sådant fall. Konstaterat felaktiga uppgifter bör inte tas in i folkbokföringsdatabasen, inte ens avseende samordningsnummer som tilldelas enligt 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

När identitetsuppgifterna inte styrkts ska detta markeras i folkbokföringsdatabasen

När ett samordningsnummer tilldelats trots att den enskildes identitetsuppgifter inte styrkts i enlighet med vad som redogjorts för ovan ska samordningsnumret markeras med ”osäkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen. På så sätt kan användare av samordningsnumret få en indikation på att uppgifterna inte har styrkts (se mer om detta i avsnitt 15.3). En möjlighet att behandla uppgift om detta i folkbokföringsdatabasen förs in i 2 kap. 3 § tredje stycket folkbokföringsdatabaslagen.

14.2 Vem ska ansvara för bedömningen av om identitetsuppgifterna styrkts?

Utredningens förslag: Skatteverket ska ansvara för kontroll av identitetsuppgifter i samband med tilldelning av samordningsnummer.

De rekvrerande myndigheterna ska ansvara för att ge in ett så komplett identitetsunderlag som möjligt.

Förslaget omfattar inte personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

Det är Skatteverket som ska besluta om tilldelning av samordningsnummer. I ett ärende om tilldelning av sådana nummer ingår att bedöma om den enskildes identitetsuppgifter är styrkta. I dag är det dock inte Skatteverket, utan de myndigheter och utbildningsanordnare som begär att en person tilldelas samordningsnummer som ansvarar för att bedöma om en persons identitet kan anses fastställd. Skatteverket ansvarar dock för identitetskontrollen när en enskild ansökt om samordningsnummer.

Av samma skäl som framförts beträffande identitetsnummer i avsnitt 13.3.1 bör Skatteverket ansvara för att bedöma om den enskildes identitetsuppgifter är styrkta i samband med tilldelning av samordningsnummer. En sådan lösning borgar för likvärdiga bedömningar av identitetsunderlaget. Eftersom det inte krävs att den enskilde inställer sig på ett personligt möte för tilldelning av samordningsnummer kommer Skatteverket endast att ha det underlag som rekvreranten

bifogat med begäran till stöd för sin bedömning. Det bör därför ankomma på rekvisenten att ge in ett så komplett identitetsunderlag som möjligt. Om underlaget inte är tillräckligt för tilldelning av samordningsnummer kan Skatteverket i slutändan avslå begäran.

Passmyndigheter ska enligt våra förslag ansvara för identitetskontrollen vid personlig inställelse vid tilldelning av identitetsnummer. Det kan därför övervägas om sådana myndigheter även bör ansvara för bedömningen av om identitetsuppgifterna styrkts vid tilldelning av samordningsnummer. Passmyndigheter träffar dock i samtliga fall den enskilde som myndigheten rekvisiterar nummer för vid ett personligt möte. Det kommer därför enligt vår bedömning vara sällsynt att passmyndigheter har behov av att rekvisitera samordningsnummer. Behovet kan i stället tillgodoses med identitetsnummer.

En särskild grupp som kan uppmärksammas i detta sammanhang är nyfödda barn till svenska medborgare som ansöker om pass vid en passmyndighet i utlandet. Om dessa regelmässigt behöver tilldelas samordningsnummer skulle det finnas anledning att överväga om passmyndigheten bör ansvara för identitetskontrollen även vid tilldelning av samordningsnummer, denna kontroll måste av förklarliga skäl ofta ske med ett annat underlag än identitetshandlingar. Enligt vår bedömning bör det dock vara möjligt att begära tilldelning av identitetsnummer i dessa sammanhang. Identiteten måste ändå vara styrkt för tilldelning av pass och vid tilldelning av identitetsnummer ska passmyndigheten ansvara för identitetsbedömningen.

Om det i något undantagsfall ändå finns anledning för en passmyndighet att begära tilldelning av samordningsnummer finns det inga tungt vägande skäl för att i sådana situationer frånga regeln om att Skatteverket ska ansvara för bedömningen. Skatteverket bör därför ansvara för bedömningen vid tilldelning av samordningsnummer även i sådana fall.

Förslaget bör inte heller avseende samordningsnummer omfatta personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. I dessa fall bör det, i likhet med vad som gäller för personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen, alltså ankomma på den rekvisiterande myndigheten (Regeringskansliet) att svara för bedömningen av om identitetsuppgifterna styrkts.

Det framgår redan av de föreslagna bestämmelserna i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer att Skatteverket beslutar enligt lagen och att det krävs att identitetsuppgifterna är styrkta för

att tilldelning av samordningsnummer ska ske. Det behövs därför enligt vår bedömning inga kompletterande bestämmelser i förordning om att Skatteverket ansvarar för kontroll av identitetsuppgifterna.

14.3 Begäran om tilldelning av samordningsnummer

Utredningens förslag: Tillsammans med begäran om samordningsnummer ska det ges in en kopia av de handlingar som Skatteverket ska lägga till grund för identifiering. Det ska dock inte gälla när samordningsnummer ska tilldelas en person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

En begäran om samordningsnummer i fall där personens identitetsuppgifter inte kan styrkas ska innehålla tillgängliga uppgifter om den enskildes namn, kön, födelse- och födelseort, kontaktadress och medborgarskap. Den ska därtill innehålla uppgift om vilka identitetsuppgifter som inte kan styrkas.

14.3.1 Uppgifter i begäran

En begäran om tilldelning av samordningsnummer ska enligt nu gällande regler innehålla uppgifter om den enskildes namn, kön, födelse- och födelseort, kontaktadress och medborgarskap (6 § första stycket folkbokföringsförordningen). Detsamma bör gälla även i fortsättningen.

I en begäran om samordningsnummer i fall där personens identitetsuppgifter inte kan styrkas (2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer) kan det dock inte ställas ett absolut krav på att alla dessa uppgifter anges. Syftet med att samordningsnummer får tilldelas även i sådana fall är att det kan fylla en funktion som personbeteckning trots att man inte kan få fram säkra uppgifter i alla delar. I likhet med vad som nu gäller bör det därför endast krävas att rekvisenten anger de uppgifter som finns tillgängliga i en begäran om samordningsnummer i sådana fall. Ett samordningsnummer bör dock inte begäras utan att identitetsuppgifterna styrkts om det finns förutsättningar att begära identitetsnummer eller ett samordningsnummer enligt huvudregeln. De aktörer som har möjlighet att begära tilldelning av nummer måste i alla lägen sträva efter att begära ett så säkert nummer som möjligt, i första hand ett identitetsnummer och i andra

hand ett samordningsnummer med styrkta uppgifter. En begäran om samordningsnummer med osäkra uppgifter bör därför komma i fråga först när det inte finns möjlighet att begära något annat. För att detta ska bli tydligt, och för att Skatteverket ska få relevant information, bör en sådan begäran om tilldelning också innehålla uppgift om vilka identitetsuppgifter som enligt rekvisitens bedömning inte kan styrkas. Anledningen till att uppgifterna inte kan styrkas torde oftast vara att rekvisiten inte har tillgång till alla uppgifter som behöver finnas i en begäran om samordningsnummer enligt huvudregeln eller att identitetsunderlaget är bristfälligt i någon del. En begäran om samordningsnummer enligt 2 kap. 8 § kan därför innehålla t.ex. information om att uppgifterna om namn, födelseid och medborgarskap inte kan styrkas.

En bestämmelse om vilka uppgifter som ska finnas i begäran tas in i 6 § i den nya förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

14.3.2 Handlingar som ska bifogas begäran

Tillsammans med begäran om samordningsnummer ska det i dag ges in en kopia av de handlingar som legat till grund för identifiering, förutom när samordningsnummer ska tilldelas en person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Vi föreslår dock att bedömningen av om identitetsuppgifterna styrkts ska ankomma på Skatteverket i samtliga fall, förutom just när samordningsnummer ska tilldelas en person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Det är därför inte en kopia av de handlingar som legat till grund för identifiering utan snarare en kopia av de handlingar som Skatteverket ska lägga till grund för identifieringen som ska ges in i en begäran om tilldelning av samordningsnummer. För att Skatteverket ska ha möjlighet att göra en bedömning måste de handlingar som ges in till stöd för den enskildes identitetsuppgifter vara så kompletta som möjligt, annars finns risk för att Skatteverket avslår begäran.

En bestämmelse om vilka handlingar som ska bifogas begäran tas in i 7 § i den nya förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

14.3.3 Fastställda formulär

Av Skatteverket fastställda formulär ska i dag användas för att lämna en ansökan eller begäran om tilldelning av samordningsnummer (6 b § folkbokföringsförordningen). Detsamma bör gälla även fortsättningsvis. En bestämmelse om detta tas in i 8 § i förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

14.4 Samordningsnumret är inte en identitetsbeteckning

Utredningens förslag: Samordningsnummer ska inte vara en identitetsbeteckning.

Våra förslag innebär att det införs en ny identitetsbeteckning, identitetsnummer. Identitetsnumret ska tillsammans med personnumret tillgodose det behov av identitetsbeteckningar som finns. Identitetsbeteckningarna fungerar som ett hjälpmedel för att kunna identifiera en viss person.

Samordningsnumret fyller fortfarande en viktig funktion för att undvika personförväxling och för att utbyta information. Som systemet med samordningsnummer sett ut och även i fortsättningen kommer att se ut ställs det dock inget krav på att uppgifterna som registreras med säkerhet kan kopplas till en viss fysisk person genom t.ex. personlig inställelse. Det finns dessutom möjlighet att även i fortsättningen tilldela samordningsnummer trots att uppgifterna som registreras är helt ostyrkta (2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer). Det förekommer också samordningsnummer som endast har uppgift om ett namn registrerat i folkbokföringsdatabasen. Det blir under sådana förhållanden missvisande att säga att samordningsnumret är en identitetsbeteckning. Samordningsnumret bör därför inte längre kallas för en identitetsbeteckning. På så sätt blir det tydligare för de som använder numren att ett samordningsnummer inte är en säker identitetsbeteckning. I de fall användaren behöver en säker identitetsbeteckning ska i stället identitetsnumret användas.

15 Fler åtgärder för ett bättre system med identitetsnummer och samordningsnummer

15.1 Behov av nummer ska vara tillräckligt

Utredningens förslag: Kravet på att ett samordningsnummer ska behövas för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer tas bort. Något sådant krav ska inte heller finnas beträffande identitetsnummer. Det ska vara tillräckligt att det finns ett behov av numret i verksamheten.

För att ett samordningsnummer ska kunna tilldelas efter begäran krävs i dag att ett samordningsnummer behövs för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer (5 § folkbokföringsförordningen [1991:749]). Samordningsnumret kom till just av det skälet. När Skatteverket på eget initiativ tilldelar samordningsnummer för registrering i beskattningsdatabasen ställs emellertid inte, i vart fall inte uttryckligen, något sådant krav (se 5 § sista stycket). Det finns enligt vår uppfattning ingen anledning att kräva mer än att rekvirenten i sin verksamhet behöver ett identitetsnummer eller samordningsnummer. Numren ska enligt vår mening alltså få tilldelas på begäran av en statlig myndighet eller en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda vissa examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda examina, och som i sin verksamhet behöver ett samordningsnummer eller ett identitetsnummer för en person. Kravet på att det ska finnas ett behov av numret i verksamheten tas in i 2 § i den nya förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

15.2 En särskild avslagsbestämmelse behövs inte

Utredningens bedömning: Det behövs ingen uttrycklig bestämmelse för att Skatteverket ska ha möjlighet att avslå en begäran eller en ansökan om tilldelning eller förnyelse av identitetsnummer eller samordningsnummer.

När en begäran om tilldelning av samordningsnummer är ofullständig eller om annan brist föreligger, uppmanar Skatteverket enligt sina rutiner den som begärt tilldelningen av numret att avhjälpa bristen genom att komplettera handlingarna i ärendet. Handläggningen riskerar i ett sådant fall att bli fördröjd, både hos Skatteverket och hos rekvisenten. Skatteverket kan också med stöd av förvaltningslagen (2017:900) meddela ett formellt avslagsbeslut, om rekvisenten inte avhjälper bristen. Om begäran eller ansökan är så bristfällig att den inte kan läggas till grund för en prövning i sak kan den också avvisas. Det är alltså i och för sig inte nödvändigt med en särskild avslagsbestämmelse för att Skatteverket ska ha möjlighet att avslå en begäran eller ansökan. Det har hittills mycket sällan förekommit att en begäran avslagits.

Skatteverket ska enligt vårt förslag ha det huvudsakliga ansvaret för att bedöma om en person styrkt sin identitet vid tilldelning eller förnyelse av identitetsnummer och, om identitetsuppgifterna är styrkta, vid tilldelning eller förnyelse av ett vilandeförklarat samordningsnummer. Även passmyndighet och Regeringskansliet ska emellertid i vissa fall kunna göra sådana bedömningar. När en begäran om samordningsnummer kommer in till Skatteverket enligt nu gällande regler har rekvisenten redan bedömt att identiteten kan anses fastställd. Någon sådan bedömning behöver rekvisenten oftast inte göra enligt våra förslag, även om det naturligtvis ligger även i rekvisentens intresse att underlaget är tillräckligt för nummertilldelning. Det kan därför antas att det oftare än tidigare kan bli aktuellt att avslå en begäran om samordningsnummer för att underlaget är bristfälligt. Det kan vidare antas att kravet på personlig inställelse och styrkt identitet för tilldelning av identitetsnummer kommer att medföra fler avslagsbeslut än tidigare. Det är en grund för avslag om personen inte inställer sig för identitetskontroll. Trots att Skatteverket har möjlighet att avslå en begäran om t.ex. tilldelning av identitetsnummer är inte avsikten att Skatteverket ska överpröva identitetsbedömningen i de fall den ankommer på en

annan myndighet. Det kan dock i sällsynta undantagsfall förekomma att en omständighet som uppdagats efter att en annan myndighet bedömt att identiteteten är styrkt bör föranleda att Skatteverket gör en annan bedömning i den frågan och meddelar ett avslagsbeslut. Så kan t.ex. vara fallet om det framkommer att en identitetshandling är förfalskad.

I annan lagstiftning, t.ex. i 4 § lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige, framgår i korthet att en ansökan om identitetskort ska avslås om förutsättningarna för utfärdande inte är uppfyllda eller om det som krävs av sökanden inte har iakttagits. En liknande bestämmelse föreslås även i 2017 års ID-kortsutredning. Skatteverket har tidigare framfört att en motsvarande bestämmelse när det gäller begäran om tilldelning av samordningsnummer skulle kunna effektivisera handläggningen genom en ökad tydlighet för myndigheter och andra berörda organ om vad som krävs vid en begäran och vad som blir konsekvensen om den är så bristfällig att den inte kan läggas till grund för tilldelning av nummer.¹ Vi har mot den bakgrunden övervägt om en liknande avslagsbestämmelse bör föras in i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. Eftersom det redan finns möjlighet att avslå en begäran eller ansökan om nummertilldelning anser vi att det inte finns några starka skäl för att införa en sådan bestämmelse.

Innan Skatteverket kan avslå begäran eller ansökan måste myndigheten ofta vända sig till den som begär eller ansöker om nummertilldelning för komplettering (23 § förvaltningslagen). Innan ett avslagsbeslut meddelas på grund av att en person inte inställer sig på personligt möte bör Skatteverket t.ex. påminna personen som ska inställa sig om att detta krävs.

Även när det gäller en begäran om samordningsnummer enligt 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer kan det, trots att inga uppgifter behöver vara styrkta, i undantagsfall bli aktuellt med ett avslagsbeslut. Så skulle t.ex. kunna bli fallet om uppgifterna i en sådan begäran kan konstateras vara påhittade eller falska. Skatteverket upptäcker t.ex. årligen ett antal hemlandspass som kan konstateras falska efter en EU-förfrågan i samband med begäran om samordningsnummer från beskattningsverksamheten. Inte heller i en sådan situation är det nödvändigt med en särskild avslagsbestämmelse för att Skatteverket ska ha möjlighet att avslå begäran.

¹ Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 73 f.

15.3 Information om identitetsnummer och samordningsnummer

Utredningens förslag: Uppgift om identitetsnummer och samordningsnummer ska behandlas i folkbokföringsdatabasen och i SPAR.

Uppgift om samordningsnummer som tilldelats trots att identitetsuppgifterna inte styrkts ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen, men inte i SPAR.

Uppgift om huruvida en person som tilldelats samordningsnummer har styrkt sina identitetsuppgifter eller om de är osäkra, ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen. Uppgifterna bör alltid lämnas ut tillsammans med övriga uppgifter kopplade till samordningsnumret genom en helhetsbedömning av om det rör sig om ”säkra uppgifter” eller ”osäkra uppgifter”.

En myndighet ska få ha direktåtkomst även till uppgift om identitetsnummer.

15.3.1 Inledning

I folkbokföringsdatabasen får uppgifter behandlas om personer som är eller har varit folkbokförda här i landet, personer som har tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481), och personer som har tilldelats samordningsnummer (2 kap. 2 § lagen [2001:182] om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, herefter folkbokföringsdatabaslagen). Med andra ord får uppgifter behandlas om personer som har tilldelats personnummer eller samordningsnummer.

15.3.2 Identitetsnummer och samordningsnummer i folkbokföringsdatabasen

Samtliga identitetsnummer kommer att tilldelas efter en fullgod identitetskontroll som resulterat i att identiteten styrkts. Identitetsnumren är avsedda att få bred spridning i samhället på samma sätt som personnumren. Eftersom samma krav på identitetskontrollen kommer att gälla för samtliga identitetsnummer behöver de inte markeras på något särskilt sätt i folkbokföringsdatabasen.

Samordningsnummer kommer med de föreslagna ändringarna att förekomma i två ”nivåer”, precis som de i praktiken har gjort även tidigare. Den säkrare nivån överensstämmer i stort med dagens ”styrkta” samordningsnummer. Dessa samordningsnummer bör markeras i folkbokföringsdatabasen på ett sådant sätt att de tydligt kan särskiljas från osäkrare nummer. Vi har övervägt att dessa nummer ska markeras med ”styrkta uppgifter”. Det är trots allt endast uppgifterna, och inte identiteten som sådan, som måste vara styrkta för att samordningsnummer ska kunna tilldelas enligt huvudregeln (2 kap. 7 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer). Begreppet ”styrkta” riskerar dock att ge intrycket av att numret motsvarar samma säkerhetsnivå som identitetsnumret. Dessa samordningsnummer bör därför enligt vår uppfattning i stället markeras med ”säkra uppgifter”. Det kommer i många fall att handla om tillfällen när förutsättningar för personlig inställelse inte funnits och rekvisenten i stället begärt tilldelning av ett samordningsnummer. Identitetskontrollen kommer då endast att ha bestått av t.ex. granskning av kopior av identitetshandlingar. Uppgifterna som sådana kan dock bedömas säkra, oaktat att de inte på något säkert sätt kunnat knytas till en viss fysisk person.

Den andra och lägsta ”nivån” av samordningsnummer avser sådana nummer som tilldelats med stöd av 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer, trots att identitetsuppgifterna inte kunnat styrkas. Även uppgifter om personer som har tilldelats sådant nummer bör, för att numret ska kunna bidra till ökad spårbarhet, lagras i folkbokföringsdatabasen och kunna spridas till andra myndigheter, kommuner och regioner på samma sätt som andra samordningsnummer. Ett sådant nummer bör markeras med ”osäkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen.

Information om huruvida identitetsuppgifterna kopplade till ett samordningsnummer styrkts eller om de är osäkra måste kunna lagras i folkbokföringsdatabasen och bör alltid aviseras tillsammans med ett samordningsnummer för att förslaget ska få avsett genomslag i samhället. I dag aviseras Skatteverket alltid information om den eller de uppgifter som beställts om en person med samordningsnummer är styrkta eller inte. Detta markeras i aviseringen med ett ”J” för respektive uppgift om t.ex. namn eller medborgarskap. Det aviseras däremot ingen helhetsbedömning av om uppgifterna om en person med samordningsnummer är styrkta. Det har visat sig att endast ett fåtal myndigheter tar emot och behandlar dessa detaljerade uppgifter. Många

myndigheter gör i stället ingen skillnad alls på olika samordningsnummer. Informationen som aviseras bör därför förenklas för att fler myndigheter på ett enklare sätt ska kunna ta del av den.

Våra förslag innebär i stort att inget samordningsnummer kommer att vara lika säkert som ett identitetsnummer. Redan den omständigheten att ett nummer som någon vill använda är ett samordningsnummer bör därför föranleda användaren att göra kontroller mot folkbokföringsdatabasen. Dessa kontroller måste dock bli enklare. Det är därför enligt vår bedömning tillräckligt att information om ”säkra uppgifter” eller ”osäkra uppgifter” aviseras tillsammans med samordningsnumret. På så sätt blir informationen mer lättillgänglig och enklare att förstå än när uppgifter om varje enskild uppgift aviseras. Det kan också antas att det blir lättare att anpassa mottagande myndighets system för att hantera en samlad helhetsbedömning av identitetsuppgifterna än separat information för varje enskild personuppgift.

Den som får en avisering om ett samordningsnummer bör alltså alltid från Navet få information om huruvida identitetsuppgifterna är säkra eller osäkra. Enligt uppgift från Skatteverket överväger verket att införa en möjlighet att i folkbokföringsdatabasen markera om en person inställt sig personligen för identitetskontroll i samband med tilldelning av samordningsnummer. Denna eller en liknande funktion bör i stället kunna användas för att markera att identitetsuppgifterna är säkra eller osäkra. För att förslaget i denna del ska få fullt genomslag är det viktigt att de aktörer som tar emot information från folkbokföringsdatabasen också skapar möjligheter för att ta del av uppgifter om huruvida identitetsuppgifterna är ”säkra” eller ”osäkra”. En annan förutsättning är att de aktörer som använder samordningsnummer i sin verksamhet också kontrollerar dessa mot databasen i de fall identifieringen är av betydelse för ändamålet med behandlingen. Tanken är dock alltjämt att identitetsnumret ska användas i de fall en säker identifiering av en viss person krävs.

I 2 kap. 8 § folkbokföringsdatabaslagen föreskrivs att en myndighet får ha direktåtkomst till uppgift om bl.a. personnummer eller samordningsnummer. I 2 kap. 11 § samma lag regleras tillåtna sökbegrepp vid sökningar efter handlingar som kommit in i ett ärende. Bl.a. får personnummer eller samordningsnummer användas som sökbegrepp. Vad som sägs i dessa bestämmelser om personnummer och samordningsnummer bör gälla även för identitetsnummer.

Förslagen föranleder ändringar i 2 kap. 2, 3, 8 och 11 § folkbokföringsdatabaslagen.

15.3.3 Identitetsnummer och samordningsnummer i SPAR

Samtliga identitetsnummer som tilldelas enligt de föreslagna reglerna bör få behandlas i SPAR för att öka användbarheten av numren för enskilda. Samordningsnummer som tilldelats enligt huvudregeln, alltså där identitetsuppgifterna styrkts ("säkra uppgifter") bör också precis som tidigare få behandlas i SPAR. De samordningsnummer som tilldelats med stöd av 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer är mycket osäkra. Det framgår visserligen om numret kontrolleras på avsett sätt. För att begränsa spridningen av sådana nummer i samhället bör sådana samordningsnummer inte heller i fortsättningen ingå i SPAR. Förslaget föranleder ändringar i 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret, härefter SPAR-lagen.

15.4 Underrättelser om oriktiga eller ofullständiga uppgifter

Utredningens förslag: Det införs en skyldighet för samtliga myndigheter att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringsdatabasen om en person med identitetsnummer eller samordningsnummer är oriktig eller ofullständig.

Om särskilda skäl talar mot det behöver någon underrättelse inte lämnas. Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet är undantagen från underrättelseskyldigheten. Detsamma gäller i fråga om uppgifter som omfattas av s.k. statistiksekretess.

Kort om underrättelseskyldighet avseende folkbokföringsuppgifter

Tidigare fanns en underrättelseskyldighet endast för vissa utpekade myndigheter. Så snart det fanns *anledning att anta* att en adress som en person hade inte var registrerad i folkbokföringen, skulle Totalförsvarets plikt- och prövningsverk (tidigare Totalförsvarets rekryteringsmyndighet), Transportstyrelsen, CSN, Migrationsverket, Kronofog-

demyndigheten, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och kommun, med undantag för socialtjänsten, underrätta Skatteverket om adressen. Underrättelse skulle även lämnas så snart det fanns anledning att anta att den adress som var registrerad i folkbokföringen var felaktig eller ofullständig. Underrättelse om den adress en person hade behövde inte lämnas om det var uppenbart att adressen var tillfällig eller av annat skäl inte skulle registreras (2 § folkbokföringsförordningen i tidigare lydelse). Under åren 2016–2018 inkom totalt omkring 200 000 underrättelser varav knappt hälften från ingivare som inte fanns angivna i 2 § folkbokföringsförordningen.² Även andra än de som har en underrättelseskyldighet kan lämna underrättelser till Skatteverket, förutsatt att tillämpliga sekretess- och dataskyddsbestämmelser tillåter det. De uppgifter som Skatteverket får via underrättelser föranleder inte per automatik en ändring av en persons folkbokföring men med stöd av uppgifterna kan myndigheten vidta åtgärder för att utreda den aktuella personens bosättning och, om förutsättningarna för det är uppfyllda, besluta om ändring av folkbokföringen. Skatteverket har dock inte haft kapacitet att omhänderta och utreda de underrättelser som kommer in till myndigheten.³ Skatteverket hade enligt uppgift från myndigheten i slutet av 2019 över 70 000 underrättelser enligt 2 § folkbokföringsförordningen i balans. Problemet med att många underrättelser legat i balans har uppmärksammats inom Skatteverket och det pågår ett utvecklingsarbete inom myndigheten.

Skyldigheten att underrätta om misstänkta fel i folkbokföringen har nyligen utökats och regleras numera i 32 c § folkbokföringslagen. Samtliga myndigheter är sedan den 18 juni 2021 skyldiga att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen om en person som är eller har varit folkbokförd är oriktig eller ofullständig. Underrättelseskyldigheten gäller alltså inte bara adress utan tar sikte på alla sådana uppgifter som anges i 2 kap. 3 § första stycket folkbokföringsdatabaslagen. Det innebär att en underrättelse, utöver uppgift om adress, kan avse t.ex. namn, födelsetid, födelseort, medborgarskap och civilstånd. Den relativt låga tröskeln för underrättelseskyldighet har behållits. Avsikten har varit att även fortsättningsvis ska förhållandevis oklara misstankar kunna utredas av Skatteverket. Det är däremot inte meningen att de underrättelseskyldiga parterna ska be-

² Prop. 2020/21:160, *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 20 f.

³ Se t.ex. Riksrevisionens granskningsrapport *Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförbacke*, RIR 2017:23, s. 54 och 81.

driva någon egen utredning avseende förhållanden som är av betydelse för vilka uppgifter som ska registreras i folkbokföringen utan enbart uppmärksamma Skatteverket på fall där det kan finnas anledning för myndigheten att utreda om uppgifterna är oriktiga.

En underrättelse behöver inte lämnas om särskilda skäl talar mot det. Underrättelseskyldigheten gäller heller inte för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet eller i fråga om uppgifter som omfattas av statistiksekretess (24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Särskilda skäl kan enligt förarbetena föreligga bl.a. om det är uppenbart att den adress en person har är tillfällig eller av annat skäl inte ska registreras i folkbokföringen. Om en myndighet har kännedom om att en annan myndighet redan har skickat in en sådan underrättelse kan det också finnas särskilda skäl för att underlåta att underrätta Skatteverket. Det kan även finnas situationer där den enskilde, vars uppgifter det gäller, befinner sig i en särskilt utsatt situation och konsekvenserna av en underrättelse till Skatteverket riskerar att bli väldigt allvarliga för den enskilde. Särskilda skäl kan vidare föreligga för bl.a. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Åklagarmyndigheten i samband med brottsutredningar eller annan brottsbekämpande verksamhet. Vid handläggningen i domstol kan särskilda skäl föreligga t.ex. när misstänkta fel framkommer under den inledande handläggningen av ett mål eller ärende eller i samband med att det avgörs. Regleringen medför i dessa fall inte någon skyldighet för domstolarna att lämna underrättelser om parter eller vittnen. Underrättelseskyldigheten för domstolar är främst tänkt att aktualiseras när misstänkta fel upptäcks i samband med att ett ärende registreras eller när ett avgörande expedieras. Den närmare bedömningen om när särskilda skäl föreligger ankommer dock på varje myndighet att avgöra.⁴

Underrättelseskyldighet angående identitetsnummer

Någon underrättelseskyldighet som motsvarar den som finns för uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda finns inte i dagsläget avseende uppgifter om personer med samordningsnummer. Skatteverket har i remissvar på departementspromemorian Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta upp-

⁴ Prop. 2020/21:160 *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 36 f. och 101 f.

gifter i folkbokföringen anført att underrättelseskyldigheten även bör omfatta uppgifter om personer som tilldelats samordningsnummer. En sådan underrättelseskyldighet skulle enligt Skatteverket dels leda till mer korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen, dels ge Skatteverket information som skulle kunna medföra att ett samordningsnummer avregistreras (numera vilandeförklaras).

De skäl som anförts till stöd för den nyligen utvidgade underrättelseskyldigheten gör sig i många avseenden gällande även för personer som tilldelats identitetsnummer (se särskilt prop. 2020/21:160, s. 23 ff.). För att identitetsnumren ska bli säkra och användbara på avsett sätt och för att alla samhällsfunktioner ska ha ett korrekt underlag för beslut och åtgärder är det en förutsättning att folkbokföringsdatabasen innehåller korrekta uppgifter.

Med våra förslag om ett nytt identitetsnummer kommer identitetsuppgifterna kopplade till numret alltid att vara styrkta och kopplade till en fysisk person i samband med tilldelningen. Även om en underrättelseskyldighet avseende identitetsnummer kommer att bli en administrativ börda, bör de hårdare kraven i samband med tilldelning av identitetsnummer innebära att ofullständiga eller felaktiga uppgifter kommer att bli mer sällsynta än vad som är fallet med samordningsnummer. Underrättelseskyldighet avseende uppgifter kopplade till ett identitetsnummer kan därför antas inte bli en så tung administrativ börda att det redan av den anledningen kan uteslutas. För att underrättelserna ska ge avsedd effekt måste Skatteverket ha kapacitet att behandla underrättelserna.

Identitetsnumret är avsett att få stor spridning i samhället och användarna ska kunna lita på att informationen är korrekt. Den enskilde ska också kunna använda numret i sitt dagliga liv. Det är därför av största vikt att uppgifterna som registrerats är korrekta. Om uppgifterna kopplade till identitetsnummer i folkbokföringsdatabasen är felaktiga kan dessa få stor påverkan i samhället när de sprids via SPAR och Navet, på många sätt liknande fel som finns om personer som är folkbokförda. För att uppgifterna som registrerats om en person som tilldelats identitetsnummer i så stor utsträckning som möjligt ska åter spegla verkliga förhållanden är det viktigt att den information som finns om felaktigheter i folkbokföringsdatabasen kommer Skatteverket till handa. Uppgifter om t.ex. identitet och adress avseende personer som har identitetsnummer kommer att finnas och behandlas hos många andra myndigheter. Ibland kommer dessa att avvika från

de uppgifter som finns registrerade i folkbokföringsdatabasen. I avsaknad av underrättelseskyldighet kommer denna information inte alltid att lämnas till Skatteverket. En underrättelseskyldighet som även omfattar uppgifter kopplade till identitetsnummer bedöms kunna bidra till att informationen når Skatteverket vilket i sin tur kan bidra till att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen blir mer korrekta. Risken för missbruk av identitetsnummer kan på så sätt minska och identitetsnumrets status som en säker identitetsbeteckning öka. Det skulle dessutom framstå som en något märklig ordning om alla myndigheter skulle ha en underrättelseskyldighet avseende folkbokförda, men inte avseende personer med identitetsnummer. Identitetsnumret ska i många avseenden kunna användas på ett liknande sätt som ett personnummer. Vi anser därför att en underrättelseskyldighet bör införas även avseende personer som tilldelats identitetsnummer.

Underrättelseskyldigheten angående samordningsnummer

Information som kopplas till ett samordningsnummer är i dagsläget av naturliga skäl ofta osäkrare än för dem som folkbokförts. Informationen kommer även i fortsättningen att vara osäkrare än den som finns kopplad till ett identitetsnummer. Inte minst gäller det personer som tilldelats samordningsnummer trots att identitetsuppgifterna inte styrkts.

De skäl som gjorts gällande till stöd för en utvidgad underrättelseskyldighet om uppgifter avseende personer som är eller har varit folkbokförda liksom om personer som tilldelats identitetsnummer gör sig till viss del gällande även för personer som tilldelats samordningsnummer. Även uppgifter om personer som tilldelats samordningsnummer lagras i folkbokföringsdatabasen och sprids till andra funktioner i samhället. Det är därför mycket viktigt att uppgifterna om en person med samordningsnummer är korrekta. I och med förslagen om det nya identitetsnumret förändras dock samordningsnumrets användningsområde något. I de fall användaren vill ha ett säkert nummer bör identitetsnumret användas. Konsekvenserna av att folkbokföringsdatabasen innehåller felaktiga uppgifter om en person med samordningsnummer torde därför inte bli fullt lika allvarliga som beträffande personnummer och identitetsnummer.

Det finns en inneboende osäkerhet i ett samordningsnummer redan i samband med tilldelningen, på så sätt att identitetsuppgifterna inte är kopplade till en fysisk person på samma sätt som med ett personnummer eller identitetsnummer. Även uppgifterna som sådana kan vara osäkra eller ofullständiga redan i samband med tilldelningen (se 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer). Det kan därför antas att det kommer att vara betydligt vanligare att uppgifter kopplade till ett samordningsnummer är oriktiga eller ofullständiga jämfört med identitetsnummer. Att införa en underrättelseskyldighet avseende samordningsnummer skulle därför kunna bli en administrativ börda för Skatteverket och för dem som i så fall blir skyldiga att underrätta Skatteverket. Vi har därför övervägt om samordningsnummer bör omfattas av underrättelseskyldigheten.

Skatteverket har i den frågan varit mycket tydligt med att samtliga samordningsnummer enligt myndighetens uppfattning bör omfattas av underrättelseskyldigheten och att en sådan skyldighet kan leda till mer korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Enligt förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket ansvarar verket för att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen ger olika samhällsfunktioner ett korrekt underlag för beslut och åtgärder (se 2 §). Den ökade administrativa börda det kommer att medföra för Skatteverket och andra myndigheter vägs även enligt vår uppfattning upp av fördelarna med att få mer korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Det kan ytterligare minska risken för missbruk av samordningsnummer. Eftersom uppgifterna kopplade till ett samordningsnummer som tilldelats enligt 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer till sin natur är ofullständiga redan vid tilldelningen, måste det självfallet handla om att någon ny uppgift tillkommit eller att någon uppgift förändrats för att underrättelseskyldigheten ska aktualiseras avseende sådana nummer.

Vilka aktörer bör omfattas av underrättelseskyldigheten?

Om underrättelseskyldigheten gällande identitetsnummer och samordningsnummer också omfattar samtliga myndigheter kommer Skatteverket att få än fler underrättelser att hantera. Skatteverket har dock även inom ramen för denna utredning framhållit att underrättelseskyldigheten avseende personer med identitetsnummer eller samord-

ningsnummer bör gälla samtliga myndigheter och att verket arbetar för att öka sin kapacitet att bearbeta inkomna underrättelser. Om samtliga myndigheter omfattas av underrättelseskyldigheterna ökar förutsättningarna för att få korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Vi anser därför, trots den ökade arbetsbördan, att underrättelseskyldigheten även avseende identitetsnummer och samordningsnummer bör omfatta samtliga myndigheter. Det framstår inte som ändamålsenligt att vissa myndigheter ska ha en underrättelseskyldighet avseende uppgifter om folkbokförda, men inte avseende identitetsnummer och samordningsnummer. Låt vara att många myndigheter sällan kommer i kontakt med identitetsnummer eller samordningsnummer och därför inte kommer att belastas av underrättelseskyldigheten i detta avseende.

En skyldighet att underrätta om misstänkta fel finns för samtliga mottagare av uppgifter från SPAR, vilket också omfattar samordningsnummer (se 14 § förordning [1998:1234] om det statliga personadressregistret). Det framstår därför inte som orimligt att även de som hämtar uppgifter direkt från folkbokföringsdatabasen via Navet också får en liknande skyldighet. I huvudsak bör därför samtliga myndigheter omfattas av underrättelseskyldigheten även avseende identitetsnummer och samordningsnummer. Det innebär att skyldigheten även kommer att gälla för olika verksamhetsgrenar som kan finnas inom en och samma myndighet. Begreppet myndighet omfattar såväl statliga som kommunala myndigheter.

Vilka uppgifter ska omfattas av underrättelseskyldigheten?

De uppgifter som registreras avseende en person som tilldelas identitetsnummer eller samordningsnummer är, jämfört med en som folkbokförs, begränsade. En begäran eller ansökan om identitetsnummer eller samordningsnummer ska innehålla uppgifter om den enskildes namn, kön, födelsetid, födelseort, kontaktadress och medborgarskap. Om det förekommer felaktiga eller ofullständiga uppgifter om personens identitet går en stor del av syftet med identitetsnummer eller samordningsnumret förlorat, nämligen att undvika personförväxling och utbyta information om personen. De centrala uppgifterna som utgör personens identitet (namn, födelsetid och medborgarskap) bör därför under alla förhållanden omfattas av underrättelseskyldigheten. Att det förekommer fel i dessa uppgifter torde bli mer sällsynt

till följd av våra förslag om stärkt identitetskontroll, vilket gör att den administrativa bördan för Skatteverket och myndigheterna som blir underrättelseskyldiga kan begränsas något.

Uppgift om kontaktadress som registreras om en person som tilldelas identitetsnummer eller samordningsnummer behöver inte avse en bostadsadress. Det är tillräckligt att det är en aktuell adress där personen kan nå. När det gäller uppgift om kontaktadress kan det antas att det är vanligt förekommande att en person med identitetsnummer eller samordningsnummer anger en annan adress än den som finns registrerad i folkbokföringsdatabasen i kontakt med myndigheter. Inte minst med tanke på att personer med sådana nummer inte anses bosatta i landet i folkbokföringslagens mening är det inte uppseendeväckande att kontaktadressen ibland ändras. Att en person i kontakt med en annan myndighet uppger en annan adress än den som finns registrerad i folkbokföringsdatabasen behöver heller inte nödvändigtvis betyda att den registrerade adressen inte längre är aktuell och kan användas för att nå personen.

Syftet med att uppgift om kontaktadress lagras vid tilldelning av identitetsnummer och samordningsnummer är att personen ska kunna nås på den angivna adressen. Det är därför också i och för sig angeläget att den registrerade adressen är aktuell. Mot den bakgrunden har den som har tilldelats ett samordningsnummer och som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen som tidigare nämnts numera en skyldighet att anmäla ändringar av adressen till Skatteverket (27 a § folkbokföringslagen). Det ska med våra förslag även gälla en person som tilldelats identitetsnummer. Om även myndigheter blir skyldiga att underrätta Skatteverket om felaktig eller ofullständig adress kan det potentiellt leda till att många underrättelser och anmälningar om ändrad adress avser samma sak. Det kommer också att skapa en arbetsbörda vid de underrättelseskyldiga myndigheterna, och hos Skatteverket. Att uppgift om adress hålls aktuell tillgodoses till viss del genom anmälningskyldigheten som den enskilde har och genom att den som begärt tilldelning av ett samordningsnummer eller identitetsnummer får begära att Skatteverket ändrar den. Vi har mot den bakgrunden övervägt om uppgift om ändrad adress inte ska omfattas av underrättelseskyldigheten när det gäller samordningsnummer. Skatteverket har dock framhållit att verket bör få underrättelser även avseende oriktiga eller ofullständiga adressuppgifter. För att åstadkomma ett säkrare system med identitetsnummer och samord-

ningsnummer bedömer vi mot den bakgrunden att underrättelseskyldigheten, trots den arbetsbörda det kommer att medföra, också ska omfatta uppgift om adress.

Uppgifter om kön och födelseort bedöms inte lika centrala för identitetsnummers och samordningsnummers funktion som uppgifter om en persons identitet. Vi anser dock att det är mest ändamålsenligt att underrättelseskyldigheten omfattar även dessa uppgifter. Skatteverket är bäst lämpade för att i nästa steg avgöra vilka underrättelser som bör leda till vidare utredningsåtgärder. Underrättelseskyldigheten ska därför omfatta alla uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen om en person som tilldelas identitetsnummer eller samordningsnummer.

När ska en underrättelse lämnas?

Underrättelseskyldighet bör, likt vad som gäller avseende uppgifter i folkbokföringen, inträda *om det kan antas* att en uppgift är oriktig eller ofullständig. På så sätt begränsas underrättelseskyldigheten till fall där det finns visst fog för att uppgifterna är felaktiga. För de aktörer som inte hanterar identitetsnummer eller samordningsnummer kommer underrättelseskyldigheten därmed aldrig att aktualiseras eftersom de inte kommer ha någon anledning till ett sådant antagande.

Undantag från underrättelseskyldigheten

När det gäller underrättelseskyldigheten avseende folkbokförda personer finns ett undantag för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, som inte omfattas av den underrättelseskyldigheten (32 c § tredje stycket folkbokföringslagen). Undantaget motiverades av att det sedan den 1 juni 2020⁵ redan finns en underrättelseskyldighet för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet gentemot bl.a. folkbokföringsverksamheten som regleras i 7–9 §§ lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.⁶ Den underrättelseskyldighet som redan finns omfattar uppgifter som förekommer i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och som kan antas ha särskild bety-

⁵ Prop. 2019/20:166, *Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset*.

⁶ Prop. 2020/21:160, *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 33.

delse för ett ärende i folkbokföringsverksamheten. Således omfattas även uppgifter om personer med identitetsnummer och samordningsnummer. Det finns därför anledning att även i detta sammanhang undanta Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet från den underrättelseskyldighet som nu föreslås. Underrättelseskyldigheten som nu föreslås bör heller inte gälla i fråga om sådana uppgifter som omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (statistiksekretess). Skälen för detta är desamma som framgår av motiven till den underrättelseskyldighet som numera finns i 32 c § folkbokföringslagen.⁷

När det gäller den befintliga underrättelseskyldigheten behöver underrättelse inte lämnas om särskilda skäl talar mot det. Detta har motiverats av att det i enskilda fall kan finnas situationer där skälen för att underlåta att underrätta Skatteverket väger tyngre än intresset av att underrätta. Som exempel nämndes vid införandet situationer där den enskilde befinner sig under särskilt utsatta förhållanden och konsekvenserna för den enskilde kan bli väldigt allvarliga. Därutöver nämndes att det kan finnas ytterligare situationer där underrättelse bör kunna underlåtas. Sådana situationer kan exempelvis finnas i samband med pågående brottsutredningar eller annan brottsbekämpande verksamhet hos bl.a. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Åklagarmyndigheten.

Särskilda skäl för att underlåta att underrätta Skatteverket kan även finnas vid handläggning av vissa mål och ärenden i domstol. Avsikten är heller inte att domstolarna ska lämna underrättelser om misstänkta fel angående parter eller vittnen som framkommer i samband med att ett mål avgörs, t.ex. under en huvudförhandling. I praktiken kommer underrättelseskyldigheten för domstolarna därmed främst att aktualiseras när det gäller sådana misstänkta fel som upptäcks vid registrering av ett mål eller ärende eller vid expediering av ett avgörande. Bedömningen av vad som utgör särskilda skäl kommer ytterst att ankomma på varje aktör att göra. Däremot bör det förhållandet att skyldigheten kan vara resurskrävande inte utgöra särskilda skäl.

De skäl som anfördes till stöd för att införa en undantagsbestämelse gör sig gällande även avseende uppgifter om en person med identitetsnummer eller samordningsnummer. Ett sådant undantag

⁷ A.a., s. 33 f.

från underrättelseskyldigheten bör därför införas även när det gäller sådana nummer.

Personuppgiftsbehandling

Utredningens bedömning: Den behandling av personuppgifter som förslaget om en utökad underrättelseskyldighet ger upphov till är förenlig med relevant dataskyddslagstiftning. Det behöver därför inte införas någon ytterligare reglering av personuppgiftsbehandling.

För att en underrättelseskyldighet ska kunna införas måste den gå att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Sekretessen som finns mellan myndigheter syftar bl.a. till att värna om den enskildes integritet. De skäl som talar för en underrättelseskyldighet måste alltså vägas mot de integritetsskäl som talar däremot. Varje underrättelse som lämnas innebär en personuppgiftsbehandling hos den utlämnande myndigheten. Skatteverket kommer i sin tur att behandla de personuppgifter som tas emot i folkbokföringsdatabasen. Förslaget ger alltså upphov till sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 7.7 och 8.4.4 för utförliga beskrivningar av dataskyddsförordningen). Dataskyddsförordningen kompletteras genom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och för Skatteverkets personuppgiftsbehandling i folkbokföringsverksamheten finns även folkbokföringsdatabaslagen och förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet som kompletterar regleringen (se även avsnitt 7.7).

I artikel 6.1 dataskyddsförordningen regleras vilka rättsliga grunder som måste föreligga för att behandling av personuppgifter ska vara laglig. För att förslaget, som alltså innebär utökad personuppgiftsbehandling, ska vara lagligt måste minst ett av villkoren i artikel 6.1 vara uppfyllt. Den rättsliga grunden för behandlingen hos de offentliga aktörer som omfattas av den nu föreslagna uppgiftsskyldigheten är i första hand att den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c. Grunden för behandlingen är fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 data-

skyddsförordningen genom den föreslagna 4 kap. 1 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och myndigheters egna registerförfattningar på förordningens område gäller inte för personuppgiftsbehandling som brottsbekämpande myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, i vilket även ingår att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten (artikel 2.2 d dataskyddsförordningen). I dessa fall gäller i stället brottsdatalagen (2018:1177). Innan personuppgifter som behandlas med stöd av brottsdatalagen behandlas för ett ändamål utanför lagens tillämpningsområde, måste det säkerställas att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det ändamålet såvida inte skyldigheten att lämna uppgifter följer av lag eller förordning (2 kap. 22 § brottsdatalagen). När brottsbekämpande myndigheter lämnar uppgifter till Skatteverket, enligt den underrättelseskyldighet som föreslås, är det fråga om en ny behandling av personuppgifter för ett ändamål som ligger utanför brottsdatalagens tillämpningsområde. Eftersom skyldigheten att lämna uppgifterna följer av lag kan de lämnas till Skatteverket utan någon prövning av om det är nödvändigt och proportionerligt. Skatteverket behöver behandla personuppgifterna i folkbokföringsdatabasen. Den rättsliga grunden för behandlingen hos Skatteverket vilar på artikel 6.1 e dataskyddsförordningen, dvs. den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Det allmänna intresset utgörs av att uppgifterna i folkbokföringen ska vara riktiga. Grunden för behandlingen är fastställd i den nationella rätten i förordningen med instruktion för Skatteverket och i folkbokföringslagens inledande bestämmelser samt i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. Kraven enligt artikel 6.3 dataskyddsförordningen är därmed uppfyllda. De närmare ändamålen för behandlingen liksom andra specificerade bestämmelser finns i folkbokföringsdatalagen. De krav som ställs för att behandlingen ska vara tillåten enligt 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen är därmed uppfyllda.

Enligt artikel 6.3 b dataskyddsförordningen ska den nationella rätten uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Den utökade underrättelseskyldighet som föreslås är nödvändig för att tillgodose behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen. En underrättelse från en myn-

dighet till Skatteverket om att det kan antas att en uppgift i folkbokföringsdatabasen är oriktig eller ofullständig bör i regel inte innehålla annat än harmlösa uppgifter och inte några längre redogörelser för enskildas personliga förhållanden. Intrånget i den personliga integriteten som den utökade personuppgiftsbehandlingen medför måste därför bedömas som relativt litet. Det eventuella integritetsintrång som personuppgiftsbehandlingen innebär framstår därför som proportionerligt i förhållande till det eftersträvade målet.

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att befintlig reglering är tillräcklig för den personuppgiftsbehandling som förslaget om utökad underrättelseskyldighet föranleder. Det finns därför inte behov av någon ytterligare reglering av personuppgiftsbehandlingen.

Underrättelseskyldigheten bör kunna fullgöras digitalt

Skatteverket har tidigare fått in drygt 70 000⁸ underrättelser om misstänkt felaktig folkbokföringsadress per år. Drygt 30 000 av dessa underrättelser kommer normalt från myndigheter. Med den nyligen införda skyldigheten att underrätta Skatteverket om misstänkta fel i folkbokföringen om personer som är eller har varit folkbokförda (32 c § folkbokföringslagen) och med den underrättelseskyldighet som nu föreslås kommer antalet underrättelser som kommer in troligtvis att öka väsentligt. Det är därför angeläget att uppgiftslämnande kan ske på så smidigt och enkelt sätt som möjligt, såväl för Skatteverket som för den uppgiftslämnande myndigheten. Skatteverket håller på att utveckla en möjlighet för myndigheter att digitalt lämna underrättelser om felaktig folkbokföring. Tjänsten bör nyttjas även i detta avseende och erbjuder då ett smidigt och säkert sätt att fullgöra uppgiftsskyldigheten.

Sammanfattning av förslaget

Sammantaget föreslås att en underrättelseskyldighet för myndigheter som motsvarar den som sedan den 18 juni 2021 gäller beträffande uppgifter om en person som är eller har varit folkbokförd ska införas även avseende uppgifter om en person som tilldelats identitetsnum-

⁸ Enligt uppgift från Skatteverket har myndigheten fått in omkring 100 000 underrättelser under år 2020.

mer eller samordningsnummer. En myndighet ska alltså underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringsdatabasen om någon som tilldelats identitetsnummer eller samordningsnummer är oriktig eller ofullständig. En sådan underrättelse behöver inte lämnas om särskilda skäl talar mot det. Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och uppgifter som omfattas av statistiksekretess är undantagna från underrättelseskyldigheten. En bestämmelse med denna innebörd föreslås föras in i 4 kap. 1 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

15.5 Vilandeförklaring och förnyelse

Kort om nuvarande reglering

Den 18 juni 2021 infördes ett förnyelseförfarande för samordningsnummer. Ett samordningsnummer får numera förnyas efter anmälan av den som kan begära tilldelning av ett sådant. Om förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan är uppfyllda, får ett samordningsnummer också förnyas efter ansökan av den enskilde (18 c § folkbokföringslagen). Om någon sådan anmälan eller ansökan inte har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades ska numret förklaras vilande (18 d § folkbokföringslagen). Numret ska också förklaras vilande om det finns andra skäl för det. Det kan finnas många anledningar till att ett samordningsnummer bör förklaras vilande. I propositionen anges att det t.ex. kan handla om att Skatteverket får underrättelser från andra aktörer om att en person har tilldelats samordningsnummer på felaktiga grunder, att någon har tilldelats flera samordningsnummer eller att personen t.ex. har avslutat studier eller en tillfällig tjänst och dessutom lämnat landet eller att personen bosatt sig i landet och ska folkbokföras.⁹

Bestämmelserna innebär en presumtion för att ett samordningsnummer ska förklaras vilande efter att den angivna tiden förflutit eller om det annars finns skäl för det. Att ett samordningsnummer förklaras vilande innebär att det markeras som vilandeförklarat i folkbokföringsdatabasen. Samordningsnumret finns dock alltjämt kvar i

⁹ Prop. 2020/21:160 *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 67 f.

databasen och kan, tillsammans med information om att det är vilandeförklarat, spridas via SPAR och Navet.

Skatteverket får förnya ett samordningsnummer som har förklarats vilande efter ansökan av den enskilde eller den som kan begära tilldelning av samordningsnummer. Detta förutsätter dock att förutsättningarna för tilldelning av samordningsnummer är uppfyllda. När ett samordningsnummer är vilandeförklarat krävs alltså en ansökan, och inte bara en anmälan, och dessutom ställs det krav på att förutsättningarna för tilldelning av numret ska vara uppfyllda. Det krävs alltså att Skatteverket på nytt bedömer att de grundläggande kraven för tilldelning av samordningsnummer är uppfyllda vid tidpunkten för prövningen av ansökan om förnyelse. Vilka krav som aktualiseras blir beroende av vem det är som ansöker om förnyelse. Om den enskilde själv ansöker krävs alltså att personen inställer sig personligen och styrker sin identitet samt att personen har en sådan anknytning till landet att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning för att samordningsnumret ska förnyas. Om en behörig rekvisitant ansöker om förnyelse krävs däremot i huvudsak endast att det finns ett behov av numret i verksamheten för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen samt att det inte råder osäkerhet om personens identitet. Vid ansökan om förnyelse från en enskild ställs alltså samma krav oavsett om samordningsnumret sedan tidigare är vilandeförklarat eller inte.

Om en persons samordningsnummer har förklarats vilande och det sedan kommer in en begäran eller en ansökan om ett nytt samordningsnummer för samma person ska detta behandlas som en ansökan om förnyelse (18 e § folkbokföringslagen).

Identitetsnummer

Utredningens förslag: Ett identitetsnummer får förnyas efter ansökan av den som kan begära tilldelning av sådant nummer eller efter ansökan av den enskilde. Ett identitetsnummer får förnyas endast om förutsättningarna för tilldelning av ett identitetsnummer är uppfyllda vid prövningen av ansökan om förnyelse.

Skatteverket ska förklara ett identitetsnummer vilande om inte någon sådan ansökan om förnyelse har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller

senast förnyades. Ett identitetsnummer kan också förklaras vilande om det finns andra skäl för det.

Om en persons identitetsnummer är vilande, ska en begäran eller ansökan om ett nytt sådant nummer för samma person anses som en ansökan om förnyelse.

En ansökan om förnyelse av identitetsnummer ska göras på fastställt formulär.

Information om vilandeförklaring och att en person avlidit ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen och SPAR även beträffande en person med identitetsnummer.

De skäl som anförts för att samordningsnummer ska förklaras vilande efter en viss tid gör sig gällande även beträffande identitetsnummer. Regleringen om förnyelse och vilandeförklaring bör därför gälla även det nya identitetsnumret. Även identitetsnummer bör alltså förklaras vilande efter att den angivna tiden förflutit eller om det finns andra skäl för det. Att Skatteverket får information som gör att det kan finnas andra skäl att förklara ett nummer vilande kommer också att bli vanligare med den underrättelseskyldighet vi föreslår för andra myndigheter (se avsnitt 15.4).

Vissa personer kan behöva använda sitt identitetsnummer i mer än fem år. Detta gäller t.ex. för utländska fastighetsägare och för personer som återkommande arbetar i Sverige. Ett sådant behov kan också finnas hos myndigheter eller andra organ som kan begära tilldelning av identitetsnummer. Den som tilldelats ett identitetsnummer eller den som kan begära tilldelning av ett sådant bör därför kunna ansöka om att numret förnyas.

Om det är den enskilde själv som ansöker om förnyelse av ett samordningsnummer krävs enligt dagens reglering att han eller hon uppfyller förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan. Om det är en myndighet eller ett annat organ som får begära tilldelning av samordningsnummer som anmäler att samordningsnumret behöver förnyas krävs dock inte att personen inställer sig eller att han eller hon har något behov av numret för egen del (18 c § folkbokföringslagen). Detta är logiskt eftersom det endast är vid egen ansökan om tilldelning av nummer som dessa krav ställs. Med det nya identitetsnumret är situationen delvis annorlunda. För att ett sådant nummer ska få tilldelas krävs, oavsett vem som begär eller ansöker om tilldelning, att personen inställer sig personligen och

styrker sin identitet. Det kan därför finnas skäl att ställa ett sådant krav även vid förnyelse av identitetsnummer oavsett om det är en myndighet som anmäler att numret behöver förnyas eller om det är den enskilde som ansöker om det. Detta kommer innebära att en person som tilldelats ett identitetsnummer vart femte år kommer att behöva inställa sig personligen och styrka sin identitet för att numret inte ska förklaras vilande. Detta innebär en olägenhet för den enskilde och också en ökad arbetsbörda för den myndighet som ska sköta identitetskontrollen vid personlig inställelse (i huvudsak Skatteverket). Det kan också ställa till med problem om den enskilde inte inställer sig för identitetskontroll när t.ex. en myndighet anmäler att identitetsnumret ska förnyas. Det står dock myndigheten fritt att fortsätta använda identitetsnumret även i ett sådant fall, trots att det vilandeförklaras (och markerats på det sättet i folkbokföringsdatabasen), förutsatt att myndigheten bedömer att numret ändå är tillräckligt säkert. Det finns givetvis anledning att behandla vilandeförklarade nummer med stor försiktighet.

Trots de olägenheter det kan medföra bedömer vi att det är nödvändigt att i samtliga fall kräva att Skatteverket på nytt bedömer att de grundläggande kraven för tilldelning av identitetsnummer är uppfyllda vid tidpunkten för prövningen av ansökan om förnyelse. Vilka krav som aktualiseras blir beroende av vem det är som ansöker om förnyelse. Utan ett sådant krav riskerar systemet med identitetsnummer att på sikt försvagas. Om man kan få sitt identitetsnummer förnyat utan att det krävs personlig inställelse när en myndighet ansöker om att numret ska förnyas finns det också en risk för att det blir populärt att ha sitt identitetsnummer registrerat hos en myndighet som regelmässigt ansöker om förnyelse innan tidsfristen går ut. Genom att ställa samma krav på personlig inställelse och styrkt identitet som vid tilldelning av identitetsnummer, oavsett vem som ansöker om förnyelse och oavsett om numret vilandeförklarats sedan tidigare, kommer identitetsnumret som sådant också att garantera att uppgifterna kopplade till numret kontrollerats ordentligt inom den senaste femårsperioden. Ett identitetsnummer som inte vilandeförklarats blir på så sätt ännu säkrare och det blir svårare att missbruka ett identitetsnummer som tilldelats långt tillbaka i tiden. De undantag som finns från personlig inställelse i samband med tilldelning (särskilda skäl som t.ex. sjukdom eller funktionsnedsättning, jfr 2 kap. 5 § lagen om iden-

titetsnummer och samordningsnummer) blir tillämpliga även i dessa sammanhang.

En ansökan om förnyelse av identitetsnummer ska göras på fastställt formulär. Förslagen tas in i 3 kap. 1 och 3 §§ lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Enligt 2 kap. 3 § första stycket 18–20 folkbokföringsdatabaslagen och 4 § första stycket 13–15 SPAR-lagen får information om vilandeförklaring gällande samordningsnummer och tidpunkt för när en person med ett sådant nummer avlidit behandlas i folkbokföringsdatabasen och i SPAR. Detsamma bör gälla beträffande identitetsnummer.

Samordningsnummer

Utredningens förslag: Samordningsnummer ska alltså kunna förnyas efter anmälan eller ansökan och förklaras vilande på samma sätt som i dag. En enskild ska dock inte längre ha någon möjlighet att ansöka om att ett samordningsnummer ska förnyas.

Trots att det nya identitetsnumret införs och är tänkt att tillgodose behovet av en säker identitetsbeteckning finns det anledning att samordningsnummer ska kunna förklaras vilande även i fortsättningen. Samordningsnumren är med det nya systemet tänkta att i sig signalera att det inte är en säker identitetsbeteckning, om en sådan behövs ska identitetsnumret användas. Men eftersom en vilandeförklaring ger en ännu tydligare bild av att samordningsnumret inte bör användas utan vidare kontroller bedömer vi ändå att även dessa ska kunna förklaras vilande och förnyas på samma sätt som i dag. Vilandeförklaringen har också betydelse, bl.a. för den anmälningsskyldighet om ändrad adress som numera finns för en person med samordningsnummer (se nuvarande 27 a § folkbokföringslagen och vårt förslag i 4 kap. 2 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer). En enskild fysisk person bör dock inte längre ha möjlighet att ansöka om att ett samordningsnummer ska förnyas. Samordningsnumret är inte avsett att i första hand tillgodose ett behov hos den enskilde. Om det finns ett sådant behov kan den enskilde i stället ansöka om ett identitetsnummer. Förslagen tas in i 3 kap. 1 och 2 §§ lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Om en person som tilldelats ett samordningsnummer i ett senare skede ska folkbokföras och tilldelas ett personnummer kan det vara ett skäl för Skatteverket att på eget initiativ besluta att samordningsnumret ska förklaras vilande.¹⁰ Detsamma bör gälla om en person med ett samordningsnummer tilldelas ett identitetsnummer.

Det är viktigt att poängtera att trots att ett nummer förklaras vilande finns det kvar i folkbokföringsdatabasen. Det kan även finnas kvar i myndigheters och organisationers system och för att uppmärksamma att numret förklarats vilande måste en kontroll göras mot folkbokföringsdatabasen.

TP-nummer

Utredningens förslag: Personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring ska kunna förnyas och förklaras vilande under samma förutsättningar som samordningsnummer.

Uppgift om vilandeförklaring av ett personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring och tidpunkt för när en person med ett sådant nummer avlidit ska kunna behandlas i folkbokföringsdatabasen på samma sätt som gäller för samordningsnummer.

Innan samordningsnumret infördes år 2000 fanns det större möjlighet att tilldela personnummer även till personer utan samband med folkbokföring. Sådana personnummer, s.k. TP-nummer (tilldelat personnummer), tilldelades t.ex. för registrering i skatteregister, körkortregister, sjömansregister, register hos allmän försäkringskassa samt för utfärdande av pass och registrering i passregister (se avsnitt 10.2.1). Den största andelen av TP-numren tilldelades för registrering i skatteregister och för registrering i rättsväsendets informationssystem. Vid utgången av år 1999, just innan möjligheten att tilldela sådana nummer togs bort och ersattes av samordningsnummer, hade omkring 511 000 personer tilldelats TP-nummer.

Sådana nummer får alltså behandlas i folkbokföringsdatabasen (se p. 2 i övergångsbestämmelserna till folkbokföringsdatabaslagen,

¹⁰ Prop. 2020/21:160, *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 67.

som i sin tur hänvisar till p. 2 i övergångsbestämmelserna till lagen (1997:997) om ändring i lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister). Numren får dock inte behandlas i det statliga personadressregistret (SPAR).

Skatteverket har i sitt remissvar på departementspromemorian Säkrate samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen framfört att TP-numren enligt Skatteverkets uppfattning bör omfattas av de bestämmelser om avregistrering (numera vilandeförklaring) som föreslogs för samordningsnummer. TP-numren kommer annars enligt Skatteverket att finnas registrerade i folkbokföringsdatabasen för all framtid utan möjlighet till avregistrering.

Drygt 500 000 TP-nummer har alltså tilldelats och behandlas i folkbokföringsdatabasen. Det kan antas att det numera saknas behov av numret i en mycket stor andel av fallen. Många personer som tilldelats numren kan dessutom antas ha avlidit. Det är därför angeläget att de TP-nummer som inte längre används kan sorteras ut ur folkbokföringsdatabasen. Numren har tilldelats i situationer där det enligt senare regler i stället skulle ha tilldelats samordningsnummer. Det är mot den bakgrunden enligt vår uppfattning rimligt att TP-numren omfattas av reglerna om vilandeförklaring och förnyelse som gäller för samordningsnummer. Detta bör framgå av en bestämmelse i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Förslaget omfattar endast de personnummer som tilldelats utan samband med folkbokföring före år 2000 (TP-nummer), och alltså inte sådana personnummer som senare tilldelats med stöd av 18 b § folkbokföringslagen. Förslaget tas in i 3 kap. 4 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

För att vilandeförklaring av TP-nummer ska få någon effekt måste uppgift om detta kunna behandlas i folkbokföringsdatabasen på samma sätt som för samordningsnummer. Uppgift om att en person med ett TP-nummer har avlidit bör också kunna behandlas i folkbokföringsdatabasen, precis som numera gäller för samordningsnummer. Detta föreslås framgå av 2 kap. 3 § folkbokföringsdatabaslagen.

Rätt att meddela föreskrifter

Utredningens förslag: En bestämmelse i lag ska upplysa om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om förnyelse av identitetsnummer, samordningsnummer och personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring.

Skatteverket ska få meddela föreskrifter om de krav som ska ställas på identitetskontrollen vid förnyelse av identitetsnummer, samordningsnummer och personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring. Bestämmelsen tas in i förordning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan i dag meddela ytterligare föreskrifter om förnyelse av samordningsnummer. Den bestämmelse som i lag upplyser om detta (nuvarande 18 f § folkbokföringslagen) bör även omfatta förnyelse av identitetsnummer och personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring. Bestämmelsen tas in i 3 kap. 5 § i den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Skatteverket får i dag meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identifiering av en person i samband med förnyelse av samordningsnummer (5 c § folkbokföringsförordningen). Skatteverkets möjlighet att meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identitetskontrollen bör enligt vår mening gälla även förnyelse av identitetsnummer och personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring. Bestämmelsen tas in i 13 § förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

15.6 Övriga åtgärder för ett säkrare nummersystem

15.6.1 Fler myndigheter bör använda Skatteverkets webbtjänst för rekvisering av nummer

Utredningens bedömning: Skatteverkets e-tjänst för rekvisering av samordningsnummer bör omfatta även rekvisering av identitetsnummer. Fler myndigheter bör ansluta sig till Skatteverkets e-tjänst.

Skatteverket föreslog 2018 i sin promemoria Samordningsnumrets funktion i samhället att fler myndigheter som begär tilldelning av samordningsnummer bör använda Skatteverkets webbtjänst E-rekvision av samordningsnummer för begäran (se mer om tjänsten i avsnitt 10.4.2). Skatteverket lyfte då fram Polismyndigheten och Transportstyrelsen som särskilt viktiga myndigheter eftersom de rekvirerar flest nummer varje år. Polismyndigheten hade enligt uppgift vid den tiden för avsikt att börja begära nummer digitalt. Det är fortfarande endast Skatteverkets beskattningsverksamhet som har anslutit sig till webbtjänsten. Flera myndigheter har visat intresse för E-rekvision av samordningsnummer men valt att inte ansluta sig på grund av de höga utvecklings- och underhållskostnader som uppkommer för att myndigheten måste bygga ett eget gränssnitt för att kunna använda tjänsten.

Vi bedömer att det allttjämt är angeläget att begäran om tilldelning av identitetsnummer och samordningsnummer sker på ett smidigt och enkelt sätt. Skatteverket bör därför möjliggöra att även identitetsnummer kan rekvireras i tjänsten. På så sätt undviks också felregistreringar i större utsträckning jämfört med om blanketter skickas in manuellt. Precis som Skatteverket konstaterade i sin promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället är det mest angeläget att de myndigheter som begär flest nummer varje år ansluter sig. Polismyndigheten och passmyndigheterna rekvirerar omkring 30 000 respektive 5 000 nummer per år. Transportstyrelsen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ligger alla ungefär i intervallet 1 200–1 700 nummer per år medan Regeringskansliet och Pensionsmyndigheten begär omkring 600 samordningsnummer per år. Det skulle därför vara att föredra om alla dessa myndigheter anslöt sig till e-tjänsten. Rekvireringsprocessen skulle på så sätt standardiseras så att informationen kommer in till Skatteverket på samma sätt vid varje rekvirering. Det kan därtill antas leda till effektiviseringar både för Skatteverket och rekvirenten. Migrationsverket ska enligt våra förslag rekvirera nummer för asylsökande (se 16 kap.). Det kommer att avse en betydande andel av det totala antalet rekvireringar varje år och det är mycket angeläget att detta kan ske på ett smidigt sätt. Detta bör därför ske genom att även Migrationsverket ansluter sig till Skatteverkets e-tjänst.

Det finns dock många andra myndigheter och organ som har möjlighet att rekvirera nummer som endast gör det vid ett mindre antal tillfällen under ett kalenderår. Med tanke på att det kan antas medföra utvecklingskostnader bör det inte vara ett absolut krav att

använda Skatteverkets webbtjänst för att kunna rekvirera nummer. Även utan ett sådant krav får det förutsättas att de myndigheter som rekvirerar många nummer per år ansluter sig till tjänsten.

15.6.2 Information till den som tilldelats ett identitetsnummer eller samordningsnummer

Utredningens bedömning: En person som tilldelas ett identitetsnummer eller samordningsnummer bör få information om detta och om vad ett identitetsnummer respektive samordningsnummer är. Någon särskild bestämmelse om detta behövs inte.

Det finns i dag inga regler i folkbokföringslagen eller folkbokföringsförordningen om att den enskilde som tilldelas ett samordningsnummer ska informeras om detta. Enligt 33 § förvaltningslagen ska dock 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. Skatteverket har tidigare ansett att ett beslut om tilldelning av samordningsnummer är ett förvaltningsbeslut som riktar sig till rekvisenten och inte den enskilde som tilldelas numret. Skatteverket har därför, fram till den 18 juni 2021, bara informerat rekvisenten om beslutet, och inte den enskilde.

Beträffande det nya identitetsnumret är situationen delvis en annan. Identitetsnumret syftar, förutom till att tillgodose myndigheternas behov, även till att underlätta det vardagliga livet för den enskilde. Bestämmelserna kring samordningsnumret och dess tilltänkta användningsområde har dock i viss mån förändrats sedan de infördes. Även om samordningsnumret med våra förslag om ett nytt identitetsnummer kommer att få en mindre betydelse för den enskilde är det enligt vår uppfattning bra om personen är medveten om att han eller hon har tilldelats ett samordningsnummer. På så sätt kan den enskilde i fortsatta kontakter med t.ex. myndigheter uppge sitt samordningsnummer. En person med ett samordningsnummer som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen ska numera anmäla ändringar av adressen till Skatteverket. Detsamma ska gälla även i fortsättningen och omfatta även dem som tilldelats identitetsnummer. Att tilldelas ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer innebär således skyldigheter för den enskilde.

Detta innebär enligt vår uppfattning sammantaget att den enskilde har ett befogat intresse i saken och bör vara att anse som part i ärendet om tilldelning av såväl identitetsnummer som samordningsnummer. Den enskilde bör därför underrättas om att han eller hon har tilldelats ett nummer och vad det innebär. Skatteverket bör meddela den enskilde om att ett identitetsnummer eller samordningsnummer har tilldelats i samband med beslut om tilldelning. Någon särskild bestämmelse om detta behövs inte. Underrättelse ska ske enligt förvaltningslagen.

Enligt uppgift från Skatteverket underrättar myndigheten sedan den 18 juni 2021 alltid den enskilde när ett samordningsnummer tilldelats. Ett arbete pågår inom Skatteverket med att ta fram en ny underrättelse om tilldelat samordningsnummer och vilka uppgifter som finns registrerade om den enskilde som ska skickas ut till den som numret avser. Underrättelsen ska skickas ut oavsett om samordningsnumret har begärts av en myndighet eller tilldelats efter ansökan från en enskild. Skatteverket arbetar även med att på andra sätt förbättra informationen kring samordningsnummer. Informationen om samordningsnummer på Skatteverkets webbplats ska t.ex. förbättras och det ska finnas mer gemensam information om vad det innebär att flytta till och verka i Sverige. Målsättningen för arbetet är att individen ska ha en mer lättåtkomlig information vad gäller samordningsnummer. Skatteverket har också planer på att ta fram en informationsfilm om samordningsnummer och vad ett samordningsnummer innebär samt vilka möjligheter samordningsnumret ger.

Sådant informationsmaterial måste givetvis framöver även ta sikte på identitetsnumret. Att den som tilldelats ett identitetsnummer eller samordningsnummer får information om detta och vad det innebär samt att tillgänglig information blir bättre bedömer vi vara av stor vikt för att systemet ska fungera på avsett sätt.

15.7 Tilldelning av nummer i ett tidigare skede

15.7.1 Inledning

En stor del av de samordningsnummer som i dag tilldelas för beskattningsändamål är ”ostyrkta” samordningsnummer. Arbetstagare har ofta lämnat landet när ett samordningsnummer ska rekvireras och det är av den anledningen svårt att kräva personlig inställelse och styrkt identitet vid tilldelning av nummer för beskattningsändamål. En stor

del av dessa nummer kommer därför enligt våra förslag att bli samordningsnummer med ”osäkra uppgifter”. Skatteverket har uppgett att information om att någon arbetat i Sverige kan dyka upp t.ex. genom att arbetsgivaren lämnar in en uppgift på individnivå i arbetsgivardeklarationen eller genom att personen själv lämnar in en inkomstdeklaration året efter det att arbetet har utförts. Det förekommer också att personer som arbetat i Sverige eller deras arbetsgivare ansöker om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta (SINK). De har i många fall redan rest till sitt hemland när ansökan kommer in eller när den väl handläggs och ett samordningsnummer ska rekvireras. Om identitetshandlingar saknas skickar Skatteverket alltid i det skedet ut en förfrågan till personen att inkomma med kopia av pass eller nationellt id-kort. Även om inget svar inkommer så måste Skatteverket ändå rekquirera ett samordningsnummer om personen har haft en inkomst i Sverige.

I och med att nya regler om beskattning vid tillfälligt arbete i Sverige samt utländska utbetalares skyldighet att göra skatteavdrag och betala in skatten här trädde i kraft den 1 januari 2021 kommer fler utländska arbetstagare att beskattas i Sverige.¹¹ Enligt beräkningar innebär lagändringarna att antalet skattskyldiga ökar med cirka 23 000 personer per år.¹² För att kunna registrera individerna i beskattningsdatabasen behöver Skatteverket begära tilldelning av ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer. Skatteverkets bedömning är att många begränsat skattskyldiga personer som arbetar i Sverige återkommer från år till år. Det antal som ska tilldelas ett nummer blir därför framgent inte fullt så högt. Antalet ärenden som gäller rekvisition och tilldelning av samordningsnummer eller identitetsnummer med anledning av de nya reglerna har bedömts uppgå till ungefär 10 000 ärenden per år fr.o.m. 2022.¹³ Det kommer alltså att bli allt fler som ska tilldelas nummer för beskattningsändamål. Det har dock lyfts farhågor om att de nya skattereglerna kommer att medföra att det inte längre kommer att vara lönsamt för t.ex. utländska bärplockare att komma till Sverige. Sådana effekter kan medföra att ökningen av antalet nummer som krävs inte blir lika omfattande.

Det skulle vara önskvärt att få en säkrare identifiering på fler av de personer som ska tilldelas nummer för beskattningsändamål. Perso-

¹¹ Prop. 2019/20:190, *Ekonomiskt arbetsgivarbegrepp – förändrade skatteregler vid tillfälligt arbete i Sverige*.

¹² A.a., s. 123 och 130.

¹³ A.a., s. 124.

nerna befinner sig vid något tillfälle i landet och om nummer skulle kunna rekvireras i det skedet skulle det förstås förbättra möjligheterna till en säker identifiering som krävs för identitetsnummer och begränsa antalet samordningsnummer som behöver tilldelas.

15.7.2 Tilldelning av nummer i samband med månatliga arbetsgivardeklarationer

Utredningens bedömning: Skatteverkets beskattningsverksamhet bör i samband med att en arbetsgivardeklaration lämnats in rekquirera identitetsnummer eller samordningsnummer för en person som saknar nummer och anges som betalningsmottagare i deklarationen.

Sedan den 1 januari 2019 ska alla arbetsgivare månadsvis på individnivå i en arbetsgivardeklaration redovisa bl.a. utbetalda ersättningar för arbete som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för, skatteavdragets storlek och den ersättning som utbetalaren är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för (se 26 kap. skatteförfarandelagen [2011:1244]). Det innebär att Skatteverket får in uppgift om vilka personer som mottagit skattepliktig ersättning från en arbetsgivare varje månad. En sådan arbetsgivardeklaration på individnivå ska innehålla nödvändiga identifikationsuppgifter för betalningsmottagaren. I första hand ska namn, personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer och postadress anges (26 kap. 18 § skatteförfarandelagen och 6 kap. 1 § skatteförfarandeförordningen [2011:1261]). Om betalningsmottagaren är begränsat skattskyldig i Sverige ska även bl.a. uppgift om medborgarskap anges (6 kap. 2 § skatteförfarandeförordningen). Skatteverket får meddela föreskrifter om eller i enskilda fall besluta att en viss identifikationsuppgift (t.ex. personnummer eller samordningsnummer) inte behöver lämnas i en arbetsgivardeklaration om verket ändå kan fatta riktiga beslut om slutlig skatt (6 kap. 2 a § skatteförfarandeförordningen). Om ett personnummer eller samordningsnummer saknas ska enligt uppgift från Skatteverket i stället betalningsmottagarens födelsetid, namn, gatuadress, adress i utlandet m.m. lämnas i arbetsgivardeklarationen.

När en uppgift på individnivå i arbetsgivardeklarationen avseende en person som saknar personnummer eller samordningsnummer

kommer in till Skatteverket skickar verket ut ett meddelande till uppgiftslämnaren med information om att en ansökan om SINK eller en anmälan om A-skatt måste lämnas för betalningsmottagaren. Därefter vidtas inga åtgärder med uppgiften på individnivå om inte en ansökan om SINK eller A-skatt kommer in. Det framgår av en intern rutin hos Skatteverket. Något samordningsnummer rekvideras alltså inte för personen förrän senare, t.ex. när en ansökan om SINK eller anmälan om A-skatt kommer in och handläggs. Det finns i dagsläget inga uppgifter på vilken effekt det har gett att Skatteverket meddelar arbetsgivarna att arbetstagaren måste skicka in en ansökan om SINK eller en anmälan om A-skatt.

Uppgifter om personen som tagit emot ersättning från en arbetsgivare kommer alltså in till Skatteverket redan i samband med att uppgifter på individnivå lämnas i arbetsgivardeklarationen. Det kan då också konstateras att personen i ett senare skede ska tilldelas ett nummer för att kunna behandlas i beskattningsdatabasen. Skatteverket har ofta redan när uppgiften på individnivå kommer in samma information om personen som senare ska anges i t.ex. en ansökan om SINK. Det bör därför inte finnas något hinder för att beskattningsverksamheten redan i samband med den första arbetsgivardeklarationen avseende en person som saknar personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer rekviderar ett samordningsnummer eller ett identitetsnummer. Det bör genom ett sådant förfarande finnas betydligt bättre möjligheter att på förfrågan få in kopia av identitetshandling och för att få personen att inställa sig för identitetskontroll hos Skatteverket jämfört med om rekvireringen sker långt senare. På så sätt bedömer vi att fler tilldelade nummer kan föregås av en fullgod identifiering och antalet samordningsnummer med osäkra uppgifter kan begränsas något. Det bedöms underlätta hanteringen i senare led t.ex. om Skatteverket ska kräva in skatt eller för den delen återbetala för mycket inbetald skatt. Även arbetsgivarnas hantering av skatteinbetalningar, deklarationer m.m. underlättas om personen har tilldelats ett nummer.

Skatteverket har heller inte kunnat uppge några skäl mot att ett nummer begärs redan i detta skede. Vi anser därför att beskattningsverksamheten bör rekquirera identitetsnummer eller samordningsnummer för personer redan i samband med att en arbetsgivardeklaration kommer in till verket. Skatteverket kan sedan registrera arbetstagaren i beskattningsdatabasen. Ett sådant förfarande är enligt vår bedömning

möjligt redan med befintligt författningsstöd. Någon författningsändring krävs därför inte. Skatteverket behöver däremot uppdatera myndighetens interna rutiner.

Bättre uppgifter i arbetsgivardeklarationen

Utredningens förslag: I avsaknad av personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer ska en arbetsgivardeklaration eller en förenklad arbetsgivardeklaration som avser en fysisk person innehålla uppgift om personens namn, postadress, kön, födelse-tid, födelseort och medborgarskap.

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen föreslog att de fem utbetalande myndigheterna, Skatteverket och Sveriges Kommuner och Regioner ska få i uppdrag att identifiera vilka ytterligare uppgifter som vore önskvärda att inkludera i arbetsgivardeklarationen i syfte att motverka felaktiga utbetalningar. Delegationen ansåg att det finns en stor outnyttjad potential att motverka felaktiga utbetalningar med hjälp av uppgifterna i en arbetsgivardeklaration och att det därför finns behov av andra uppgifter som skulle kunna inkluderas i arbetsgivardeklarationen i syfte att stärka kontrollmöjligheterna, bl.a. arbetad tid och frånvaro.¹⁴

För att få ett än bättre underlag för att rekvirera identitetsnummer eller samordningsnummer i samband med en arbetsgivardeklaration på individnivå bör de uppgifter som ska anges i en sådan kompletteras. När personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer saknas bör det redan i och med att arbetsgivardeklarationen kommer in finnas tillräckliga uppgifter för att beskattningsverksamheten ska kunna begära tilldelning av ett nummer. De uppgifter som enligt 6 § förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer ska finnas med i begäran om nummertilldelning bör alltså anges i deklara-tionen i de fall personnummer, identitetsnummer och samordnings-nummer saknas. Förslaget föranleder en ändring i 6 kap. 1 § skatteför-farandeförordningen.

¹⁴ *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2019:59), s. 227 ff.

15.7.3 Tilldelning av nummer i samband med beslut om arbetstillstånd

Om arbetstillstånd

En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd (2 kap. 5 § utlänningslagen [2005:716]). En utlänning som ska arbeta i Sverige ska som huvudregel också ha arbetstillstånd (2 kap. 7 §). Viktiga undantag från huvudregeln är att arbetstillstånd inte krävs för medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge och inte heller för en person som har uppehållsrätt eller permanent uppehållstillstånd (2 kap. 8 c §). Medborgare inom EU/EES behöver således inte heller ha arbetstillstånd för att få arbeta här i landet.

I 6 kap. 2 § utlänningslagen anges de grundläggande förutsättningarna för att arbetstillstånd ska beviljas. Av bestämmelsen följer bl.a. att sökanden måste ha ett anställningserbjudande från en arbetsgivare och att inkomsten från anställningen måste vara av sådan storlek att det är möjligt för utlänningen att försörja sig på den under vistelsen i Sverige. Som huvudregel ska en utlänning som vill ha arbetstillstånd i Sverige ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet (6 kap. 4 §). En ansökan om arbetstillstånd av en utlänning som vistas i Sverige ges in till Migrationsverket. En ansökan om arbetstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ges in till och utreds av en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat i hemlandet eller i det land där utlänningen annars är stadigvarande bosatt (5 kap. 8 § utlänningsförordningen [2014:115]). Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får meddela föreskrifter om att en ansökan om arbetstillstånd får ges in till och utredas av en annan myndighet (5 kap. 14 § utlänningsförordningen).¹⁵

Arbetstillstånd får även ges till en utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd, om inte skäl hänförliga till syftet med uppehållstillståndet talar häremot (6 kap. 3 § utlänningslagen). Ett sådant arbetstillstånd kräver till skillnad från andra arbetstillstånd (t.ex. 6 kap. 2 § och 6 a–6 c kap. utlänningslagen) inte att sökanden har något anställningserbjudande. Migrationsverket beviljar i regel arbetstillstånd till den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och har behov av det.¹⁶

¹⁵ För närmare detaljer om t.ex. var ansökan om arbetstillstånd ska ges in om det saknas en svensk utlandsmyndighet i aktuellt land, se Regeringskansliets föreskrifter om var ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd ges in och utreds i vissa fall (UF 2016:3).

¹⁶ Prop. 2015/16:174, *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*, s. 57.

Beslut om arbetstillstånd meddelas normalt av Migrationsverket (6 kap. 5 § utlänningslagen) men även en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat samt Arbetsförmedlingen kan efter att Migrationsverket meddelat föreskrifter om detta meddela sådant beslut (6 kap. 7 § utlänningslagen och 5 kap. 13 § utlänningsförordningen). Migrationsverket har tidigare meddelat sådana föreskrifter (MIGRFS 5/2006 och MIGRFS 4/2008) med bemyndigande för svenska utlandsmyndigheter att bevilja uppehållstillstånd och arbetstillstånd i vissa fall. Enligt uppgift från Migrationsverket har dessa inte tillämpats och de nämnda föreskrifterna har därför upphävts genom beslut den 12 april 2021 (se MIGRFS 2021:2 och MIGRFS 2021:3). Några föreskrifter som ger Arbetsförmedlingen rätt att besluta om arbetstillstånd finns inte. Detta innebär att samtliga beslut om arbetstillstånd i dag meddelas av Migrationsverket.

I ärendet om arbetstillstånd krävs normalt att personen visar upp pass eller ett giltigt identitetskort och styrker sin identitet. Migrationsverket har lämnat uppgift om att personens identitet alltid måste bedömas styrkt för att arbetstillstånd ska beviljas.

Under år 2019 beviljades totalt 21 950 arbetstillstånd för arbetstagare från tredjeländ. De flesta arbetstillstånd avsåg gruppen ”bärplockare och plantörer m.fl.” (6 162) följt av gruppen ”IT-arkitekter, systemutvecklare och testledare m.fl.” (4 347). Under 2020 sjönk antalet beviljade arbetstillstånd för arbetstagare från tredjeländ något till 15 231. Många av dem som beviljas arbetstillstånd saknar personnummer och samordningsnummer.

Arbetstillstånd ska ges för viss tid (6 kap. 1 § utlänningslagen). Ett arbetstillstånd grundat på anställning får ges för högst två år åt gången (6 kap. 2 a § utlänningslagen) medan ett arbetstillstånd för säsongarbete inte får överstiga sex månader under en tolv månadersperiod (6 c kap. 9 § andra stycket utlänningslagen). Under perioden 2016–2020 har det beviljats cirka 6 000–10 000 arbetstillstånd kortare än 12 månader per år.

Enligt uppgifter från Migrationsverket görs endast en liten andel (cirka 10 procent) av ansökningarna om arbetstillstånd på papper. I förstagsångsärenden görs dessa ansökningar på utlandsmyndighet och det följer i dessa fall en identitetskontroll vid ett personligt möte där. I den stora majoriteten av fallen görs dock ansökningar om arbetstillstånd digitalt via webben. Den sökande uppmanas ladda upp kopior på identitetshandlingar, t.ex. ett hemlandspass. Identitetskontrollen

görs i dessa fall av medarbetare på Migrationsverket i Sverige och med endast uppladdade kopior av handlingarna som underlag. Beslut om arbetstillstånd meddelas då utan något personligt besök.

I samtliga fall ska den som beviljats arbetstillstånd lämna biometriska uppgifter för ett uppehållstillståndskort. Detta gäller dock inte om arbetstillståndet, och vistelsen i Sverige, är kortare än tre månader. Då behövs nämligen inget uppehållstillstånd (jfr 2 kap. 5 § utlänningslagen). Biometriska uppgifter lämnas normalt på utlandsmyndighet eller på Migrationsverket efter ankomst till Sverige. De som behöver visum för att resa till Sverige lämnar i regel biometriska uppgifter på utlandsmyndighet och får redan där ett uppehållstillståndskort som underlättar inresan till Sverige. Personer som inte behöver visum lämnar ofta biometriska uppgifter hos Migrationsverket efter ankomst till Sverige. De kan dock också lämna biometriska uppgifter på utlandsmyndighet innan inresa. När den sökande kommer för att lämna biometriska uppgifter verifieras att sökanden är den som han eller hon utger sig för att vara. Detta sker vanligtvis genom uppvisande av passhandling.

I 33 procent av fallen görs ansökningarna om arbetstillstånd av s.k. certifierade företag. Dessa företag har ett återkommande behov av arbetskraft och har förbundet sig att bl.a. lämna in kompletta ansökningar om arbetstillstånd. Migrationsverket har i dessa ärenden meddelat att målsättningen är att beslut ska meddelas efter högst tio dagar efter att en sådan ansökan lämnats in till myndigheten. Prövningen i ett sådant ärende skiljer sig dock inte från ett annat ärende om arbetstillstånd.

Problem med att nummer begärs i ett sent skede

Om en person beviljas arbets- och uppehållstillstånd i minst ett år och har för avsikt att stanna här i landet under hela den tiden ska personen normalt folkbokföras och därför tilldelas ett personnummer. Personer som beviljas arbetstillstånd men ändå inte ska folkbokföras tilldelas inget samordningsnummer i samband med ärendet om arbetstillstånd trots att det alltså ställs krav på styrkt identitet. Migrationsverket har inte sett något behov av ett nummer i sin verksamhet i samband med handläggning och beslut om arbetstillstånd och har därför inte rekviderat samordningsnummer i samband med detta. Dessa per-

soner tilldelas i stället ofta samordningsnummer i ett senare skede, först när de ska registreras i beskattningsdatabasen. Detta försämrar möjligheterna att göra en ordentlig identitetskontroll eftersom den enskilde ofta redan har lämnat landet när Skatteverket begär tilldelning av nummer för beskattningsändamål (se ovan under ”Inledning”).

Avsaknaden av nummer under den tid som en arbetstagare befinner sig i landet kan också skapa en osäkerhet hos de arbetsgivare som anställer utlänningarna och försvårar deras hantering av skatteinbetalningar och arbetsgivardeklarationer m.m. På så sätt försvåras möjligheterna att erbjuda utländska arbetstagare arbete i landet. Detta skulle underlättas om arbetstagaren hade ett nummer redan när arbetet ska påbörjas. Utredningen har också kontaktats av arbetsgivare som beskrivit problem med hanteringen av gästarbetare med arbetstillstånd i avsaknad av samordningsnummer. Det har bl.a. påpekats att arbetstagarerna inte kan öppna bankkonto i avsaknad av samordningsnummer och att det gör hanteringen av löner mycket problematisk för de arbetsgivare som vill hantera löner och skatter på ett korrekt sätt.

Även för den enskilde skulle vistelsen i Sverige underlättas om ett nummer kan tilldelas i ett tidigt skede (även om en enskild som arbetar här numera har möjlighet att själv ansöka om ett samordningsnummer och med våra förslag möjlighet att ansöka om ett identitetsnummer). Det finns därför anledning att överväga om personer som beviljas arbetstillstånd som understiger ett år bör tilldelas ett samordningsnummer redan i samband med att beslut om arbetstillstånd meddelas.

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Samordningsnummer ska på begäran av Migrationsverket få tilldelas en person som beviljats arbetstillstånd även om behov av numret inte finns i myndighetens verksamhet.

Migrationsverket ska i samband med ett beslut om arbetstillstånd kortare än 12 månader begära ett samordningsnummer till den person som beviljats arbetstillstånd, förutsatt att personen inte sedan tidigare tilldelats personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer. Detta ska dock inte gälla arbetstillstånd som beviljats med stöd av 6 kap. 3 § utlänningslagen.

Personer som beviljas arbetstillstånd bör tilldelas nummer

Under perioden 2016–2020 har det alltså beviljats cirka 6 000–10 000 arbetstillstånd kortare än 12 månader per år. Många av dessa personer saknar personnummer, identitetsnummer och samordningsnummer. De ändrade reglerna¹⁷ om att en begränsat skattskyldig fysisk person som arbetar i Sverige ska beskattas här om arbetet utförs för en uppdragsgivare i Sverige kommer troligen att innebära att allt fler kommer att behöva tilldelas ett nummer för registrering i beskattningsdatabasen. Redan i samband med att en person beviljas arbetstillstånd på grund av arbete kan man med stor sannolikhet säga att personen i ett senare skede kommer att tilldelas ett samordningsnummer eller identitetsnummer för beskattningsändamål. Tilldelning sker dock i dagsläget oftast långt senare under förhållanden som gör att det kan vara svårt att göra en säker identitetskontroll. Avsaknaden av nummer innebär också problem för t.ex. arbetsgivare och för den enskilde under vistelsen i Sverige. Om nummer i stället tilldelas i samband med beslut om arbetstillstånd kommer det att öka möjligheterna till en säker identitetskontroll och dessutom underlätta för arbetsgivare, myndigheter och den enskilde. Det skulle bli enklare för myndigheterna att följa en person som beviljats arbetstillstånd, kontrollera om tillståndet utnyttjats och att t.ex. skatter betalas på ett korrekt sätt. Det skulle också underlätta för arbetsgivares hantering av arbetsgivardeklarationer, löneutbetalningar m.m. Även för den enskilde kan vistelsen i Sverige underlättas vilket gör det mer attraktivt att komma till Sverige för att arbeta.

En nackdel med att begära nummer för alla personer som får arbetstillstånd är att alla inte börjar arbeta i Sverige. Alla kommer inte heller att vistas i Sverige överhuvudtaget. Det innebär att det kommer att tilldelas nummer som inte kommer till användning, i vart fall inte i det syfte för vilket det tilldelades. Det kan också i teorin leda till att en person som endast är ute efter att skaffa sig ett nummer ansöker om ett kort arbetstillstånd enbart av den anledningen och utan egentlig avsikt att arbeta i landet. Det låter sig dock inte göras med mindre än att personen styrker sin identitet i samband med ansökan om arbetstillstånd. Trots de nämnda riskerna överväger fördelarna med att personer som beviljas kortare arbetstillstånd tilldelas

¹⁷ Se prop. 2019/20:190, *Ekonomiskt arbetsgivarbegrepp – förändrade skatteregler vid tillfälligt arbete i Sverige*.

ett nummer de nackdelar som kan följa av att vissa nummer tilldelas trots att de inte behövs. De personer som beviljas arbetstillstånd på grund av arbete bör alltså enligt vår mening redan i samband med detta tilldelas ett nummer.

Beträffande de personer som beviljas arbetstillstånd med stöd av 6 kap. 3 § utlänningslagen är situationen delvis en annan. En stor del av denna grupp utgörs av de utlänningar som på grund av anknytning har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd inom ramen för s.k. uppskjuten invandringssprövning. De har inte nödvändigtvis något arbetserbjudande eller för den delen någon konkret plan på att börja arbeta. Det är därför inte på samma sätt säkert att det finns ett behov av att personer som beviljas arbetstillstånd med stöd av 6 kap. 3 § utlänningslagen tilldelas ett nummer. Många av dem beviljas dessutom uppehållstillstånd och arbetstillstånd som överstiger 12 månader. Dessa arbetstillstånd bör mot den bakgrunden undantas.

Migrationsverket bör begära samordningsnummer

För att de som beviljas arbetstillstånd ska tilldelas ett nummer är en möjlig lösning att Migrationsverket informerar Skatteverket om detta, och att Skatteverket då påbörjar en utredning av om personen ska registreras i beskattningsdatabasen. En sådan lösning har tidigare lyfts som ett alternativ av Skatteverket.¹⁸ Nackdelen med detta jämfört med att personen redan i samband med beslut om arbetstillstånd tilldelas ett nummer är att personen trots en sådan underrättelse kommer att sakna nummer i det inledande skedet av sin vistelse. Dessutom måste en ny identitetskontroll genomföras när Skatteverket efter en sådan underrättelse kommer fram till att personen ska registreras i beskattningsdatabasen. Då går man miste om möjligheten att utnyttja den identitetskontroll som ändå genomförs i samband med tilldelning av numret. En sådan ordning skulle också innebära merarbete för Skatteverket.

En annan lösning är att en myndighet begär tilldelning av nummer i samband med att en person beviljats arbetstillstånd. Det skulle t.ex. kunna ske i samband med att personen inställer sig på Migrationsverket eller utlandsmyndighet för att lämna biometriska uppgifter. I samband med detta görs en kontroll av att personen är den som han eller hon

¹⁸ Se Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 58.

utger sig för att vara, oftast genom att kontrollera en passhandling. I det skedet skulle det därför oftast vara möjligt att begära tilldelning av ett identitetsnummer för personen, förutsatt att utlandsmyndighet respektive Migrationsverket också ansvarar för identitetsbedömningen vid det personliga mötet. På så sätt utnyttjas den möjlighet som ändå finns att i ett tidigt skede göra en fullgod identitetskontroll vid ett personligt möte. Det skulle också på bästa sätt underlätta vistelsen i Sverige för den enskilde om han eller hon tilldelades ett säkert identitetsnummer. En nackdel med en sådan lösning är dock att det blir många identitetsnummer som tilldelas till personer som inte befinner sig i landet och som kanske inte heller utnyttjar sitt arbetstillstånd. Det finns också viss risk för att en person i annat land ansöker om arbetstillstånd i syfte att tilldelas ett identitetsnummer om det regelmässigt ska tilldelas i samband med en sådan ansökan. Dessutom lämnar de som beviljas arbetstillstånd kortare än tre månader inte biometriska uppgifter (eftersom de inte behöver uppehållstillstånd, 2 kap. 5 § utlänningslagen). I vissa fall lämnas därtill biometriska uppgifter innan beslut om arbetstillstånd fattas.

Syftet med att samtliga personer som beviljas arbetstillstånd ska tilldelas ett nummer är framför allt att det leder till säkrare nummer än om identitetsbedömningen görs i ett senare skede. Att ett nummer tilldelas tidigare underlättar också spårbarheten och möjligheten att utbyta information om personen redan från inledningen av vistelsen i Sverige. Nummertilldelning i det skedet kommer också att vara fördelaktigt för den enskilde. Det är emellertid enligt vår uppfattning tillräckligt att de som beviljas arbetstillstånd tilldelas samordningsnummer. De bör i samtliga fall kunna tilldelas samordningsnummer med "säkra uppgifter" eftersom det krävs styrkt identitet för att överhuvudtaget beviljas arbetstillstånd. En person som utnyttjar sitt arbetstillstånd och på grund av sin anknytning till landet har ett behov av ett säkrare identitetsnummer kan på egen hand ansöka om ett identitetsnummer på samma villkor som andra. Det kan också hända att personen under sin vistelse kommer i kontakt med en annan myndighet som ser ett behov av ett identitetsnummer för personen.

Eftersom Migrationsverket beslutar om arbetstillstånd är det lämpligast att Migrationsverket i samband med beslutet begär tilldelning av samordningsnummer. Det bör också föreskrivas att Migrationsverket ska göra detta i samband med att beslut om att bevilja arbetstillstånd. Migrationsverket har redan nu en möjlighet att begära sådant om myn-

digheten ser ett behov av numret i sin verksamhet. Något sådant behov har Migrationsverket inte sett. För att möjliggöra att de som beviljas arbetstillstånd tilldelas samordningsnummer efter begäran från Migrationsverket måste verket få möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer i sådana fall trots att verket inte har något behov av numret i sin verksamhet.

Arbetstillstånd ges som nämnts för viss tid. Om arbetstillståndet avser 12 månader eller längre tid ska personen i regel folkbokföras om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under den tiden. Migrationsverket bör därför regelmässigt begära samordningsnummer endast för personer som beviljas arbetstillstånd som avser en kortare tid än 12 månader. Med den möjlighet som ges till Migrationsverket att begära nummer utan att det finns ett behov i verksamheten finns dock alltså en möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer för en person som beviljats ett arbetstillstånd för en längre tid men det står klart att han eller hon inte kan antas tillbringa sin dygnsvila i landet på sådant sätt att folkbokföring kommer i fråga. Självklart ska något samordningsnummer heller inte begäras om personen sedan tidigare tilldelats personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer.

Skatteverket får i samband med begäran om tilldelning av samordningsnummer del av de identitetshandlingar som åberopats i arbetstillståndsärendet. Underlaget bör i princip alltid vara tillräckligt för att tilldela ett samordningsnummer med ”säkra uppgifter”. Det finns enligt vår bedömning ingen anledning att i dessa situationer frånga huvudregeln om att Skatteverket ansvarar för identitetsbedömningen vid tilldelning av samordningsnummer. Underlaget kommer oftast att bestå av passhandlingar som även Skatteverket har god erfarenhet av att bedöma. Eftersom nummer tilldelas i ett så tidigt skede finns det också möjlighet att ange samordningsnumret på uppehållstillståndskortet för att ytterligare underlätta spårbarheten.

Förslaget genomförs genom 4 och 5 §§ förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

15.8 Överklagande

Utredningens förslag: Skatteverkets beslut om tilldelning, förnyelse och vilandeförklaring av samordningsnummer ska inte kunna överklagas. Överklagandeförbud ska också gälla för beslut om fastställande av individnummer och kontrollsiffror i identitetsnummer och för beslut om tilldelning av identitetsnummer efter begäran från en myndighet eller ett annat organ. Detsamma gäller för beslut om förnyelse av ett identitetsnummer efter ansökan av en sådan part liksom beslut om vilandeförklaring med anledning av att någon ansökan om förnyelse från sådan part inte har kommit in i rätt tid.

Skatteverkets beslut om tilldelning av samordningsnummer har tidigare inte kunnat överklagas (39 § folkbokföringslagen i tidigare lydelse). Något sakligt motiverat behov av att kunna överklaga sådana beslut ansågs inte finnas.¹⁹ Sedan den 18 juni 2021 har det som tidigare nämnts införts en möjlighet för en enskild att ansöka om ett samordningsnummer. En sådan ansökan innebär att sökanden ska inställa sig personligen för att styrka sin identitet. Ansökan innebär också en prövning av om sökanden har en anknytning till landet som gör att han eller hon kan antas komma att behöva en identitetsbeteckning. När möjligheten för enskild att ansöka om ett nummer infördes ansågs prövningen snarast kunna liknas vid den som sker när en person flyttar in i landet och ska folkbokföras. Det antogs vidare att ett samordningsnummer som tilldelas efter en sådan ansökan får stor betydelse för den enskilde. Ett beslut om tilldelning av samordningsnummer efter en sådan ansökan kan mot den bakgrunden överklagas (39 och 40 §§ folkbokföringslagen). Av samma skäl kan beslut om vilandeförklaring och förnyelse av samordningsnummer överklagas av den enskilde.²⁰

Med våra förslag kommer en enskilds möjlighet att ansöka om en identitetsbeteckning att tillgodoses genom möjligheten att ansöka om ett identitetsnummer i stället för ett samordningsnummer. Något behov av att kunna överklaga ett beslut om tilldelning, vilandeförklaring eller förnyelse av samordningsnummer kommer därmed inte längre att finnas.

¹⁹ Prop. 2002/03:99, *Det nya Skatteverket*, s. 275.

²⁰ Prop. 2020/21:160, *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 76 f.

När det gäller identitetsnumret är situationen en annan. Där kan prövningen vid tilldelningen snarast liknas vid den som gäller vid folkbokföring efter flytt till landet. De skäl som anfördes till stöd för att beslut om tilldelning av samordningsnummer efter egen ansökan kan överklagas i dag och som redovisats ovan gör sig gällande även här. Det gäller både vid tilldelning och vid förnyelse av numret. Ett identitetsnummer kommer också att kunna ha en stor betydelse för den enskilde. Beslut om tilldelning av identitetsnummer och förnyelse efter ansökan av enskild bör därför kunna överklagas.

Dessa skäl gör sig gällande även när det är en myndighet eller ett annat organ som begärt tilldelning eller förnyelse av ett identitetsnummer. Identitetsnumret kan även i sådana situationer vara av stor betydelse för den enskilde, och tilldelning eller förnyelse kräver även när en myndighet eller ett annat organ initierat ärendet att den enskilde inställer sig personligen och styrker sin identitet. Beslutet gäller således den enskilde. Det kan därför finnas ett intresse av att den enskilde ska kunna överklaga beslut om tilldelning och förnyelse även i dessa fall. Den enskildes intressen bör dock i sådana fall kunna tillgodoses genom att han eller hon själv ansöker om tilldelning eller förnyelse av identitetsnumret, i stället för att överklaga Skatteverkets beslut. Beslut om tilldelning eller förnyelse av identitetsnummer, förutom när den enskilde ansöker, bör därför inte kunna överklagas.

Beslut om vilandeförklaring av samordningsnummer med anledning av att någon anmälan om förnyelse från myndighet eller annat organ inte har kommit in i rätt tid får i dag inte överklagas (39 § 7 folkbokföringslagen). Detta bör enligt vår uppfattning gälla avseende vilandeförklaring av identitetsnummer.

Skatteverkets beslut om samordningsnummer överklagas i förekommande fall hos Förvaltningsrätten i Stockholm (38 § folkbokföringslagen). Detsamma bör gälla för beslut enligt lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. Prövningstillstånd bör precis som i dag krävas vid överklagande till kammarrätten.

15.9 Ska fler aktörer vara behöriga att begära samordningsnummer?

Utredningens bedömning: Några ytterligare aktörer behöver inte ha behörighet att begära identitetsnummer eller samordningsnummer.

I utredningsuppdraget har ingått att utreda och föreslå vilka andra aktörer som ska ha behörighet att begära samordningsnummer. I dagsläget är det som tidigare nämnts statliga myndigheter och vissa utbildningsanordnare som kan begära tilldelning av samordningsnummer. Sedan den 18 juni 2021 kan den enskilde själv också ansöka om ett sådant. Det innebär att t.ex. kommuner, regioner och företag inte är behöriga att begära tilldelning av samordningsnummer.

Med våra förslag kommer den enskilde att kunna begära tilldelning av ett identitetsnummer. Denna möjlighet är avsedd att tillgodose det behov som finns för den enskilde att få en fungerande identitetsbe-teckning. Att enskilda har en sådan möjlighet kan också i sin tur underlätta för andra aktörer eftersom allt färre personer helt kommer att sakna ett nummer. Om en person ändå saknar ett nummer vid kontakt med t.ex. ett företag kan personen upplysas om möjligheten att själv ansöka om ett identitetsnummer.

I avsnitt 15.7 föreslås åtgärder som kommer att leda till att fler personer kommer att ha ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer under sin vistelse i landet. I 16 kap. föreslås vidare att asylsökande ska tilldelas ett samordningsnummer i samband med asylansökan. Dessa åtgärder kommer tillsammans med möjligheten för en enskild att själv ansöka om ett identitetsnummer sammantaget att medföra att behovet av att ytterligare aktörer får behörighet att begära nummertilldelning minskar drastiskt.

Vi bedömer att det med våra övriga förslag inte finns något behov av att fler aktörer får behörighet att begära tilldelning av identitetsnummer eller samordningsnummer. Under förutsättning att våra förslag om samordningsnummer till asylsökande genomförs har något sådant behov heller inte framförts till utredningen.

16 Samordningsnummer till asylsökande

16.1 Vårt uppdrag

Skatteverket har tidigare fått i uppdrag att utreda förutsättningarna för att låta samtliga asylsökande erhålla samordningsnummer och föreslå hur ett sådant förfarande bör utformas. I en promemoria vari Skatteverket redovisade uppdraget föreslog Skatteverket bl.a. att samtliga asylsökande ska tilldelas samordningsnummer efter rekvisition från Migrationsverket. Frågan om asylsökande ska tilldelas samordningsnummer har tidigare diskuterats under ett mångårigt kvalificerat myndighetsöverskridande samarbete mellan Skatteverket och Migrationsverket. Migrationsverket har tidigare ställt sig positivt till införande av samordningsnummer för asylsökande.¹ Även Mottagandeutredningen (SOU 2018:22) gjorde bedömningen att regeringen skyndsamt bör ta ställning till om förslag till lagstiftning bör tas fram utifrån befintliga underlag om att Migrationsverket ska rekvirera samordningsnummer för samtliga asylsökande alternativt att det snarast bör tillsättas en utredning med uppdraget att se över frågan.² Med anledning av detta har vi fått i uppdrag att utreda om, och i så fall föreslå hur, samordningsnummer ska kunna tilldelas fler asylsökande.

¹ Se t.ex. Migrationsverkets remissvar på promemorian Samordningsnummer till asylsökande, Fi2015/04871. Migrationsverket uppger i sitt svar att verket ser mycket positivt på att samordningsnummer ska rekvireras åt alla asylsökande.

² *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande* (SOU 2018:22).

16.2 Asylsökande i Sverige

Personer som kommer till Sverige och söker asyl blir inledningsvis inte folkbokförda i Sverige. För att en person som har sökt asyl ska bli folkbokförd och få ett personnummer krävs, något förenklat, att personen har ett uppehållstillstånd som gäller i minst 12 månader. Först då räknas personen som bosatt i Sverige. Under tiden ansökan om uppehållstillstånd handläggs kan det ofta uppstå ett behov av en personbeteckning för den asylsökande som då inte har något personnummer. Ett sådant behov kan också uppstå om en person som har sökt asyl beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som gäller kortare tid än ett år eller av annan anledning inte kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila i landet under minst ett år.

Hur många som söker asyl i Sverige påverkas av flera faktorer. Bland annat leder krig, förföljelse och fattigdom i omvärlden till att människor lämnar sina hemländer. Migrationspolitiken i Sverige och i andra länder påverkar också. Det kan t.ex. handla om visumkrav, gränskontroller och regler om uppehållstillstånd.

16.2.1 Hur många nummer kan potentiellt behöva tilldelas asylsökande varje år?

Antalet ansökningar om asyl som kommer in varje år motsvarar antalet identitetsnummer eller samordningsnummer som kan behöva rekvideras löpande om alla asylsökande ska tilldelas ett nummer. I början av 2000-talet sökte 20 000–30 000 personer asyl i Sverige varje år, med någon mindre avvikelse. Från 2011 och framåt ökade antalet asylsökande och under 2015 nådde antalet asylsökande den högsta nivån någonsin då omkring 160 000 sökte asyl i Sverige. Antalet asylsökande minskade kraftigt till 2016, då antalet uppgick till omkring 28 000. För åren 2017–2019 har antalet asylsökande uppgått till drygt 20 000 per år. Enligt Migrationsverkets prognoser kommer antalet asylsökande de kommande åren att uppgå till mellan 16 000 och 28 000 asylsökande per år med ett antagande om cirka 21 000 per år. Under perioden januari–juli 2020 sökte 7 962 personer asyl i Sverige. Det är en betydande minskning jämfört med samma period 2019 då 12 381 personer sökte asyl. Den stora minskningen har sin förklaring i de åtgärder som vidtogs för att begränsa spridningen av coronaviruset SARS-CoV-2. Åtgärder som t.ex. utökade gränskontroller inom

Schengenområdet, viseringsrestriktioner för tredjelandsmedborgare och färre flygavgångar gjorde att antalet asylsökande i Sverige minskade i snabb takt. Under hela 2020 ansökte 12 991 personer om asyl i Sverige. Migrationsverket har i sin verksamhetsprognos i juli 2020 sänkt planeringsantagandet för 2021 till 18 000 asylsökande. I Migrationsverkets Verksamhets- och utgiftsprognos i februari 2021 har planeringsantagandet för antalet asylsökande justeras nedåt även för åren 2021–2023.³ Antalet asylsökande antas bli 19 000 år 2022, och 20 000 per år 2023–2024.

Enligt Migrationsverkets prognoser i februari 2021 kommer alltså omkring 20 000 identitetsnummer eller samordningsnummer att tilldelas årligen från 2022 och framåt om alla asylsökande ska få ett sådant.

16.2.2 Under hur lång tid kan ett nummer behövas?

Det kan finnas ett behov av ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer för en asylsökande redan från det att ansökan om asyl kommer in. För en person som sedermera beviljas uppehållstillstånd och ska folkbokföras finns behovet av ett nummer under Migrationsverkets handläggningstid av asylärendet samt under Skatteverkets handläggningstid avseende folkbokföring. Personen tilldelas sedan ett personnummer.

Enligt uppgift från Migrationsverket hade de asylansökningar som avgjordes under 2019 en genomsnittlig handläggningstid om 288 dagar, medan den genomsnittliga liggtiden för ärenden i balans uppgick till 320 dagar den 15 april 2020. Under handläggningstiden och fram till att uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring meddelats saknar många asylsökande en personbeteckning. När uppehållstillstånd meddelas är handläggningstiden vid Skatteverket för folkbokföring förhållandevis kort. Skatteverket har uppgett att en stor del av ärendena som avser anmälan om flytt till Sverige, t.ex. av en asylsökande som beviljats uppehållstillstånd, bör vara avgjorda inom två veckor. Skatteverket har dessutom bedömt att tekniska moderniseringar, effektiviseringar, förändrat arbetssätt och utökat informationsutbyte kommer att leda till att anmälan om flyttning till Sverige i sådana situationer kommer att kunna hanteras betydligt mer skyndsamt under de närmaste åren. För de asylsökande som sedermera beviljas uppehålls-

³ Migrationsverkets Verksamhets- och utgiftsprognos 2021-02-05, Dnr 1.1.3-2021-425.

tillstånd av Migrationsverket, folkbokförs och tilldelas ett personnummer är det således främst handläggningstiden hos Migrationsverket som styr under hur lång tid det finns behov av identitetsnummer eller samordningsnummer. Med stöd av statistiken för år 2019 finns det behovet i omkring 300 dagar. Migrationsverket har dock uppgett att handläggningstiden år 2020 uppgår till ungefär sex månader i genomsnitt.

Det kan också finnas behov av en personbeteckning för de asylsökande som fått avslag på sin asylansökan, ända fram till dess beslutet vunnit laga kraft och verkställt. Om avslagsbeslutet ändras av domstol och personen senare folkbokförs finns behovet i stället fram till dess personnummer tilldelats. I dessa fall styr alltså Migrationsverkets handläggningstid fram till avslagsbeslut och tiden till dess att beslutet vinner laga kraft efter överprövning.

Under tiden dessa handläggs vid migrationsdomstolarna kan det alltså finnas ett fortsatt behov av identitetsnummer eller samordningsnummer. Generellt kan sägas att omloppstiderna vid migrationsdomstolarna steg mycket kraftigt efter åren med stort mottagande (t.ex. år 2015) men nu är på väg nedåt igen. Handläggningstiderna ser fortfarande väldigt olika ut vid de olika domstolarna. Genomsnittlig handläggningstid för avlägsnandemål rörande asyl vid migrationsdomstolarna 2019 var 9,7 månader (exklusive mål rörande ensamkommande barn).⁴ Genomsnittlig handläggningstid för samma måltyp vid Migrationsöverdomstolen 2019 var 1 månad.⁵ Hur lång tid det tar innan besluten kan verkställas varierar, bl.a. med hänsyn till läget i det land som utvisningen ska ske till. Det kan dock konstateras att det kan finnas behov av en personbeteckning under ett par eller flera år i dessa fall.

16.2.3 Hur många nummer kan potentiellt behövas redan vid ikraftträdande av nya regler?

Utöver de nummer som löpande kan komma att behöva tilldelas finns det asylsökande som redan nu kan ha behov av ett nummer, men som inte tilldelats något sådant i samband med ansökan om asyl. Vi har i mitten av april 2020 fått uppgift från Migrationsverket om att det finns ungefär 13 000 personer i Sverige som ännu inte har fått sin

⁴ Uppgift från Domstolsverket 2020-09-15.

⁵ Sveriges domstolars årsredovisning 2019, se särskilt s. 63.

ansökan om asyl prövad av verket och som det alltså skulle kunna vara aktuellt att tilldela identitetsnummer eller samordningsnummer om regler hade funnits på plats. Till detta kommer de personer som överklagat sina avslagsbeslut och som ännu inte fått något lagakraftvunnet beslut. Under 2019 överklagades knappt 14 000 beslut i första gångsansökningar om asyl.

Enligt Migrationsverkets prognoser, som vi fått del av i september 2020, kommer det vid utgången av 2021 att finnas 6 900 ärenden där personer inte fått sin ansökan om asyl prövad av verket. Motsvarande siffra vid utgången av 2022 är 5 900–7 900. Vid utgången av 2022 kommer det enligt prognosen att finnas 4 700–14 800 öppna förstagångsärenden om asyl som överklagats till migrationsdomstol. Prognoserna är osäkra med tanke dels på om lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige kommer att fortsätta att gälla efter den 19 juli 2021,⁶ dels på anslags-tilldelningen till Domstolsverket och migrationsdomstolarna. Enligt dessa prognoser kan mellan 10 600 och 22 700 personer antas vara aktuella för tilldelning av identitetsnummer eller samordningsnummer om bestämmelser om detta träder i kraft den 1 januari 2023.

16.3 Identifieringskoder för asylsökande

16.3.1 Asylsökande tilldelas inte samordningsnummer på begäran av Migrationsverket

För att en person ska tilldelas ett samordningsnummer efter begäran från en myndighet krävs att myndigheten anser att det behövs i verksamheten för att undvika personförväxling eller för att förenkla utbyte av information mellan myndigheter eller organisationer. Enligt våra förslag är det tillräckligt att myndigheten behöver ett identitetsnummer eller samordningsnummer för en person i sin verksamhet. Migrationsverket har inte sett något behov av samordningsnummer i sin verksamhet i samband med att en person ansöker om asyl. Migrationsverket har därför inte rekviderat samordningsnummer, trots att verket enligt gällande regler har möjlighet att begära samordnings-

⁶ Lagen gäller till och med den 19 juli 2021 (se lag [2019:481] om dels fortsatt giltighet av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, dels ändring i samma lag. Om den tillfälliga lagen inte längre ska gälla efter den tidpunkten antar Migrationsverket i sina prognoser att fler personer kommer att söka asyl i Sverige de kommande åren.

nummer för asylsökande, även om det råder osäkerhet om personens identitet. Migrationsverket tilldelar i stället den asylsökande ett internt dossiernummer (ibland kallat LMA-nummer). Dossiernumret består av åtta siffror och genereras automatiskt, numret bär alltså ingen information. Att numret inte bär någon information om t.ex. födelsetid är en nackdel om den uppgiften behövs i något sammanhang där numret används. Det underlättar dock på så sätt att numret inte behöver ändras om det under asylprocessen kommer fram nya uppgifter om eller görs en annan bedömning av personens födelsetid.

Migrationsverket har i samband med genomförandet av tidigare regeringsuppdrag påpekat att verket ser positivt på att verket har möjlighet att begära samordningsnummer för en asylsökande även om dennes identitet inte kan anses vara fastställd. Migrationsverket har dock invänt mot att det inte föreslagits någon författningsändring som säkerställer de asylsökande utlänningarnas behov av skydd för uppgifter om sina personliga förhållanden.⁷ Möjligen ligger en del av förklaringen till att Migrationsverket inte rekviderar samordningsnummer i att myndigheten anser att sekretessskyddet inte är tillräckligt om uppgifter om asylsökande lämnas vidare till Skatteverket. Det finns i dagsläget inte heller någon sekretessbrytande bestämmelse som underlättar överlämnande av sekretessreglerade uppgifter till Skatteverket.

16.3.2 Asylsökande tilldelas ofta interna identifieringskoder

Behovet av ett samordningsnummer för en asylsökande uppstår oftast senare i kontakten med andra myndigheter och organisationer. Behovet kan uppstå inom en myndighet eller organisation, men även för den enskilde själv som ska etablera sig i det svenska samhället. De myndigheter, regioner och kommuner som kommer i kontakt med asylsökande har ofta, i avsaknad av ett samordningsnummer, använt sig av olika interna identifieringskoder.

För patienter som är asylsökande använder sig hälso- och sjukvården oftast av en beteckning som kallas reservnummer. Det saknas konstruktion varierar därför mellan olika regioner. Vanligt är att reservnumret består av de födelsedata som personen uppger och en bokstavs- eller sifferkombination.

⁷ Prop. 2008/09:111, *Personnummer och samordningsnummer*, s. 37 f.

Skolor och förskolor har inte heller något enhetligt sätt att hantera asylsökandes personuppgifter. Det förekommer olika varianter av identifikationsnummer i t.ex. betygsdatabaser. En elev utan person- eller samordningsnummer får vanligtvis, liksom hos kommuner, ett tillfälligt person-id som brukar bestå av uppgivet födelsedatum + TF följt av ett löpnummer. Det finns inga nationella riktlinjer om hur ett person-id ska konstrueras. Det kan förekomma att en person får flera TF-nummer om han eller hon t.ex. flyttar till en annan kommun och byter skola. Det finns heller inget nationellt register över person-id vilket kan leda till att flera personer tilldelas samma nummer.

16.4 Identitetsbedömning av asylsökande

När en person ansöker om asyl i Sverige ska Migrationsverket pröva om han eller hon vid ett återvändande till sitt medborgarskapsland (eller beträffande en statslös utlänning till det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort) riskerar att utsättas för något som medför att han eller hon har ett skyddsbehov i utlänningslagens mening. Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl aktualiseras frågor om vilket land den sökande är hemmahörande i, och i vilken del av detta land sökanden har haft sin hemvist. Det är den sökande som har bevisbördan för sin identitet och sitt behov av skydd. Migrationsverket har också en utredningsskyldighet som i asylärenden är långtgående.

Begreppet identitet består som nämnts enligt förarbeten och praxis av namn, födelsestid och, som huvudregel, medborgarskap. I förarbetena understryks att det är av stor vikt att den som söker asyl lämnar korrekta uppgifter om sina personliga förhållanden, flyktvägar och identitet. Dessa uppgifter ligger till grund för bedömningen av den sökandes behov av skydd och vilket land som har ansvaret för att ge detta skydd. Identitetsuppgifterna utgör också underlag för utfärdandet av behövliga resehandlingar och en eventuell framtida ansökan om medborgarskap i vistelselandet. Att en person saknar handlingar som styrker de uppgifter han eller hon lämnar om sin person får inte medföra att uppgifterna enbart därför betraktas som osanna. Det kan finnas och finns en rad skäl till att en person som flyr från sitt hemland inte alltid kan ha tillgång till identitetshandlingar. I många fall kan det snarast sägas ligga i flyktingskapets natur att fullständig doku-

mentation saknas.⁸ I vissa fall måste den asylsökandes skyddsbehov prövas även om personens identitet inte ens gjorts sannolik.⁹

16.4.1 Migrationsverkets rutiner för bedömning av identitet i asylärenden

Registrering av identitetsuppgifter hos Migrationsverket

Enligt utlänningsdatalagen (2016:27) får asylsökandes identitetsuppgifter registreras i Migrationsverkets verksamhetsregister. Efter att asylansökan har registrerats tilldelar Migrationsverket den asylsökande ett dossiernummer. Det är en identifieringskod som bara används i Migrationsverkets verksamhet och av migrationsdomstolarna. Därefter fotograferas den asylsökande och Migrationsverket upptar fingeravtryck. Huvudregeln vid registrering av identitetsuppgifter hos Migrationsverket är att uppgifterna i hemlandspass eller motsvarande följs. Om personen uppger att uppgifterna inte stämmer bör han eller hon uppmanas att göra en rättelse av handlingen hos utfärdande myndighet. Om sökanden vid ansökningstillfället varken genom pass eller genom andra handlingar kan klarlägga sin identitet, får de handlingar som uppvisas ligga till grund för registreringen av identitetsuppgifterna. När den sökande helt saknar handlingar får i stället hans eller hennes egna uppgifter ligga till grund för registreringen.¹⁰ Det förekommer att sökanden inte vet vilket år han eller hon är född. En uppskattning av åldern ska då göras i samförstånd med den sökande.¹¹ När individregistreringen sker på obestyrkta uppgifter och andra uppgifter framkommer senare, kan registreringen ändras om de senare uppgifterna styrks, eller i förekommande fall görs sannolika. För att registreringen ska ändras krävs som huvudregel att ny bevisning tillkommit som styrker eller gör sökandens egna uppgifter sannolika. Enbart det faktum att den sökande kommer med nya uppgifter bör normalt inte föranleda någon ändring. När det framkommer andra uppgifter om identiteten än dem som sökanden lämnat, kan det hända att Migrationsverket innan ansökan om uppehållstillstånd avgörs ändrar registreringen av identitetsuppgifterna, emot vad den sökande upp-

⁸ Se t.ex. prop. 1996/97:25, *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv*, s. 187–188.

⁹ Se t.ex. MIG 2019:1.

¹⁰ Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående registrering av identitetsuppgifter, 2021-04-23, RS/063/2021, s. 5.

¹¹ A.a., s. 7.

gett.¹² Den sökande kan som huvudregel klaga på de identitetsuppgifter som registreras hos Migrationsverket först i samband med att ärendet om uppehållstillstånd slutligen avgörs.

Bedömning av identitet

Även om det i ärenden om uppehållstillstånd – till skillnad från vad som är fallet i medborgarskapsärenden – inte finns något uttalat krav på att identiteten ska vara klarlagd för att uppehållstillstånd ska beviljas, är utgångspunkten ändå att identiteten ska klarläggas (styrkas).¹³ I vissa fall godtas dock att identiteten görs sannolik.

De sökande kan självfallet styrka sin identitet genom att visa ett giltigt pass eller annan identitetshandling, utfärdad av en behörig myndighet i hemlandet. Saknar den sökande en sådan handling kan identiteten, utifrån principen om fri bevisföring, styrkas med hjälp av andra handlingar eller uppgifter. Exempel på andra handlingar än hemlandspass som en sökande kan åberopa till stöd för att styrka sin identitet (eller göra den sannolik) är inrikespass, identitetskort av olika slag, medborgarskapsbevis, födelseattester, militärböcker, körkort, betyg, vigselbevis, bankböcker och sjömansböcker. För att handlingarna ska få ett högt bevisvärde krävs, förutom att de är i original och utfärdade av behörig myndighet, att de ska vara tillförlitliga och utfärdade på ett från identitetssynpunkt tillfredsställande sätt. Detta innebär att handlingarna ska ha utfärdats i behörig ordning, med personlig inställelse och med en noggrann kontroll av identiteten innan handlingen utfärdats från den utfärdade myndighetens sida.¹⁴

Om den sökande inte har några identitetshandlingar alls till stöd för sin uppgivna identitet ska han eller hon ges tillfälle att förklara skälen till detta. Den sökande bör då ge en rimlig förklaring till varför han eller hon saknar handlingar och i största möjliga mån försöka skaffa fram dokument eller annan bevisning.¹⁵

Om det inte finns handlingar som i sig kan styrka eller göra identiteten sannolik kan Migrationsverket använda andra metoder för att

¹² A.a., s. 9.

¹³ Se t.ex. Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd, 2021-03-18, RS/037/2021, s. 10. Se även prop. 1997/98:178, *Medborgarskap och identitet*, s. 10.

¹⁴ Se Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående utredning och prövning av identitet och medborgarskap samt hemvist och vanlig vistelseort i asylärenden, 2021-03-12 RS/029/2021, s. 7. Se också MIG 2010:17.

¹⁵ A.a., s. 8.

utreda identitet och hemvist. Där ingår bl.a. muntlig utredning, kunskapskontroll och språkanalys. Den sökandes berättelse ska då värderas tillsammans med övrig bevisning. Det är enligt Migrationsverkets rutiner möjligt att bedöma en asylsökandes identitet som sannolik enbart med stöd av hans eller hennes muntliga berättelse. Bevisvärderingen ska vara saklig och objektiv och beslutsfattaren måste motivera och förklara skälen för sitt beslut.¹⁶

Beviskravet för ett asylsökande barns identitet är detsamma som för vuxna, dvs. identiteten ska göras i vart fall sannolik. Ett barn ska upplysas om att det kan styrka eller göra sin identitet sannolik genom att lämna in identitetshandlingar eller andra handlingar. Migrationsverket kan dock inte kräva att ett barn ska lämna in identitetshandlingar eller andra handlingar för att styrka eller göra sin identitet sannolik. En del av att utreda barnets identitet är att utreda vilka barnets vårdnadshavare eller föräldrar är. Bedömningen av barnets identitet kan baseras på uppgifter som föräldrarna lämnar.¹⁷

Migrationsverket tar ställning till identitetsfrågan först i samband med beslut i frågan om uppehållstillstånd

Migrationsverket får sällan in några identitetshandlingar i inledningen av asylprocessen. Vid den tidpunkten är det enligt uppgift från Migrationsverket väldigt sällsynt att en person kan styrka sin identitet eller ens göra den sannolik. Handlingar och uppgifter kommer i stället in löpande under hela asylprocessen. I de få fall när sökanden kan styrka sin identitet i samband med ansökan kan bedömningen ändå ändras under ärendets handläggning, t.ex. om det framkommer nya uppgifter om de handlingar som lämnats in till stöd för identitetsbedömningen. Bedömningen av den sökandes identitet som görs i samband med beslut om uppehållstillstånd kan dessutom komma att ändras av överinstanserna vid ett överklagande.

De personer som har styrkt identitet direkt vid asylansökan har enligt Migrationsverket sällan ett skyddsbehov mot myndigheterna i hemlandet eftersom de haft möjlighet att skaffa resehandlingar och lämna hemlandet legalt. Många av dessa kommer från s.k. säkra länder där beviljandegraden är låg. Asylprocessen för personer från dessa län-

¹⁶ Se t.ex. Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående sannolik identitet i asylärenden, 2021-03-16, RS/031/2021, s. 5.

¹⁷ A.a., s. 7.

der ska vara så kort som möjligt och många av dessa kommer att anses ha en uppenbart ogrundad ansökan som snabbt avslås. Dessa personer har enligt Migrationsverket ofta ett annat syfte för sin ansökan än att faktiskt få uppehållstillstånd av asylskäl. Om Migrationsverket ska begära nummer för asylsökande kan en ansökan enligt Migrationsverkets uppfattning t.ex. vara motiverad av att personen vill få ett samordningsnummer för att kunna arbeta, öppna bankkonto och skaffa handlingar.

Enligt uppgift från Migrationsverket visar fingeravtrycksjämförelser med t.ex. Schengens informationssystem (SIS) och informationssystemet för viseringar (VIS) i dag att 20–25 procent av de asylsökande har rest in i Europa på egna handlingar och med giltiga viseringar eller tillstånd. Migrationsverket bedömer vidare att denna siffra kommer att öka markant när sökningar framöver kan göras i fler system.¹⁸ Om personerna accepterar att de är den person som VIS anger och att de haft egna resehandlingar så kan de förmodligen inom en vecka från ansökan i teorin bedömas ha en sannolik identitet. Deras identitet kan dock inte bedömas vara styrkt om de inte visar upp resehandlingarna så att Migrationsverket kan göra en kontroll av äktheten. En sådan kontroll av äktheten tar cirka en månad. Om en asylsökande som finns i t.ex. VIS inte accepterar att han eller hon är den person som datasystemen anger måste handlingarna beställas från den andra medlemsstaten eller ambassaden. Detta tar förhållandevis lång tid (oftast flera månader) och identiteten kan inte fastställas förrän asylärendet avgörs. Trots att identiteten vid kontroll i VIS i teorin skulle kunna bedömas som sannolik en kort tid efter att asylansökan kommit in, anser Migrationsverket att det inte är möjligt att göra någon bedömning i identitetsfrågan förrän i samband med beslut i frågan om uppehållstillstånd.

Under asylprocessen görs normalt flera åtgärder för att vid beslutet kunna fastställa om identiteten är styrkt eller sannolik, t.ex. medicinska åldersbedömningar, språkanalyser, kunskapskontroller och analys av ingivna handlingar. Under processen skickas även identitetshandlingar och pass till id-enheten för kontroll av handlingarnas äkthet. Id-enheten kontrollerar även om handlingarna manipulerats eller ej och om de är utfärdade av behörig myndighet. Det är inte ovanligt att namn, födelsedatum m.m. justeras under processen. Det förekommer att en

¹⁸ Så kan enligt Migrationsverket ske när den s.k. Screeningförordningen (förordning om införande av screening för tredjelandsmedborgare vid yttre gräns) träder i kraft.

persons födelsetid ändras 5–6 gånger under handläggningen av ett asylärende och Migrationsverket har uppskattat att födelsetiden ändras minst en gång i ungefär 20 procent av fallen.

Utredningen om personens identitet sköts parallellt med asylutredningen. Migrationsverket kan därför inte lämna något besked om identiteten styrkts eller gjorts sannolik förrän verket har fattat beslut om uppehållstillstånd. I det läget ska den som beviljats uppehållstillstånd folkbokföras om han eller hon uppfyller övriga förutsättningar enligt folkbokföringslagen (1991:481). Den som inte ska beviljas uppehållstillstånd ska lämna landet.

Migrationsverket har till vår utredning uppgett att det inte ens med tillskjutna medel skulle vara möjligt att snabba på processen med identitetsbedömningarna. Någon bedömning av en asylsökandes identitet går enligt Migrationsverkets uppfattning inte att göra tidigare än vid beslut i frågan om uppehållstillstånd. Om Migrationsverket ska göra en bedömning av identitet i samband med att asylansökan lämnas in kommer verket inte att kunna lämna utförligare uppgifter till Skatteverket än vad den enskilde personen själv har berättat. Det är också en av anledningarna till att LMA-kortet inte är giltigt som id-handling. Uppgifterna om personens identitet är i det skedet för osäkra och baseras i stor utsträckning på vad personen uppgett till Migrationsverket.

16.5 Allmänt om sekretess som rör asylsökande

16.5.1 Raka och omvända skaderekvisit

Med tanke på offentlighetsprincipen är det en självklar utgångspunkt vid utformningen av varje särskild sekretessbestämmelse att inte åstadkomma starkare sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen. Av detta skäl är sekretessen enligt de flesta sekretessbestämmelser inte absolut, utan bestämmelserna är normalt försedda med någon form av skaderekvisit.

Vid *raka skaderekvisit* är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess gäller endast om det kan antas att viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Skadebedömningen i dessa fall ska i huvudsak kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften som skyddas. Frågan om sekretess gäller, behöver i första hand inte knytas till

en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande bör i stället vara om uppgiften är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös ska den alltså normalt anses falla utanför sekretessen.

Konstruktionen med skaderekvisit innebär att frågan vem som begär ut en uppgift eller ändamålet med en begäran kan få betydelse i vissa fall när sekretessfrågan ska avgöras. Om det t.ex. i ett särskilt fall framgår att den som begär att få ut en uppgift som typiskt sett bedöms som harmlös kan använda denna för att utsätta vederbörande för trakasserier, ska uppgiften i just den situationen anses vara omfattad av sekretess. Om en tjänsteman t.ex. har kännedom om att man från visst håll samlar in uppgifter av det aktuella slaget i illegitimt syfte kan uppgiften i den situationen anses vara omfattad av sekretess, trots att uppgiften endast skyddas av ett rakt skaderekvisit. Detta gäller inte minst i fråga om massuttag. Situationen är emellertid i sådana ärenden i viss mån en annan så till vida att den berörde tjänstemannen av naturliga skäl inte kan bilda sig en uppfattning om den särskilda skaderisk som kan vara förbunden med en enskild uppgift. Å andra sidan har han eller hon emellertid nästan undantagslöst uppgift om vem beställaren är och oftast också om dennes avsikt med uppgifterna. Dessa kunskaper, i förening med en bedömning av den skaderisk som typiskt sett är förbunden med uppgifter av det slag som avses med beställningen, bör enligt lagmotiven i de allra flesta fall ge fullt tillräckligt underlag för bedömningen av om sekretessregleringen ska anses hindra ett utlämnande eller inte.¹⁹

Vid *omvända skaderekvisit* är, som nämnts tidigare, utgångspunkten den omvända i förhållande till raka skaderekvisit, dvs. utgångspunkten är att uppgifterna omfattas av sekretess. Uppgifterna får vid ett omvänt skaderekvisit bara lämnas ut om det står klart att de kan lämnas ut utan att viss skada uppstår. Detta innebär att tillämparen har ett ganska begränsat utrymme för sin bedömning. I praktiken innebär detta att tillämparen många gånger inte kan lämna ut en uppgift som omfattas av en sådan sekretessbestämmelse utan att ha kännedom om mottagarens identitet och om dennes avsikter med uppgifterna.²⁰

¹⁹ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 78 ff.

²⁰ A.a., s. 82.

16.5.2 Starkare sekretess hos Migrationsverket än hos Skatteverket

Enligt 21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utläningar. Sekretessen gäller med ett kvalificerat rakt skaderekvisit. Utgångspunkten är alltså att uppgifter om en utlänning är offentliga. Endast en relativt allvarlig skada, ”övergrepp eller annat allvarligt men”, ska leda till sekretess men det krävs inte någon högre grad av sannolikhet för sådan skada. Redan en beaktansvärd risk för skada är tillräcklig.²¹ Sekretessen gäller inom hela den offentliga förvaltningen, alltså oavsett om uppgifter förekommer hos Migrationsverket eller Skatteverket. Det krävs dock att det ”kan antas” att röjande av uppgiften skulle medföra fara. Skatteverket har, till skillnad från Migrationsverket, inte tillgång till grunden för asylansökan, åberopat skyddsbehov och landinformation för att göra bedömningen av om det finns sådana risker som anges i 21 kap 5 § OSL. Sekretessen i bestämmelsen kan på så sätt sägas ge ett sämre sekretesskydd hos Skatteverket än hos Migrationsverket.

Vid folkbokföring och liknande registrering av befolkningen utgår skyddet för enskilda från 22 kap. 1 § första stycket OSL. Sekretess gäller då 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. Sekretessen gäller även här med ett kvalificerat rakt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är att uppgiften är offentlig. Även uppgifter i SPAR omfattas av bestämmelsen. För uppgifter om t.ex. namn, adress och nationalitet gäller alltså normalt inte någon sekretess enligt denna bestämmelse. Det måste föreligga någon särskild anledning för att sådana uppgifter ska få hemlighållas. En särskild anledning som nämnts i förarbetena kan vara t.ex. att uppgifter ur folkbokföringen begärs om utläningar med en viss nationalitet. Tyder omständigheterna på att utlämnandet av en sådan förteckning kan leda till aktioner eller trakasserier mot invandrarna som dessa uppfattar som hotande eller påtagligt obehagliga bör

²¹ A.a., s. 209.

utlämnandet av det begärda urvalet vägras.²² I nu avsedda fall kan för övrigt också en tillämpning av den ovan nämnda bestämmelsen i 21 kap. 5 § OSL om skydd för utlänningar få aktualitet. Också i andra fall då enstaka uppgifter av harmlöst slag begärs utlämnade kan det finnas särskild anledning att vägra utlämnande, t.ex. på grund av befarad personförföljelse.

I verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap gäller enligt 37 kap. 1 § OSL sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Bestämmelsen tar sikte på uppgifter om enskildas personliga förhållanden och den gäller med ett omvänt skaderekvisit. Det råder alltså en presumtion för sekretess. Sekretessen är mera omfattande än enligt 21 kap. 5 § och den sekretess som gäller vid folkbokföringen enligt 22 kap. 1 §. Som exempel på uppgifter som skyddas kan nämnas uppgifter om hälsotillstånd, religiös eller politisk uppfattning. Uppgiften att en person sökt asyl eller uppehållstillstånd på annan grund skyddas också.²³ Bestämmelsen i 37 kap. 1 § OSL torde ha störst betydelse för Migrationsverket (t.ex. i samband med ansökan om asyl), Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, utrikesförvaltningen och Myndigheten för internationella adoptionsfrågor. Den ska även tillämpas av allmänna förvaltningsdomstolar när dessa prövar överklagade beslut av de aktuella myndigheterna.²⁴

Av ovanstående redogörelse följer att asylsökandes personuppgifter har ett starkare skydd inom Migrationsverkets verksamhet än inom folkbokföringen hos Skatteverket. Sekretessens omfattning i asylärenden är tämligen omfattande.²⁵ Om uppgifter om en utlänning lämnas över från Migrationsverket till Skatteverket, t.ex. i samband med rekvirering av samordningsnummer för en asylsökande, kommer uppgifterna enligt dagens reglering alltså att omfattas av ett svagare sekretesskydd hos Skatteverket än hos Migrationsverket.

²² A.a., s. 211.

²³ Se lagkommentaren till 37 kap. Offentlighets- och sekretesslagen, Eva Lenberg, Anna Tansjö, Ulrika Geijer, Norstedts Juridik.

²⁴ A.a.

²⁵ Se också JK, beslut 2007-08-24, Dnr 6229-06-21.

16.5.3 Uppgifter om asylsökande är känsliga

Uppgifter som rör en asylsökandes personliga förhållanden som kommer in till Migrationsverket i t.ex. ett asylärende skyddas alltså av sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Anledningen till att det föreligger en presumtion för sekretess är att uppgifterna ofta är känsliga. I förarbetena har framhållits att sekretesskyddet för utlänningar bör förhindra att röjande av uppgift om utlänningen leder till skada som hänger samman med hans särskilda förhållanden som utlänning. Ett typexempel är att röjande av uppgifter om en politisk flykting här i landet leder till repressalier mot flyktingen, eller hans eller hennes anhöriga i hemlandet. Motsättningar mellan olika invandrargrupper eller grupper i personens hemland kan också göra att en enskild lider men om uppgifter om dennes personliga förhållanden blir offentliga. Sekretessen i 37 kap. 1 § OSL syftar till att ge ett sekretesskydd för sådana uppgifter.

I samband med införandet av sekretesslagen (1980:100) diskuterades om sekretesskyddet i utlänningsärenden i den bestämmelse som nu motsvaras av 37 kap. 1 § OSL skulle sänkas. Med hänvisning till det betydande offentlighetsintresse som föreligger i utlänningsärenden föreslogs att uppgifter om den enskildes personliga förhållanden skulle omfattas av ett rakt skaderekvisit, alltså presumtion för offentlighet. Det framhölls att det fanns ett allmänt intresse av att få insyn i invandrapolitikens praktiska tillämpning. Några remissinstanser, däribland Statens invandrarverk och Utlänningslagkommittén, invände mot förslaget att sekretesskyddet skulle försvagas. Att införa en presumtion för offentlighet ansågs vara djupt olyckligt med hänsyn både till utlänningen och till möjligheterna för utlänningsmyndigheterna att nå fram till riktiga avgöranden i ärendena. Mot offentlighetsintresset skulle också ställas det obestridliga behov av sekretess som föreligger för de uppgifter om enskilds personliga förhållanden som kommer fram i dessa ärenden. Det framhölls att det därvid måste beaktas att uppgifter som i Sverige kan framstå som tämligen harmlösa kan för en utlänning vara ytterst ömtåliga och sådana att deras röjande skulle kunna få menliga konsekvenser för utlänningen eller hans närstående i hemlandet. I propositionen med förslag till sekretesslag gjordes därför bedömningen att den starka sekretess som sedan tidigare

gällde inte bör ändras.²⁶ Bestämmelsen i 37 kap. 1 § har alltså i dag samma utformning som när den infördes i sekretesslagen 1980.

16.5.4 Sekretessen kan efterges av den enskilde

Sekretessen i 21 kap. 5 § och 37 kap. 1 § OSL gäller till skydd för den enskilde, t.ex. i asylärenden. Enligt 12 kap. 2 § OSL kan sekretess som gäller till skydd för en enskild hävas genom samtycke från honom eller henne. Bestämmelsen har betydelse för rätten att lämna sekretessbelagda uppgifter både till en annan enskild och till en annan myndighet. Ett samtycke behöver inte vara uttryckligt. Också ett tyst, s.k. presumerat samtycke, får godtas. Ibland framgår av den enskildes beteende och förväntningar att han eller hon i viss utsträckning accepterar att en hemlig uppgift vidarebefordras.

Samtycket får inte ges ett så generellt innehåll att den enskilde förklarar sig helt avstå från sekretessen hos en viss myndighet. Om en enskild mer eller mindre tvingas till ett generellt samtycke kan omständigheterna vidare vara sådana att samtycket inte bör tillerkännas rättslig giltighet.²⁷ Vidare är det viktigt, i synnerhet när den enskilde upplever det svårt att ifrågasätta innehållet, att effekten av ett mer omfattande samtycke klarläggs för den enskilde.²⁸

16.5.5 Sökbegrepp i folkbokföringsdatabasen begränsar möjligheten att få ut uppgifter

Av 2 kap. 10 § första stycket lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (härefter folkbokföringsdatabaslagen) framgår att bl.a. födelseort, inflyttning från utlandet och uppehållsrätt för en person som är folkbokförd inte får användas som sökbegrepp. Enligt bestämmelsens andra stycke får uppgifter om medborgarskap användas som sökbegrepp endast i fråga om medborgarskap i Sverige, Danmark, Norge, Finland eller Island samt om medborgarskap inom eller utom Europeiska unionen (unionsmedborgarskap eller inte unionsmedborgarskap). Beträffande SPAR får bara vissa särskilt uppräknade sökbegrepp användas. Det kan därvid nämnas

²⁶ Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 209 f.

²⁷ Se lagkommentaren till 12 kap. 2 § Offentlighets- och sekretesslagen, Eva Lenberg, Anna Tansjö, Ulrika Geijer, Norstedts Juridik.

²⁸ JO 1997/98 s. 328.

att t.ex. födelseort och medborgarskap inte får användas som sök-
begrepp.²⁹

I förarbetena till lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister (föregångaren till folkbokföringsdatabaslagen), föreslogs att medborgarskap skulle få användas som sökbegrepp i folkbokföringsregistren. Motiven för detta var bl.a. att det är värdefullt för kommuner, som i sin verksamhet har behov av uppgifter om t.ex. vilka olika invandrargrupper som finns företrädda i kommunen, och att uppgifterna används av Riksskatteverket och av politiska partier när valinformation skickas ut på främmande språk.³⁰ I yttrande till skatteutskottet över propositionen motsatte sig konstitutionsutskottet att medborgarskap skulle få användas som sökbegrepp. Skälen för att ett sådant begrepp skulle få användas var enligt konstitutionsutskottet inte tillräckligt tungt vägande med hänsyn till den enskildes integritetsintresse.³¹ När lagen infördes gick lagstiftaren på konstitutionsutskottets linje. Medborgarskap fick alltså inte heller användas som sökbegrepp enligt lagen om folkbokföringsregister.

Eftersom t.ex. medborgarskap och födelseort inte får användas som sökbegrepp vare sig i folkbokföringsdatabasen eller i SPAR utgör en sammanställning grundad på sådana uppgifter i dessa register inte allmän handling (se 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen).³² Detta innebär att en begäran om utlämnande av uppgifter baserat på sådana sökbegrepp inte kan lämnas ut från Skatteverket.

16.6 Problem som uppstår i avsaknad av ett myndighetsgemensamt nummer

Många kommuner har efter Skatteverkets tidigare förslag vid ett flertal tillfällen påpekat vikten av att påskynda ett genomförande av att asylsökande ska tilldelas samordningsnummer. Enligt vad utredningen erfar utgör avsaknaden av en gemensam identitetsbeteckning för asylsökande ett stort problem, inte minst för kommuner och regioner.

Ensamkommande barn och barn till asylsökande har samma rätt till plats inom skolan eller förskolan som andra barn. Hemkommunen

²⁹ Se 8 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret och 11 och 12 §§ förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret.

³⁰ Prop. 1990/91:53 om lag om folkbokföringsregister, m.m., s. 35 f.

³¹ Skatteutskottets betänkande 1990/91:9 s. 42 f.

³² Se också rättsfallet RÅ 1996:86.

har skyldighet att skapa plats till asylsökande inom förskoleverksamhet eller bereda plats inom grundskolan eller gymnasieskolan (om den påbörjas innan den asylsökande fyllt 18 år). För kommunerna innebär detta att de asylsökande måste vara registrerade i de systemstöd som t.ex. hanterar plats i förskolan, ger tillgång till den digitala lärmiljön, hanterar betyg och ansökningar till gymnasieskolan. Denna möjlighet skapas med TF-nummer för dem som saknar person- och samordningsnummer. Som exempel kan nämnas att ett barn med dubbla TF-nummer kan registreras på två förskoleplatser vilket i sin tur leder till svårigheter med att säkerställa platstillgång och felaktig utbetalning av verksamhetsbidrag till förskolorna. Ett annat exempel är att flera elever som tilldelats samma TF-nummer söker till gymnasieskolan. De kan då inte registreras dubbelt i antagningssystemet och ett nytt TF-nummer måste skapas för en av eleverna. Det innebär att en elev kan ha olika TF-nummer på ansökningshandlingarna och betygskommunikationen.³³ Flera kommuner har påtalat att förslaget från Skatteverket angående samordningsnummer för asylsökande skulle innebära en rättssäker hantering av dessa barn och elever.

För patienter som är asylsökande använder sig hälso- och sjukvården som nämnts oftast av en beteckning som kallas reservnummer. Om en person har flera vårdkontakter kan flera olika reservnummer tilldelas och risken finns att journalanteckningar som rör samma person inte kopplas samman. Om patienten inte kan legitimera sig är rutinen, enligt uppgift till utredningen, att ett nytt reservnummer tas ut i samband med journalföring. Det går därför inte att följa personen genom vårdkedjan. När en patient som inte kan legitimera sig kommer in på t.ex. en vårdcentral kan personen ha journaler registrerade på flera olika reservnummer som patienten i bästa fall kan uppge. Läkaren får sedan försöka avgöra om journalerna tillhör patienten som finns på plats. När journalföring sedan ska ske för det aktuella besöket tas ytterligare ett nytt reservnummer fram eftersom patienten inte kan legitimera sig.³⁴

Bristande spårbarhet får ibland allvarliga konsekvenser. Som exempel kan nämnas en asylsökande patient som avled på akuten vid Sahlgrenska sjukhuset i Göteborg under hösten 2020. Patienten som sökte vård för huvudvärk hade en hjärntumör som inte var diagnostiserad.

³³ Skrivelse till Finansdepartementet från Kommunförbundet Skåne 2017-10-07 och från drygt 70 kommuner 2019-04-15.

³⁴ Se t.ex. ”Identitetslös i Sverige, v 0.6”, Arbetsmaterial från SKR, 2020-10-07.

I efterhand visade det sig att personen hade sökt vård av samma anledning vid fyra tidigare tillfällen, men varje gång fått ett nytt reservnummer. Numren kopplades inte samman då identiteten inte kunde styrkas. Om patienten hade haft ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer hade sjukvården kunnat koppla ihop journalanteckningarna. Om sjukhuset känt till historiken hade de kanske kunnat göra mer för patienten.³⁵ I avsaknad av ett gemensamt nummer finns också risk för att en person t.ex. kan hämta ut receptbelagd medicin i flera olika regioner.

Utredningen har fått uppgift från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) om att den beskrivna problematiken alltjämt föreligger och att behovet av nummer även nu är mycket angeläget, trots att antalet asylsökande som behöver en personbeteckning har minskat något och handläggningstiderna har minskat sedan Skatteverkets tidigare förslag lades fram.

16.7 Fördelar med identitetsnummer eller samordningsnummer för samtliga asylsökande

Utlänningar som kommit till Sverige och ansökt om asyl kommer regelmässigt i kontakt med andra myndigheter och aktörer under tiden som de väntar på beslut i uppehållstillståndsfrågan. Om asylsökande tilldelades ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer skulle det kunna användas av alla aktörer, i stället för att aktörerna skapar egna interna nummer. Detta skulle underlätta myndigheternas verksamhet, det skulle öka spårbarheten och möjligheten att utbyta information om en person och det skulle dessutom kunna underlätta avsevärt för den enskilde själv, inte minst om det är ett identitetsnummer. Identitetsnummer eller samordningsnummer skulle kunna bidra till att förhindra situationer där patienter far illa på grund av bristande spårbarhet i journalsystemet och underlätta vårdgivares skyldigheter i fråga om informationshantering och journalföring. Även överföring av information om elever inom skolväsendet skulle underlättas, t.ex. om en asylsökande elev flyttar från en skola till en annan. Den nya skolan skulle då på ett enklare sätt kunna ta del av underlag från den tidigare skolan, även om de ligger i olika kommuner. Det

³⁵ Se t.ex. artikel om fallet publicerad i bl.a. *Svenska Dagbladet* 2 september 2020, svd.se/onskan-ta-fingeravtryck-pa-patienter.

skulle vidare i hög grad underlätta kontakten mellan myndigheter när det gäller placering av asylsökande i kommuner och insatser för vård och utbildning. Det skulle bli möjligt att på ett enklare sätt följa personers historik inom utbildning, vård och annan omsorg vilket för de enskilda asylsökande kommer att medföra att patientsäkerheten stärks och att de i högre utsträckning kan tillgodoses med adekvata insatser när det gäller utbildning och omsorg. Om alla asylsökande skulle ha ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer skulle riskerna för sammanblandning av personer minska. Enskilda asylsökande kommer också att ha lättare att ta del av och komma in i det svenska samhället med en beteckning som är anpassad för befintliga system. Det kan också antas att en gemensam beteckning kan underlätta asylsökandes etablering i det svenska samhället. En gemensam beteckning som är känd i samhället kan också bidra till att arbetsgivare blir mer benägna att anställa asylsökande som har tillstånd att arbeta. Utökad användning av gemensamma beteckningar skulle även möjliggöra för SCB att följa en person från det att denne anländer till Sverige fram till beslut i frågan om uppehållstillstånd.

I dagsläget förekommer det att personer interagerar med myndigheterna endast av anledningen att de vill tilldelas ett samordningsnummer. Ett tillvägagångssätt har varit att man anmäler ägarbyte på ett fordon för att på så sätt få Transportstyrelsen att rekvirera ett samordningsnummer. Sådana ageranden kan antas bli mer sällsynta om asylsökande tilldelas ett nummer i samband med asylansökan.

16.8 Risker och svårigheter med att tilldela samtliga asylsökande ett nummer

16.8.1 Fler nummer medför ökade risker för missbruk

Riskerna för missbruk av samordningsnummer har beskrivits i avsnitt 10.8.2. Om samtliga asylsökande ska tilldelas identitetsnummer eller samordningsnummer kommer antalet nummer som tilldelas varje år givetvis att öka. Redan i och med detta ökar också riskerna för missbruk. Om asylsökande ska tilldelas nummer kommer det oavsett hur våra förslag utformas nästan uteslutande att handla om samordningsnummer. De allra flesta dessutom med ”osäkra uppgifter” eftersom det enligt Migrationsverket är ovanligt att det över huvud taget finns några identitetshandlingar i det skedet och att någon bedöm-

ning av identiteten inte går att göra förrän i samband med beslut om uppehållstillstånd. Antalet samordningsnummer i omlopp med osäkra identitetsuppgifter kommer därför att öka markant. Det kommer då att vara än mer angeläget att de myndigheter som ändå använder samordningsnummer kontrollerar och har klart för sig vilken identitetskontroll som ligger bakom numret innan det läggs till grund för vidare åtgärd. Att flera samordningsnummer är osäkra gör också att det blir än viktigare att identitetsnummer används i de fall det är möjligt.

16.8.2 Identitetsuppgifter ändras under asylprocessen

Som framgått ovan kan det förekomma att en persons födelsetid ändras 5–6 gånger under handläggningen av ett asylärende och Migrationsverket har uppskattat att en ändring sker minst en gång i ungefär 20 procent av fallen. Om ett identitetsnummer eller samordningsnummer tilldelas alla asylsökande i samband med ansökan om asyl kan det leda till att numret ska ändras 5–6 gånger under asylprocessen. Sedan ska personen möjligen folkbokföras och tilldelas ett personnummer. Även om dessa nummer kan länkas samman och spårbarheten mellan numren i teorin kan behållas kommer det att kunna skapa stor förvirring om vilket nummer som hör till vilken person. Det kan också leda till förlorad spårbarhet och att fördelarna med att tilldela ett nummer blir färre. Ett tidigare nummer kan då redan ha använts hos myndigheter och registrerats i deras system. Om personen sedan återkommer med ett nytt nummer krävs noggranna kontroller mot folkbokföringsdatabasen för att upptäcka att det handlar om samma person. Skatteverket har också inom ramen för utredningen uttryckt att så många nummerändringar kan skapa problem för Skatteverket med att på ett bra sätt länka samman de olika numren för bibehållen spårbarhet.

16.8.3 Risken för flyktingspionage

Migrationsverket har till utredningen framhållit att det förekommer att personer, för att gå främmande makt tillhanda, samlar in uppgifter om asylsökandes personliga förhållanden. Ofta är det auktoritära och icke-demokratiska stater som bedriver flyktingspionage. Flyktingspionage kan leda till att enskilda individer tvingas leva i rädsla för sin egen och närståendes säkerhet, eller liv och hälsa, både i sitt hem-

land och i Sverige. Människor som har fått en fristad i Sverige vågar inte utnyttja sina grundlagsskyddade fri- och rättigheter.

Risken för att uppgiften kan utnyttjas vid flyktingspionage är enligt Migrationsverkets bedömning påtaglig om uppgifter om en asylsökandes personliga förhållanden lämnas över till Skatteverket och därmed skyddas av svagare sekretessbestämmelser. Redan en uppgift om att en person har sökt asyl i Sverige leder till sådana risker. Hos Migrationsverket omfattas uppgiften om att en person har sökt asyl i Sverige av sekretess även efter det att beslut i ärendet har fattats (se 37 kap. 1 § tredje stycket OSL). Om en risk för flyktingspionage uppstår i och med uppgiftslämnandet skapas också ett asylskäl för den asylsökande i och med att en hotbild kan uppstå från hemlandet.

Migrationsverket har uppgett att den allvarligaste risken verket ser är att det i och med begäran om nummertilldelning kommer att skapas en lista över personer som är asylsökande hos Skatteverket och att en flyktingspion därigenom kan begära ut en lista över vilka med en viss nationalitet som tilldelats samordningsnummer efter begäran från Migrationsverket. Det är ett återkommande problem att personer som Migrationsverket bedömer ägnar sig åt flyktingspionage vänder sig till verket och försöker få ut uppgifter om asylsökande av t.ex. en viss nationalitet. Migrationsverket har också uppgett att uppgifter om en asylsökandes medborgarskap, födelseort och adress kan användas vid flyktingspionage.

Det kan i sammanhanget anmärkas att flyktingspionage mot en person i landet är straffbart som olovlig underrättelseverksamhet mot person enligt 19 kap. 10 b § brottsbalken. Det finns också exempel på fällande domar som avser det brottet från de senaste åren, se t.ex. Svea hovrätts dom den 2 april 2019 i mål B 6913-18 och Stockholms tingsrätts dom den 20 december 2019 i mål B 2890-19. I båda fallen dömdes en person för olovlig underrättelseverksamhet mot person, grovt brott.

Enligt Säkerhetspolisen förhindras och motverkas flyktingspionage dessutom i många fall innan något brott har begåtts. Säkerhetspolisen arbetar förebyggande bl.a. genom samtal med utsatta grupper i samhället för att öka medvetenheten och informera om att flyktingspionage förekommer och är ett brott. Säkerhetspolisen arbetar också aktivt med myndigheter och organisationer som kan vara utsatta för olovlig underrättelseverksamhet som syftar till att inhämta information som i nästa steg kan användas till att bedriva flyktingspionage

mot enskilda individer.³⁶ Vi har i utredningen inte tillgång till några mer detaljerade uppgifter om hur utbredd förekomsten av flyktingspionage i Sverige är. Det kan däremot konstateras att flyktingspionage är något som förekommer och att risken för detta är angelägen att motverka.

Om ett förfarande där Migrationsverket ska rekvirera nummer till asylsökande bidrar till att öka risken för flyktingspionage kan det leda till försämrade möjligheter för Migrationsverket att nå riktiga avgöranden i asylärendena. En person som ansöker om asyl kanske inte vågar lämna riktiga uppgifter om sin identitet och om sitt ursprung, om dessa uppgifter på grund av att Migrationsverket ska rekvirera nummer riskerar att hamna i fel händer.³⁷

16.9 Asylsökande i Norge tilldelas nummer³⁸

Före 2015 var det inte möjligt att tilldela d-nummer (Norges motsvarighet till samordningsnummer, se avsnitt 12.9.1) till asylsökande i Norge. När det under 2015 och 2016 kom väldigt många asylsökande även till Norge uppmärksammades att det var många som behövde ett nummer. Problematiken med avsaknad av nummer uppstod inte minst inom vården där man t.ex. hade svårt att följa upp provresultat när man inte på ett enkelt sätt kunde identifiera vem provresultatet hörde till. Sedan problemen uppmärksammats gjordes författningsändringar och numera tilldelas samtliga asylsökande i Norge ett d-nummer direkt när de ansöker om asyl i landet. I praktiken går det till så att Migrationsverket (Utlendingsdirektoratet) hämtar ett nummer digitalt från Skatteverket (Skatteetaten).

Asylsökande kan sällan styrka sin identitet redan i samband med att asylansökan lämnas in. Samtliga asylsökande i Norge som tilldelas ett d-nummer registreras med upplysning om att identiteten är ”inte kontrollerad”. Detta gäller oavsett om det undantagsvis skulle gå att styrka personens identitet redan i det inledande skedet. Det d-nummer som tilldelas i samband med ansökan om asyl ändras heller inte även om det under asylprocessen kommer fram ändrade uppgifter om t.ex. personens födelseid. En asylsökande som tilldelas ett d-nummer kommer alltså att ha samma nummer till dess att personen eventuellt

³⁶ www.sakerhetspolisen.se/kontraspionage/underrattelsehotet.html.

³⁷ Se också resonemanget i prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 209 f.

³⁸ Uppgifterna i avsnittet kommer från Skatteetaten i Norge.

folkbokförs och tilldelas ett födelsenummer (motsvarande personnummer). Först då kan eventuellt ändrade uppgifter om födelsetid ändras så att den framgår av numret som sådant.

Enligt uppgift från Skatteetaten har det inte i Norge uppmärksamats några problem med flyktingspionage som härrör från hanteringen av d-nummer. Det kan till viss del ha sin förklaring i att uppgifterna i folkeregistret inte är offentliga uppgifter på samma sätt som i Sverige och uppgifter lämnas endast ut om den som begär uppgiften har behov av att få uppgiften (se 10 kap. folkeregisterloven och 10 kap. folkeregisterförförskriften). I Norge har man gjort bedömningen att fördelarna med att asylsökande tilldelas ett nummer överväger nackdelarna.

16.10 Asylsökande ska tilldelas ett samordningsnummer

Utredningens förslag: Asylsökande ska efter begäran från Migrationsverket tilldelas ett samordningsnummer.

16.10.1 Sammanfattande bedömning

Det finns många fördelar med att tilldela samtliga asylsökande ett nummer (se avsnitt 16.7). Som redovisas nedan föreslås åtgärder för att stärka sekretesskyddet för uppgifterna som lämnas över till Skatteverket (se avsnitt 16.10.4). Med dessa åtgärder kan riskerna för att förfarandet underlättar flyktingspionage enligt vår bedömning minimeras. Migrationsverket har framhållit att det skulle vara möjligt att en person begär ut uppgifter om samtliga som har tilldelats samordningsnummer med osäkra uppgifter och på så sätt få ut uppgift om vilka som sökt asyl. Det är visserligen inte otänkbart att det skulle gå att få ut uppgift om samtliga som tilldelats samordningsnummer med osäkra uppgifter. Samordningsnummer med osäkra uppgifter kommer precis som tidigare också att tilldelas för beskattningsändamål och inom rättsväsendet och med våra förslag dessutom efter begäran från Försäkringskassan. Det går inte att sortera ut vilka nummer som är hänförliga till just asylsökande. Även om man skulle kunna dra en sådan slutsats, t.ex. genom att manuellt sortera ut de personer som har sekretesskydd på uppgiften om medborgarskap eller adress, kan

en potentiell flyktingspion knappast sortera ut medborgare från ett visst land eftersom det råder sekretess för den uppgiften. Även om det, t.ex. genom att sortera ut vanliga namn i det aktuella landet skulle vara möjligt att få fram asylsökande som sannolikt kommer från ett visst land skyddas personens adress av sekretess. Vi bedömer därför att den eventuellt förhöjda risk för flyktingspionage som förfarandet kan medföra är begränsad och vägs upp av de fördelar som följer med att samtliga asylsökande tilldelas samordningsnummer. Med förslagets slutliga utformning har vi inom utredningen inte kunnat identifiera någon konkret situation där förslagen skulle underlätta för en flyktingspion.

Flera åtgärder har redan vidtagits för att stärka systemet med samordningsnummer. Tillsammans med de förslag som vi lagt fram, inklusive införandet av det nya identitetsnumret, bedöms detta kunna begränsa den ökade risken för missbruk av samordningsnummer som en ökad tilldelning i sig medför. Det föreslås därför att asylsökande ska tilldelas ett samordningsnummer. De närmare övervägandena och förslagen följer nedan.

16.10.2 Migrationsverket ska begära samordningsnummer för asylsökande

Utredningens förslag: Samordningsnummer ska få tilldelas en asylsökande på begäran av Migrationsverket även om behovet av samordningsnumret inte finns i Migrationsverkets verksamhet.

Migrationsverket ska i samband med att asylansökan kommer in till verket begära ett samordningsnummer till den asylsökande. Detta gäller dock inte om ansökan kan antas komma att bedömas uppenbart ogrundad eller om det annars finns särskilda skäl.

Asylsökande bör tilldelas samordningsnummer

Enligt Migrationsverkets uppgifter till utredningen kommer det alltså aldrig att vara möjligt att bedöma en asylsökandes identitet eller identitetsuppgifter som styrkta förrän i samband med beslut i uppehållstillståndsfrågan. Med den utgångspunkten kommer samtliga nummer som tilldelas att vara samordningsnummer som ska markeras med ”osäkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen. Numren kommer därför heller inte att ingå i SPAR. Det kan dock enligt vår uppfattning inte uteslutas att en asylsökande person, om än sällsynt, kan styrka sin identitet eller i vart fall sina identitetsuppgifter på det sätt som krävs för tilldelning av identitetsnummer eller samordningsnummer med säkra uppgifter redan i samband med asylansökan. Det är heller inte rimligt att redan på förhand säga att det inte skulle vara möjligt för en asylsökande att styrka sin identitet i samband med ansökan om asyl. Det skulle därför i teorin vara möjligt att i något enstaka fall tilldela ett identitetsnummer.

Syftet med att samtliga asylsökande ska tilldelas ett nummer är framför allt att det ska öka spårbarheten och möjligheten att utbyta information om personen. Det kommer i och för sig också att vara fördelaktigt för den enskilde. Det är emellertid enligt vår uppfattning tillräckligt att samtliga asylsökande tilldelas samordningsnummer. Vi har däremot inte funnit anledning att undanta asylsökande från möjligheten att ansöka om ett identitetsnummer. Ett identitetsnummer kan för en asylsökande, precis som för andra personer, underlätta det vardagliga livet. En asylsökande som kan styrka sin identitet vid personlig inställelse kan i teorin på samma villkor som andra tilldelas ett identitetsnummer, t.ex. efter egen ansökan eller efter senare kontakt med en myndighet eller organ som behöver ett sådant nummer i sin verksamhet. Det kommer dock enligt uppgift från Migrationsverket att vara sällsynt att en asylsökande kan styrka sin identitet under asylprocessen varför det får antas handla om ett fåtal fall per år där det över huvud taget kan bli aktuellt med identitetsnummer för en asylsökande. För att tilldelas ett identitetsnummer efter egen ansökan krävs dessutom att personen har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning. Bara den omständigheten att en person är asylsökande bör inte innebära att ett sådant behov kan antas föreligga.

Om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd får Migrationsverket eller Polismyndigheten ta hand om hans eller hennes pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det (se 9 kap. 4 § utlänningslagen [2005:716]). Enligt uppgift från Migrationsverket omhändertas regelmässigt pass och andra identitetshandlingar i samband med ansökan om asyl. En passhandling som omhändertagits och förvaras hos Migrationsverket utgör en allmän handling på det sätt som avses i tryckfrihetsförordningen. Vid sådant förhållande får Migrationsverket avhända sig passet endast genom ett återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av lag eller föreskrift som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, eller särskilt beslut av regeringen (se 12 § arkivlagen [1990:782]). Vad gäller Migrationsverket har föreskrifter meddelats av Riksarkivet. I föreskrifterna om återlämnande och gallring hos Migrationsverket (RA-MS 2013:45) föreskrivs bl.a. att pass och andra identitetshandlingar får återlämnas när ärendet har avgjorts. Det finns således inte stöd för att återlämna en passhandling som har omhändertagits till en asylsökande förrän asylärendet har avgjorts (se också MIG 2020:25). Det kan av denna anledning i praktiken bli svårt för en asylsökande att ansöka om och tilldelas ett identitetsnummer på egen hand (eller för den delen efter begäran från en myndighet) om hans eller hennes pass omhändertagits av Migrationsverket. Det finns dock stöd för att Migrationsverket, för det fall en asylsökande t.ex. ansökt om ett identitetsnummer, kan låna ut passhandlingen till Skatteverket (se 7 § arkivförordningen [1991:446]). Migrationsverket har dock uppgett att ett sådant förfarande kan leda till fördröjningar i asylprocessen och att det finns risk för att en sådan möjlighet utnyttjas just för att fördröja processen. Trots det sagda finns det enligt vår bedömning alltså en möjlighet att praktiskt lösa frågan i ett ärende om tilldelning av identitetsnummer för en asylsökande. Hur detta ska gå till om det blir aktuellt måste dock lösas genom samråd mellan Migrationsverket och Skatteverket.

Migrationsverket får begära nummer trots att verket inte har behov

För att alla asylsökande ska tilldelas samordningsnummer är det lämpligaste att det sker efter begäran från Migrationsverket i samband med asylansökan. Migrationsverket har redan nu en möjlighet att begära sådant men har hittills inte sett något behov av samordningsnummer i sin verksamhet. För att möjliggöra att asylsökande tilldelas nummer efter begäran från Migrationsverket måste verket få möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer till asylsökande trots att verket inte har något behov av numret i sin verksamhet, precis som tidigare föreslagits i Skatteverkets promemoria Samordningsnummer till asylsökande.³⁹

Migrationsverket ska begära nummer i samband med asylansökan

För att det i så stor utsträckning som möjligt ska gå att undvika personförväxling och öka spårbarheten av en asylsökandes förhållanden vid olika myndigheter och organisationer är det att föredra att Migrationsverket begär tilldelning av samordningsnummer redan när ansökan om asyl kommer in till verket. Ett behov av ett nummer kan uppstå redan i ett tidigt skede av asylprocessen, t.ex. i samband med att personen ska skrivas in på en skola eller har sökt vård.

Vi har övervägt om det skulle kunna leda till en säkrare identitetsbedömning av den asylsökande om Migrationsverket kunde rekvirera samordningsnummer vid ett något senare tillfälle än när ansökan kommer in. För att det ska bli meningsfullt att tilldela den asylsökande ett samordningsnummer får det dock inte gå för lång tid, så att det närmar sig ett beslut i uppehållstillståndsfrågan. Migrationsverket har inledningsvis uppgett att ytterligare tid inte skulle kunna leda fram till någon säkrare identitetsbedömning, så länge bedömningen inte skulle ske först i samband med beslut i uppehållstillståndsfrågan. Migrationsverket har dock uppgett att en viss grupp (20–25 procent av de asylsökande) som med hjälp av fingeravtrycksjämförelser kan visas ha rest in i Europa på egna handlingar och med giltiga viseringar eller tillstånd kan bedömas få en sannolik identitet inom en vecka efter asylansökan. Detta förutsätter att personen accepterar att han eller hon

³⁹ Dnr 1 31 176575-16/113.

är den person som fingeravtrycksjämförelsen med t.ex. VIS-systemet visar. Migrationsverket menar dock att det endast är en teoretisk bedömning av identiteten och att det aldrig är möjligt att göra en identitetsbedömning innan beslut i uppehållstillståndsfrågan fattas. Det finns därför enligt vår mening inte anledning att avvakta med att begära samordningsnummer av den anledningen.

Bestämmelsen bör ändå formuleras så att begäran om nummer-tilldelning ska ske *i samband med* att asylansökan kommer in för att medge viss flexibilitet, t.ex. om det ändå kan finnas anledning att tro att identitetsuppgifterna kan styrkas inom kort eller om det behöver utredas om ansökan är sådan att den inte ska föranleda tilldelning av nummer (se nästa avsnitt). Det kan också mera regelmässigt finnas anledning att Migrationsverket får möjlighet att fotografera sökanden och uppta hans eller hennes fingeravtryck innan ett nummer rekvideras. I samband med kontroll av biometri kan Migrationsverket upptäcka att samma person haft ett tidigare ärende hos myndigheten i en annan identitet.

Migrationsverket ska inte alltid begära samordningsnummer

Ett samordningsnummer bör inte i samtliga fall begäras i samband med att en ansökan om asyl kommer in. Det finns personer som är ute efter att missbruka systemen och de skulle då kunna använda en ansökan om asyl för att skaffa ett samordningsnummer, trots att ansökan som sådan är uppenbart ogrundad och kommer att avslås efter kort tid. Migrationsverket har möjlighet att avslå en uppenbart ogrundad ansökan om asyl och besluta om omedelbar verkställighet (8 kap. 19 § utlänningslagen). I Ds 2020:2, *Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer*, föreslogs författningsändringar för att genomföra det omarbetade asylprocedurdirektivets⁴⁰ regler om säkra ursprungsländer. Den 1 maj 2021 trädde lagändringar i kraft som, i korthet, innebär att Migrationsverket ska kunna bedöma en ansökan om asyl som uppenbart ogrundad och besluta om avvisning med omedelbar verkställighet när sökanden kommer från ett land

⁴⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning).

som finns upptaget på en förteckning över säkra ursprungsländer.⁴¹ Detta gäller dock endast om sökanden inte har lagt fram några allvarliga skäl för att landet inte ska anses som ett säkert ursprungsland för honom eller henne. Migrationsverket får meddela föreskrifter om förteckningen över säkra ursprungsländer (4 kap. 2 a § utlänningsförordningen [2006:97]).

Migrationsverket har den 25 maj 2021 meddelat föreskrifter om förteckning över säkra ursprungsländer (MIGRFS 2021:4). I ärenden där den sökande kommer från ett land som förts upp på förteckningen kommer det enligt Migrationsverkets att gå snabbt att avgöra om ansökan är sådan att den omedelbart ska avslås som uppenbart ogrundad. I de flesta fall kan Migrationsverket redan vid ansökningsstillfället identifiera att ärendet kommer att avslås som uppenbart ogrundat. Precis som tidigare kan Migrationsverket även avslå en ansökan som uppenbart ogrundad om de uppgifter som utlänningen åberopar saknar betydelse för prövningen av ansökan eller saknar tillförlitlighet (8 kap. 19 § utlänningslagen). Detta gäller alltså även om personen inte kommer från ett s.k. säkert ursprungsland. Vissa ärenden hanteras av Migrationsverket i en accelererad process, även om personen inte kommer från ett land som tagits upp på listan över säkra ursprungsländer. I dessa fall tar dock prövningen av om ansökan kan anses som uppenbart ogrundad något längre tid. Enligt uppgift från Migrationsverket är mediantiden för sådana ärenden 88 dagar för år 2020. I vissa fall kan handläggningstiden från ansökan till beslut dock vara så kort som 20 dagar.

De personer vars ansökan om asyl avslås som uppenbart ogrundad har inget behov av och bör inte heller tilldelas samordningsnummer. Migrationsverket bör därför inte regelmässigt rekvidrera samordningsnummer för asylsökande vars ansökan redan inledningsvis kan antas komma att bedömas som uppenbart ogrundad i enlighet med 8 kap. 19 § utlänningslagen, t.ex. eftersom den sökande kommer från ett land som finns upptaget i förteckningen över säkra ursprungsländer. Det finns dock trots det sagda inget hinder mot att Migrationsverket ändå rekvidrerar ett samordningsnummer för personen, t.ex. om sökanden lägger fram några allvarliga skäl för att landet inte

⁴¹ Så har redan tidigare skett där det av landinformation framgått att sökanden kan ges ett godtagbart skydd i ursprungslandet. Eftersom Sverige inte har antagit några bestämmelser för att genomföra begreppet säkert ursprungsland fann EU-domstolen i sitt avgörande den 25 juli 2018 i mål C-404/17 att direktivet inte medger att en ansökan om internationellt skydd anses som uppenbart ogrundad i ett sådant fall.

ska anses som ett säkert ursprungsland för honom eller henne och det kan antas dröja länge innan Migrationsverket kan avgöra om det rör sig om en uppenbart ogrundad ansökan. Ett alternativ skulle vara att knyta frågan om Migrationsverket ska begära tilldelning av samordningsnummer till listan över säkra ursprungsländer. Det bör dock även finnas möjlighet att underlåta att begära ett nummer om ansökan av andra skäl kan bedömas uppenbart ogrundad.

Det bör dessutom finnas en möjlighet för Migrationsverket att underlåta att begära tilldelning av samordningsnummer om det finns särskilda skäl. Som exempel på vad som kan utgöra särskilda skäl kan nämnas situationen att Migrationsverket upptäcker att samma person haft ett tidigare ärende hos myndigheten i en annan identitet och redan tilldelats ett samordningsnummer i denna. I sådana fall bör Migrationsverket självklart inte begära ytterligare ett nummer för personen. En annan situation där det kan finnas särskilda skäl för att inte begära ett nummer är ärenden som kan mynna ut i ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen. Ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen innebär att Sverige inte anses vara den stat som är ansvarig för asylprövningen och att den berörda personen ska överföras till det land som ansvarar för asylprövningen. Vid beslut om överföring enligt Dublinförordningen ska asylansökan avvisas (5 kap. 1 c § andra stycket utlänningslagen). I en sådan situation bör det alltså finnas särskilda skäl för att underlåta att begära tilldelning av samordningsnummer. Handläggningstiden för ärenden om överföring enligt Dublinförordningen är enligt uppgift från Migrationsverket över 30 dagar. Det kan därför inte uteslutas att det i vissa fall kan finnas skäl för att begära tilldelning av samordningsnummer även i sådana fall.

16.10.3 Identitetsfrågor

Ett samordningsnummer bör inte ändras under asylprocessen på grund av nya uppgifter

Utredningens bedömning: En asylsökande som tilldelats ett samordningsnummer i samband med asylansökan bör inte få ett nytt nummer på grund av att nya uppgifter om personens födelsetid framkommer under asylprocessen.

Ett samordningsnummer ska utgå från den enskildes födelsetid och anges med två siffror för vardera år, månad och dag i nu nämnd ordning (18 a § folkbokföringslagen). Vad som ska gälla om uppgiften om t.ex. födelsetid ändras är inte helt klart. Det finns inga författningsreglerade bestämmelser som särskilt tar sikte på förutsättningarna för att ändra uppgifter som registrerats om en person med samordningsnummer. Frågan är heller inte prövad i praxis. Enligt Skatteverkets rutiner kan dock uppgifterna ändras i vissa situationer (se avsnitt 10.6). Om uppgift om födelsetid ändras tilldelar Skatteverket personen ett nytt nummer och det nya numret kopplas samman med det gamla. På så sätt stämmer det aktuella numret med den senaste uppgiften om födelsetid och utformningen av numret med vad som framgår av 18 a § folkbokföringslagen.

Enligt Migrationsverket är det vanligt att det kommer nya uppgifter om en asylsökandes födelsetid under den identitetsutredning som pågår under hela asylprocessen (ibland 5–6 gånger i samma ärende). Det är dock endast när åldern ändras från barn till vuxen eller tvärtom som Migrationsverket under pågående asylärende ändrar den registrerade åldern. Det är enligt uppgift från Migrationsverket inte alls lika vanligt. Att det kommer fram nya uppgifter om födelsetid måste självfallet vara vanligast i de fall man inte i samband med tilldelning kunnat styrka uppgiften om födelsetid. Det kommer att skapa problem med spårbarheten om ett nytt nummer ska tilldelas vid dessa tillfällen. Olika nummer som avser samma person kan då finnas registrerade hos olika myndigheter och organisationer. Även om numren är sammankopplade i folkbokföringsdatabasen är det lätt att förstå att det kan leda till problem med spårbarheten.

Om en asylsökande behåller samma nummer under hela asylprocessen kommer det att leda till bättre spårbarhet. En annan fördel som följer av att numret inte ändras är att antalet tilldelade nummer minskas, vilket i sin tur innebär en minskad risk för att nummerserierna tar slut.

Om numret inte ändras när det kommer fram nya uppgifter om födelsetid kommer numret som sådant att innehålla en felaktig uppgift om födelsetid. Även den nya uppgiften om födelsetid måste dock i sammanhanget ofta anses osäker, ända fram till dess beslut i frågan om uppehållstillstånd meddelas. Uppgift om födelsetid lagras dessutom även i en separat post i folkbokföringsdatabasen. Den senaste uppgiften om födelsetid kan därför finnas tillgänglig i folkbokförings-

databasen även om ett nytt nummer inte tilldelas. Det förekommer dessutom redan för såväl personnummer som samordningsnummer att vad som framgår av numret som sådant inte stämmer överens med faktiskt födelseid (se 18 och 18 a §§ folkbokföringslagen om möjligheten att födelsedagen i stället anges med en närliggande dag i månaden).

Enligt vår uppfattning överväger fördelarna med att inte tilldela något nytt nummer under asylprocessen, även om det framkommer nya uppgifter om födelseid. Dessa nya uppgifter kommer oftast heller inte att vara styrkta på något säkrare sätt än de uppgifter som fanns i samband med nummertilldelningen. Under sådana förhållanden bedömer vi att någon författningsändring inte är nödvändig för att möjliggöra att en asylsökande behåller samma nummer under asylprocessen trots att uppgifter om födelseid ändras.

Skatteverket bör ansvara för identitetskontrollen

Utredningens bedömning: Skatteverket ska ansvara för identitetskontrollen även när Migrationsverket begär att en asylsökande ska tilldelas ett samordningsnummer.

Enligt våra förslag ska Skatteverket som huvudregel ansvara för identitetsbedömningarna vid nummertilldelning. När det gäller asylsökande bör det övervägas om Migrationsverket, som redan har välutvecklade rutiner för identitetsbedömningar av just asylsökande, ska ansvara för identitetsbedömningen i dessa fall. Myndigheten har redan personlig kontakt med de asylsökande och genomför inom ramen för asylprocessen identitetsbedömningar. Som framgått ovan görs identitetsbedömningar dock normalt sett efter en lång utredning och i samband med beslut i asylärendet. Vid den tidpunkten har behovet av en personbeteckning sedan länge uppstått.

En fördel med att överlåta ansvaret för identitetskontrollen till Migrationsverket när verket rekviderar samordningsnummer till asylsökande är att personen ändå inställer sig vid Migrationsverket, vilket kan underlätta även en bedömning av om identitetsuppgifterna är styrkta eller inte. Migrationsverket har också erfarenhet av identitetsbedömningar i sådana situationer och ofta tillgång till ett bredare underlag än vad som måste bifogas till en begäran om samordningsnummer. Eftersom vi föreslår att asylsökande ska tilldelas

samordningsnummer, och inte identitetsnummer, finns det inte anledning att kräva att personen inställer sig även hos Skatteverket för identitetskontroll.

I det inledande skedet av asylprocessen, när samordningsnummer alltså kommer att begäras, kommer den identitetskontroll som kan göras att grundas på eventuella identitetshandlingar och den enskildes uppgifter. I avsaknad av identitetshandlingar kommer det knappast att gå att styrka identitetsuppgifterna i det skedet. Att granska identitetshandlingar i samband med tilldelning av samordningsnummer (eller vid folkbokföring) har Skatteverket erfarenhet av och välutvecklade rutiner för. Samtidigt ökar möjligheten för att identitetsbedömningen genomförs på samma sätt och att samma krav ställs om Skatteverket ansvarar för bedömningen även i dessa fall.

Migrationsverket har påpekat att verket inte begär tilldelning av samordningsnummer i dag och därför inte har erfarenhet av att göra denna typ av identitetskontroller. Det skulle också enligt Migrationsverket innebära ett mycket arbetskrävande moment med behov av personer med specialkunskap. För att kontrollen ska bli så likvärdig som möjligt i olika fall bör det enligt Migrationsverket vara Skatteverket som ansvarar för identitetskontrollen.

Migrationsverket har ofta tillgång till ett bättre underlag för att bedöma identitet än vad Skatteverket skulle ha vid en begäran om samordningsnummer. Migrationsverket har också större erfarenhet av den aktuella typen av identitetsbedömningar och bedömningar av t.ex. utländska pass. Enligt vad Migrationsverket uppgett till vår utredning kommer verket dock aldrig att kunna bedöma några uppgifter som styrkta i samband med att asylansökan kommer in. Migrationsverket har också lyft en farhåga om att verket i asylärendet skulle bli bundna av sin tidigare bedömning, om man t.ex. bedömer identitetsuppgifterna som styrkta i samband med rekvisering av samordningsnummer. Om Migrationsverket ska ansvara för identitetsbedömningarna betyder det att identitetsuppgifterna aldrig kommer att bedömas styrkta.

Enligt de uppgifter vi fått från Migrationsverket kommer det för asylsökande nästan uteslutande att handla om samordningsnummer med osäkra uppgifter som tilldelas med stöd av 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. Det kommer alltså i praktiken vara så att Migrationsverket i sin begäran anger att vissa, eller alla, uppgifter inte går att styrka och bifogar de identitetshandlingar som eventuellt finns att tillgå. Under sådana förhållanden bedömer vi

att det inte finns tillräckliga skäl för att frånga huvudregeln att Skatteverket, precis som ska gälla i andra fall, ansvarar för identitetsbedömningen när samordningsnummer ska tilldelas asylsökande. Skatteverket har också uppgett att myndigheten inte har något att invända mot att ansvaret för identitetskontrollen vid tilldelning av samordningsnummer stannar på Skatteverket även i detta sammanhang.

16.10.4 Sekretessfrågor

Stärkt sekretess för uppgifter som lämnas över till Skatteverket

Utredningens förslag: Sekretess ska gälla i ärende om tilldelning av samordningsnummer till personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. för uppgift som har lämnats av Migrationsverket om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Den förstärkta sekretessen ska dock inte gälla för uppgift om namn, födelsetid, kön och om identitetsuppgifterna styrkts.

Sekretess ska även gälla för uppgift om grunden för tilldelning av samordningsnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst 70 år.

Utredningens bedömning: Någon ytterligare sekretessbrytande bestämmelse för att möjliggöra att uppgifter om den asylsökande lämnas till Skatteverket behövs inte.

Stärkt sekretess för uppgifter som ska lämnas i en begäran om tilldelning av samordningsnummer

För att asylsökande ska kunna tilldelas ett samordningsnummer kommer Migrationsverket att behöva lämna ut uppgifter ur ett ärende om uppehållstillstånd till Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. En begäran om tilldelning av samordningsnummer ska som huvudregel innehålla uppgift om personens namn, kön, födelsetid, födelseort,

medborgarskap och kontaktadress. Jämfört med sekretesskyddet för uppgifterna hos Migrationsverket omfattas uppgifterna av svagare sekretess efter överlämnande till Skatteverket. Det finns därför anledning att överväga om det finns behov av att införa sekretess med ett omvänt skaderekvisit (presumtion för sekretess) för sådana uppgifter i folkbokföringsverksamheten när Migrationsverket begär samordningsnummer för en asylsökande.

Skatteverket har i sin promemoria Samordningsnummer till asylsökande föreslagit att uppgifter från Migrationsverket i ärende om tilldelning av samordningsnummer ska omfattas av starkare sekretess (motsvarande den som gäller för uppgifterna hos Migrationsverket) än övriga uppgifter inom folkbokföringsverksamheten. Från regeln undantas enligt förslaget uppgift om namn, födelsetid, kön samt om identiteten är styrkt. Enligt förslaget var det tillräckligt att de sistnämnda uppgifterna omfattas av sedvanlig folkbokföringssekretess. Skatteverket och Migrationsverket var dock i samband med genomförandet av regeringsuppdraget oeniga om vilka uppgifter som bör omfattas av starkare sekretess. Migrationsverket uppgav i sitt remissyttrande över promemorian att sekretessen enligt förslaget innebär ett otillräckligt sekretesskydd för de uppgifter som överförs från Migrationsverket till Skatteverket. Migrationsverket hade liknande synpunkter redan i sitt remissyttrande över Folkbokföringsutredningens betänkande *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60). I förarbetena övervägdes då om det fanns behov av att införa stärkt sekretesskydd för uppgifter om asylsökande i folkbokföringen. Det lyftes fram att det bland asylsökande finns personer som har skyddsbehov på grund av t.ex. risk för förföljelse eller tortyr men det konstaterades samtidigt att det är förhållandevis få uppgifter som måste registreras i folkbokföringsdatabasen för att Skatteverket ska kunna tilldela en enskild ett samordningsnummer. Det ifrågasattes också om en begäran om samordningsnummer över huvud taget skulle innehålla någon adress för en asylsökande som bedöms behöva skydd, och att Migrationsverket i stället skulle kunna välja att ange myndighetens centrala postadress. I propositionen bedömdes det mot den bakgrunden att folkbokföringssekretessen var tillräcklig för att skydda även asylsökande i samband med tilldelning av samordningsnummer.⁴²

Det är visserligen riktigt att det är förhållandevis få uppgifter som måste registreras om en person som tilldelas samordningsnummer. De

⁴² Prop. 2008/09:111, *Personnummer och samordningsnummer*, s. 37 f.

förslag som presenterades i departementspromemorian Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen och sedermera har lett till författningsändringar innebär dock bl.a. att uppgift om kontaktadress ska anges i begäran om tilldelning av samordningsnummer. Förslagen har sedan den 18 juni 2021 tagits in i folkbokföringsförordningen. Tilldelning av samordningsnummer innebär dessutom en skyldighet för den enskilde som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen att anmäla ändringar av adressen till Skatteverket. Migrationsverket torde därmed inte kunna underlåta att ange en aktuell kontaktadress till den enskilde i en begäran om tilldelning av samordningsnummer (genom att ange verkets egen adress på sätt som beskrivits i prop. 2008/09:111, s. 39). Det skulle i så fall krävas att Migrationsverket hade en postförmedlingstjänst som gjorde det möjligt att på ett effektivt sätt nå personen genom den adressen.

Ju fler uppgifter som kommer in till folkbokföringsverksamheten desto högre kvalitet håller samordningsnumret i fråga. Om numret ska bidra till ökad spårbarhet och att undvika personförväxling är det också viktigt att så många uppgifter som möjligt kan aviseras ut i samhället. De uppgifter som omfattas av en starkare sekretess med omvänt skaderekvisit kan inte aviseras ut i samhället via Navet och i förekommande fall SPAR utan att en sekretessprövning görs i varje enskilt fall. Med färre uppgifter som underlag ökar riskerna för fortsatt sammanblandning av individer. Det blir i det avseendet en avvägning mellan å ena sidan kvaliteten på samordningsnumret och hur användbart det blir i samhället och å andra sidan sekretesskyddet för den asylsökandes personliga förhållanden. Aviseringen av samordningsnummer till myndigheter via Navet visar i dag samordningsnummer samt tillgängliga uppgifter om namn, kön, födelseort, medborgarskap, adress samt om identiteten är styrkt.

Migrationsverket har bedömt att det i normalfallet inte är sekretessbelagt att en viss person har ett ärende hos Migrationsverket och att en viss person är registrerad i Centrala Utlänningsdatabasen.⁴³ Därmed skulle det vara möjligt att lämna namn och födelseort till Skatteverket, som i folkbokföringsdatabasen endast har rakt skaderekvisit utan att skyddet för dessa uppgifter försämras. Migrationsverket har inte heller sett något problem med att även uppgift om personens

⁴³ Migrationsverket har konstaterat detta i en intern rättsutredning daterad 2017-03-27, dnr 1.3.4-2017-49778.

kön och uppgift om identitetsuppgifterna styrkts lämnas över till Skatteverket utan stärkt sekretess. Uppgift om medborgarskap, födelseort och kontaktadress måste däremot omfattas av starkare sekretess enligt Migrationsverkets uppfattning. Det kan därmed konstateras att Migrationsverket numera gör samma bedömning som Skatteverket gjorde i detta avseende i sin promemoria Samordningsnummer till asylsökande.

Uppgifter om personens medborgarskap, födelseort och kontaktadress är även enligt vår bedömning sådana som bör skyddas av en starkare sekretess även efter att uppgifterna överlämnats till Skatteverket. Med hjälp av sådana uppgifter kan en person som är ute efter att bedriva flyktingspionage samla uppgifter om en person baserat på dess nationalitet och dessutom ta kontakt med personen och utsätta honom eller henne för hot eller trakasserier. Att förstärka sekretessen på föreslaget sätt bedöms avsevärt minska risken för detta. Sekretess till skydd för enskild vid folkbokföring finns i 22 kap. OSL. Vi föreslår att en regel till skydd för enskilds personliga förhållanden i nämnda avseenden förs in som en ny bestämmelse i 22 kap. 1 a § OSL. Likt andra bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen bör den nu föreslagna innehålla en bestämmelse om när sekretessen i en allmän handling senast ska upphöra. Uppgifterna som skyddas genom den föreslagna bestämmelsen avser uppgifter om den enskildes personliga förhållanden. Det finns inte skäl att frångå vad som gäller för övriga uppgifter i 22 kap. OSL. Sekretessen i en allmän handling ska alltså gälla i högst 70 år. Frågan om uppgiften ska lämnas ut eller inte ska dock alltid avgöras med utgångspunkt i en prövning av skaderisken. I många fall kan en sådan prövning antas innebära att från början sekretessbelagda uppgifter kan lämnas ut före sekretesstidens utgång.⁴⁴

Stärkt sekretess för att skydda uppgiften om att en person sökt asyl

Migrationsverket har till utredningen påpekat att den enskilt mest skyddsvärda uppgiften i ett asylärende är det faktum att en person sökt asyl i Sverige. Den uppgiften är inte ens offentlig när beslut fattats i asylärendet i (se 37 kap. 1 § tredje stycket OSL). Även det faktum att en person omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. är sekretessbelagt enligt 26 kap. 1 § OSL.

⁴⁴ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 87.

Migrationsverket har uppgett att det redan genom rekvirering av samordningsnummer skapas en lista hos Skatteverket över asylsökande och har lyft farhågor om att personer som bedriver flyktingspionage kan begära ut uppgifter om alla med ett visst medborgarskap eller födelseort som tilldelats samordningsnummer. Genom att det finns en sökbegränsning i folkbokföringsdatabasen som gör att t.ex. medborgarskap och födelseort inte är tillåtna sökbegrepp kommer Skatteverket inte att kunna lämna ut en lista på personer som finns i databasen baserat på medborgarskap eller födelseort. Det skulle dock vara möjligt att begära ut t.ex. alla samordningsnummer som tilldelats under en viss tid och sedan själv sammanställa listan utifrån medborgarskap. Det sekretesskydd som föreslås skydda uppgift om medborgarskap och födelseort förhindrar dock även ett sådant tillvägagångssätt.

I folkbokföringsdatabasen får grunden för tilldelningen av samordningsnummer lagras (se 2 kap. 3 § folkbokföringsdatabaslagen). Det skulle därför vara möjligt för en flyktingspion att begära ut uppgifter om alla samordningsnummer som tilldelats efter begäran från Migrationsverket. En sådan sammanställning torde dock inte lämnas ut efter sekretessprövning enligt 22 kap. 1 § och 21 kap. 5 § OSL.⁴⁵ Skatteverket har också till utredningen uppgett att utlämnande av en sådan lista sannolikt skulle förhindras av 21 kap. 5 § OSL.

Vi har mot den bakgrunden övervägt om det bör införas ett starkt sekretesskydd även för uppgiften om grunden för tilldelning av ett nummer. Vi bedömer att befintliga sekretessbestämmelser i regel bör förhindra en begäran om utfående av samtliga samordningsnummer som tilldelats efter begäran från Migrationsverket och att ett starkt sekretesskydd inte nödvändigtvis behövs. Det handlar dock om en bedömning som måste göras i varje enskilt fall när någon begär ut uppgifter från Skatteverket. Det finns därför ändå en möjlighet att den som för Skatteverkets räkning gör en sekretessprövning mot befintliga bestämmelser efter en sådan begäran om utlämnande gör en annan bedömning. Det finns också risk för att en flyktingspion med befintliga bestämmelser i ett enskilt fall kan få uppgift om att en person har tilldelats ett samordningsnummer efter begäran från Migrations-

⁴⁵ Se särskilt förarbetsuttalandet som nämnts ovan, prop. 1979/80:2 *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 81 samt 210–212, om att uppgifter om utlämningar med en viss nationalitet skyddas av 22 kap. 1 § OSL om omständigheterna tyder på att utlämnandet av en sådan förteckning kan leda till aktioner eller trakasserier mot invandrarna som dessa uppfattar som hotande eller påtagligt obehagliga.

verket och därigenom kan dra slutsatsen att personen med största sannolikhet har sökt asyl i Sverige. Därför finns det enligt vår bedömning skäl att stärka sekretesskyddet även för uppgift om grunden för tilldelning av samtliga samordningsnummer på så sätt att sekretess gäller för uppgiften om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Vi har mot den bakgrunden övervägt om det bör införas ett stärkt sekretesskydd även för uppgiften om grunden för tilldelning av ett nummer. Vi bedömer att befintliga sekretessbestämmelser i regel bör förhindra en begäran om utfående av samtliga samordningsnummer som tilldelats efter begäran från Migrationsverket och att ett stärkt sekretesskydd inte nödvändigtvis behövs. Det handlar dock om en bedömning som måste göras i varje enskilt fall när något begär ut uppgifter från Skatteverket. Det finns därför ändå en möjlighet att den som för Skatteverkets räkning gör en sekretessprövning mot befintliga bestämmelser efter en sådan begäran om utlämnande gör en annan bedömning. Det finns också risk för att en flyktingspion med befintliga bestämmelser i ett enskilt fall kan få uppgift om att en person har tilldelats ett samordningsnummer efter begäran från Migrationsverket och därigenom kan dra slutsatsen att personen med stor sannolikhet har sökt asyl i Sverige. Därför finns det enligt vår bedömning skäl att stärka sekretesskyddet även för uppgift om grunden för tilldelning av samordningsnummer på så sätt att sekretess gäller för uppgiften om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Vi föreslår att en regel till skydd för uppgift om grunden för tilldelning av samordningsnummer förs in som en ny 22 kap. 1 b § OSL. Trots att sekretessbestämmelsen träffar fler situationer är den nära sammankopplad med vad som föreslagits i föregående avsnitt. Sekretessen bör därför även i detta avseende gälla i högst 70 år.

Någon ytterligare sekretessbrytande bestämmelse behövs inte

När ett samordningsnummer rekvireras behöver den rekvirerande myndigheten lämna över personuppgifter till Skatteverket om den individ som ska få ett nummer. För att Migrationsverket ska få lämna över dessa uppgifter till Skatteverket behövs en bestämmelse som bryter sekretessen. Enligt vårt förslag ska Migrationsverket begära ett

samordningsnummer i samband med att asylansökan kommer in (4 § förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer). Bestämmelsen innebär att Migrationsverket blir skyldigt att lämna ut uppgifterna till Skatteverket. Uppgiftsskyldigheten framgår av förordning och sekretessen hindrar därför inte att uppgifterna lämnas till Skatteverket (10 kap. 28 § OSL). Någon ytterligare sekretessbrytande bestämmelse behövs därför inte.

16.10.5 Personer som redan vid ikraftträdandet har sökt asyl

Utredningens bedömning: Personer som redan vid ikraftträdandet av nya regler har sökt asyl bör inte per automatik tilldelas samordningsnummer genom att Migrationsverket begär tilldelning av ett sådant.

Enligt de prognoser som Migrationsverket gjort i juli 2020 kan mellan 10 600 och 22 700 personer finnas i landet och vänta på ett laga-kraftvunnet beslut på sin första asylansökan i början av år 2023. Många av dessa kommer att sakna samordningsnummer och kan vara aktuella för tilldelning av samordningsnummer om bestämmelser om detta träder i kraft i början av år 2023.

Relativt många personer kommer alltså vid ikraftträdandet att sakna en myndighetsgemensam beteckning. Sveriges Kommuner och Regioner har lyft behovet av att även dessa personer tilldelas nummer i samband med ikraftträdandet. Om alla dessa tilldelas nummer i samband med ikraftträdandet skulle det innebära att många av de problem som i dag finns på grund av avsaknad av gemensam beteckning skulle lindras omedelbart. Vissa av dessa asylsökande kommer dock endast kort tid efter ikraftträdandet att få ett beslut i frågan om uppehållstillstånd och kommer inte att behöva ett samordningsnummer under särskilt lång tid, vilket talar emot att de tilldelas nummer. Eftersom dessa personer inte tilldelats något samordningsnummer i samband med att de ansökte om asyl kommer många dessutom att finnas registrerade hos kommuner och regioner under andra beteckningar, t.ex. TF-nummer och reservnummer. För att spårbarheten inte ska gå förlorad hos dessa aktörer måste dessa nummer kopplas samman med det nya samordningsnumret. Vi bedömer av dessa skäl

att det inte är lämpligt att alla som väntar på prövning av asylansökan tilldelas ett nummer i samband med ikraftträdandet av nya regler.

Med våra förslag kommer det däremot att finnas möjlighet för Migrationsverket att begära tilldelning av samordningsnummer för en asylsökande person, även om Migrationsverket inte har något behov av ett nummer i den egna verksamheten. Det finns därför inget som hindrar att Migrationsverket vid kontakt med en asylsökande begär ett samordningsnummer för den asylsökande även i ett senare skede än i samband med att asylansökan kommer in. Dessutom kan en asylsökande som har möjlighet att styrka sin identitet, under samma förutsättningar som andra, ansöka om att tilldelas ett identitetsnummer (se dock avsnitt 16.10.2 om svårigheten med omhändertagna pass).

16.10.6 Rekvirering av nummer bör ske digitalt

Utredningens bedömning: Rekvirering av samordningsnummer till asylsökande bör ske digitalt.

Enligt Migrationsverkets prognoser kommer omkring 20 000 personer att söka asyl i Sverige årligen 2023–2024 och framåt. Det kommer alltså att bli ett betydande antal personer som på grund av förslagen i detta kapitel ska tilldelas samordningsnummer. Det är därför angeläget att processen kring rekvireringen blir så smidig som möjligt. Skatteverket erbjuder i dagsläget webbtjänsten E-rekvisition samordningsnummer för begäran. Migrationsverket bör i första hand ansluta sig till den tjänsten för att rekvireringen ska bli smidig för båda myndigheter.

17 Straffansvar och anmälningsskyldighet för brott

17.1 Alla klandervärda handlingar bör inte straffbeläggas

Kriminalisering innebär att straff föreskrivs för en viss handling. Beroende på vilka värderingar som för tillfället råder i samhället kan olika typer av gärningar från tid till annan vara belagda med straffansvar. Det är inte alltid uppenbart för människor vilka gärningar som är straffsanktionerade. Om även bagatellartade förseelser kan leda till straff, finns en risk att straffhotet inte längre får den tyngd som det är avsett att ha. Det finns också en risk att antalet straffbestämmelser blir så stort att rättsväsendets resurser inte räcker till för att beivra överträdelser. Straffbestämmelserna får då inget verkligt innehåll, utan framstår endast som tomma hot.¹

Vid varje ny kriminalisering bör det övervägas om rättsväsendet klarar av att realisera straffhotet i fråga. Om överträdelser av en straffbestämmelse kan antas komma att lämnas utan åtgärd bör bestämmelsen inte gälla. Det finns alltså mycket som talar för försiktighet i fråga om att använda kriminalisering som en metod för att hindra överträdelse av olika normer i samhället.²

För att kriminalisering ska framstå som befogad, bör enligt regeringens uttalanden i propositionen *Ett effektivare brottmålsförfarande* (prop. 1994/95:23), följande faktorer föreligga.

- Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara,
- alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader,

¹ Prop. 1994/95:23 *Ett effektivare brottmålsförfarande*, s. 53 f.

² A.a., s. 53 f.

- straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar,
- straffsanktion ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet,
- rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.³

Frågan har även behandlats i betänkandet *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38) där liknande kriterier för kriminalisering ställts upp.⁴

17.2 Straffansvaret i folkbokföringslagen bör inte utvidgas

17.2.1 Folkbokföringsbrottet har återinförts i svensk lagstiftning

Folkbokföringsbrottet återinfördes i svensk lagstiftning den 1 juli 2018 och av 42 § folkbokföringslagen (1991:481) framgår följande.

Den som lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för folkbokföringsbrott till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 25–27 §§.

Är brottet med hänsyn till att brottsligheten utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars att anse som grovt, döms för *grovt folkbokföringsbrott* till fängelse i högst två år.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Den tidigare straffbestämmelsen, som upphörde att gälla i januari 2014, omfattade fall när någon uppsåtligt eller av grov oaktsamhet inte fullgjort sin skyldighet att anmäla flyttning inom landet eller till landet eller anmäla barn som vistats i landet sedan födelsen utan att vara folkbokfört men som ska folkbokföras. Påföljden kunde endast bestämmas till penningböter och ringa fall var inte straffbelagda. Bestämmelsen tog inte sikte på fall då oriktiga uppgifter lämnades. Bestämmelsen upphävdes eftersom det kunde ifrågasättas om enbart underlåtenheten att fullgöra anmälningsskyldighet i sig var så allvar-

³ A.a., s. 54.

⁴ *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38), s. 19 f.

lig att den motiverade en straffsanktion. Straffbestämmelsen utnyttjades dessutom i mycket begränsad omfattning.⁵

I betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), härefter Välfärdsbrottsutredningen, föreslogs att folkbokföringsbrottet skulle återinföras vilket alltså skedde den 1 juli 2018.

I motiven till den nya bestämmelsen konstaterades att folkbokföringsdatabasen har en central funktion för flera myndigheter i den dagliga ärendehantering och därför bör omgärdas av ett starkt skydd. Gärningar där någon genom aktivt handlande uppsåtligen lämnar oriktiga uppgifter till grund för beslut om folkbokföring eller inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt folkbokföringslagen, ansågs därför behöva beivras. Att lämna oriktiga uppgifter till Skatteverket för folkbokföring omfattas inte av det straffskydd som andra bestämmelser som osant intygande, urkundsförfalskning eller olovlig identitetsanvändning innebär. Eftersom den straffrättsliga lagstiftningen inte gav ett tillräckligt skydd, fanns enligt regeringens mening starka skäl som motiverade införandet av ett särskilt straffstadgande.⁶

Förenklat kan sägas att den huvudsakliga avsikten med den nya straffbestämmelsen om folkbokföringsbrott var att komma till rätta med beteenden som innebär att någon medvetet vill att folkbokföringen ska innehålla felaktiga uppgifter. Vidare har straffbarhet för underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden återinförts. Bestämmelsen omfattar till skillnad mot vad som gällt tidigare även anmälningsskyldighet vid flytt till utlandet.⁷

En annan nyhet i förhållande till den tidigare straffbestämmelsen är att ett grovt folkbokföringsbrott införts. En gärning ska bedömas som grovt brott om det med hänsyn till att brottsligheten har utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars är att anse som grovt. Ett exempel är att en person har skaffat flera falska identiteter som denne försöker folkbokföra sig som. Ett annat exempel är att en person skaffat tillgång till utländska identiteter som i och för sig är riktiga, men försöker få dem folkbokförda i Sverige trots att personerna bakom identiteterna inte har för avsikt att bosätta sig i landet. Ringa fall är undantagna från straffansvar. Utrymmet för att bedöma

⁵ Prop. 2012/13:120, *Folkbokföringen i framtiden*, s. 114 f. och prop. 2017/18:145, *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen*, s. 115.

⁶ Prop. 2017/18:145 *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen*, s. 117.

⁷ A.a. s. 117 f.

ett brott som ringa, ansågs i motiven emellertid vara mycket litet då det för straffansvar krävs att åtgärden eller underlåtenheten begåtts uppsåtligen och det för normalbrottet stadgas böter.⁸

17.2.2 "Skenskrivningar" är ett problem i Sverige

Som konstaterats i avsnitt 3.5.2 förekommer det att personer, för att kunna uppbära välfärdsförmåner eller med andra kriminella syften, avsiktligt anmäler felaktig folkbokföringsadress. Fenomenet brukar allmänt benämnas som skenskrivningar. Försäkringskassan har t.ex. beskrivit att skenskrivningar utnyttjas för att begära bostadssubsiderade förmåner såsom bostadsbidrag och underhållsstöd. Skenskrivning kan även syfta till att utvandrade personer ska kunna få behålla pågående förmåner.⁹

Andra skäl till att avsiktligt anmäla felaktig folkbokföringsadress kan t.ex vara att man som andrahandshyresgäst inte vill behöva flytta från bostaden för att upplåtelsen inte är godkänd av hyresvärd eller bostadsrättsförening eller att förstahandshyresgästen inte vill riskera att få hyresrätten förverkad till följd av olovlig andrahandsuthyrning.

Den pressade bostadssituation som råder i många av landets kommuner kan leda till att människor utnyttjas på bostadsmarknaden. Problemet har uppmärksamrats i t.ex. Boverkets rapport *Boendesituationen för nyanlända*, 2015:40. I rapporten konstateras att handeln med bostadsadresser är svår att uppskatta eftersom det är en handel som aldrig registreras. För att kunna ge en bild av omfattningen av en möjlig otillåten handel, presenteras i rapporten en översikt över bostäder där många vuxna är folkbokförda. Enligt Boverkets siffror fanns vid tillfället 134 bostäder med fler än tio vuxna folkbokförda. En möjlig tolkning av att många vuxna är folkbokförda på samma bostad är enligt Boverket att det är orimligt att så många bor där. Att det pågår en handel med de adresser där det är orimligt många folkbokförda skulle då kunna vara en anledning, men det kan också finnas någon annan, okänd anledning. Det kan också finnas en möjlighet att det faktiskt bor så många i bostaden.¹⁰ I betänkandet *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning* (SOU 2017:86) och i den

⁸ A.a., s. 118.

⁹ Nationellt underrättelsecentrums myndighetsgemensamma lägesbild om organiserad brottslighet 2019, s. 13.

¹⁰ Boverkets slutrapport 2015:40, *Boendesituationen för nyanlända*, s. 43 f.

efterföljande propositionen *Åtgärder mot handel med hyreskontrakt* (prop. 2018/19:107), redogörs för problem med svarthandel av hyreskontrakt. Utredningen konstaterar att det förekommer ett missbruk av folkbokföringsuppgifter i samband med bl.a. den illegala handeln med hyresrätter och även en handel med folkbokföringsadresser. Det finns emellertid ingen uppgift om hur utbredd handeln med folkbokföringsadresser är.¹¹ Hyresgästföreningens tidskrift *Hem & Hyra* publicerade i februari 2020 en artikel som även den påvisar en utbredd förekomst av vad som i det närmaste kan förklaras som försäljning av folkbokföringsadresser. Företeelsen handlar i regel inte om att en person hyr en bostad utan att folkbokföra sig på adressen, utan att någon betalar någon annan för att få skriva sig på en fastighet eller lägenhet trots att man inte är bosatt där. Problemet kan illustreras på följande sätt: Bristen på bostäder som råder i framför allt storstäderna medför att människor ofta bor inneboende hos någon annan. För att personen som innehar hyreskontraktet inte ska bli av med t.ex. bostadsbidrag, får det inte synas att det finns en inneboende. Den inneboende har därför visserligen någonstans att bo, men vill inte bli folkbokförd där. Lösningen kan i många fall vara att betala för att kunna folkbokföra sig någon annanstans. Personer tar alltså emot betalning för att andra skriver sig på hans eller hennes fastighet eller lägenhet i utbyte mot att inte påtala felaktigheten för Skatteverket. Det förekommer även att personer utan betalning upplåter sin bostadsadress som folkbokföringsadress till andra, exempelvis till ensamkommande som behöver fullgöra sin skolgång för att den så kallade gymnasielagen (lagen [2016:752] om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige) ska gälla.¹²

Personer som uppsåtligen folkbokför sig där de inte är bosatta gör sig skyldiga till folkbokföringsbrott, oavsett om de betalar någon ersättning eller inte. Däremot utgör det inte enligt bestämmelsen i 42 § folkbokföringslagen ett självständigt brott att inte, oaktat om betalning förekommit, avslöja för Skatteverket att någon felaktigt folkbokfört sig på ens fastighet eller lägenhet trots att man är fullt medveten om att så skett. Det finns därför skäl att överväga om ett sådant beteende bör kriminaliseras.

¹¹ *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrabandsuthyrning* (SOU 2017:86), s. 197.

¹² Se t.ex. artikeln www.hemhyra.se/nyheter/jakten-pa-en-adress-har-ar-manniskorna-som-betalar/.

17.2.3 För att göra en flyttanmälan krävs inget godkännande från andra som också är folkbokförda på samma plats

En person som ska flytta kan med hjälp av ett Bank-id eller vissa andra legitimeringstjänster enkelt göra en anmälan i Skatteverkets tjänst Flyttanmälan. Flyttanmälan kan för den som inte har e-legitimation också göras via pappersblankett. För att göra flyttanmälan krävs inget godkännande från personer som redan är folkbokförda på samma plats. Det finns inte heller någon skyldighet för en fastighetsägare eller bostadsinnehavare att utan anmodan lämna uppgift till Skatteverket om till vem en bostad upplåts.

Enligt 32 § folkbokföringslagen får Skatteverket förelägga en fastighetsinnehavare eller innehavare av en 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. För att ett föreläggande ska bli aktuellt måste rimligen Skatteverket redan misstänka att det föreligger något felaktigt förhållande eller annars se ett behov av ytterligare utredning.

17.2.4 Medverkansbestämmelserna i brottsbalken

I 23 kap. brottsbalken finns regler om ansvar för medverkan till brott. Enligt 23 kap. 4 § gäller följande.

Ansvar som i denna balk är föreskrivet för viss gärning skall ådömas inte bara den som utfört gärningen utan även annan som främjat denna med råd eller dåd. Detsamma skall gälla beträffande i annan lag eller författning straffbelagd gärning, för vilken fängelse är föreskrivet.

Den som inte är att anse som gärningsman döms, om han har förmått annan till utförandet, för anstiftan av brottet och annars för medhjälp till det.

Varje medverkande bedöms efter det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger honom till last. Ansvar som är föreskrivet för gärning av syssloman, gäldenär eller annan i särskild ställning skall ådömas även den som tillsammans med honom medverkat till gärningen.

Vad som sägs i denna paragraf skall inte gälla, om något annat följer av vad för särskilda fall är föreskrivet.

Medverkansansvaret är självständigt på det sättet att någon kan dömas för anstiftan eller medhjälp, trots att ingen kan dömas som gärnings-

man. Av fyra medverkande kan alltså t.ex. en dömas för anstiftan till mord, en annan för medhjälp till vållande till annans död, en tredje för medhjälp till misshandel och en fjärde – den som har utfört den gärning som inneburit att någon dödats – kan frikännas, därför att kravet på uppsåt eller oaktsamhet inte är uppfyllt.¹³ Medverkansbestämmelserna är tillämpliga även vid ett specialstraffrättsligt brott under förutsättning att fängelse ingår i straffskalan.

Som exempel på medhjälp kan nämnas att anskaffa spelbord åt den som bedriver äventyrligt spel (16 kap. 14 § brottsbalken; dobbleri), att lämna ekonomiskt understöd eller upplåta lokal till den som anordnar pornografisk föreställning (2 kap. 29 § ordningslagen [1993:1617]), och att tillhandahålla lägenhet som utgör tillhåll för narkotikamissbrukare.¹⁴

Högsta domstolen uttalade i rättsfallet NJA 2012 s. 826 punkt 15–17 följande i fråga om vilka krav som kan ställas för att en person ska kunna anses ha främjat en gärning med råd eller dåd.

För att ett handlande ska utgöra medverkan till ett visst brott (dvs. medhjälp eller anstiftan) krävs, som har framgått av punkt 12, att handlandet har innefattat ett främjande av medverkansobjektet med råd eller dåd. Med det avses att främjandet ska ha skett med fysiska eller psykiska medel.

Vad som krävs för att det ska ha rört sig om ett främjande är inte i alla delar klart. Däremot kan det konstateras att främjandebegreppet är tämligen vidsträckt. Enligt förarbetena (se SOU 1944:69 s. 91) skulle det, för att ett främjande ska föreligga, räcka med att handlandet ”övat inflytande på händelseutvecklingen i brottsfrämjande riktning, vore det så än blott genom att styrka de andra i deras brottsliga beslut”.

I rättspraxis har det ansetts som ett främjande att någon har hållit gärningsmannens rock medan denne tillsammans med en annan misshandlat och rånat en tredje person (NJA 1963 s. 574). Däremot utgjorde det i rättsfallet NJA 1984 s. 922 inte ett främjande när en yngling endast hade följt med ut ur en bil när några av hans kamrater misshandlade ett par förbipasserande personer och det inte var styrkt vare sig att misshandeln var planerad i förväg eller att ynglingen genom sin närvaro eller på något annat sätt hade styrkt kamraterna i deras uppsåt. I rättsfallet NJA 2006 s. 577 hade en person tagit emot ett fönster som hade brutits upp av hans kamrat som utförde inbrottet. Syftet med mottagandet av fönstret var emellertid inte att underlätta för den andre att fullfölja inbrottet, utan att i fastighetsägarens intresse se till att fönstret inte gick sönder. HD konstaterade därför att handlandet inte utgjorde ett främjande av stölden.

¹³ Asp, Petter m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2013, s. 449.

¹⁴ A.a., s. 441.

I rättsfallet drar Högsta domstolen slutsatsen att det går att främja även underlåtenhetsbrott. Det finns därmed inga principiella hinder mot att någon döms för medverkan (dvs. för anstiftan eller medhjälp) till t.ex. bokföringsbrott som består i underlåtenhet att uppfylla bokföringsskyldigheten. Vidare konstaterar Högsta domstolen att det, även om medverkansansvaret är tämligen vidsträckt, finns anledning att inte sträcka ut medverkansansvaret längre än vad som är motiverat från straffrättspolitiska utgångspunkter.

17.2.5 Överväganden och bedömning

Utredningens bedömning: Det finns för närvarande inte behov av att utvidga straffansvaret i folkbokföringslagen eller ålägga den som är folkbokförd på en fastighet eller lägenhet anmälningsskyldighet för det fall man är medveten om att någon felaktigt är folkbokförd på samma fastighet eller lägenhet.

Medhjälp till folkbokföringsbrott

Folkbokföringsbrottet regleras inte i brottsbalken utan utgör specialstraffrättslig brottslighet. Eftersom straffskalan för folkbokföringsbrott av normalgraden är böter till fängelse sex månader, är medverkansbestämmelserna i brottsbalken tillämpliga.

Att mot eller utan ekonomisk ersättning tillåta att en person folkbokför sig på en fastighet eller lägenhet trots att man är fullt medveten om att personen i fråga inte kommer att bo där, bidrar till att skapa fel i folkbokföringen. Personen som lämnar den oriktiga uppgiften gör sig skyldig till folkbokföringsbrott, men risken för upptäckt torde minska markant om bostadsinnehavaren är medveten om och godtar arrangemanget. Den som tar betalt för att på detta sätt i det närmaste hyra ut en adress, torde undantagslöst vara medveten om att han eller hon främjar ett brottsligt handlande. Ett sådant handlande skulle kunna aktualisera medhjälp till folkbokföringsbrott men utgör alltså inget självständigt brott enligt nuvarande lagstiftning.

Att genom betalning eller någon annan typ av överenskommelse försäkra sig om att den egentlige adressinnehavaren inte avslöjar felaktigheten för Skatteverket är emellertid inte nödvändigt för att ett

fullbordat folkbokföringsbrott ska vara för handen. Eftersom det vid anmälan om flytt inte krävs något godkännande eller någon bekräftelse från den som redan står skriven på bostaden, kan folkbokföringsbrottet fullbordas utan att bostadsinnehavaren över huvud taget är medveten om att så sker.

Sammanfattningsvis hindrar inte den nuvarande lagstiftningen att en person som hyr eller lånar ut en bostadsadress för att någon felaktigt ska kunna använda sig av den med lägre risk för upptäckt, kan lagföras för medhjälp till folkbokföringsbrott. Det innebär att det oönskade beteendet redan med gällande lagstiftning kan bestraffas vilket talar emot att straffbestämmelsen om folkbokföringsbrott ska utvidgas ytterligare i det aktuella avseendet eller att beteendet ska straffbeläggas på annat sätt.

Folkbokföringsbrott är resurskrävande att utreda och svåra att leda i bevis

För att dömas för medhjälp till folkbokföringsbrott krävs inte att någon döms för huvudbrottet. Däremot krävs att ett folkbokföringsbrott de facto har begåtts. Att upptäcka och än mer bevisa att någon mot betalning eller av annan orsak hyrt eller lånat ut sin bostadsadress, låter sig svårligen göras på annat sätt än genom uppgifter från den eller de personer som begått huvudbrottet. Det kan därför förmodas att sådana beteenden är svårbevisade, i synnerhet i de fall det rör sig om enstaka händelser.

Åklagarmyndigheten har till utredningen uppgett att redan folkbokföringsbrottet i sin nuvarande lydelse kan vara svårt att leda i bevis. Uppfattningen är att det för fällande dom ofta krävs uppgift om både var personen i fråga inte bor (den uppgivna, felaktiga folkbokföringsadressen) och var hon eller han faktiskt bor. Sådana uppgifter kan vara svåra att få fram utan användning av tvångsmedel. Ibland måste polisen utföra husrannsakan på flera platser vilket är resurskrävande. Sådana åtgärder måste ställas i proportion till brottslighetens förhållandevis låga straffvärde, som i normalfallet ofta bedöms till cirka 70 dagsböter.

Organiserad tilldelning av bostadsadresser framstår som särskilt straffvärt

Av 42 § andra stycket folkbokföringslagen framgår att ett folkbokföringsbrott ska betraktas som grovt om brottsligheten utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars är att anse som grovt. Straffskalan för grova brott sträcker sig till fängelse i två år.

Enligt uppgifter från Polismyndigheten, förekommer det att personer i mer organiserad form bedriver vad som i det närmaste kan beskrivas som organiserad tilldelning eller anvisning av adresser. Företeelsen kan ingå som ett led i mer organiserad brottslighet. Ett sådant agerande innebär inte sällan att den eller de som säljer adresser, eller snarare tillgång till adresser, utnyttjar människors trångmål och utsatthet för egen vinning. Personerna som tillhandahåller adresser kan i teorin göra sig skyldiga till medhjälp till folkbokföringsbrott. Så länge själva huvudgärningen inte är av sådan karaktär att den kan betraktas som grovt brott, kan emellertid inte heller adresstillhandahållaren/tilldelaren dömas för medhjälp till grovt brott – även om dennes organiserade handlande framstår som betydligt mer straffvärt.

Det innebär att några av de mest straffvärda förekomsterna av tilldelning av adresser med nu gällande lagstiftning, i regel inte kan bestraffas som medhjälp till grovt folkbokföringsbrott vilket i sig skulle tala för att straffbestämmelsen i folkbokföringslagen utvidgas.

Sammanfattande bedömning

Sammantaget framstår det som tveksamt om en straffsanktion skulle utgöra ett effektivt medel för att motverka att personer mot eller utan ersättning underlättar för någon att folkbokföra sig på en adress där personen i fråga inte har för avsikt att bo. Det kan också ifrågasättas om, mot bakgrund av den omfattande utredning som brottstypen tycks kräva, rättsväsendets resurser bör belastas ytterligare av en sådan kriminalisering. I de fall där de brottsutredande myndigheterna anser det påkallat finns redan i de flesta fall utrymme för att utreda misstanke om medhjälp till folkbokföringsbrott. Det bör också beaktas att den nuvarande lagstiftningen om folkbokföringsbrott är relativt ny tillkommen och kan behöva tillämpas under ytterligare en tid innan den utvärderas och eventuellt utvidgas.

Motsatsvis talar den omständigheten att den mer organiserade s.k. adresshandeln ofta inte kan bestraffas som medhjälp till grovt folkbokföringsbrott i någon mån för att sådana företeelser bör kriminaliseras som huvudbrott. Men eftersom det hittills varit svårt att fastställa hur utbrett problemet med adresshandel i själva verket är¹⁵ gör emellertid utredningen bedömningen att straffbestämmelsen i folkbokföringslagen – i vart fall för närvarande – inte heller av den anledningen bör utvidgas.

Utredningen har i sammanhanget också övervägt frågan om det finns anledning att ålägga adressinnehavare anmälningsskyldighet till Skatteverket för det fall man är medveten om att någon felaktigt står skriven på ens adress. Att inte efterfölja sådan anmälningsskyldighet skulle kunna kategoriseras som ett underlåtenhetsbrott enligt 42 § första stycket andra meningen folkbokföringslagen. En anmälningsskyldighet för adressinnehavare torde emellertid bli än mer svårutredd och framstår inte som en framkomlig väg för att komma till rätta med problemet.

På grund av ovanstående omständigheter är det utredningens bedömning att straffansvaret för folkbokföringsbrott i dagsläget inte bör utvidgas ytterligare.

17.3 Straffansvar i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer

17.3.1 Förekomsten av felaktiga uppgifter om personer med samordningsnummer

Majoriteten av samordningsnumren är med största sannolikhet tilldelade enligt rätt förutsättningar och med korrekta underlag och fyller också ofta sin funktion att underlätta kommunikation mellan myndigheter och att undvika personförväxling. Det finns dock indikationer på att samordningsnummer missbrukas och att de ibland har förekommit som en av flera komponenter i olika brottsliga upplägg. En del i detta är att felaktiga uppgifter lämnas i samband med tilldelning av samordningsnummer. I den kartläggning som Valfärdsbrottsutredningen gjorde framgår t.ex. att flera myndigheter uppmärksammat att falska uppgifter lämnas i syfte att få samordningsnummer. Ibland

¹⁵ Se t.ex. Boverkets slutrapport 2015:40, *Boendesituationen för nyanlända*, s. 43 ff. och *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrabandsuthyrning* (SOU 2017:86), s. 197.

används också falska identitetshandlingar för att skapa falska identiteter. Dessa kan i sin tur användas för att t.ex. få felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen konstaterade dock i sitt betänkande *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2019:59) att samordningsnummer inte medför så stora risker för felaktiga utbetalningar som det ibland har getts uttryck för. Delegationen bedömde att de felaktiga utbetalningarna till personer med samordningsnummer uppgår till 4–19 miljoner kronor årligen.¹⁶ Detta kan jämföras med delegationens bedömning av felaktiga utbetalningar till personer som är folkbokförda i Sverige trots att personen inte längre bor i landet, s.k. övertäckningsfel, vilket för år 2018 uppskattats till 285 miljoner kronor.

Det saknas i övrigt tillförlitlig statistik över omfattningen av felaktiga uppgifter om personer med samordningsnummer som ligger till grund för annan brottslighet. Det kan dock konstateras att det förekommer att personer uppsåtligen lämnar felaktiga uppgifter i syfte att få oriktiga, eller stulna, identiteter registrerade i folkbokföringsdatabasen. Så kan också befaras komma att vara fallet i samband med tilldelning av det nya identitetsnumret som vi föreslår ska införas.

17.3.2 Konsekvenser av felaktiga uppgifter

På samma sätt som beträffande uppgifter om folkbokförda personer ligger uppgifter om personer med samordningsnummer till grund för många beslut och åtgärder. Myndigheter och organisationer hämtar information från folkbokföringsdatabasen via Navet och SPAR. Informationen avser både personer som är folkbokförda och sådana som tilldelats i samordningsnummer. Med våra förslag kommer identitetsnumret att få en liknande funktion. Samordningsnummer kommer även fortsättningsvis att vara viktiga, men de kommer att användas i mindre utsträckning i och med införande av identitetsnumret.

Folkbokföringsdatabasen har en central funktion för flera myndigheter i den dagliga ärendehantering och den bör därför omgärdas av ett starkt skydd. Med våra förslag blir det än viktigare att informationen i databasen om personer som tilldelats identitetsnummer är korrekt.

¹⁶ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 6, oktober 2019, s. 123 och *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2019:59), s. 93.

Identitetsnumren kommer med förslagen att bli användbara i samhället och aktörer kommer att behöva förlita sig på att uppgifter som finns registrerade om personer med identitetsnummer är riktiga. Det är därför mycket angeläget att uppgifterna blir korrekt registrerade i samband med tilldelning av sådana nummer.

Oriktiga uppgifter som lämnas i samband med tilldelning av identitetsnummer och samordningsnummer kan få långtgående konsekvenser, inte minst i sådana fall där någon lämnar uppgifter i syfte att få en oriktig, eller någon annans, identitet registrerad i folkbokföringsdatabasen och sedan på olika sätt kan agera i en falsk identitet i annan brottslig verksamhet. För en utförligare beskrivning av de problem som missbruk av samordningsnummer kan medföra i dag se avsnitt 10.8.2.

17.3.3 Det finns ingen särskild straffbestämmelse beträffande samordningsnummer

Att uppsåtligen lämna oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring eller att underlåta att fullgöra sin anmälningsskyldighet angående folkbokföring är alltså straffbart som folkbokföringsbrott. Något motsvarande straffansvar som särskilt tar sikte på när en enskild lämnar oriktiga uppgifter till grund för beslut om samordningsnummer finns inte. Det finns i dag inte heller någon särskild sanktion mot en person som tilldelats samordningsnummer och som underlåter att anmäla ändringar av kontaktadress till Skatteverket (se 27 a § folkbokföringslagen). Mot bakgrund av de höga krav som enligt våra förslag ställs på ett identitetsnummer och att de i många avseenden är tänkta att fungera på samma sätt som ett personnummer finns det anledning att överväga om sådana beteenden som är straffbara i samband med folkbokföring även bör vara det i ärenden om identitetsnummer. De problem som uppmärksammats med missbruk av samordningsnummer gör att det också finns anledning att överväga om en eventuell ny straffbestämmelse bör ta sikte även på oriktiga uppgifter som lämnas till grund för beslut om sådant nummer.

17.3.4 Behovet av en särskild straffbestämmelse

Syftet med att kriminalisera lämnandet av oriktiga uppgifter som ska ligga till grund för tilldelning av identitetsnummer och samordningsnummer är i huvudsak att förebygga och förhindra ett oönskat beteende och på så sätt säkerställa att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är korrekta och att en person inte ska tilldelas ett nummer på felaktiga grunder. Om en straffbestämmelse kan bidra till detta medför det i sin tur att numren blir säkrare och mer användbara i samhället. Det kan också motverka att nummer som tilldelats på felaktiga grunder används i annan brottslig verksamhet, t.ex. brottslighet riktad mot välfärdsystemen.

De skäl som framförts till stöd för återinförandet av folkbokföringsbrottet gör sig i huvudsak gällande även avseende ärenden om identitetsnummer och samordningsnummer.¹⁷ Som regelverket ser ut i dag torde det dessutom vara lättare för någon att få oriktiga uppgifter införda i folkbokföringsdatabasen i samband med tilldelning av samordningsnummer än vid folkbokföring. Utan ett personligt möte ökar risken för att någon t.ex. skickar in en kopia av en annan persons identitetshandling. För att få säkrare identitetsnummer och samordningsnummer kan gärningar där någon genom aktivt handlande uppsåtligen lämnar oriktiga uppgifter till grund för beslut, precis som vid folkbokföring, behöva beivras.

Många beteenden är redan kriminaliserade

En kriminalisering av ett beteende som tidigare har varit straffritt fordrar som nämnts mycket starka skäl. Om ett handlande redan omfattas av en annan straffrättslig reglering kan det också ifrågasättas om det finns behov av en ny bestämmelse. Det finns därför skäl att närmare undersöka frågan om i vilken utsträckning straffansvar för lämnande av oriktiga uppgifter till grund för beslut om nummertilldelning innebär en kriminalisering av ett tidigare straffritt område och i vilken utsträckning handlandet omfattas av annan straffrättslig lagstiftning.

¹⁷ Prop. 2017/18:145 *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen*, s. 116 f. och *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 363 f.

Befintliga straffbestämmelser i brottsbalken om t.ex. olovlig identitetsanvändning (4 kap. 6 b §), urkundsförfalskning (14 kap. 1 §) och osant intygande (15 kap. 11 §) kan bli aktuella när en person lämnar oriktiga uppgifter eller använder falska identitetshandlingar eller intyg. Dessa straffstadganden har nämnts i korthet i samband med att folkbokföringsbrott infördes på nytt.¹⁸

Den som genom att olovligen använda en annan persons identitetsuppgifter utger sig för att vara den personen riskerar att dömas för olovlig identitetsanvändning. Ansvar för olovlig identitetsanvändning kräver dock även att gärningen ger upphov till skada eller olägenhet för den person vars identitet används. Det förutsätter att användningen av en annan persons identitetsuppgifter sker utan samtycke från den personen. Att använda en annan persons identitet i ärenden om identitetsnummer eller samordningsnummer är därför inte alltid straffbart enligt bestämmelsen. Om den person vars identitet används har samtyckt till det, eller om användandet inte ger upphov till någon skada eller olägenhet för den personen faller beteendet inte in under bestämmelsen om olovlig identitetsanvändning.

Den som obehörigen, genom att skriva eller på liknande sätt ange en annan persons namn eller på annat sätt, framställer en falsk urkund eller ändrar eller fyller ut en äkta urkund döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för urkundsförfalskning (14 kap. 1 § brottsbalken). Ansvar för urkundsförfalskning kräver bl.a. att handlingen skett obehörigen. En urkund är alltså inte att anse som förfalskad för att den har tillkommit genom att någon tecknat en annans namn, förutsatt att detta skett med namnbärandens samtycke. Med urkund avses bl.a. en handling som är av betydelse som bevis och som har en utställarangivelse och är av originalkaraktär. När det gäller elektroniska handlingar måste utställarangivelsen kunna kontrolleras på ett tillförlitligt sätt. Ett namn i ett ordinärt e-postmeddelande anses t.ex. inte vara en sådan utställarangivelse som kan kontrolleras på ett sådant sätt. Ett vanligt e-postmeddelande där någon utger sig för att vara någon annan är därför inte att anse som en urkundsförfalskning. Om en person däremot undertecknar en blankett i en annan persons namn skulle det kunna utgöra urkundsförfalskning eller osant intygande.¹⁹

¹⁸ Prop. 2017/18:145 s. 116 f. och *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 363 f.

¹⁹ Jfr t.ex. rättsfallet NJA 1996 s. 63 där undertecknande av en blankett för beställning av identitetshandling i annans namn bedömdes som urkundsförfalskning.

Att uppvisa en falsk identitetshandling i samband med tilldelning av identitetsnummer eller samordningsnummer, kan föranleda ansvar för brukande av falsk urkund (14 kap. 1 och 10 §§ brottsbalken). Om någon i stället åberopar en annan persons, i och för sig äkta, identitetshandling såsom gällande för sig kan det föranleda ansvar för missbruk av urkund (15 kap. 12 §). Även att förete en, i och för sig korrekt, kopia av en förfalskad identitetshandling, eller att sanningslöst utge en handling för att vara en riktig kopia av en identitetshandling kan föranleda straffansvar enligt nu gällande straffbestämmelser (missbruk av urkund eller missbruk av handling, 14 kap. 10 § eller 15 kap. 12 § tredje stycket).

Att på annat sätt än i en urkund lämna oriktiga uppgifter om sin identitet är normalt inte straffbart (bortsett från om det kan föranleda ansvar för olovlig identitetsanvändning). Att lämna oriktiga uppgifter i ett e-postmeddelande eller muntligen är således inte straffbart i sig. Att lämna osanna uppgifter på något annat sätt än muntligen kan dock vara straffbart som osann försäkran (15 kap. 10 § brottsbalken), förutsatt att uppgiften enligt lag eller annan författning lämnas på heder och samvete eller under annan liknande försäkran. Något krav på att uppgifterna ska lämnas på heder och samvete finns dock inte avseende uppgifter som lämnas i samband med folkbokföring eller vid tilldelning av samordningsnummer.

Många situationer där någon lämnar oriktiga uppgifter, använder en annan persons identitetshandling eller använder en falsk identitetshandling i syfte att få oriktiga uppgifter registrerade i folkbokföringsdatabasen i samband med beslut om identitetsnummer eller samordningsnummer är alltså redan straffsanktionerade genom befintliga bestämmelser i brottsbalken. Eftersom det ställs krav på styrkt identitet avseende identitetsnummer och som huvudregel styrkta identitetsuppgifter avseende samordningsnummer kommer det vanligaste vara att en identitetshandling (eller i vart fall en kopia) visas upp. Om identitetshandlingen (eller kopian) är falsk, eller om den tillhör någon annan kan ansvar för brukande av falsk urkund eller missbruk av urkund aktualiseras. Utan att en identitetshandling visas upp på ett eller annat sätt kan det bara i sällsynta undantagsfall vara möjligt att tilldelas ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer (om man bortser från de samordningsnummer som med stöd av 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer kan tilldelas trots att identitetsuppgifterna inte styrkts).

Det förekommer också att personer som lämnar oriktiga uppgifter t.ex. i ärenden om folkbokföring, medborgarskap eller id-kort döms för annan brottslighet. Beträffande urkundsförfalskning i sådana situationer se t.ex. Hovrätten för Västra Sveriges dom 2014-12-02 i mål B 3154-14 (en person dömdes bl.a. för urkundsförfalskning bestående i att han skrivit under anmälan om folkbokföring i en annan persons identitet), Svea hovrätts dom 2015-11-10 i mål B 7844-14 (en person dömdes bl.a. för urkundsförfalskning bestående i att han skrivit under en ansökan om id-kort med en annan persons namn och uppvisat en falsk passhandling).

Beträffande brukande av falsk urkund i sådana situationer se t.ex. Göta hovrätts dom 2019-02-04 i mål B 2707-18 (en person dömdes för att ha uppvisat falskt pass i samband med ansökan om medborgarskap) och Hovrätten över Skåne och Blekinges dom 2013-10-21 i mål B 786-13 (en person dömdes för att ha uppvisat ett förfalskat pass och en förfalskad id-handling i samband med anmälan om flyttning till Sverige). Det finns också ett stort antal domar som avser brukande av falsk urkund i samband med asylärenden, se t.ex. Hovrätten för Övre Norrlands dom 2019-03-22 i mål B 1030-18 (en person dömdes för att ha uppvisat ett falskt identitetskort och falskt medborgarskapsbevis i ett asylärende). Det finns också ett flertal tingsrättsdomar som avser brukande av falsk urkund där falska pass uppvisats just i ärenden om folkbokföring (se bl.a. Jönköpings tingsrätts dom, 2019-02-11 i mål B 4997-18, Stockholms tingsrätts dom 2018-06-21 i mål B 5590-18, Värmlands tingsrätts dom 2014-11-13 i mål B 4068-14).

Vi har inte kunnat hitta några fall där en person dömts för brott när uppgifterna uttryckligen har lämnats till grund för beslut om samordningsnummer. Det har troligen sin förklaring i att uppgifterna sällan lämnas av den enskilde just i syfte att få ett samordningsnummer. Oriktiga uppgifter som lämnas till andra myndigheter och stöds av falska handlingar kan dock ligga till grund för tilldelning av samordningsnummer i senare led.

Befintlig lagstiftning ger inte heltäckande skydd

I vissa situationer finns det enligt vår bedömning möjlighet att lämna oriktiga uppgifter och få dessa registrerade i folkbokföringsdatabasen utan att det utgör ett brott enligt befintliga bestämmelser. Vissa upp-

gifter som ska lämnas i en begäran om identitetsnummer eller samordningsnummer kan inte kontrolleras mot en identitetshandling. Uppgift om kontaktadress framgår inte av identitetshandlingar och dessutom saknar vissa pass uppgift om födelseort. En person som ska tilldelas identitetsnummer eller samordningsnummer skulle därför kunna lämna felaktiga uppgifter om kontaktadress och födelseort och få dessa uppgifter registrerade i folkbokföringsdatabasen i samband med nummertilldelning utan att för den skull göra sig skyldig till något brott enligt nuvarande bestämmelser. Det skulle också vara möjligt för en person att lämna oriktiga uppgifter om sin anknytning till landet i samband med en egen ansökan om identitetsnummer, vilket heller inte i sig skulle vara brottsligt enligt nuvarande regler.

En person som tilldelats identitetsnummer eller samordningsnummer (med styrkta identitetsuppgifter) och som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen ska anmäla ändringar av adressen till Skatteverket. Att lämna en oriktig uppgift om sin kontaktadress, eller att underlåta att anmäla aktuell kontaktadress omfattas inte heller av nuvarande straffbestämmelser.

17.3.5 Överväganden och bedömning

Utredningens bedömning: Något särskilt straffansvar som tar sikte på oriktiga uppgifter som lämnas till grund för beslut om identitetsnummer bör inte införas.

Inledning

Det föreslagna identitetsnumret är avsett att bli en säker identitetsbeteckning som ska kunna bli användbar i samhället på ett liknande sätt som ett personnummer. Att det numera genom en särskild straffbestämmelse är kriminaliserat att lämna oriktiga uppgifter till grund för beslut om folkbokföring talar i sig för att samma straffansvar bör följa med att lämna oriktiga uppgifter till grund för beslut om identitetsnummer. Det är tveksamt om det är någon skillnad i klandervärdhet mellan att lämna oriktiga uppgifter i samband med tilldelning av identitetsnummer som när en person folkbokförs första gången. Det bör dock enligt vår uppfattning krävas att man med en sådan bestäm-

melse kan komma åt tidigare straffria beteenden som riskerar att föranleda påtaglig skada eller fara och att straffbestämmelsen kan antas utgöra ett effektivt medel för att motverka att oriktiga uppgifter lämnas.

Oriktiga uppgifter som lämnas efter nummertilldelning

När det gäller folkbokförda personer kan det få stora konsekvenser om en person lämnar felaktiga uppgifter t.ex. om var han eller hon är bosatt, eller om personen underlåter att anmäla en flytt. Detta är som bekant uppgifter som ändras löpande under en persons liv. När det gäller ändrade uppgifter om en person med identitetsnummer är situationen en annan än vad gäller folkbokförda. Den som är folkbokförd är bl.a. skyldig att anmäla flyttning inom landet och flytt till utlandet (25 och 27 §§ folkbokföringslagen). Vilken ort en person är folkbokförd på får konsekvenser i flera andra sammanhang och underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldigheten kan föranleda ansvar för folkbokföringsbrott. En folkbokförd person kan t.ex. ha anledning att lämna oriktiga uppgifter om att han eller hon flyttat till en annan plats i landet (eller undantagsvis till ett annat land) trots att så inte skett. Det i sig kan i viss mån motivera ett särskilt straffstadgande avseende uppgifter till grund för beslut om folkbokföring. Motsvarande argument kan dock inte användas till stöd för en straffbestämmelse som tar sikte på identitetsnummer. Den adress som är kopplad till ett identitetsnummer är inte en bosättningsadress utan bara en kontaktadress där personen ska gå att nå. Kontaktadressen har heller ingen avgörande betydelse i andra sammanhang på det sätt folkbokföringsorten har. En person som tilldelats identitetsnummer kan såklart anmäla ändrad adress till Skatteverket, trots att den egentligen inte ändrats. Det är dock svårt att se vad det skulle finnas för incitament för detta, låt vara att en person kan ha en allmän önskan om att hålla sig undan från myndigheterna. Det kan därför inte antas att det kommer att bli vanligt förekommande att personer lämnar oriktiga uppgifter om sin kontaktadress till Skatteverket efter nummertilldelningen, i vart fall finns det i nuläget inget underlag för att göra en sådan bedömning. Att en person efter nummertilldelningen anmäler en felaktig kontaktadress kan därför inte sägas riskera att föranleda påtaglig skada eller fara på ett sätt som motiverar en straffbestämmelse.

Oriktiga uppgifter i samband med nummertilldelning

Det är mycket viktigt att de uppgifter som registreras om en person som tilldelas ett identitetsnummer blir korrekta från början. Det är i det skedet en person har störst möjlighet att lämna oriktiga uppgifter om sin identitet och få dessa registrerade i folkbokföringsdatabasen. Det är också dessa uppgifter som, om de är oriktiga, kan leda till allvarliga konsekvenser. De problem som tidigare har uppmärksammats med oriktiga uppgifter kopplat till samordningsnummer består också i att falska uppgifter lämnats i samband med nummertilldelningen för att på så sätt skapa falska identiteter. Att lämna oriktiga uppgifter till grund för beslut om tilldelning av identitetsnummer riskerar att föranleda påtaglig skada om uppgifterna registreras i folkbokföringsdatabasen.

I samband med tilldelning av identitetsnummer är de flesta situationer där oriktiga uppgifter riskerar att registreras i folkbokföringsdatabasen redan straffbelagda enligt nuvarande bestämmelser, främst för att det kommer att krävas att personen visar upp någon form av identitetshandling. Om den inte är förfalskad, på annat sätt oriktig eller tillhör någon annan torde det inte vara möjligt att få uppgifterna registrerade i databasen. Redan av den anledningen kan det ifrågasättas om det finns behov av en särskild kriminalisering av oriktigt uppgiftslämnande till grund för beslut om identitetsnummer i samband med tilldelningen.

De betenden som riskerar att föranleda att oriktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen i samband med nummertilldelning och som i dag är straffria som skulle kunna kriminaliseras i ärenden om identitetsnummer är i första hand:

- Att lämna oriktiga uppgifter om kontaktadress och i vissa fall födelseort (i de fall endast uppgift om födelseland finns i identitetshandlingen som visas upp).
- Att lämna oriktig uppgift om sin anknytning till landet i samband med egen ansökan om identitetsnummer.

Om övriga uppgifter är korrekta och kontrolleras mot en giltig identitetshandling kommer det dock att vara ytterst svårt att upptäcka och leda i bevis att en person lämnat oriktig uppgift om födelseort eller adress. Om endast de uppgifterna är oriktiga är riskerna för att numret i senare led kan missbrukas små och det är svårt att nu se varför

en person skulle vilja lämna oriktiga uppgifter bara i dessa delar. Det är t.ex. inte möjligt att få ett till identitetsnummer bara genom att nästa gång uppge en annan adress eller en annan födelseort.

För att det ska vara motiverat att föreslå en ny straffbestämmelse bör det också finnas goda argument för att detta är ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet. Sedan folkbokföringsbrottet återinfördes 2018 och fram till mitten av december 2020 finns det, såvitt vi kunnat hitta, 41 brottmålsdomar avseende folkbokföringsbrott (de mål som prövats i två instanser har bara räknats en gång).²⁰ Samtliga domar avser oriktiga uppgifter i en flyttanmälan eller underlåtenhet att anmäla flytt. Det finns alltså inga domar som avser att oriktiga uppgifter lämnats i samband med att folkbokföring skett och personen tilldelats ett personnummer. Detta har troligtvis till viss del att göra med att det är svårupptäckt och att det svårligen låter sig göras utan att samtidigt använda falska identitetshandlingar eller liknande som gör att personen gör sig skyldig till ett allvarigare brott med strängare straffskala än folkbokföringsbrott. Att straffbestämmelsen om folkbokföringsbrott hittills aldrig har aktualiserats när personen ska identifiera sig talar enligt vår uppfattning emot att en sådan straffbestämmelse kommer att ge någon effekt i samband med tilldelning av identitetsnummer.

Att lämna oriktiga uppgifter till grund för identitetsnummer är precis som vid folkbokföring mycket klandervärt och det bör motverkas. Vi bedömer dock att en ny straffbestämmelse inte skulle ge tillräcklig effekt utöver de redan befintliga bestämmelserna. Det är därför inte motiverat att föreslå en ny straffbestämmelse.

Alternativ lösning

Vi föreslår alltså att något särskilt straffansvar som tar sikte på oriktiga uppgifter som lämnas till grund för beslut om identitetsnummer inte bör införas. Slutsatsen är inte självklar och vi har övervägt andra alternativ. Nedan följer våra överväganden i fråga om hur ett eventuellt straffansvar skulle kunna utformas.

²⁰ Utredningen har gjort egna sökningar i informationstjänsten JUNO.

Allmänt om utformningen

Ett alternativ till en särskild straffbestämmelse, som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen förordat i remissvar på departementspromemorian Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen,²¹ är att införa ett krav på att uppgifterna till grund för beslut om identitetsnummer och samordningsnummer ska lämnas på heder och samvete. Om en person trots ett sådant krav lämnar osann uppgift kan detta föranleda straffansvar för osann försäkran (15 kap. 10 § brottsbalken). En sådan lösning skulle också vara möjlig när det gäller oriktiga uppgifter som lämnas till grund för beslut om folkbokföring. I de fallen är personen själv skyldig att anmäla inflyttning eller flyttning inom landet. I samband med att en person folkbokförs kommer uppgifterna därför från den enskilde och det hade varit möjligt att föreskriva att dessa ska lämnas på heder och samvete. En annan lösning valdes dock i och med införande av folkbokföringsbrottet.

Ett eventuellt straffansvar för att lämna oriktiga uppgifter till grund för beslut om identitetsnummer och samordningsnummer bör likna folkbokföringsbrottet. En särskild rubricering har flera fördelar. Rubriceringen kan på ett enkelt sätt förmedla vilket beteende och i vilket sammanhang det är straffbart att lämna oriktiga uppgifter. Det blir också tydligare och enklare för allmänheten att förstå vilken typ av brott det är fråga om. Mot denna bakgrund bör därför brottet få en särskild rubricering. Det finns därför inte anledning att föreslå att uppgifter till grund för beslut om identitetsnummer eller samordningsnummer ska lämnas på heder och samvete. I stället bör uppgiftslämnandet, för det fall det ska kriminaliseras, omfattas av en särskild straffbestämmelse liknande den som gäller för folkbokföringsbrott.

Precis som gäller för folkbokföringsbrott bör endast uppsåtliga ageranden kriminaliseras. Det ska således vara fråga om ett beteende som innebär att man uppsåtligen lämnar oriktiga uppgifter till grund för beslut om identitetsnummer eller samordningsnummer. Avsikten är att i första hand komma till rätta med beteenden som innebär att man medvetet försöker undvika att folkbokföringsdatabasen ska innehålla korrekta uppgifter.

Som en ytterligare förutsättning för straffansvar för folkbokföringsbrott uppställs i fråga om lämnade uppgifter att gärningen ska innebära

²¹ Promemorian föregick prop. 2020/21:160 med samma namn.

fara i bevishänseende. Det ska alltså finnas en konkret fara för att folkbokföringsdatabasen inte kommer att återspegla de verkliga förhållandena för att handlingen ska vara straffbar. Sådan konkret fara föreligger om den oriktiga uppgiften sannolikt inte skulle upptäckas vid den normala rutinmässiga kontroll som folkbokföringsverksamheten vidtar. Någon konkret fara föreligger alltså t.ex. inte om den oriktiga uppgiften framstår som uppenbart felaktig.²² Ett sådant rekvisit bör också gälla vid en kriminalisering i nu aktuellt avseende.

Oriktiga uppgifter i en egen ansökan om identitetsnummer bör omfattas

Den som på egen hand vill ansöka om att tilldelas ett identitetsnummer ska i ansökan lämna uppgift om namn, kön, födelseid, födelseort, medborgarskap och kontaktadress. Sökanden ska också inställa sig personligen hos Skatteverket och vara skyldig att styrka sin identitet. Denna situation är på många sätt lik den som gäller för en person som efter inflyttning till landet ska anmäla detta och sedan inställa sig hos Skatteverket för identitetskontroll i samband med folkbokföring. I fall när den enskilde själv ansöker om tilldelning av identitetsnummer kan det heller inte råda någon tvekan om att personen är medveten om att uppgifterna som lämnas kan läggas till grund för beslut om identitetsnummer. Uppgifter som lämnas i en sådan ansökan bör därför omfattas av en eventuell straffbestämmelse.

Oriktiga uppgifter till grund för beslut om identitetsnummer i andra fall bör omfattas

För att en person ska kunna dömas för ett uppsåtligt brott bestående i att oriktiga uppgifter lämnas till grund för beslut om identitetsnummer krävs att personens uppsåt när uppgifterna lämnas omfattar just att de lämnas till grund för sådant beslut. Det är inte tillräckligt att personen i ett senare skede kommer till en sådan insikt. När en myndighet rekviderar ett identitetsnummer för en person är det inte alltid säkert att personen inledningsvis är medveten om att så sker. Uppgifterna som personen lämnat till rekviderande myndighet kan

²² Se *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 366.

därför ha lämnats utan att personen var medveten om att uppgifterna kunde läggas till grund för beslut om nummertilldelning. Ur den enskildes perspektiv lämnas uppgifterna troligen snarast i syfte att det aktuella ärendet ska kunna handläggas, t.ex. ett ärende om en välfärdsförmån hos Försäkringskassan. Även i de fall när personen faktiskt var medveten om att uppgifterna lämnades också till grund för beslut om identitetsnummer kan det vara förenat med svårigheter att leda i bevis att så var fallet. Därför kan det vara svårt att döma personen för ett uppsåtligt brott även om uppgifterna som lämnades var oriktiga. Vi har mot den bakgrunden övervägt om ett eventuellt straffansvar bör begränsas till att gälla endast i samband med egen ansökan om identitetsnummer.

Det kan dock förekomma att den myndighet eller det organ som begär nummertilldelningen informerat personen om att t.ex. ytterligare uppgifter behövs för att ett identitetsnummer ska kunna begäras. Den enskilde ska dessutom i samtliga fall²³ inställa sig personligen för identitetskontroll. Rutinerna vid den personliga inställelsen bör utformas så att personen på ett tydligt sätt informeras om syftet med identitetskontrollen och att personen vid mötet får lämna sina uppgifter med den insikten. Med en sådan rutin bör det enligt vår bedömning vara möjligt att säkerställa att eventuella oriktiga uppgifter som lämnas till grund för beslut om identitetsnummer också omfattas av uppgiftslämnarens uppsåt. Vi bedömer därför att ett straffansvar bör ta sikte på samtliga fall där uppgifterna lämnats till grund för beslut om identitetsnummer.

Uppgifter till grund för beslut om samordningsnummer bör inte omfattas

När det gäller uppgifter som lämnas till grund för tilldelning av samordningsnummer kommer situationen i fler fall än vid tilldelning av identitetsnummer vara sådan att personen inte är medveten om att uppgifterna lämnas till grund för beslut om sådant nummer. Uppgifterna kan också komma från annat håll än från den enskilde själv. Tilldelning av samordningsnummer kommer dessutom sällan att ha föregåtts av en identitetskontroll vid personligt möte. Det finns därför inte på samma sätt som vid tilldelning av identitetsnummer ett natur-

²³ Utom i sådana sällsynta undantagsfall som avses i 2 kap. 5 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

ligt tillfälle att säkerställa att den enskilde är medveten om i vilket syfte uppgifterna lämnas.

I de fall tilldelning av samordningsnummer får ske trots att identitetsuppgifterna inte styrkts (2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer) kommer det att vara än vanligare att personen som ska tilldelas numret inte är medveten om att uppgifterna kan ligga till grund för sådant beslut. Den rekvirerande myndigheten kan ha fått uppgifterna från någon annan, t.ex. i samband med att samordningsnummer tilldelas för beskattningsändamål eller för registrering i rättsväsendets system.

Incitamenten för att lämna felaktiga uppgifter torde dessutom inte vara lika starka i dessa fall eftersom samordningsnumren med våra förslag inte ska kunna användas på samma sätt i samhället som ett identitetsnummer. Felaktiga uppgifter om en person som tilldelats samordningsnummer får därför inte heller lika långtgående konsekvenser som beträffande identitetsnummer (eller personnummer).

Det är visserligen möjligt att t.ex. en person som är misstänkt för brott uppger oriktiga uppgifter i syfte att undkomma ansvar, eller för att få ett mildare straff än vad som hade varit fallet om lagföringen skedde under riktig identitet. Det är heller inte otänkbart att personen i sådana situationer är medveten om att uppgifterna kan läggas till grund för tilldelning av samordningsnummer. Om det uppmärksammas att en person dömts under felaktig identitet kan sådana uppgifter på begäran av åklagare rättas i domen i efterhand (30 kap. 13 § tredje stycket rättegångsbalken). Om den felaktiga identitetsuppgiften lett till att personen fått ett lindrigare straff än vad som annars varit fallet bör åklagaren också vidta åtgärder för att få påföljden ändrad (genom överklagande eller extraordinära rättsmedel).²⁴ Att personen under sådana förhållanden dessutom riskerar att dömas för ett brott på grund av att uppgifterna kan läggas till grund för samordningsnummer kan antas få begränsad effekt på ett sådant agerande. En person som inte vill bli lagförd eller beskattad i sin riktiga identitet kan dessutom helt låta bli att lämna några uppgifter.

Det ligger i samordningsnumrets natur att uppgifter kopplade till numret inte alltid är verifierade. Om en person lämnar felaktiga uppgifter till grund för beslut om samordningsnummer och i ett senare skede ska tilldelas ett identitetsnummer eller bli folkbokförd och till-

²⁴ Se t.ex. prop. 1989/90:71 om några processrättsliga frågor, s. 85.

delas ett personnummer kan oriktigt uppgiftslämnande i samband därmed omfattas av straffansvar.

Vi bedömer sammantaget att oriktiga uppgifter som lämnas till grund för beslut om samordningsnummer inte bör omfattas av en eventuell straffbestämmelse.

Underlåtenhet att anmäla ändrad kontaktadress bör inte omfattas

En person som har tilldelats ett identitetsnummer eller samordningsnummer och som har sin kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen ska anmäla ändringar av adressen till Skatteverket. Det finns således, likt vad som gäller för folkbokförda personer, en anmälningsskyldighet för personer med identitetsnummer och samordningsnummer om det finns en kontaktadress i folkbokföringsdatabasen.

En folkbokförd person kan ha skäl att underlåta att anmäla en flytt till en annan ort eller till ett annat land. Det kan handla om att en person som redan är folkbokförd på fastigheten inte ska bli av med sitt bostadsbidrag eller att personen själv inte vill bli av med välfärdsförmåner som kräver bosättning i landet. Det finns därför skäl att en sådan underlåtenhet ska vara kriminaliserad. Till skillnad från vad som gäller för en folkbokförd person finns det inga tydliga incitament för att underlåta att uppfylla sin anmälningsskyldighet för en person med identitetsnummer eller samordningsnummer, låt vara att en person kan ha en allmän önskan om att hålla sig undan från myndigheterna. Några rättsverkningar är däremot inte knutna till vilken kontaktadress som finns registrerad i folkbokföringsdatabasen om en person med sådana nummer. Snarare är det så att en person riskerar att få sitt nummer vilandeförklarat om den kontaktadress som finns i databasen inte går att använda för att nå personen. Således finns i stället incitament för att frivilligt fullgöra sin anmälningsskyldighet.

Många av dem som tilldelats samordningsnummer enligt tidigare regler vet heller inte om att de har ett nummer. Det är inte rimligt att det för dem ska vara straffbelagt att inte anmäla uppgift om ändrad kontaktadress. För ett underlåtenhetsbrott som det i så fall skulle vara fråga om krävs dessutom att gärningsmannen kände till att han eller hon hade en skyldighet att handla (se t.ex. rättsfallet NJA 2016 s. 702). Det skulle förstås vara förenat med stora svårigheter att leda i bevis att en person som tilldelats samordningsnummer enligt tidi-

gare och nu gällande regler kände till sin skyldighet. Någon information om tilldelningen har normalt inte skickats till den enskilde.

Ett annat problem som lyftes i samband med att reglerna om anmälningsskyldighet för personer med samordningsnummer infördes är att det utan aktuell adress blir förenat med stora svårigheter att komma i kontakt med personen och delge brottsmisstanke eller beslut om sanktioner.²⁵ Det kommer dessutom att vara mycket svårt att upptäcka och leda i bevis att en person uppsåtligt underlåtit att anmäla uppgift om ändrad kontaktadress. Sammantaget bedömer vi att ett eventuellt straffansvar inte bör omfatta den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Benämning, straffskala och gradindelning

Om en straffbestämmelse skulle införas bör den få en egen benämning, förslagsvis identitetsnummerbrott, och placeras i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Det finns inte skäl att identitetsnummerbrott ska ha en annan straffskala än folkbokföringsbrott. Straffskalan för identitetsnummerbrott bör därför bestämmas till böter eller fängelse i högst 6 månader, motsvarande vad som gäller folkbokföringsbrott.

I samband med att folkbokföringsbrott återinfördes bedömdes det finnas behov av ett grovt brott. Som exempel på när ett folkbokföringsbrott kan bedömas som grovt nämndes i förarbetena att en person har skaffat ett flertal falska identiteter som denne försöker få folkbokförda. Ett annat exempel som togs upp var att en person skaffat sig tillgång till utländska identiteter som i och för sig är riktiga, men försöker få dem folkbokförda i Sverige trots att personerna bakom identiteterna inte har för avsikt att bosätta sig i landet.²⁶ Sådana ageranden kan förekomma även avseende identitetsnummer. Det kan i och för sig även i detta sammanhang ifrågasättas om det är möjligt att göra detta utan att samtidigt göra sig skyldig till urkundsförfalskning eller brukande av falsk urkund (som har samma straffskala som grovt folkbokföringsbrott), eller till och med urkundsförfalskning, grovt brott (fängelse i lägst sex månader och högst sex år). Se t.ex. Stockholms

²⁵ Prop. 2020/21:160 *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 74 och departementspromemorian med samma namn, s. 71.

²⁶ Prop. 2017/18:145, *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen*, s. 118.

tingsrätts dom den 13 maj 2013 i mål B 14303-12 där en person dömdes för bl.a. grov urkundsförfalskning för att vid upprepade tillfällen och med hjälp av falska pass folkbokfört olika identiteter som således tilldelades personnummer. Även när falska handlingar används vid ett enskilda tillfälle kan det föranleda ansvar för brukande av falsk urkund, grovt brott (se t.ex. Jönköpings tingsrätts dom, 2019-02-11 i mål B 4997-18). Vi har mot den bakgrunden svårt att se i vilka situationer det skulle kunna bli aktuellt att döma någon för grovt identitetsnummerbrott. Någon fällande dom som avser grovt folkbokföringsbrott har heller ännu inte meddelats²⁷ vilket också talar mot att det finns ett behov av en sådan rubricering avseende ett eventuellt identitetsnummerbrott. Någon bestämmelse om grovt brott bedöms därför inte behövas.

Beträffande folkbokföringsbrott undantas ringa fall från straffansvar. Som exempel på ringa fall nämndes i förarbetena fel som i det närmaste är ursäktliga eller en i någon mån förståelig underlåten anmälningsskyldighet.²⁸ Vi har bedömt att ett eventuellt identitetsnummerbrott inte bör omfatta ansvar för underlåten anmälningsskyldighet avseende ändrad kontaktadress. För att straff enligt den föreslagna utformningen ska komma i fråga förutsätts att oriktiga uppgifter lämnats uppsåtligen och för normalgradsbrottet stadgas böter. Det är under sådana förhållanden svårt att se något fall där en gärning som består i att aktivt och uppsåtligen lämna oriktiga uppgifter kan bedömas som ringa. Någon bestämmelse om ringa fall bedöms därför inte behövas. En eventuell straffbestämmelse kan utformas enligt följande: Den som lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om identitetsnummer döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för identitetsnummerbrott till böter eller fängelse i högst sex månader.

17.4 Skatteverkets anmälningsskyldighet för brott utökas

17.4.1 Skatteverket är i vissa fall skyldigt att anmäla brott

I lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet finns bestämmelser om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. I 1 § regleras vilka typer av brott som denna verksamhet omfattar,

²⁷ Uppgiften från mitten av december 2020.

²⁸ *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 367.

den så kallade brottskatalogen. Den fullständiga brottskatalogen omfattar brott enligt följande bestämmelser:

1. Skattebrottslagen (1971:69),
2. 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005:551),
3. 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.,
4. 4 kap. 6 b §, 14 kap. 1–4 och 10 §§ och 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken, om gärningen avser uppgift eller handling i ärende hos Skatteverket,
5. 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet enligt
 - lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete,
 - lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, eller
 - lagen (2020:1066) om förfarandet vid skattereduktion för installation av grön teknik,
6. 11 kap. 5 § brottsbalken,
7. lagen (2014:836) om näringsförbud,
8. folkbokföringslagen (1991:481),
9. lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, och
10. lagen (2020:548) om omställningsstöd.

Skatteverket får medverka vid undersökning också i fråga om annat brott än som anges i brottskatalogen, om åklagaren anser att det finns särskilda skäl för det.

Skatteverkets skyldighet att anmäla brott regleras i 17 § skattebrottslagen (1971:69), 11 § folkbokföringsförordningen (1991:749) och i 18 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261).

Skatteverkets anmälningsskyldighet enligt skattebrottslagen

Så snart det finns anledning att anta att ett brott enligt skattebrottslagen har begåtts ska Skatteverket göra en anmälan till åklagare. Anmä-

lan får under vissa förutsättningar i stället göras till Skatteverkets skattebrottsenhet. Det är då fråga om så kallade förenklade brottsutredningar avseende sådan brottslighet som avses i 1 § första stycket lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Sådana utredningar får utföras i fall som avses i 23 kap. 22 § rättegångsbalken, om den misstänkte kan antas erkänna gärningen och har fyllt tjuogoett år.

Skatteverkets anmälningsskyldighet enligt folkbokföringsförordningen

Samtidigt som straffbestämmelsen om folkbokföringsbrott infördes den 1 juli 2018, infördes även en skyldighet för Skatteverket att anmäla sådana brott. En anmälan ska göras till Polismyndigheten eller till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till brott enligt 42 § folkbokföringslagen. Anmälan ska göras så fort det finns förutsättningar att inleda en förundersökning, det vill säga så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (se 23 kap. 1 § rättegångsbalken).

Om det inte finns skäl att anta att brottet kommer att leda till annan påföljd än böter får, under samma förutsättningar som gäller för skattebrott, anmälan göras till Skatteverkets skattebrottsenhet.

Om brottet inte kan antas medföra någon påföljd, så ska någon anmälan inte göras vare sig till Skatteverkets skattebrottsenhet eller till Polismyndigheten eller åklagare. Skatteverket ska heller inte göra någon anmälan om anmälan av något annat skäl inte behövs. Exempel på en sådan situation är när det står klart att anmälan redan har skett eller att Polismyndigheten eller åklagare på annat sätt redan har kännedom om det misstänkta brottet.

Skatteverkets anmälningsskyldighet enligt skatteförfarandeförordningen

För andra brott än brott enligt skattebrottslagen och folkbokföringslagen är Skatteverket skyldigt att göra en anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon gjort sig skyldig till

1. brott enligt 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005: 551),

2. brott enligt 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m.,
3. givande av muta enligt 10 kap. 5 b § eller grovt givande av muta enligt 10 kap. 5 c § brottsbalken,
4. bokföringsbrott eller grovt bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken,
5. brott enligt 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete eller lagen (2020:1066) om förfarandet vid skattereduktion för installation av grön teknik,
6. brott enligt 4 kap. 6 b §, 14 kap. 1–4 och 10 §§ eller 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken, om gärningen avser uppgift eller handling i ärende hos Skatteverket,
7. brott enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, eller
8. brott enligt lagen (2020:548) om omställningsstöd.

En anmälan ska dock inte göras om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något annat skäl inte behövs. Anmälan ska t.ex. alltså inte göras om åklagaren redan känner till det misstänkta brottet. Under samma förutsättningar som gäller för skattebrott och folkbokföringsbrott, får anmälan i stället för till åklagare göras till Skatteverkets skattebrottsenhet.

Anmälningsskyldigheten i 18 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen motsvarar (med undantag av de brott som det råder anmälningsskyldighet för enligt skattebrottslagen och folkbokföringslagen samt givande av muta enligt 10 kap. 5 b § eller grovt givande av muta enligt 10 kap. 5 c § brottsbalken) brottskatalogen i 1 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Skatteverket är inte skyldigt och får som huvudregel, på grund av sekretess, inte anmäla några andra brott än de som omfattas av anmälningsskyldigheten. I 10 kap. 24 och 27 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns sekretessbrytande regler som gör det möjligt för Skatteverket att i vissa fall bryta sekretessen och anmäla ett misstänkt brott som inte omfattas av anmälningsskyldigheten.

17.4.2 Vissa brott som uppmärksammas i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet omfattas inte av anmälningsskyldigheten

I 1 kap. 1 § skatteförfarandeförordningen anges att förordningen gäller vid tillämpningen av skatteförfarandelagen (2011:1244). Efter som skatteförfarandeförordningen endast gäller i beskattningsverksamheten, uppkommer ingen anmälningsskyldighet för Skatteverket när den aktuella brottsmisstanken avser en verksamhet som inte omfattas av skatteförfarandelagen utan av annan lagstiftning, t.ex. folkbokföringslagen.

Detta kan resultera i att Skatteverket har en anmälningsskyldighet vad gäller t.ex. osant intygande i 15 kap. 11 § brottsbalken om det är en misstanke som upptäcks i beskattningsverksamheten, men om samma misstanke uppstår inom folkbokföringsverksamheten, som inte regleras av skatteförfarandelagen, finns ingen sådan skyldighet. En brottsanmälan är då bara möjlig om de sekretessbrytande reglerna i 10 kap. 24 och 27 §§ offentlighets- och sekretesslagen kan tillämpas.

I propositionen *Utökade möjligheter för Skatteverket att bekämpa brott* (prop. 2018/19:12), redovisade regeringen olika exempel på hur de ytterligare brott enligt brottsbalken som då föreslogs ingå (och som numera ingår) i brottskatalogens fjärde punkt har anknytning till Skatteverkets verksamhet. De aktuella brotten i brottsbalken är olovlig identitetsanvändning (4 kap. 6 b §), urkundsförfalskning, förvanskning av urkund, grov urkundsförfalskning, hindrande av urkunds bevisfunktion och brukande av falsk urkund (14 kap. 1–4 och 10 §§), osann eller vårdslös försäkran, osant intygande och brukande av osann urkund, missbruk av urkund eller handling och förnekande av underskrift (15 kap. 10–13 §§).

I flera av exemplen ansågs dessa brott typiskt sett ha koppling till bl.a. Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Exempel på när olovlig identitetsanvändning eller missbruk av urkund eller handling kan aktualiseras är då en fysisk person utger sig för att vara en annan person genom att olovligen använda den personens identitetsuppgifter. Identiteten kan ha tagits över genom att falska eller ändrade handlingar har använts, vilket kan innebära att brotten urkundsförfalskning eller brukande av falsk urkund aktualiseras.²⁹ Problem med att falska upp-

²⁹ Prop. 2018/19:12 *Utökade möjligheter för Skatteverket att bekämpa brott*, s. 12.

gifter lämnas i syfte att få samordningsnummer beskrivs i Vårdförbrottsutredningen.³⁰

Fysiska personer kan använda falska eller förvanskade urkunder i kontakten med Skatteverket, t.ex. i samband med folkbokföring eller tilldelning av samordningsnummer, vilket kan aktualisera brotten urkundsförfalskning eller brukande av falsk urkund. Syftet kan vara att få en eller flera falska identiteter registrerade. Dessa personer kan sedan med hjälp av dessa falska identiteter exempelvis uppbära oberättigade bidrag eller bedriva näringsverksamhet under en falsk identitet. Detta kan vara ett led i eller leda fram till bl.a. bidragsbrott, bedrägeri, skattebrott eller bokföringsbrott.

Falska eller förvanskade hyresavtal kan också uppvisas i kontakten med Skatteverket i syfte att få en felaktig folkbokföringsadress registrerad vilket kan aktualisera brotten urkundsförfalskning, brukande av falsk urkund eller osant intygande. Detta kan t.ex. vara ett led i folkbokföringsbrott eller bidragsbrott.³¹

Urkundsförfalskning, brukande av falsk urkund och osant intygande kan även aktualiseras om fysiska personer använder falska eller förvanskade urkunder i samband med att en myndighet behöver rekvidrera ett samordningsnummer för personen från Skatteverket. Näringsverksamhet kan sedan bedrivas under åberopande av det felaktigt tilldelade samordningsnumret vilket kan innebära urkundsförfalskning, osant intygande eller brukande av osann urkund. Detta kan leda fram till bl.a. skattebrott, bokföringsbrott, bedrägeri och miljöbrott som kan vara svåra att knyta till den ansvariga personen.³²

Om en person i skriftlig handling, under heder och samvete, eller i annan försäkran lämnar osanna uppgifter eller tiger om sanningen kan det föranleda brotten osann eller vårdslös försäkran. En sådan försäkran kan exempelvis ske om en person i samband med hindersprövning (som sker inom folkbokföringsverksamheten) intygar att han eller hon aldrig varit gift trots att det inte stämmer. En person kan också förneka sin underskrift på en urkund (förnekande av underskrift).³³

Bestämmelsen i 1 § första stycket 4 lagen om Skatteverkets brottbekämpande verksamhet tar sikte på fall där den brottsliga gärningen avser uppgift eller handling som förekommer i ärende hos Skattever-

³⁰ *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 248 och 293.

³¹ Prop. 2018/19:12, *Utökade möjligheter för Skatteverket att bekämpa brott*, s. 12.

³² A.a., s. 12.

³³ A.a., s. 13.

ket. Som exempel nämns i motiven när brottet har begåtts just i samband med folkbokföring eller skatteregistrering.³⁴

17.4.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Skatteverkets anmälningsskyldighet enligt folkbokföringsförordningen ska utökas. Om gärningen avser uppgift eller handling i ärende hos Skatteverket ska anmälningsskyldigheten även omfatta brotten olovlig identitetsanvändning, urkundsförfalskning, förvanskning av urkund, grov urkundsförfalskning, hindrande av urkunds bevisfunktion och brukande av falsk urkund samt osann försäkran, osant intygande, brukande av osann urkund, missbruk av urkund, missbruk av handling eller förnekande av underskrift.

Motsvarande anmälningsskyldighet ska införas i förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Av motiven till 1 § första stycket 4 lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet framgår att syftet med bestämmelsen var att utöka den brottsbekämpande verksamheten inom verket med ett flertal uppräknade brott som regleras i brottsbalken. De aktuella brotten ansågs ha anknytning till Skatteverkets övriga verksamhet, däribland folkbokföringsverksamheten.

På grund av att skatteförfarandeförordningen endast gäller i beskattningsverksamheten, uppkommer ingen anmälningsskyldighet enligt 18 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen för verksamheter inom Skatteverket som inte omfattas av skatteförfarandelagen utan av annan lagstiftning. För att 1 § första stycket 4 lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska få avsedd effekt, finns det behov av att införa en motsvarande anmälningsskyldighet för folkbokföringsverksamheten som redan gäller för skatteförfarandet. De nya bestämmelserna bör läggas till i 11 § folkbokföringsförordningen och i 14 § förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

³⁴ A.a., s. 25.

18 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

18.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Förslaget om ändring i förordningen om viss gemensam offentlig service ska träda i kraft den 1 januari 2022. Övriga författningsförslag ska träda i kraft den 1 januari 2023.

För att förslagen i största möjliga utsträckning ska kunna leda till färre fel i folkbokföringen och säkrare identitets- och samordningsnummer, bör de träda i kraft så snart det är möjligt. Tiden för ikraftträdande är emellertid beroende av den tid som krävs för remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet, inhämtande av Lagrådets yttrande och riksdagsbehandling. Förslagen förutsätter i flera fall dessutom anpassning hos myndigheterna och ett omställningsarbete, framförallt för Skatteverket men även för övriga myndigheter, kommuner och privata aktörer som använder sig av nuvarande system för samordningsnummer. Även förslagen om möjlighet till kontroll av biometriska uppgifter i handlingar kräver teknisk anpassning som kan vara tidskrävande. Därutöver kräver förslagen i vissa fall informationsinsatser och utbildning av personal. Vi bedömer mot denna bakgrund att förslagen bör kunna träda i kraft den 1 januari 2023.

Vi har i avsnitt 13.3.5 behandlat en skrivelse från Försäkringskassan som regeringen överlämnat till utredningen. Försäkringskassan hemställer i skrivelsen att 3 § förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service ändras och att förändringen bör ske snarast möjligt och inte kan avvakta ikraftträdandet av utredningens övriga förslag. Eftersom vi bedömer att det behövs en författningsändring för att identitetskontroller ska kunna genomföras vid Statens servicecenters servicekontor gör vi samma bedömning som Försäkringskassan och

föreslår att förslaget i den delen ska träda i kraft redan den 1 januari 2022.

18.2 Övergångsbestämmelser

18.2.1 Samordningsnummer som tilldelats enligt nuvarande bestämmelser

Utredningens förslag: Samordningsnummer som tilldelats trots att det råder osäkerhet om identiteten ska i samband med ikraftträdandet av de nya reglerna markeras med ”osäkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen. Samordningsnummer som tilldelats enligt tidigare huvudregeln (fastställd identitet) ska markeras med ”säkra uppgifter”.

Personer som tilldelats ett samordningsnummer efter egen ansökan ska i samband med ikraftträdandet tilldelas ett identitetsnummer.

”Ostyrkta” samordningsnummer

Det finns ett mycket stort antal samordningsnummer som tilldelats trots att det råder osäkerhet om identiteten (”ostyrkta” samordningsnummer) som fortfarande kan användas i folkbokföringsdatabasen. Samordningsnummer ska förklaras vilande vid utgången av det femte kalenderåret efter det att numret tilldelades om någon anmälan om förnyelse inte kommit in vid den tiden (18 d § folkbokföringslagen [1991:481]). En stor del av de ”ostyrkta” samordningsnumren kommer därför att förklaras vilande med tiden.

För att informationen i folkbokföringsdatabasen redan i samband med ikraftträdandet av våra förslag ska bli enhetlig bör de ”ostyrkta” numren markeras på samma sätt som samordningsnummer som kommer att tilldelas med stöd av 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. De bör alltså markeras med ”osäkra uppgifter”. Någon särskild reglering för att möjliggöra detta bedöms inte behövas.

Samordningsnummer som ansetts styrkta eller fastställda

Den identitetskontroll som ligger bakom de samordningsnummer som tilldelats enligt hittillsvarande regler där identiteten ansetts fastställd når oftast inte upp till vad som enligt våra förslag krävs för tilldelning av identitetsnummer trots att samordningsnumren kallats för ”styrkta”. Personlig inställelse har sällan varit en del av identitetskontrollen och olika bedömningar kan ha gjorts vid olika myndigheter. Det har heller inte på något sätt registrerats hur uppgifterna eller identiteten styrkts (annat än i vissa fall vilka handlingar som legat till grund för bedömningen). Man kan därför inte dra slutsatsen att identiteten har styrkts på det sätt som krävs för tilldelning av identitetsnummer. Det är således inte aktuellt att omvandla dessa samordningsnummer till identitetsnummer.

Identitetskontrollen i samband med tidigare tilldelade styrkta eller fastställda samordningsnummer kan närmast jämföras med vad som enligt våra förslag även i fortsättningen krävs för tilldelning av samordningsnummer enligt huvudregeln. Vissa åtgärder vidtas dock även för att få en säkrare kontroll i samband med tilldelning av samordningsnummer. Skatteverket ska t.ex. som huvudregel ansvara för att bedöma om identitetsuppgifterna styrkts. Tidigare tilldelade samordningsnummer kan därför i vissa fall hålla en sämre kvalitet än de som tilldelas efter att våra förslag införts. Vi bedömer dock att den kontroll som föregått ett sådant nummer ligger så nära vad som ska krävas enligt våra förslag att numren bör markeras på samma sätt. Samordningsnummer som tilldelats enligt hittillsvarande regler där identiteten bedömts fastställd bör därför markeras med ”säkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen. Någon särskild reglering avseende detta bedöms inte behövas.

Samordningsnummer som tilldelats efter egen ansökan

Sedan den 18 juni 2021 kan en enskild tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan. För att tilldelas ett sådant nummer måste den enskilde inställa sig personligen hos Skatteverket för att styrka sin identitet (18 a § andra stycket 2 folkbokföringslagen). De krav som ställs på identitetskontrollen för att tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan motsvarar alltså i stort den kontroll som enligt våra förslag krävs för att tilldelas ett identitetsnummer. Vi föreslår dock också att biometriska uppgifter i vissa identitetshandlingar ska få kon-

trolleras i samband med tilldelning av identitetsnummer. Identitetsnumret blir därför i det avseendet ännu säkrare än ett samordningsnummer som tilldelats efter egen ansökan enligt hittillsvarande regler.

Ett samordningsnummer som tilldelats efter egen ansökan kommer inte att vara lika användbart som ett identitetsnummer, trots att kraven på identitetskontrollen är likartad. För en enskild som tilldelats ett samordningsnummer efter egen ansökan skulle det bli svårbegripligt om det krävs en ny ansökan med personlig inställelse för att tilldelas ett identitetsnummer. De personer som tilldelats ett samordningsnummer efter egen ansökan bör därför enligt vår uppfattning tilldelas ett identitetsnummer i samband med ikraftträdandet av våra förslag, trots att det inte funnits möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter i handlingar i samband med tilldelning av samordningsnumret. Det riskerar heller inte att försämra identitetsnumrets status eftersom i princip lika höga krav ställts på identitetskontrollen vid tilldelning av samordningsnumret. Om det finns ett fortsatt behov av identitetsnumret och en förnyelse blir aktuell vid utgången av femårsfristen kommer personen att behöva inställa sig personligen på nytt och det finns då möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter i identitetshandlingar (se avsnitt 15.5). En övergångsbestämmelse till folkbokföringslagen som anger att personer som tilldelats samordningsnummer efter egen ansökan ska tilldelas ett identitetsnummer föreslås därför.

En person som på så sätt tilldelas ett identitetsnummer bör få information om detta från Skatteverket, jfr avsnitt 15.6.2.

18.2.2 Ärenden om tilldelning av samordningsnummer som inte avgjorts vid ikraftträdandet

Utredningens förslag: En egen ansökan om samordningsnummer som ännu inte avgjorts vid ikraftträdandet av de nya bestämmelserna ska behandlas som en ansökan om identitetsnummer.

Utredningens bedömning: En begäran om samordningsnummer från en myndighet eller ett annat organ som ännu inte avgjorts vid ikraftträdandet av de nya bestämmelserna ska handläggas enligt den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. Några övergångsbestämmelser behövs därför inte.

Vi föreslår att författningsändringarna som följer av våra förslag ska träda i kraft den 1 januari 2023. Vid den tidpunkten kommer det troligen att finnas ett antal ansökningar om samordningsnummer som kommit in till Skatteverket, men som vid den tidpunkten ännu inte har avgjorts. Detsamma gäller med begäranden om tilldelning av samordningsnummer från myndigheter eller andra organ. Det kan därför finnas anledning att i övergångsbestämmelser särskilt reglera vad som ska gälla i dessa situationer.

Egen ansökan om samordningsnummer

För att en person ska tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan ställs i stort sett samma krav som vid en ansökan om tilldelning av identitetsnummer. Våra förslag om att man ska få kontrollera biometriska uppgifter i handlingar i samband med den personliga inställelsen skiljer sig dock från vad som gäller vid en egen ansökan om samordningsnummer. Den som tilldelats ett samordningsnummer efter egen ansökan ska enligt de föreslagna övergångsbestämmelserna tilldelas ett identitetsnummer i samband med ikraftträdandet (se avsnitt 18.2.1). Det framstår därför inte som lämpligt att en person som själv ansökt om ett samordningsnummer ska tilldelas ett sådant efter ikraftträdandet av nya regler. Det mest ändamålsenliga är i stället enligt vår bedömning att en sådan ansökan behandlas som en ansökan om ett identitetsnummer i enlighet med de regler vi föreslagit. Detta bör framgå av en övergångsbestämmelse till den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Begäran om samordningsnummer

En begäran om tilldelning av samordningsnummer som kommit in till Skatteverket före ikraftträdandet innebär att rekvirenten bedömt om identiteten är fastställd eller inte. Med våra förslag ska det ankomma på Skatteverket att bedöma om de identitetsuppgifter som krävs är styrkta eller inte innan ett samordningsnummer kan tilldelas. För att alla samordningsnummer som tilldelas efter ikraftträdandet där identitetsuppgifterna styrkts ska hålla samma kvalitet och att det inte i något avseende ska behöva göras skillnad mellan dem är det mest ändamålsenliga enligt vår bedömning att ärenden om tilldelning av sam-

ordningsnummer handläggs enligt nya regler, även om begäran kom in till Skatteverket före ikraftträdandet. På så sätt kan också alla nummer markeras på samma sätt i folkbokföringsdatabasen (säkra eller osäkra uppgifter). Detta innebär visserligen att Skatteverket måste göra en ny bedömning av om identitetsuppgifterna är styrkta eller inte, trots att rekvisenten redan bedömt att de är fastställda. Detta kan dock inte antas medföra något nämnvärt merarbete, inte minst med tanke på att antalet ärenden som detta avser kan antas vara begränsat. Eftersom de nya reglerna ska gälla vid handläggningen krävs ingen särskild övergångsbestämmelse.

18.2.3 Förnyelse och vilandeförklaring

Identitetsnummer som tilldelas med stöd av övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Vid tillämpningen av bestämmelsen i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer om att ett identitetsnummer ska förklaras vilande om någon ansökan om förnyelse inte har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år identitetsnumret tilldelades, ska en person som har tilldelats ett sådant nummer med stöd av övergångsbestämmelser anses ha tilldelats numret samma år som det bakomliggande samordningsnumret tilldelades.

Enligt våra förslag till övergångsbestämmelser i avsnitt 18.2.1 ovan ska en person som tilldelats ett samordningsnummer efter egen ansökan tilldelas ett identitetsnummer i samband med ikraftträdandet. Dessa nummer kommer därför att tilldelas den 1 januari 2023. Det bakomliggande samordningsnumret kan dock ha tilldelats från och med den 18 juni 2021 och således vara något år gammalt när identitetsnumret tilldelas. Enligt våra förslag ska ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer förklaras vilande bl.a. om inte någon ansökan eller anmälan om förnyelse har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades. Detta gäller redan nu beträffande samordningsnummer.

Det är enligt vår mening inte lämpligt att femårsfristen för förnyelse förlängs i samband med att personen tilldelas ett identitetsnummer

med stöd av övergångsbestämmelserna. Detta särskilt eftersom det först vid förnyelse av ett sådant nummer kommer att vara möjligt att kontrollera biometriska uppgifter i identitetshandlingar. I stället bör samma tidsfrist för förnyelse gälla som för det ursprungliga samordningsnumret. Det föreslås därför en övergångsbestämmelse till den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. Bestämmelsen innebär att vid tillämpning av reglerna om vilandeförklaring ska en person som tilldelats ett identitetsnummer med stöd av övergångsbestämmelserna anses ha tilldelats numret det år det bakomliggande samordningsnumret tilldelades.

TP-nummer

Utredningens förslag: Vid tillämpningen av bestämmelsen i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer om att ett personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring ska förklaras vilande om någon anmälan om förnyelse inte har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades ska personnumret anses ha tilldelats år 2018.

Om TP-nummer utan inskränkning skulle omfattas av bestämmelserna om vilandeförklaring skulle det innebära att samtliga nummer skulle förklaras vilande redan i samband med ikraftträdandet. Det finns ett antal personer vars TP-nummer fortfarande behövs och där det inte finns grund för att ändra numrets status. Vid tillämpningen av reglerna om vilandeförklaring för TP-nummer föreslås därför att TP-numren ska anses ha tilldelats år 2018. Innebörden av detta blir att ett TP-nummer ska förklaras vilande om någon anmälan om förnyelse inte har kommit in vid utgången av 2023. En sådan anmälan kan endast göras av den som kan begära tilldelning av samordningsnummer, och alltså inte den enskilde själv (jfr 3 kap. 2 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer). Om den enskilde som har ett TP-nummer för egen del har ett behov av en säker identitetsbeteckning kan personen i stället ansöka om ett identitetsnummer.

18.2.4 Folkbokföring under rubriken utan känd hemvist

Utredningens förslag: Äldre föreskrifter i 21 § folkbokföringslagen ska gälla beträffande den som före ikraftträdandet folkbokförts under rubriken utan känd hemvist.

Enligt nuvarande regler ska den som oavbrutet under två år saknat känd hemvist avregistreras som försvunnen. Vi föreslår i avsnitt 5.6.3 att folkbokföring under rubriken utan känd hemvist ska slopas och att den som inte kan knytas till en fastighet eller kommun och inte heller är utvandrad ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. Drygt 6 000 personer var folkbokförda utan känd hemvist år 2020. När våra förslag träder i kraft den 1 januari 2023 kommer således ett antal personer att vara folkbokförda under rubriken utan känd hemvist och ha en löpande tvåårsfrist. Utan en särskild övergångsreglering kommer dessa vid ikraftträdandet att omedelbart avregistreras från folkbokföringen. Vi menar emellertid att det är lämpligare att de nya reglerna om omedelbar avregistrering gäller först för dem som efter ikraftträdandet konstateras inte kan knytas till vare sig en fastighet eller kommun. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse med den innebörden.

18.2.5 Överklagande

Utredningens förslag: Äldre föreskrifter i folkbokföringslagen om överklagande ska gälla för överklagande av beslut som meddelats före ikraftträdandet.

Vi föreslår förändringar i möjligheten att överklaga vissa beslut. Det kommer t.ex. inte längre att vara möjligt att överklaga beslut om tilldelning av samordningsnummer efter ikraftträdandet. Sådana beslut som meddelats före ikraftträdandet, och som när de meddelades kunde överklagas bör enligt vår uppfattning kunna överklagas i enlighet med äldre föreskrifter. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse med den innebörden.

19 Konsekvenser

19.1 Inledning

I 14 § kommittéförordningen (1998:1474) anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska också dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska en finansiering föreslås. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen, ska enligt 15 § kommittéförordningen konsekvenserna i det aktuella avseendet anges i betänkandet.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska, enligt 15 a § kommittéförordningen, förslagens kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt 16 § kommittéförordningen anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.

Enligt utredningsdirektiven ska vi säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som unionslagstiftningen och nationell lagstiftning ställer när det gäller att garantera den fria rörligheten för personer inom EU och EES. Vi ska även säkerställa att den behandling av personuppgifter som förslagen medför är förenlig med Europaparlamentets och rådets förordning (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 (allmän dataskyddsförordning) och annan relevant dataskyddsrättslig lagstiftning. De förslag som lämnas ska också förebygga och motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Vi ska vidare enligt utredningsdirektiven beskriva och beräkna de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen inklusive offentligfinansiella och eventuella budgetära konsekvenser för berörda myndigheter. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det offentliga ska vi föreslå hur dessa ska finansieras. Vi ska även redovisa förslagets konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Vidare ska vi ange konsekvenser för enskilda och för företag i form av kostnader och ökade administrativa bördor samt om förslagen får några konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv.

19.2 Utredningens uppdrag och förslag

Utredningen har haft i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder som tillgodoser att folkbokföringen i största möjliga utsträckning innehåller korrekta uppgifter och lämna förslag om ett säkrare system för samordningsnummer som ökar numrens användbarhet i samhället.

19.2.1 Förslagen om stärkt kvalitet i folkbokföringen

För att stärka kvaliteten i folkbokföringen föreslår vi bl.a. att Skatteverkets möjlighet att utföra kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning ska utvidgas. Skatteverket föreslås också, om det finns särskilda skäl, få besluta om kontrollbesök avseende en fastighet eller lägenhet för att kontrollera bosättningsförhållandena på platsen. Vissa regler om identifiering och underrättelse vid och inför ett kontrollbesök föreslås. För att komma till rätta med den olägenhet som det kan innebära att någon felaktigt är folkbokförd på en fastighet eller lägenhet som någon annan t.ex. äger eller hyr, föreslår vi att Skatteverket i sådana fall som huvudregel ska kunna besluta att personen i stället ska anses vara bosatt på sin tidigare folkbokföringsort, men inte på viss fastighet intill dess att något annat har beslutats. Vi föreslår att en person som i en bosättningsutredning inte kan knytas till

en fastighet eller kommun och inte heller är utflyttad, ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. Förslaget innebär alltså att folkbokföring under rubriken utan känd hemvist slopas. Vi föreslår även att gallringsfristen för uppgifter i SPAR om en person som avregistreras från folkbokföringen på grund av utflyttning förlängs till fem år samt vissa förslag som rör anmälan om behov av att uppgifterna kvarstår.

19.2.2 Förslagen om stärkt identitetskontroll vid folkbokföring

För att stärka identitetskontrollen när en person anmäler flytt till Sverige, föreslår vi att den som lämnar sådan anmälan ska inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll. Vid identitetskontrollen ska den som har ett pass, identitetskort eller en motsvarande handling på begäran överlämna handlingen för kontroll. Den som har ett uppehållstillståndskort ska på begäran överlämna detta. Detsamma föreslås gälla för den som redan är folkbokförd och som begär ändring av en uppgift om sin identitet när Skatteverket begärt att uppgiften ska styrkas vid personlig inställelse.

19.2.3 Förslagen om kontroll av biometriska uppgifter

För att ytterligare stärka identitetskontrollen i samband med flytt till landet och vid tilldelning av identitetsnummer, lämnar vi förslag som innebär att Skatteverket ges möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter som finns lagrade i de handlingar som enligt våra förslag ska överlämnas vid kontrollen. Den som är föremål för identitetskontroll ska vara skyldig att på begäran låta Skatteverket ta fingeravtryck och en ansiktsbild i digitalt format. Samma sak föreslås gälla om en person efter att ha registrerats i folkbokföringsdatabasen vill ändra en uppgift om sin identitet och Skatteverket har begärt att uppgiften ska lämnas vid personlig inställelse. Kontroll av fingeravtryck ska inte utföras på barn under sex år eller på personer som är permanent fysiskt förhindrade att lämna fingeravtryck. Ansiktsbild, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa får behandlas i folkbokföringsdatabasen men ska omedelbart förstöras när kontrollen har genomförts. Eftersom vi under utredningens gång har identifierat ett behov av ytterligare utredning beträffande frågan om en mer

övergripande identitetsförvaltning där biometriska uppgifter utgör ett viktigt inslag, är det vår bedömning att en statlig utredning bör tillsättas för att utreda frågan om en mer sammanhållen identitetsförvaltning i Sverige.

19.2.4 Förslagen om utökat informationsutbyte

Vi lämnar ett flertal förslag som innebär att vissa myndigheter ska vara skyldiga att på begäran lämna uppgifter till Skatteverket för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Uppgiftsskyldigheten ska begränsas till uppgifter som behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen och bör i regel ske genom utlämnande på medium för automatiserad behandling. På begäran av Skatteverket ska Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Arbetsförmedlingen och Kronofogdemyndigheten lämna uppgift om adress och andra kontaktuppgifter. Vilka ytterligare uppgifter som respektive myndighet ska lämna till Skatteverket framgår av 8 kap.

Vi föreslår även att Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas underrättelseskyldighet till Skatteverket avseende beslut om avvísning eller utvisning ska gälla oavsett om beslutet förenats med återreseförbud och att Migrationsverket ska underrätta Skatteverket om ett uppehållstillstånd har återkallats genom lagakraftvunnet beslut. Vidare föreslås att underrättelseskyldigheten i samband med utvisning, avvísning och återkallade eller utgångna uppehållstillstånd ska gälla i samtliga fall, inte bara för folkbokförda personer.

19.2.5 Förslagen om dataanalyser och urval

För att Skatteverket på bästa sätt ska kunna verka för att felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen upptäcks och förhindras, föreslår vi en ny ändamålsbestämmelse och en bestämmelse i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (folkbokföringsdatabaslagen) där det klart ska framgå att analyser och urval får genomföras. Vi föreslår även att det av förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket ska framgå att Skatteverket genom analys- och urvalsverksamhet ska verka för att

felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen upptäcks och förhindras. För de uppgifter som samlas in för analys och urval föreslås en särskild uppgiftssamling, analys- och urvalsdatabasen. Vi föreslår även en rad bestämmelser som syftar till att minska det intrång i den personliga integriteten som vi bedömer att uppgiftsbehandlingen innebär. Det föreslås exempelvis sökbegränsningar, dokumentation av sökbegrepp, rutiner för användningen av sökbegrepp, rutiner för hur urvalsmodeller får utformas, en särskild bestämmelse om dokumentering, särskilda gallringsregler och sekretessbestämmelser.

19.2.6 Förslagen om samordningsnummer

För samordningsnummer föreslås en rad åtgärder som avser att göra systemet säkrare. Till skillnad från vad som gäller i dagsläget föreslås att Skatteverket ska ansvara för kontrollen av identitetsuppgifter i samband med tilldelning av samordningsnummer. Samordningsnummer ska markeras med ”säkra uppgifter” eller ”osäkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen beroende på om samtliga identitetsuppgifter styrkts eller inte. Vidare föreslås att möjligheten för enskilda att ansöka om samordningsnummer tas bort. Även kravet på att ett samordningsnummer ska behövas för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer tas bort. En skyldighet för så gott som samtliga myndigheter att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift om en person med identitetsnummer eller samordningsnummer är oriktig eller ofullständig föreslås. Samordningsnummer föreslås på begäran av Migrationsverket få tilldelas en person som beviljats arbetstillstånd, även om behov av numret inte finns i myndighetens verksamhet. Vid beslut om arbetstillstånd som är kortare än 12 månader, föreslår vi att Migrationsverket ska begära ett samordningsnummer till den som beviljats arbetstillstånd, förutsatt att personen inte sedan tidigare har ett personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer. Vidare föreslås att Migrationsverket i samband med att asylansökan kommer in till verket ska begära samordningsnummer till den asylsökande, såvida inte ansökan bedöms uppenbart ogrundad eller om det finns särskilda skäl att inte begära tilldelning. Samordningsnummer ska få tilldelas en asylsökande person på begäran av Migrationsverket även om behov av numret inte finns i Migrationsverkets

verksamhet. Förstärkt sekretess föreslås gälla i ärende om tilldelning av samordningsnummer för asylsökande för uppgift om en enskilds personliga förhållanden och, i samtliga fall, för uppgift om grunden för tilldelning av samordningsnummer.

19.2.7 Förslagen om ett nytt identitetsnummer

Vi föreslår att det vid sidan av personnumret ska införas en ny identitetsbeteckning – identitetsnumret. Identitetsnumret ska kunna tilldelas en person som inte är eller har varit folkbokförd och som genomgått en säker identitetskontroll där styrkt identitet vid personlig inställelse är ett krav för att få ett sådant nummer. Identitetsnumret ska utformas på samma sätt som samordningsnumret, men med ett tillägg om 70 på positionen för månad. Det nya identitetsnumret ska tillsammans med samordningsnummer regleras i en ny lag. Lagen ska kompletteras med en förordning. De bestämmelser som finns i de författningar som i dag reglerar samordningsnummer förs i vissa delar med i huvudsak oförändrat innehåll in i den nya lagen eller i den nya förordningen.

19.2.8 Förslagen om utökad anmälningsskyldighet till Polismyndigheten och åklagare

På det brottsbekämpande området föreslår vi att Skatteverkets anmälningsskyldighet till Polismyndigheten eller åklagare enligt 11 § folkbokföringsförordningen utökas till att omfatta även ett flertal brott i brottsbalken.

19.3 Alternativa lösningar

Alternativa lösningar har övervägts och redovisas i olika delar av betänkandet. Vi har exempelvis övervägt och utformat preliminära förslag avseende olika alternativ till systemet med samordningsnummer. Vi har föreslagit att en ny identitetsbeteckning, identitetsnumret, som kan tilldelas efter en jämfört med i dag starkare identitetskontroll införs. Ett alternativ som övervägts är att samordningsnummer tilldelas i samtliga fall och att de markeras i tre olika säkerhetsnivåer i

folkbokföringsdatabasen. Ett annat alternativ är att de som styrkt sin identitet tilldelas personnummer och att samordningsnumret får tillgodose behov av nummertilldelning i övriga fall. Vi har även övervägt att införa en ny personbeteckning som förslagsvis kallas administrationsnummer, som kan tilldelas personer trots att identiteten är helt ostyrkt. I 13 kap. lämnas förslag om hur identitetsnumret ska utformas. Vi föreslår att identitetsnumret ska utformas på samma sätt som samordningsnumret, men med ett tillägg om 70 på positionen för månad. Vi har övervägt och redovisat flera olika alternativa lösningar på hur numret kan utformas, bl.a. har ett alfanumeriskt nummer övervägts. Ett sådant nummer har fördelen att det på ett tydligt sätt skulle skilja sig från person- samordnings- och organisationsnummer. En sådan lösning skulle emellertid innebära mycket stora omställningskostnader för myndigheternas datasystem och kan antas bli mycket kostsamt. Vi har också övervägt ett nummer inspirerat av Skatteverkets s.k. GD-nummer, ett internt registreringsnummer för bl.a. beskattningsändamål. Ett nummer som liknar GD-numret kan potentiellt sammanblandas med ett organisationsnummer och bär heller ingen information om personens födelsetid. Vi har även övervägt ett nummer med ytterligare siffror och ett informationslöst nummer. Båda dessa alternativ skulle emellertid föranleda mycket höga kostnader för att ställa om it-systemen. Vi har också övervägt om identitetsnumret kan utformas på samma sätt som ett samordningsnummer. En sådan lösning minimerar omställningskostnaderna men numret blir mycket svårt att särskilja från samordningsnumret.

19.4 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna

Förslagen om stärkt kvalitet och identitetskontroll i folkbokföringen

Vi föreslår att den som ska anmäla flytt till Sverige ska inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll. Skatteverkets rutiner innebär redan nu att personlig inställelse normalt krävs vid anmälan om flytt till Sverige. Att en sådan bestämmelse förs in i lagen innebär alltså ingen ytterligare uppgift för Skatteverket. Däremot kan förslagen medföra vissa utvecklings- och anpassningskostnader till följd av ökade krav på förmågan att granska dokument och att identifiera personer. Skatteverket har uppskattat dessa kostnader till 10 miljo-

ner kronor och en ökad kostnad per år med cirka 1 miljon kronor. I praktiken kommer identitetskontrollen att ske vid något av Statens servicecenters (SSC) servicekontor. Enligt myndighetens regleringsbrev för år 2021 får SSC ta ut avgifter för de serviceavtal som myndigheten ingår med andra myndigheter för att utföra deras uppgifter enligt lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service. Att utföra identitetskontroller för Skatteverkets räkning bör därför inte innebära tillkommande kostnader för SSC.

Våra förslag rörande åtgärder vid felaktig folkbokföring på annans fastighet eller lägenhet och förslagen om utökad möjlighet att genomföra kontrollbesök medför enligt Skatteverket vissa utvecklingskostnader som emellertid inte är högre än att de bör rymmas inom befintliga anslag.

Vi föreslår att den som avregistrerats som utvandrad enligt 20 § folkbokföringslagen efter fem år ser ett fortsatt behov av att uppgifter inte gallras i SPAR eller vill att gallrade uppgifter ska återinföras, ska ha möjlighet att anmäla detta till Skatteverket. För Skatteverkets del kan förslaget innebära fler ärenden. Eftersom det rimligen bör röra sig om en mycket begränsad arbetsuppgift, torde även det förslaget rymmas inom befintliga anslag.

Förslagen om kontroll av biometriska uppgifter

Vi föreslår att Skatteverket ska få möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter i handlingar i samband med identitetskontroll vid folkbokföring på grund av flytt till Sverige och vid tilldelning av identitetsnummer. För att kunna genomföra kontrollen behövs teknisk utrustning. Den vars identitet ska kontrolleras kommer i regel att inställa sig vid något av de servicekontor som drivs i Statens servicecenters regi. Där hanteras i dag bl.a. anmälan om flyttning till Sverige och utfärdande av id-kort på uppdrag av Skatteverket. På servicekontoren finns cirka 80 kameror för att ta foto på den som ansöker om id-kort. Enligt uppgift från Skatteverket räcker inte befintliga maskinvaror till för att även kontrollera biometriska uppgifter på det sätt som föreslås. Om förslagen genomförs kommer alltså ytterligare utrustning att behöva införskaffas. Skatteverket har uppskattat att den initiala kostnaden för en central lösning samt införande på ett servicekontor till 25 miljoner kronor plus en årlig kostnad på 15 miljoner kronor. Kostnaderna

för att därefter införa samma lösning på fler kontor beräknas vara betydligt lägre. I övrigt är kostnaderna för att införa möjlighet till biometrisk kontroll enligt Skatteverket svåra att uppskatta eftersom det kan finnas möjlighet att samordna teknik och mjukvara med t.ex. Polismyndigheten och Migrationsverket vilket kan innebära kostnads-effektiviseringar. Kostnaden kan också påverkas av att förfarandet kommer att bli föremål för upphandling.

Förslagen om utökat informationsutbyte

Förslagen om utvidgat informationsutbyte och underrättelseskyldighet syftar till att Skatteverket ska få bättre förutsättningar för att upptäcka och åtgärda fel i folkbokföringen. Förslagen om att Migrationsverket på begäran av Skatteverket ska vara skyldigt att lämna ut vissa uppgifter från sitt verksamhetsregister innebär enligt vår bedömning minskade kostnader för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet i form av färre kontakter med den enskilde och snabbare ärendehantering. För Migrationsverket innebär förslaget lägre kostnader eftersom varje begäran inte längre måste hanteras manuellt och kan ske utan sekretessprövning. Viss utbildning av myndighetens personal kan behövas. Sådana kostnader bedöms emellertid rymmas inom befintliga anslag. Förfarandet blir alltså både enklare och mindre arbetskrävande både för folkbokföringsverksamheten, för den enskilde och för Migrationsverket och bör sammantaget leda till att kostnaderna minskar.

Skatteverket hämtar redan i dag många uppgifter från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Uppgifterna inhämtas manuellt efter sekretessprövning eller med stöd av sekretessbrytande bestämmelser, vilket är arbetskrävande och tidsödande. En snabb och effektiv informationsinhämtning på medium för automatiserad behandling innebär enligt vår bedömning säkrare och bättre underlag för beslut och bör kunna medföra minskade kostnader för myndigheterna. Detsamma gäller uppgifter som inhämtas från Kronofogdemyndigheten, CSN och från Arbetsförmedlingen.

Beträffande den tekniska hanteringen av informationsutbytet har Skatteverket uppgett att det kommer att uppstå kostnader för myndigheten som uppgår till cirka 12 miljoner kronor, bl.a. bestående av kostnad för att bygga en fråga/svars-tjänst.

Förslagen i 8 kap. om utvidgad underrättelseskyldighet påverkar främst Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Det är till största del fråga om justeringar av redan befintliga underrättelseskyldigheter eller författningsreglering av ett uppgiftslämnande som redan i dag sker regelmässigt. Eventuella initiala kostnader för t.ex. utbildning av personal bör därför rymmas inom befintliga anslag.

Förslagen om dataanalyser och urval

Förslagen om utökade möjligheter för Skatteverket att genomföra dataanalyser och göra urval innebär att Skatteverket ges möjlighet att koncentrera verksamheten på att åtgärda de fel som orsakar störst problem för samhället. Resurserna kan med våra förslag bättre fördelas där de verkligen behövs vilket på sikt bör innebära minskade kostnader för Skatteverket. Att införa en analys- och urvalsdatabas kommer emellertid att innebära kostnader för Skatteverket som myndigheten har uppskattat till 7,5–12,5 miljoner kronor.

Förslagen om ett nytt identitetsnummer och säkrare samordningsnummer

Vi föreslår att ett nytt nummer, identitetsnumret, ska införas. Numret ska vara utformat på samma sätt som ett personnummer och samordningsnummer, det vill säga med två siffror för vardera år, månad och dag. För att numret på ett tydligt sätt ska gå att skilja från samordningsnumren föreslår vi att siffrorna för dag bör adderas med 60 och siffrorna för månad med 70. Därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontroll-siffra. Det nya numret innebär att en ny nummerserie måste införas, vilket medför relativt höga omställningskostnader för de flesta myndigheter och även för privata aktörer (se avsnitt 13.5.2). Skatteverket har uppskattat sina kostnader till 11–21 miljoner kronor. Det uppskattade beloppet omfattar kostnader för analys, rapporter, registerutdrag, sökningar, migreringar och övriga anpassningar som krävs samt anpassning av lösning för passmyndighet. I kostnaden inkluderas inte bara beräkningar för folkbokföringen utan även för andra system inom Skatteverket, primärt olika beskattningssystem. Polismyndigheten har uppgett att det skulle kräva anpassningar av myndighetens it-miljö

för vilka kostnaderna i dagsläget svårligen kan uppskattas men som i vart fall torde överstiga 30 miljoner kronor. Migrationsverket har bedömt sina kostnader till mellan fyra och fem miljoner kronor. Sveriges domstolar har uppskattat att anpassningarna kommer att innebära en till två månaders arbete men inte lämnat någon kostnadsuppskattning. Identitetsnumren kommer också troligen att behöva hanteras t.ex. inom sjukvård och i kommunernas verksamhet. Sveriges Kommuner och Regioner har dock uppgett att det inte går att göra några uppskattningar av omställningskostnader i dessa avseenden. Försäkringskassan har uppskattat att det skulle krävas en utvecklingsinsats på omkring 10 000 arbetstimmar för att anpassa alla förmånssystem att kunna ta emot ett sådant identitetsnummer. Försäkringskassan har vidare uppgett att myndigheten kommer att få stora problem när de gäller de förmåner som hanteras i TP-systemet (COBOL-miljö). I denna gamla it-miljö kan det enligt uppgift från Försäkringskassan vara så att även en mycket liten ändring innebär att man får skriva om hela kodningen därefter. I TP-systemet hanteras för närvarande barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag. Försäkringskassan har uppskattat att utvecklingskostnaden avseende det systemet skulle uppgå till nära tresiffriga miljonbelopp om det ska kunna hantera identitetsnummer med den föreslagna utformningen. Överflyttning till en ny teknisk miljö pågår dock redan nu, i första skedet flyttas bostadsbidrag (2022–2023), därefter underhållsstöd (omkring 2025) och till sist barnbidrag (omkring 2027). Men om det gamla systemet måste anpassas till att kunna hantera det nya numret kommer det tresiffriga miljonbelopp kostnaden uppskattats till i sin helhet utgöra en merkostnad. Därtill har Försäkringskassan uppgett att det dessutom kommer att krävas omfattande anpassningar av självbetjäningstjänster, blanketter m.m. Bolagsverket har uppgett att det inte skulle föranleda några stora kostnader att anpassa verkets it-system och har uppskattat kostnaden till cirka en miljon kronor. CSN har uppgett att myndigheten redan kan hantera ett sådant nummer. Transportstyrelsen har uppskattat att det skulle kosta ungefär tre miljoner kronor att anpassa myndighetens ärendehanteringssystem och mer än 18 miljoner kronor ytterligare om ett sådant nummer ska kunna lagras i vägtrafikregistret. Transportstyrelsen har särskilt poängterat att det rör sig om uppskattade belopp som kan komma att ändras. SCB har inte kunnat göra någon kostnadsuppskattning eftersom det är svårt att

bedöma hur och på vilket sätt identitetsnummer kommer att ingå i leveranser till myndigheten.

Att införa en ny nummerserie är alltså förenat med relativt höga kostnader som är svåra att uppskatta och som tycks skilja sig åt väsentligt mellan olika myndigheter. Försäkringskassan sticker ut i sammanhanget med sin kostnadsuppskattning om över 100 miljoner kronor. Den största kostnaden utgör en anpassning av ett system (TP/COBOL) som under alla förhållanden ska fasas ut de kommande åren. Det framstår självklart som en onödig anpassning och ett sätt att minska kostnaden är enligt vår bedömning att skynda på överflyttningen till en ny teknisk miljö, i stället för att lägga stora resurser på ett gammalt system som ändå ska fasas ut. På så sätt skulle kostnaderna som uppstår inte vara merkostnader. Det kan dessutom antas att en snabbare överflyttning till en ny it-miljö medför andra fördelar för Försäkringskassan. Försäkringskassan har betonat att om en överflyttning från systemet TP/COBOL ska ske snabbare än enligt nuvarande plan, kommer det att påverka myndighetens reformutrymme i övrigt och/eller kräva resursförstärkning.

Förutom de nyss nämnda kostnaderna kommer det troligtvis att uppkomma utvecklingskostnader hos fler myndigheter och andra aktörer som ska använda ett sådant nummer som är svåra att uppskatta. Utöver systemanpassningar kommer ett nytt nummer, oavsett vilken utformning det får, att kräva stora utbildningsinsatser. Förslagen medför alltså betydande kostnader som kan behöva finansieras genom ökade anslag till myndigheterna. Vikten av ett regelverk som ökar förutsättningarna för att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är tillförlitliga och ändamålsenliga och förhindrar att uppgifterna kan utnyttjas på ett felaktigt sätt kan inte nog poängteras. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har i en rapport från oktober 2019 studerat och redovisat bl.a. felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen som orsakats av fel i systemöverskridande uppgifter. Felaktiga utbetalningar till personer som är folkbokförda i Sverige trots att personen inte längre bor i landet, uppskattas i rapporten till nästan 268 miljoner kronor för år 2016 och 285 miljoner kronor för år 2018.¹ Det är vår övertygelse att förslagen om ett nytt identitetsnummer och säkrare samordningsnummer tillsammans med våra övriga förslag,

¹ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 6, oktober 2019, s. 114.

i ett längre perspektiv kan leda till minskade kostnader för staten i form av färre felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt minskad bedrägeri- och annan identitetsrelaterad brottslighet.

I dag är det inte Skatteverket, utan de myndigheter och utbildningsanordnare som begär att en person tilldelas samordningsnummer, som ansvarar för att bedöma om en persons identitet kan anses fastställd. Våra förslag innebär att Skatteverket ska vara ansvarigt för att utföra identitetskontroller såväl vid folkbokföring som vid tilldelning av identitets- och samordningsnummer. Förslagen innebär fler uppgifter för Skatteverket och färre för de som tidigare utfört uppgiften. Eventuella merkostnader för Skatteverket bör kunna finansieras genom en omfördelning av anslag från övriga myndigheter till Skatteverkets anslag. Beträffande samordningsnummer innebär förslagen i den delen ett mycket begränsat merarbete för Skatteverket som redan sedan tidigare, vid sidan av det rekviderande organet, gjort en prövning av identitetsuppgifterna inför beslut om nummertilldelning. Tilldelning av identitetsnummer kommer däremot att innebära en ökning av antalet identitetskontroller som måste ske vid personlig inställelse. Dessa kommer att ske i huvudsak vid ett av Statens Servicecenters servicekontor.

Enligt våra förslag ska vissa utlandsmyndigheter utföra identitetskontroller vid tilldelning av identitetsnummer till personer som befinner sig i utlandet och därför inte kan inställa sig vid ett servicekontor i Sverige. Vi har föreslagit att beskickningar och konsulat som fullgör uppgift som passmyndighet utom riket och som är behöriga att handlägga ärenden om vanliga pass ska tilldelas uppgiften eftersom de redan har rutiner för att utföra identitetskontroller. Detta blir en extra arbetsuppgift för vissa beskickningar och konsulat. Det bör emellertid inte vara fråga om särskilt många kontroller per år och eftersom rutiner och utrustning redan finns tillgängliga, bör eventuella tillkommande kostnader rymmas inom befintliga anslag.

I propositionen *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen* (prop. 2020/21: 160), föreslog regeringen en skyldighet för samtliga myndigheter att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen om en person som är eller har varit folkbokförd är oriktig eller ofullständig. Från skyldigheten har vissa undantag gjorts och om särskilda skäl talar mot det behöver någon underrättelse inte lämnas. Lagändringarna trädde i kraft den 18 juni 2021. Många av remissinstanserna påpekade att arbetsuppgiften kommer att leda till en ökad arbetsbörda som det

inte finns utrymme att hantera inom befintliga ramar, men att konsekvenserna i nuläget är svåra att bedöma. Vi föreslår att den nyligen införda underrättelseskyldigheten ska utvidgas till att även omfatta uppgifter om en person med ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer. Förslaget är alltså mer långtgående än den nyligen införda lagändringen som inte omfattar underrättelse om samordningsnummer (eller identitetsnummer). I ett inledande skede kan förslaget medföra merarbete med att ta fram rutiner för underrättelseskyldigheten och utbildning av personal. Detta kan antas gälla för flera myndigheter. Myndigheterna förutsätts emellertid inte vidta några långtgående utredningar av sina misstankar om felaktiga uppgifter för att kunna uppfylla skyldigheten. För vissa myndigheter kan det finnas särskilda skäl för att inte underrätta Skatteverket. Vid handläggningen i domstol kan särskilda skäl enligt förarbetena till den nyligen införda underrättelseskyldigheten föreligga t.ex. när misstänkta fel framkommer under den inledande handläggningen av ett mål eller ärende eller i samband med att det avgörs. Regleringen medför inte i dessa fall någon skyldighet för domstolarna att lämna underrättelser om parter eller vittnen. Underrättelseskyldigheten för domstolar är främst tänkt att aktualiseras när misstänkta fel upptäcks i samband med att ett ärende registreras eller när ett avgörande expedieras.² Även om en underrättelseskyldighet avseende identitetsnummer kan innebära en administrativ börda, bör de hårdare kraven i samband med tilldelning av identitetsnummer innebära att ofullständiga eller felaktiga uppgifter kommer att bli mer sällsynta än vad som är fallet med samordningsnummer. Sammantaget bör förslaget, på sikt, inte innebära någon ökad kostnad för statliga myndigheter, regioner och kommuner och det finns därmed inget behov av ytterligare resurser för denna hantering. Eventuella ökade kostnader för de statliga myndigheterna kan rymmas inom befintliga ekonomiska ramar. Eventuella merkostnader kan också förväntas kompenseras av att fler underrättelser i sin tur kan leda till ändringar i folkbokföringsdatabasen så att den håller en högre kvalitet, vilket innebär lättnader och besparingar för alla som använder sig av sådana uppgifter i den egna verksamheten. För myndigheter som gör utbetalningar från välfärdssystemen bör förslaget dessutom innebära att de i ökad omfattning kommer att få tillgång till korrekta

² Prop. 2020/21:160 *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 36 f och 101 f.

uppgifter vilket även kan förväntas förbättra myndigheternas egen kontrollverksamhet och leda till fler korrekta beslut.

Sedan den 18 juni 2021 finns en möjlighet att överklaga beslut om tilldelning av samordningsnummer efter egen ansökan. Dessa beslut kommer med våra förslag i stället att avse identitetsnummer. Detta torde inte medföra några ökade kostnader för förvaltningsdomstolarna.

Förslagen om samordningsnummer för asylsökande

Vi föreslår att asylsökande, med undantag för om ansökan kan antas komma att bedömas som uppenbart ogrundad, ska tilldelas samordningsnummer. Uppgiften att begära samordningsnummer för asylsökande ska enligt förslaget åligga Migrationsverket och Skatteverket ska ansvara för själva tilldelningen av numret. Förslagen innebär nya eller utökade arbetsuppgifter för Skatteverket och Migrationsverket. Det kan antas att antalet samordningsnummer som kommer att tilldelas varje år kommer att öka. Enligt Migrationsverkets prognoser i februari 2021 kommer omkring 20 000 personer att söka asyl i Sverige per år från 2023 och framåt.³ Många av dessa kommer att tilldelas samordningsnummer. En del av dem skulle dock, även utan våra förslag komma att tilldelas ett samordningsnummer i ett senare skede t.ex. på grund av sin kontakt med en myndighet som ser ett behov av ett sådant nummer. Det ökade antalet samordningsnummer som tilldelas varje år på grund av förslagen kommer därför inte att bli fullt så stort. Förslagen kan dock medföra vissa, om än begränsade, löpande kostnader för Migrationsverket. Eventuella tillkommande kostnader bör emellertid kunna rymmas inom befintliga anslag, inte minst med beaktande av att vissa av våra andra förslag bedöms leda till minskade omkostnader för de berörda myndigheterna.

Förslagen om samordningsnummer i samband med arbetstillstånd

Vi föreslår att Migrationsverket i samband med ett beslut om arbetstillstånd kortare än 12 månader ska begära ett samordningsnummer till den person som beviljats arbetstillstånd, förutsatt att personen inte sedan tidigare tilldelats personnummer, identitetsnummer eller sam-

³ Migrationsverkets Verksamhets- och utgiftsprognos 2021-02-05, Dnr 1.1.3-2021-425.

ordningsnummer. Detta innebär utökade arbetsuppgifter för Migrationsverket. De allra flesta samordningsnummer som begärs och tilldelas på grund av förslagen hade dock tilldelats i ett senare skede, när personen ska registreras i beskattningsdatabasen. Förslagen kan därför inte antas medföra mer än en marginell ökning av antalet tilldelade samordningsnummer. Förslagen kommer att innebära minskade kostnader för Skatteverkets beskattningsverksamhet, som inte längre kommer att behöva begära samordningsnummer för denna grupp i de fall Migrationsverket redan begärt ett sådant i samband med beslut om arbetstillstånd. Eventuella merkostnader för Migrationsverket bör rymmas inom befintliga anslag.

Sammanfattningsvis om kostnader för Skatteverket

Våra förslag kommer i vissa avseenden att innebära kostnader för Skatteverket. Myndigheten har uppgett till utredningen att förslagen genererar utvecklingskostnader om uppskattningsvis 81–96 miljoner kronor samt cirka 16 miljoner kronor i årliga kostnader för bl.a. licenser. Delar av kostnaderna kan enligt myndigheten finansieras genom befintliga anslag och genom omfördelningar och prioriteringar, men vissa av förslagen som t.ex. införande av en ny nummerserie och möjlighet till kontroll av biometriska uppgifter kommer sannolikt att kräva ytterligare anslag. Skatteverket har samtidigt lyft fram hur viktiga utredningens förslag är för att folkbokföringen ska kunna fortsätta att förflytta sig i rätt riktning. Skatteverket har betonat att ett förändringsarbete redan nu pågår inom myndigheten och att stora investeringar görs för att utveckla såväl den tekniska miljön som arbetssätt och metoder. Förändringsarbetet syftar till att folkbokföringsdatabasen ska innehålla korrekta uppgifter. De ekonomiska konsekvenserna till följd av Skatteverkets pågående förändringsarbete och de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som lämnas i utredningen, vilka i många fall är en förutsättning för Skatteverkets fortsatta arbete, kan därför enligt myndigheten inte delas upp med en skarp gräns. Även om förslagen kommer att innebära kostnader för Skatteverket kommer en högre kvalitet i folkbokföringen på sikt att innebära minskade kostnader för staten i form av färre felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt minskad bedrägeri- och annan identitetsrela-

terad brottslighet som, vilket tidigare konstaterats, årligen uppgår till höga belopp.

19.5 Konsekvenser för enskilda och för företag

Förslagen om stärkt kvalitet och identitetskontroll i folkbokföringen

Vi föreslår att Skatteverket, för det fall någon felaktigt är folkbokförd på en fastighet eller lägenhet som någon annan t.ex. äger eller hyr, ska kunna besluta att personen i stället ska anses vara bosatt på sin tidigare folkbokföringsort, men inte på viss fastighet intill dess att något annat har beslutats. Förslaget syftar till att komma till rätta med den olägenhet det innebär för enskilda att en helt främmande person har folkbokfört sig hemma hos dem. Sådana förslag är direkt gynnande för den enskilde som drabbats av att ha en främmande person felaktigt folkbokförd hos sig.

Förslagen om stärkt identitetskontroll vid folkbokföring på grund av anmälan om flytt till landet kan förväntas leda till att andelen fel i folkbokföringen minskar. Som ett led i en stärkt identitetskontroll föreslår vi personlig inställelse som huvudregel, vilket förstås kan upplevas som en olägenhet för den enskilde. När andelen korrekt registrerade uppgifter i folkbokföringen ökar, stärker det emellertid enskildas förtroende för folkbokföringen i stort, vilket är en viktig positiv konsekvens av förslagen.

Förslagen om stärkt kvalitet i folkbokföringen syftar till att bl.a. minska antalet identitetsrelaterade bedrägerier, såväl mot offentlig som privat sektor. På så sätt bedöms förslagen gynna företag i form av minskade kostnader till följd av brottsligheten. Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

Förslagen om ändringar av gallringsfristen i SPAR syftar i huvudsak till att utflyttade ska kunna använda personnumret som identitetsbeteckning även efter att de avregistrerats från folkbokföringen. Förslagen kommer enligt vår bedömning att innebära färre praktiska problem i vardagen för dessa personer.

Förslagen om kontroll av biometriska uppgifter i handlingar

Förslagen om kontroll av biometriska uppgifter innebär ett intrång i den personliga integriteten för den enskilde som ska genomgå en sådan kontroll. Vi har emellertid bedömt att intrånget får anses som proportionerligt (se vidare avsnitt 19.8). Förslagen innebär en kontroll av att den som uppvisar handlingen är samma person som handlingen är utfärdad för och underlättar även kontrollen av huruvida handlingen är äkta. För den enskilde medför det en trygghet i att ingen annan kan använda ens handlingar eller identitet.

Förslagen om samordningsnummer och ett nytt identitetsnummer

Personer som har tilldelats samordningsnummer har riktat kritik mot numren som inte har upplevts användbara i samhället på samma sätt som personnummer. Vi föreslår nu ett nytt nummer, identitetsnumret. Identitetsnumret innebär att enskilda kan få ett nummer med lika hög säkerhetsnivå som personnumret. Ur den enskildes perspektiv är det viktigt att ha en fungerande identitetsbeteckning för att kunna sköta sitt vardagliga liv och den funktionen bedömer vi att identitetsnumret kan fylla. En bättre grundidentifiering skulle t.ex. kunna göra det möjligt att på sikt koppla en europeisk eID-handling till ett på så sätt kontrollerat nummer. Identitetskontroll vid ett personligt besök är också normalt ett krav för utfärdare av e-legitimation med kvalitetsmärket Svensk e-legitimation. Att behöva inställa sig personligen vid ett servicekontor för identifiering kan eventuellt uppfattas som besvärande av enskilda. En säkrare identitetskontroll där personlig inställelse är ett krav innebär emellertid en säkerhet för den enskilde att ingen använder deras identitet för att få en identitetsbeteckning. Förslaget medför därför enligt vår bedömning övervägande positiva konsekvenser för enskilda.

Förslaget om ett nytt identitetsnummer kan, på samma sätt som för myndigheter, innebära omställningskostnader av it-system för företag (se avsnitt 13.5.2 och avsnitt 19.4). Ett nytt identitetsnummer med lika hög säkerhetsnivå som personnumret innebär att företagen i högre utsträckning kan lita på att den person man är i kontakt med är just den han eller hon utger sig för att vara, vilket medför positiva konsekvenser för företagen.

Förslagen om samordningsnummer för asylsökande

I avsnitt 16.7 redogörs för vilka fördelar som identitetsnummer eller samordningsnummer enligt vår bedömning kan innebära för asylsökande. Som exempel kan nämnas att det med våra förslag på ett enklare sätt skulle gå att följa personers historik inom utbildning, vård och annan omsorg vilket för enskilda asylsökande kommer att medföra att patientsäkerheten stärks och att de i högre utsträckning kan tillgodoseas med adekvata insatser när det gäller utbildning och omsorg. Med en beteckning anpassad för befintliga system kan enskilda asylsökande lättare ta del av och komma in i det svenska samhället. En gemensam beteckning som är känd i samhället kan också bidra till att arbetsgivare blir mer benägna att anställa asylsökande som har tillstånd att arbeta.

Förslagen om samordningsnummer i samband med arbetstillstånd

Vi har uppmärksammat på att avsaknaden av samordningsnummer för personer som beviljats arbetstillstånd skapar problem för arbetsgivare, bl.a. genom att det försvårar deras hantering av skatteinbetalningar, arbetsgivardeklarationer och utbetalning av löner. Den enskilde kan också ha svårigheter i sin vardag, t.ex. med att öppna ett bankkonto. Förslagen om att personer ska tilldelas samordningsnummer redan i samband med ett beslut om arbetstillstånd kan antas underlätta för såväl företagare som den enskilde i dessa avseenden.

Förslagen om utökat informationsutbyte

Förslagen om utökat informationsutbyte innebär enligt vår bedömning en förenkling för den enskilde genom att många uppgifter endast behöver lämnas till en myndighet. Förslagen kan också medföra att den enskilde inte behöver vänta lika länge på vissa beslut till följd av det förenklade förfarandet myndigheter emellan.

19.6 Konsekvenser för brottsligheten

Uppgifterna i folkbokföringen läggs till grund för en rad rättigheter och skyldigheter för den enskilde. Kvalitetsbrister i folkbokföringen kan få stora spridningseffekter i form av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, bedrägerier och annan identitetsrelaterad brottslighet.⁴ Syftet med den här utredningen är att åstadkomma ett regelverk som ökar förutsättningarna för att folkbokföringen är tillförlitlig och ändamålsenlig samt förhindrar att folkbokföringsuppgifter kan utnyttjas på ett felaktigt sätt. Detta syfte ligger till grund för och genomsyrar våra förslag. Våra förslag innebär att kvaliteten på uppgifterna i folkbokföringen stärks genom t.ex. säkrare identitetskontroller, utökade möjligheter till kontrollbesök, utökat informationsutbyte och möjligheter till dataanalyser och urval samt genom att ett nytt, säkrare identitetsnummer införs för personer som inte kan folkbokföras men som kan styrka sin identitet. Förslagen motverkar att felaktiga uppgifter i ett första skede registreras i folkbokföringsdatabasen och förslagen om utökade möjligheter för Skatteverket att genomföra dataanalyser och göra urval syftar till att Skatteverket snabbare ska kunna identifiera felaktigheter eller problem som behöver åtgärdas. Skatteverket ges på så sätt möjligheter att koncentrera verksamheten på att åtgärda de fel som orsakar störst problem för samhället. Förslagen om kontroll av biometriska uppgifter i vissa handlingar i samband med identitetskontroll medför även att det blir svårare att använda någon annans pass, identitetskort eller uppehållstillståndskort vilket i sig är brottsligt. Vårt förslag om att samtliga asylsökande ska tilldelas samordningsnummer medför ett ökat antal i huvudsak osäkra samordningsnummer vilket kan öka riskerna för missbruk. Vår bedömning är emellertid att detta vägs upp av de positiva konsekvenser som tilldelning av nummer för med sig, som t.ex. ökad spårbarhet. Sammanfattningsvis menar vi att våra förslag kan förväntas minska den brottslighet som är en effekt av bristande kvalitet i folkbokföringen.

⁴ Se t.ex. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, Rapport 1, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* s. 39 f.

19.7 Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Bedömningar av vissa av förslagets överensstämmelse med EU-rätten har gjorts i de delar av betänkandet där det varit relevant. Dataskyddsförordningens bestämmelser har beaktats i samband med frågor om personuppgiftsbehandling (se avsnitt 19.8). Förslagen om i vilka handlingar biometriska uppgifter ska få kontrolleras har bedömts överensstämma med EU:s pass- och id-kortsförordningar samt EU-förordningen om enhetlig utformning av uppehållstillstånd (se avsnitt 7.6.1). Även vid bedömningen av från vilken ålder som fingeravtryck ska få kontrolleras har relevant EU-rättslig lagstiftning beaktats (se avsnitt 7.6.2). Ett antal unionsmedborgare har anmält att de, när de utnyttjat den fria rörligheten, stött på problem i det svenska samhället i avsaknad av personnummer. Förslaget om ett nytt identitetsnummer kommer enligt vår bedömning att medföra positiva effekter för den fria rörligheten för unionsmedborgare som inte kan folkbokföras i Sverige men som ändå kan styrka sin identitet. Eftersom numrets säkerhetsnivå är mycket hög, kommer det att kunna användas i samhället på ett sätt som kan likställas med ett personnummer. Vi föreslår flera åtgärder för att stärka identitetskontrollen vid folkbokföring i samband med anmälan om flytt till landet (se 6 kap.). Flera av dessa åtgärder, t.ex. krav på personlig inställelse, innebär kodifiering av redan utvecklad praxis och innebär därför inga negativa konsekvenser för den fria rörligheten. Vår sammantagna bedömning är att förslagen är förenliga med relevant EU-rättslig lagstiftning.

19.8 Konsekvenser för den personliga integriteten och för barns rättigheter

Vissa av våra förslag får konsekvenser för den personliga integriteten. Förslagen om utökade uppgifts- och underrättelseskyldigheter i 8 kap. innebär t.ex. att personuppgifter kommer att behöva behandlas. Även förslagen om urval och dataanalys i 9 kap. och förslagen om kontroll av biometriska uppgifter i avsnitt 7.6 medför behandling av personuppgifter, även känsliga sådana. De konsekvenser förslagen får för den personliga integriteten har redovisats och bedömts i anslutning till respektive förslag (se t.ex. avsnitt 7.6.4, 7.7, 8.4.4, 8.4.13, 8.5.1, och 9.7). Vi har i samtliga fall gjort bedömningen att förslagen är proportio-

nerliga och motiverade samt att skyddet av personuppgifterna tillgodoses genom de skyddsåtgärder som föreslås. Förslaget om att biometriskas uppgifter även hos barn över sex år ska kontrolleras, bedöms stå i överensstämmelse med principen om barnets bästa. Denna princip är alltså central och åtgärderna ska genomföras på ett barnvänligt och barnanpassat sätt.

19.9 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen har en lång tradition i Sverige och innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och regioner. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Genom förslaget att även kommunala myndigheter åläggs en underrättelseskyldighet avseende uppgifter om en person som tilldelats identitets- eller samordningsnummer inskränks den kommunala självstyrelsen. Det bedöms dock röra sig om en begränsad inskränkning. Fel i folkbokföringsdatabasen får stora spridningseffekter och med hänsyn till att förslaget i den delen syftar till att stärka systemet med samordningsnummer, vilket bedöms gynna den samlade offentliga sektorn, får den begränsade inskränkningen som underrättelseskyldigheten innebär anses vara proportionerlig.

19.10 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Vårt förslag om att asylsökande ska kunna tilldelas samordningsnummer kan antas bidra till de integrationspolitiska målen på flera sätt. I avsnitt 16.7 finns en redogörelse och bedömning av vilka fördelar ett sådant förslag innebär. Sammanfattningsvis är det vår bedömning att tilldelning av samordningsnummer kan underlätta asylsökandes etablering i det svenska samhället och bidra till att uppfylla det integrationspolitiska målet.

19.11 Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen

Vårt förslag om att personlig inställelse ska krävas vid identitetskontroll i anledning av folkbokföring på grund av anmälan om flytt till Sverige innebär en kodifiering av praxis och medför därför inte något ökat resande. Vi föreslår även personlig inställelse som krav vid identitetskontroll vid tilldelning av identitetsnummer. Personlig inställelse har tidigare inte varit (och är inte heller enligt våra förslag) ett krav vid tilldelning av samordningsnummer efter begäran från en behörig rekvisitent. Av dem som tidigare skulle ha tilldelats samordningsnummer, kan man tänka sig att några nu i stället kan få identitetsnummer för vilket personlig inställelse till identitetskontroll som huvudregel krävs. Enligt vårt förslag ska inställelsen ske vid Statens servicecenter vars kontor finns runt om i landet. Förslaget kan därför enligt vår bedömning medföra en marginell ökning av resandet. För att inte personer som befinner sig i utlandet ska behöva resa till Sverige för identitetskontroll har vi föreslagit att kontrollen även kan ske vid vissa utlandsmyndigheter (se avsnitt 13.3.4).

Vårt förslag om det nya identitetsnumret medför enligt vår bedömning positiva konsekvenser för den offentliga servicen, eftersom numrets höga säkerhetsnivå innebär att det kommer att kunna användas i samhället på ett sätt som kan likställas med ett personnummer.

Författningsförslagen är könsneutralt utformade och förväntas inte få några negativa konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor.

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till lag om identitetsnummer och samordningsnummer

1 kap. Inledande bestämmelser

1 §

Av paragrafen framgår att lagen innehåller bestämmelser om identitetsnummer och samordningsnummer. Paragrafens *andra stycke* reglerar en grundförutsättning för att få tilldelas identitetsnummer eller samordningsnummer. Det klargörs att identitetsnumret är en identitetsbeteckning som får tilldelas en person som inte är eller har varit folkbokförd. En person som inte är eller har varit folkbokförd och inte heller har tilldelats ett identitetsnummer får tilldelas ett samordningsnummer. Samordningsnumret ska inte längre vara en identitetsbeteckning.

Övervägandena finns i avsnitt 11, 13.1.2 och 14.1.1.

2 §

Paragrafen innehåller inledande och övergripande bestämmelser. Av *första stycket* framgår att det är Skatteverket som beslutar enligt lagen. I vissa fall kan moment i ett ärende handläggas av andra myndigheter. Så kan t.ex. ske genom att passmyndighet genomför identitetskontroll inför tilldelning av identitetsnummer. Även när så sker är det Skatteverket som beslutar om tilldelning av identitetsnummer.

I *andra stycket* klargörs att det är Skatteverket som ansvarar för att uppgifter rörande identitetsnummer och samordningsnummer registreras i folkbokföringsdatabasen. Stycket motsvarar vad som enligt 1 § tredje stycket folkbokföringslagen (1991:481) hittills gällt i det avseen-

det beträffande samordningsnummer. Det *tredje stycket* innehåller en upplysning om att bestämmelser om folkbokföring och personnummer finns i folkbokföringslagen.

2 kap. Tilldelning av nummer

1 §

Paragrafen innehåller regler om vilka som kan initiera tilldelning av identitetsnummer och motsvarar vad som enligt 18 a § folkbokföringslagen (1991:481) hittills gällt i det avseendet beträffande samordningsnummer.

Av *punkt 1* framgår att identitetsnummer kan tilldelas efter begäran av en myndighet eller annat organ som regeringen bestämmer. Den närmare regleringen av vilka som får begära identitetsnummer finns i förordningen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

Även en enskild person kan enligt *punkt 2* ansöka om tilldelning av identitetsnummer. En förutsättning är då att den enskilde har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning. Bestämmelserna om när ett identitetsnummer får tilldelas efter ansökan av en enskild har samma innebörd som nuvarande bestämmelser i 18 a § andra stycket 2 folkbokföringslagen. När det gäller den närmare innebörden av rekvisiten kan ledning därför hämtas från de förarbeten som ligger till grund för dessa bestämmelser (se prop. 2020/21:160 s. 49 ff. och 98 f.). Anknytningen till Sverige kan således i regel bestå av att den enskilde eller någon annan i familjen t.ex. äger eller innehar fast egendom eller innehar en bostad med bostadsrätt i Sverige. Anknytningen kan även finnas genom en hyresrätt som disponeras av den enskilde själv eller någon annan i familjen. Det kan också vara fråga om exempelvis EES-medborgare som med stöd av den fria rörligheten vistas i Sverige, utan att förutsättningarna för folkbokföring är uppfyllda, dvs. under en sammanhängande period som kan antas understiga ett år, eller återkommande under kortare perioder, för t.ex. tillfälliga arbeten eller kortare studier. Möjligheten för enskilda att ansöka om identitetsnummer gäller oavsett medborgarskap. Behovet av en identitetsbeteckning kan även finnas hos t.ex. en tredjelandsmedborgare som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige och där han eller hon inte kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år och därför inte ska

folkbokföras. Den som inte har rätt att vistas i landet, exempelvis på grund av att personen har ett gällande avvisnings- eller utvisningsbeslut, kan däremot i regel inte anses ha en sådan anknytning hit att han eller hon kan antas ha ett behov av ett identitetsnummer. Tvärtom bör det kunna anses föreligga en presumtion för att en sådan person saknar ett sådant behov. I sammanhanget bör det också betonas att en anknytning till Sverige inte i sig ger upphov till ett behov av en identitetsbeteckning i landet. Det krävs även att anknytningen gör att det kan antas att personen har ett behov av en identitetsbeteckning. Enstaka semestervistelser torde t.ex. inte antas föranleda ett sådant behov. Inte heller bör enbart en inskrivning på Arbetsförmedlingen eller en registrerad ansökan om asyl vara tillräckligt för att en person ska anses ha ett behov av en identitetsbeteckning i landet.

Det ankommer på den enskilde att visa att förutsättningarna för att tilldelas ett identitetsnummer är uppfyllda. Det krävs att han eller hon kan visa på objektiva omständigheter om sin anknytning till landet som gör att det kan antas finnas ett faktiskt behov av en identitetsbeteckning vid prövningstillfället.

Övervägandena finns i avsnitt 13.1.2.

2 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om det beviskrav som gäller för tilldelning av identitetsnummer.

För tilldelning av identitetsnummer krävs att personens identitet är styrkt vilket innebär att uppgifter om personens namn, födelsetid och medborgarskap är styrkta och också kan kopplas till en fysisk person. En person som ska tilldelas ett identitetsnummer ska inställa sig personligen för identitetskontroll. Inställelsen ska enligt 9 § förordningen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer som huvudregel ske hos Skatteverket. Inställelsen sker då normalt vid ett servicekontor. I vissa fall kan inställelsen dock ske hos passmyndighet i Sverige eller utlandet (se 10 och 11 § förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer). Som framgår av 5 § får Skatteverket efterge kravet på personlig inställelse om det finns särskilda skäl.

Övervägandena finns i avsnitt 12.6.4, 13.2.1 och 13.2.2.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om överlämnande av handlingar i samband med identitetskontroll.

Bestämmelsens *första stycke* innebär en möjlighet för den kontrollerande myndigheten att begära att pass, identitetskort eller annan motsvarande handling överlämnas i samband med identitetskontroll enligt 2 §. För den enskilde innebär bestämmelsen en skyldighet att efter en sådan begäran överlämna begärda handlingar. Med begreppet motsvarande handling avses framför allt handlingar som används i stället för pass och för vilka det finns särskilda standarder och krav som innebär att handlingen utgör ett säkert verktyg för identifiering, som t.ex. främlingspass och resedokument. Med att handlingen ska överlämnas avses ett tillfälligt överlämnande som möjliggör en kontroll på plats. Handlingen ska alltså inte kunna omhändertas för fördjupad granskning och återlämnas först vid ett senare tillfälle.

Av *andra stycket* framgår att den som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige vid identitetskontroll på begäran ska överlämna sitt uppehållstillståndskort. Ett uppehållstillståndskort bör dock inte ensamt kunna ligga till grund för bedömningen att identiteten är styrkt.

Bestämmelserna i första och andra styckena innebär att alla underkastas samma skyldighet att överlämna handlingar för identitetskontroll i samband med tilldelning av identitetsnummer. Första och andra styckena står inte i något motsatsförhållande till varandra. Den kontrollerande myndigheten har alltså möjlighet att begära att den som är föremål för kontroll och innehar flera olika handlingar, t.ex. både pass och uppehållstillståndskort, överlämnar dessa för kontroll. För att en noggrann kontroll ska kunna göras av handlingen ska den överlämnas för närmare granskning. Det är alltså inte tillräckligt att handlingen visas upp.

Övervägandena finns i avsnitt 13.2.3.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om kontroll av biometriska uppgifter som finns lagrade i handlingar.

Bestämmelsen innebär en möjlighet för den myndighet som utför identitetskontrollen enligt 2 § att kontrollera och jämföra fingeravtryck och ansiktsbild som ofta finns lagrade i sådana handlingar som

avses i 3 § med innehavarens fingeravtryck och ansiktsbild. Sådana kontroller är av betydelse för att kunna säkerställa att den handling som överlämnas är äkta och utställd till den person som visar upp den. Bestämmelsen innebär en skyldighet för den som är föremål för identitetskontrollen att på begäran låta den kontrollerande myndigheten ta fingeravtryck och en bild i digitalt format.

Våra överväganden finns i avsnitt 7.6.1.

5 §

I paragrafen finns bestämmelser om undantag från kravet på personlig inställelse och skyldighet att lämna fingeravtryck.

Enligt *första* stycket får Skatteverket efterge kravet på personlig inställelse som framgår av 2 § om det finns särskilda skäl för det. Sådana särskilda skäl kan t.ex. föreligga om den person vars identitet ska kontrolleras har kunnat identifieras på annat tillförlitligt sätt. Personer som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan inställa sig personligen bör kunna ges möjlighet att tilldelas ett identitetsnummer, förutsatt att identiteten kan styrkas på annat sätt. Skatteverket bör i sådana fall kunna försäkra sig om den enskildes identitet på ett godtagbart sätt genom exempelvis dialog med vårdgivare och bestyrkta kopior av identitetshandlingar.

Av *andra* stycket framgår att skyldigheten att låta den kontrollerande myndigheten ta fingeravtryck enligt 4 § inte gäller barn under sex år eller personer som är permanent fysiskt förhindrade att lämna fingeravtryck. För att ta ansiktsbild i digitalt format gäller ingen åldersgräns. Syftet med att göra det möjligt att kunna kontrollera ansiktsbild och fingeravtryck även på barn över sex år, är främst att minska risken för att barns identiteter utnyttjas av andra i bedrägligt syfte. Principen om barnets bästa ska vara central vid tillvägagångssättet, vilket innebär att åtgärden bör genomföras på ett barnvänligt och barnanpassat sätt av särskilt utsedd personal. Barnet ska även informeras om åtgärden på ett för barn anpassat sätt. Ett permanent, fysiskt förhinder kan t.ex. innebära att personen saknar fingrar, har förstörda fingeravtryck eller av någon annan anledning inte kan lämna avtryck som håller godtagbar kvalitet.

Av *tredje* stycket framgår att kravet på personlig inställelse inte gäller för personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet

och privilegier i vissa fall. I dessa fall ansvarar Regeringskansliet för bedömningen av om personen styrkt sin identitet (se 12 § förordningen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

Våra överväganden finns i avsnitt 7.6.2 och 13.2.2.

6 §

Bestämmelsen syftar till att säkerställa att den som har tilldelats identitetsnummer inte i efterhand ska kunna ändra uppgift om sin identitet (namn, födelsetid och medborgarskap) utan att de nya uppgifterna kontrolleras med samma krav på säkerhet som vid nummertilldelningen. Vid en begäran om ändring av identitetsuppgifter ska därför samma bestämmelser som vid tilldelning av identitetsnummer tillämpas. Det innebär bl.a. att det krävs personlig inställelse och styrkt identitet för att ändra en identitetsuppgift. Den som innehar ett pass, identitetskort eller motsvarande handling eller ett uppehållstillståndskort, ska på begäran visa upp handlingen eller kortet och låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta fingeravtryck och ansiktsbild.

Våra överväganden finns i avsnitt 13.2.4 och 7.6.1.

7 §

Paragrafen reglerar vilka som kan initiera tilldelning av samordningsnummer. Sådana nummer får tilldelas efter begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer. Den närmare regleringen av vilka som får begära samordningsnummer finns i förordningen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

En förutsättning för tilldelning av samordningsnummer enligt denna paragraf är att uppgifter om den enskildes namn, födelsetid och medborgarskap har styrkts. Till skillnad från vad som gäller vid tilldelning av identitetsnummer behöver inte identiteten som sådan vara styrkt, vilket innebär att samordningsnummer kan tilldelas trots att de styrkta uppgifterna inte med säkerhet kunnat kopplas till en fysisk person, t.ex. vid personlig inställelse. Som framgår av 8 § finns möjlighet att för vissa ändamål tilldela samordningsnummer trots att uppgifterna om personens namn, födelsetid och medborgarskap inte kan styrkas.

Övervägandena finns i avsnitt 14.1.1.

8 §

I paragrafen regleras Skatteverkets möjligheter att tilldela samordningsnummer trots att uppgifter om namn, födelsetid och medborgarskap inte kan styrkas. Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 18 a § folkbokföringslagen (1991:481) och 5 a § folkbokföringsförordningen (1991:749). De ändamål för vilka samordningsnummer får begäras trots att uppgifterna inte är styrkta framgår av 3 § förordningen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

När ett samordningsnummer tilldelats trots att en eller flera av den enskildes identitetsuppgifter inte har styrkts ska samordningsnumret markeras med ”osäkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen. På så sätt får användare av samordningsnumret en indikation på att uppgifterna kan vara osäkra.

Våra överväganden finns i avsnitt 14.1.3.

9 §

Paragrafen reglerar utformningen av identitetsnummer och samordningsnummer och motsvarar delvis hittillsvarande 18 och 18 a §§ folkbokföringslagen (1991:481).

Av *första stycket* framgår att siffrorna för dag i samordningsnumret liksom hittills ska adderas med 60. Vad gäller identitetsnummer ska, utöver att siffrorna för dag ska adderas med 60, också siffrorna för månad adderas med 70. På så sätt skapas en tydlig skillnad mellan de två numren. För både samordningsnummer och identitetsnummer ska därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontrollsiffra.

Om det för en viss födelsetid inte finns fler nummer att tilldela får enligt *andra stycket*, i likhet med vad som redan gäller för samordningsnummer, födelsedagen i stället anges med en närliggande dag i månaden. Även *tredje stycket* motsvarar vad som redan gäller för samordningsnummer.

Våra överväganden finns i avsnitt 13.5.

10 §

Paragrafen innehåller en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om tilldelning av identitetsnummer och samordningsnummer. Sådana föreskrifter finns i 13 § förordningen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

Övervägandena finns i avsnitt 13.2.5.

3 kap. Vilandeförklaring och förnyelse

1 §

Paragrafen reglerar när ett identitetsnummer eller samordningsnummer ska förklaras vilande. Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 18 d § folkbokföringslagen (1991:481).

Ett identitetsnummer ska enligt *punkt 1* förklaras vilande om inte någon ansökan om förnyelse enligt 3 § har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades. Ett identitetsnummer får förnyas efter ansökan av den enskilde eller den som kan begära tilldelning av sådant nummer.

Också samordningsnummer ska förklaras vilande om inte någon anmälan om förnyelse enligt 2 § har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades.

Vilandeförklaring ska enligt *punkt 2* också ske om det finns andra skäl för det. Det kan t.ex. handla om att Skatteverket får underrättelser från andra aktörer om att en person har tilldelats samordningsnummer på felaktiga grunder, att någon har tilldelats flera samordningsnummer eller identitetsnummer eller att personen t.ex. har avslutat studier eller en tillfällig tjänst och dessutom lämnat landet eller att personen bosatt sig i landet och ska folkbokföras (prop. 2020/21:160, s. 67 f. och 99).

Våra överväganden finns i avsnitt 15.5.2 och 15.5.3.

2 §

Paragrafen, som delvis motsvarar nuvarande 18 c och 18 e §§ folkbokföringslagen (1991:481), innehåller bestämmelser om förnyelse av samordningsnummer.

Förnyelse av samordningsnummer kan ske efter anmälan eller ansökan av den som kan begära tilldelning av sådant nummer. Till skillnad mot vad som gällt hittills kan alltså inte den enskilde själv ansöka om att samordningsnumret ska förnyas. *Första stycket* reglerar förnyelse av ett samordningsnummer som inte är vilandeförklarat. Sådan förnyelse kan ske efter anmälan av den som kan begära tilldelning av samordningsnummer. Detta ska kunna ske efter ett okomplicerat anmälningsförfarande.

För förnyelse av ett vilandeförklarat samordningsnummer krävs enligt *andra stycket* också att förutsättningarna för tilldelning av samordningsnummer i 2 kap. är uppfyllda. Uppgifterna om den enskildes namn, födelsetid och medborgarskap måste alltså vara styrkta om det inte är fråga om ett samordningsnummer som tilldelats med stöd av 2 kap. 8 §.

Enligt *tredje stycket* ska en begäran om ett nytt samordningsnummer för en person som har ett samordningsnummer som är vilande anses som en ansökan om förnyelse av numret enligt *andra stycket*.

Övervägandena finns i avsnitt 15.5.3.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förnyelse av identitetsnummer.

Ett identitetsnummer får enligt *första stycket* förnyas efter ansökan av den enskilde eller den som kan begära tilldelning av sådant nummer. För förnyelse krävs att förutsättningarna för tilldelning av identitetsnummer i 2 kap. är uppfyllda. Den enskilde måste alltså i normalfallet inställa sig personligen och styrka sin identitet. Den som innehar ett pass, identitetskort eller motsvarande handling eller ett uppehållstillståndskort ska på begäran överlämna handlingen eller kortet och låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta fingeravtryck och ansiktsbild. En förnyelse efter ansökan av en enskild kräver dessutom att den enskilde vid tidpunkten för prövningen av ansökan om förnyelse ska ha en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas ha ett behov av en identitetsbeteckning.

Om en persons identitetsnummer är vilande ska enligt *andra stycket* en begäran eller ansökan om ett nytt identitetsnummer anses som en ansökan om förnyelse enligt första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 15.5.2.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att vilandeförklaring och förnyelse ska kunna ske även beträffande personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring, så kallade TP-nummer (tilldelade personnummer).

Enligt paragrafen ska TP-nummer förklaras vilande och kunna förnyas under samma förutsättningar som ett samordningsnummer (se kommentaren till 1 och 2 §§). Vid tillämpningen av 3 kap. 1 § 1 ska ett TP-nummer enligt övergångsbestämmelser anses ha tilldelats år 2018. Det innebär att ett sådant nummer ska förklaras vilande vid utgången av år 2023 om inte någon anmälan om förnyelse dessförinnan kommit in till Skatteverket.

Övervägandena finns i avsnitt 15.5.4.

5 §

Paragrafen innehåller en upplysning om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om förnyelse av identitetsnummer, samordningsnummer och TP-nummer. Sådana föreskrifter finns i 13 § förordningen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

Våra överväganden finns i avsnitt 15.5.5.

4 kap. Underrättelse- och anmälningsskyldighet

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om myndigheters underrättelse-skyldighet beträffande oriktiga eller ofullständiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen om någon som har tilldelats ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer. Paragrafen motsvarar vad som enligt

32 c § folkbokföringslagen (1991:481) gäller avseende uppgifter om en person som är eller har varit folkbokförd.

Av *första stycket* framgår att myndigheter ska underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringsdatabasen om någon som har tilldelats ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer är oriktig eller ofullständig. Eftersom uppgifterna kopplade till ett samordningsnummer som har tilldelats enligt 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer till sin natur är ofullständiga redan vid tilldelningen måste det självfallet handla om att någon ny uppgift tillkommit eller att någon uppgift förändrats för att under rättelseskyldigheten ska aktualiseras avseende sådana nummer. En underrättelse behöver enligt *andra stycket* inte lämnas om särskilda skäl talar mot det. Vad som kan utgöra sådana skäl som talar emot underrättelse enligt 32 c § folkbokföringslagen utvecklades i propositionen *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen* (prop. 2020/21:160, s. 33 ff. och 101 f.) och är i det stora hela applicerbart även här. Särskilda skäl kan exempelvis föreligga om en myndighet har kännedom om att en annan myndighet redan har skickat in en sådan underrättelse. Det kan även finnas situationer där den enskilde, vars uppgifter det gäller, befinner sig i en särskilt utsatt situation och konsekvenserna av en underrättelse till Skatteverket riskerar att bli väldigt allvarliga för den enskilde. Den som ska lämna ut uppgifterna ska dock alltid se till att inte fler uppgifter än nödvändigt lämnas. Särskilda skäl kan även finnas för bl.a. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Åklagarmyndigheten i samband med brottsutredningar eller annan brottsbekämpande verksamhet. Vid handläggning i domstol kan särskilda skäl att underlåta att underrätta Skatteverket föreligga t.ex. när det gäller sådana misstänkta fel som framkommer under den inledande handläggningen av ett mål eller ärende eller i samband med att det avgörs. I dessa fall medför regleringen inte någon skyldighet för domstolen att lämna underrättelser om uppgifter, t.ex. angående parter eller vittnen, som kan misstänkas vara felaktiga. För domstolarnas del kommer underrättelseskyldigheten således främst att aktualiseras när det gäller sådana misstänkta fel som upptäcks vid registrering av ett mål eller ärende eller vid expedieringen av ett avgörande.

Underrättelseskyldigheten i första stycket gäller enligt *tredje stycket* inte för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Den gäller inte heller i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 24 kap.

8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Motsvarande bestämmelse finns i 32 c § tredje stycket folkbokföringslagen (se prop. 2020/21:160, s. 34 och 102).

Övervägandena finns i avsnitt 15.4.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldigheten att anmäla ändringar av registrerad kontaktadress till Skatteverket. Paragrafen motsvarar nuvarande 27 a § folkbokföringslagen (1991:481) men omfattar nu även identitetsnummer.

En ansökan eller begäran om ett identitetsnummer och en begäran om ett samordningsnummer ska normalt innehålla uppgift om den enskildes kontaktadress. Finns en sådan adress registrerad ska den enskilde anmäla förändringar i adressen. Skyldigheten att anmäla ändringar är inte sanktionerad men det ligger i den enskildes eget intresse att anmäla förändringar. Med aktuell kontaktadress avses den adress, i Sverige eller i utlandet, där den enskilde kan nås per post.

5 kap. Överklagande

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt instans vid överklagande och motsvarar 38 § tredje stycket folkbokföringslagen (1991:481).

2 §

Paragrafen reglerar vilka beslut enligt lagen som inte får överklagas och motsvarar delvis hittillsvarande 39 § folkbokföringslagen (1991:481).

Till skillnad mot vad som tidigare gällt får beslut om förnyelse och vilandeförklaring av samordningsnummer inte överklagas. Den enskilde kommer inte längre att kunna ansöka om tilldelning av samordningsnummer och kan därför inte heller överklaga ett beslut i fråga om tilldelning av samordningsnummer.

Övervägandena finns i avsnitt 15.8.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka beslut av Skatteverket som får överklagas, vem som får överklaga och vilken överklagandetid som gäller. Bestämmelsen motsvarar delvis 40 § folkbokföringslagen (1991:481).

Övervägandena finns i avsnitt 15.8.

4 §

Paragrafen motsvarar 41 § folkbokföringslagen (1991:481) och innebär att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 januari 2023.

Andra punkten är föranledd av att den som före ikraftträdandet tilldelats ett samordningsnummer efter egen ansökan, enligt övergångsbestämmelserna till lagen (202x:xx) om ändring i folkbokföringslagen (1991:481) ska anses ha tilldelats ett identitetsnummer. I praktiken kommer det att innebära att Skatteverket tilldelar personen ett nytt identitetsnummer. Ett sådant identitetsnummer ska vid tillämpningen av bestämmelserna om vilandeförklaring i 3 kap. 1 § 1 anses ha tilldelats samma år som det bakomliggande samordningsnumret.

Enligt *tredje punkten* ska ett personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring anses ha tilldelats under år 2018. Det innebär att ett sådant nummer ska förklaras vilande vid utgången av år 2023 om inte någon anmälan om förnyelse dessförinnan kommit in till Skatteverket.

20.2 Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

1 §

Paragrafens *första stycke* innehåller en definition av begreppet folkbokföring. Folkbokföring innefattar fastställande av en persons bosättning och registrering av de uppgifter om denne som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Identitetsnummer och samordningsnummer får registreras i folkbokföringsdatabasen. Ändringen i styckets första mening avser att tydliggöra att registrering av uppgifter avseende sådana nummer inte omfattas av begreppet folkbokföring. I en andra mening har en upplysning förts in om att bestämmelser om identitetsnummer och samordningsnummer för den som inte är eller har varit folkbokförd finns i lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer. Att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet är ett vidare begrepp än folkbokföring och också innefattar myndighetens befattning med registrering av uppgifter om personer med identitetsnummer och samordningsnummer framgår av folkbokföringsdatabaslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

13 a §

Paragrafen, som har en ny lydelse, innehåller bestämmelser som möjliggör för Skatteverket att under vissa förutsättningar folkbokföra en person under rubriken på kommunen skrivna.

Syftet med bestämmelserna är att snabbt komma tillrätta med de problem som kan uppstå när en person av okynne, med kriminell avsikt eller kanske av misstag felaktigt uppger sig ha flyttat till en lägenhet eller fastighet trots att så inte skett. En bosättningsutredning kan dra ut på tiden eftersom det kan vara svårt att fastställa var personen rätteligen ska vara folkbokförd. För att den eller de personer som är bosatta i lägenheten eller fastigheten inte under lång tid ska drabbas av de olägenheter som den felaktiga folkbokföringen kan innebära, får Skatteverket hänföra personens bosättning till den kommun där han eller hon innan den felaktiga folkbokföringen senast var folkbokförd. Finns inte någon sådan kommun får bosättningen hänföras till den aktuella

kommunen. Någon folkbokföring på fastighet ska alltså inte ske i dessa fall utan den felaktigt folkbokförda personen ska i stället folkbokföras under rubriken på kommunen skrivna (se 4 § folkbokföringsförordningen [1991:749]).

Paragrafen avser att omfatta även den situationen att säljaren av en fastighet inte anmäler flytt trots att köparen tillträtt och är folkbokförd på fastigheten eller när en hyresgäst som har flyttat inte anmäler flyttning utan kvarstår som folkbokförd på fastigheten och lägenheten trots att en ny hyresgäst har flyttat in i lägenheten.

Ett krav för tillämpning av paragrafen – förutom att det är sannolikt att personen är felaktigt folkbokförd – är att den felaktiga folkbokföringen på något sätt innebär olägenheter för den som är folkbokförd på lägenheten eller fastigheten eller som äger eller hyr lägenheten eller fastigheten. Det behöver inte vara fråga om några allvarliga fall av olägenheter, t.ex. att någon försökt komma in i bostaden med hjälp av låsmed, utan det kan räcka med att det rör sig om obehag i samband med att någon annans post kommer till den egna adressen eller liknande.

Ett problem i den aktuella typen av ärenden är att det ofta är svårt att få kontakt med den felaktigt folkbokförde samtidigt som det är angeläget att Skatteverket snabbt kan fatta ett beslut om folkbokföring på kommun. Ett sådant beslut ska bestå endast intill dess att något annat har beslutats och kan ses som en typ av interimistiskt beslut. Det bör därför vara möjligt för Skatteverket att fatta beslutet utan föregående kommunikation med tillämpning av bestämmelsen i 25 § första stycket 3 förvaltningslagen (2017:900) som medger att kommunikation underlåts om ett angeläget allmänt eller enskilt intresse kräver att beslut meddelas omedelbart. Skatteverkets bosättningsutredning ska bedrivas så snabbt som möjligt. Även under utredningstiden ska Skatteverket naturligtvis försöka få kontakt med den enskilde i syfte att denne ska bidra till utredningen, få del av material i ärendet och få tillfälle att yttra sig över materialet.

Överväganden finns i avsnitt 5.5.3.

21 §

Paragrafen innehåller bl.a. regler om avregistrering från folkbokföringen som försvunnen.

Den som saknar känd hemvist och alltså inte kan knytas till en fastighet eller kommun och inte heller är utflyttad, ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. Ändringen innebär att den hittillsvarande bestämmelsen om att avregistrering av en person som försvunnen ska ske först sedan denne oavbrutet under två år varit folkbokförd under rubriken utan känd hemvist slopas.

Övervägandena finns i avsnitt 5.6.3.

26 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller regler om personlig inställelse för identitetskontroll i samband med en anmälan om inflyttning från utlandet och anmälan om folkbokföring av den som är avregistrerad som försvunnen. Bestämmelsen syftar till att skapa bättre förutsättningar för säkrare identitetskontroll vid folkbokföring efter en anmälan om flyttning till Sverige och efter anmälan om flyttning av den som varit avregistrerad som försvunnen. Personlig inställelse är också en förutsättning för att Skatteverket ska kunna kontrollera biometriska uppgifter på det sätt som föreskrivs i andra bestämmelser i lagen.

Första stycket innebär ett lagstadgat krav på att den som anmäler inflyttning från utlandet enligt 26 § första stycket, ska inställa sig personligen för identitetskontroll. Detsamma ska gälla den som är avregistrerad som försvunnen och ska folkbokföras enligt 26 § andra stycket första ledet samma lag. Paragrafen gäller inte för barn som ska folkbokföras i landet enligt 2 a § eller 3 § tredje stycket. Vid folkbokföring av barn enligt 2 a § kan barnet folkbokföras genom att vårdnadshavarna gör en anmälan enligt 26 § andra stycket. Ett barn som vistats i landet sedan födelsen utan att vara folkbokförd kan enligt 3 § tredje stycket folkbokföras om det efter en längre eller kortare tid i Sverige, skulle få fastare anknytning till landet.

Endast om det finns särskilda skäl kan enligt *andra stycket* undantag från huvudregeln om personlig inställelse komma i fråga. Särskilda skäl kan t.ex. föreligga om en inflyttande person har kunnat identifieras på annat tillförlitligt sätt. Personer som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan inställa sig personligen bör också kunna

ges möjlighet att lämna anmälan på annat sätt än genom personlig inställelse. I sådana fall bör ett godtagbart sätt för Skatteverket att försäkra sig om den inflyttandes identitet kunna vara genom exempelvis dialog med vårdgivare och bestyrkta kopior av identitetshandlingar.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

26 b §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vilka handlingar som på begäran ska överlämnas vid identitetskontroll.

Bestämmelsens *första stycke* innebär en möjlighet för Skatteverket att begära att pass, identitetskort eller annan motsvarande handling överlämnas i samband med identitetskontroll enligt 26 a §. För den enskilde innebär bestämmelsen en skyldighet att efter en sådan begäran överlämna begärda handlingar. Med begreppet motsvarande handling avses framför allt handlingar som används i stället för pass och för vilka det finns särskilda standarder och krav som innebär att handlingen utgör ett säkert verktyg för identifiering, som t.ex. främlingspass och rese-dokument.

Av *andra stycket* framgår att den som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige på begäran ska överlämna sitt uppehållstillståndskort i samband med identitetskontroll.

Bestämmelserna i första och andra stycket innebär att alla som anmäler flytt till Sverige underkastas samma skyldighet att överlämna handlingar för identitetskontroll. Hittillsvarande regler uppställer sådana skyldigheter endast såvitt gäller EES-medborgare som uppger sig ha uppehållsrätt och familjemedlemmar till EES-medborgare (9 och 10 §§ folkbokföringsförordningen [1991:749]) samt nordiska medborgare (artikel 2 punkt 1 i lagen [2005:268] om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige). Första och andra styckena står inte i något motsatsförhållande till varandra. Skatteverket har alltså möjlighet att begära att den som är föremål för kontroll och innehar flera olika handlingar, t.ex. både pass och uppehållstillståndskort, överlämnar dessa för kontroll. För att en noggrann kontroll ska kunna göras av handlingen måste den som kontrollerar sökandens identitet få handlingen överlämnad till sig för närmare granskning. Med att handlingen ska överlämnas avses ett tillfälligt överlämnande som möj-

liggörelse en kontroll på plats. Handlingen ska alltså inte kunna omhändertas för fördjupad granskning och återlämnas först vid ett senare tillfälle.

Bestämmelsens *tredje stycke* innebär att Skatteverket, för det fall någon som redan är folkbokförd begär ändring av en uppgift om sin identitet (namn, födelsetid eller medborgarskap), har möjlighet att kräva att den som begär ändring och som ska inställa sig personligen hos myndigheten överlämnar pass, identitetskort eller motsvarande handling, och uppehållstillståndskort för kontroll. Bestämmelsen syftar till att identitetskontrollen ska kunna göras lika fullständig vid ändring av identitetsuppgifter för den som redan har folkbokförts i Sverige som vid en anmälan om flytt till Sverige. Som framgår av 26 c § kan en kontroll av biometriska uppgifter i en överlämnad handling komma i fråga även vid ändring av en uppgift om identitet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6 och 6.7.

26 c §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontroll av biometriska uppgifter i handlingar.

I *första stycket* införs en möjlighet för Skatteverket att kontrollera och jämföra fingeravtryck och ansiktsbild som ofta finns lagrade i sådana handlingar som avses i 26 b § med innehavarens fingeravtryck och ansiktsbild. Sådana kontroller är av betydelse för att kunna säkerställa att den handling som överlämnas är äkta och utställd på den person som visar upp den. Bestämmelsen innebär en skyldighet för den som är föremål för identitetskontrollen att på begäran låta Skatteverket ta fingeravtryck och en bild i digitalt format.

Av *andra stycket* framgår att skyldigheten att låta Skatteverket ta fingeravtryck inte gäller barn under sex år eller personer som är permanent fysiskt förhindrade att lämna fingeravtryck. För att ta ansiktsbild ska ingen åldersgräns gälla. Syftet med att göra det möjligt för Skatteverket att kunna kontrollera ansiktsbild och fingeravtryck även på barn över sex år är främst att minska risken för att barns identiteter utnyttjas av andra i bedrägligt syfte. Principen om barnets bästa ska vara central vid tillvägagångssättet, vilket innebär att åtgärden bör genomföras på ett barnvänligt och barnanpassat sätt av särskilt utsedd personal. Barnet ska även informeras om åtgärden på ett för barn anpassat sätt. Ett permanent, fysiskt förhinder kan t.ex. innebära att

personen saknar fingrar, har förstörda fingeravtryck eller av någon annan anledning inte kan lämna avtryck som håller godtagbar kvalitet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5–7.7.

28 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka uppgifter en anmälan enligt 25 eller 26 § ska innehålla.

I *första stycket* har en följdändring gjorts i anledning av införandet av identitetsnummer. *Andra stycket* har justerats för att tydliggöra att en anmälan om inflyttning till landet också ska innehålla uppgift om födelsetid och medborgarskap. Stycket har också ändrats redaktionellt.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

31 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om Skatteverkets möjligheter att förelägga en person att göra en anmälan enligt lagen eller att lämna de uppgifter eller visa upp de handlingar som behövs för anmälan, kontroll eller komplettering.

Paragrafen har justerats för att det inte ska råda någon tveksamhet om att Skatteverkets möjlighet att förelägga inbegriper inte bara uppgifter utan också handlingar. Med ”handlingar” avses också kopior av handlingar och elektroniska handlingar.

Våra överväganden finns i avsnitt 5.3.2.

32 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om kontrollbesök.

Första stycket behandlar kontrollbesök i syfte att kontrollera en viss bestämd persons bosättning. En viss utvidgning av Skatteverkets befogenhet att göra kontrollbesök har skett genom att ordet ”nödvändigt” ersatts av ”behövs”. Avsikten är att tydliggöra att Skatteverket inte behöver uttömma alla andra utredningsåtgärder innan ett kontrollbesök utförs. Ett kontrollbesök kan alltså företas som första utredningsåtgärd om Skatteverket anser att det behövs för att utredningen ska ge resultat och ett besök också är lämpligt i det enskilda fallet. Kan en

annan mindre ingripande utredningsåtgärd ge samma resultat ska den användas i stället (jfr 5 § förvaltningslagen [2017:900]). Det hittillsvarande andra stycket, som behandlar var kontrollbesöket får äga rum, har förts till första stycket som en andra mening.

Andra stycket reglerar kontrollbesök i syfte att kontrollera vem eller vilka som är bosatta i en viss fastighet eller lägenhet. Ett beslut om ett sådant kontrollbesök får fattas endast om det finns särskilda skäl. Ett sådant särskilt skäl kan vara att det har observerats någon typ av avvikelser som ger anledning att anta att det kan finnas fel i uppgifter om en eller flera personers folkbokföring.

Enligt *tredje stycket* får Skatteverket vid ett kontrollbesök enligt första eller andra stycket begära att alla de personer som befinner sig i fastigheten eller lägenheten lämnar uppgift om sin identitet.

Våra överväganden finns i avsnitt 5.4.4.

32 b §

Paragrafen innehåller bestämmelser om underrättelse av beslut om kontrollbesök och om hur kontrollbesök ska genomföras.

Liksom hittills behöver den som enligt ett beslut om kontrollbesök enligt 32 a § första stycket ska kontrolleras inte underrättas om beslutet före besöket. Inte heller den som är folkbokförd på eller kan antas vara bosatt i den fastighet eller lägenhet som omfattas av ett beslut om kontrollbesök enligt 32 a § andra stycket behöver underrättas om beslutet före besöket. En underrättelse om ett förestående kontrollbesök kan leda till att syftet med besöket går förlorat.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.4.

39 §

I paragrafen behandlas vilka beslut som inte får överklagas. Till följd av att bestämmelser om samordningsnummer har överförts till lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer återstår enbart de tre första punkterna i den hittillsvarande uppräkningslistan. Någon ändring i sak beträffande dessa punkter är inte avsedd. I 40 § finns bestämmelser om vilka beslut som får överklagas.

42 §

Paragrafen innehåller straffbestämmelser. *Första stycket* har justerats i anledning av att de nya 26 a–26 c §§ inte innehåller någon anmälnings-skyldighet och således inte omfattas av straffbestämmelserna.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 januari 2023.

Enligt *andra punkten* ska en person som tilldelats ett samordningsnummer efter egen ansökan vid ikraftträdandet anses ha tilldelats ett identitetsnummer enligt lagen (202x:xxx) om identitetsnummer och samordningsnummer. Det innebär i praktiken att Skatteverket vid ikraftträdandet kommer att tilldela personen ett identitetsnummer som i folkbokföringsdatabasen kopplas samman med det tidigare samordningsnumret.

Enligt *tredje punkten* ska äldre föreskrifter i 21 § fortfarande gälla beträffande den som före ikraftträdandet folkbokförts under rubriken utan känd hemvist. Det innebär att dessa personer först när han eller hon varit folkbokförd under rubriken utan känd hemvist i två år kan avregistreras från folkbokföringen som försvunnen.

Enligt *fjärde punkten* ska äldre föreskrifter om överklagande i 39 § fortfarande gälla för överklagande av beslut som meddelats före ikraftträdandet. Det innebär bl.a. att beslut om förnyelse och vilandeförklaring av samordningsnummer som enligt nya regler inte kan överklagas fortfarande får överklagas enligt äldre föreskrifter om de meddelats före ikraftträdandet. Enligt *femte punkten* ska en ansökan av en enskild om samordningsnummer som ännu inte avgjorts vid ikraftträdandet anses som en ansökan av en enskild om identitetsnummer enligt lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer. Det innebär att ansökan ska behandlas enligt nya regler och således kan resultera i tilldelning av ett identitetsnummer.

20.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret

4 §

Paragrafen reglerar vilka uppgifter som får behandlas i Statens personadressregister (SPAR).

Ändringen i *första stycket första* och *andra meningarna* innebär att SPAR, förutom uppgifter om personer som har tilldelats personnummer, också får innehålla uppgifter om personer som har tilldelats identitetsnummer. Liksom hittills får SPAR också innehålla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer under förutsättning att de identitetsuppgifter som krävs för tilldelning har styrkts. Detta har hittills uttryckts på ett annat sätt men den ändrade formuleringen avses inte innebära någon ändring i sak. SPAR ska alltså liksom hittills inte innehålla uppgifter om personer med ostyrkta identitetsuppgifter.

Ändringarna i *första stycket punkt 2* och *13–15* är föranledda av införandet av identitetsnummer och att reglerna om identitetsnummer och samordningsnummer samlats i lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer. Ändringarna innebär att information kring vilandeförklaring av identitetsnummer, tidpunkt för när ett sådant nummer har tilldelats och tidpunkt för när en person med ett sådant nummer har avlidit får behandlas i SPAR på samma sätt som hittills gällt för samordningsnummer.

Övervägandena finns i avsnitt 15.3 och 15.5.

20.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

1 kap.

1 §

Paragrafen behandlar lagens tillämpningsområde. I det nya *andra stycket* har införts en ny bestämmelse om att lagen också gäller vid behandling av personuppgifter i passmyndigheternas verksamhet som rör identi-

tetskontroller enligt lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Våra överväganden finns i avsnitt 13.7.1.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om för vilka ändamål uppgifter får behandlas.

Det ändamål som anges i *första stycket* 1 tillåter visserligen att uppgifter behandlas för att tillhandahålla information som behövs för kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter. Men för att det klart ska framgå att analyser och urval får ske i syfte att upptäcka och förhindra felaktigheter i folkbokföringsdatabasen i form av oriktiga eller utelämnade uppgifter, anges detta i en ny punkt 8 i stycket.

Våra överväganden finns i avsnitt 9.2.

5 §

Paragrafen reglerar personuppgiftsansvar vid behandling av personuppgifter enligt lagen. Tillägget innebär att passmyndighet som genomför identitetskontroll inför Skatteverkets beslut om tilldelning av identitetsnummer ska vara personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som sker vid myndigheten i anledning av identitetskontrollen.

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.2.

7 §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om förstöring av uppgifter.

För att säkerställa att de fingeravtryck, den ansiktsbild och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa vid kontroll enligt 26 b och 26 c §§ folkbokföringslagen (1991:481) och vid kontroll enligt 2 kap. 3 och 4 §§ lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer inte kan användas för andra ändamål, föreskrivs i paragrafen att sådana uppgifter omedelbart ska förstöras efter att kontrollen har

genomförts. Uppgifterna får alltså endast behandlas tillfälligt av Skatteverket i syfte att kontrollera handlingars äkthet och innehavarens identitet. Därefter ska de uppgifter som lagrats i databasen omedelbart förstöras.

Våra överväganden finns i avsnitt 7.7.

2 kap.

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om för vilka ändamål folkbokföringsdatabasen och analys- och urvalsdatabasen ska användas.

Ändringen i *första stycket* är föranledd av att regler om en ny samling personuppgifter, analys- och urvalsdatabasen, förs in i lagen vid sidan av folkbokföringsdatabasen. Ändamålen i 1 kap. 4 § första stycket 1–7 och andra stycket hänför sig till folkbokföringsdatabasen.

Av *andra stycket* följer att analys- och urvalsdatabasen är en samling personuppgifter som används gemensamt i folkbokföringsverksamheten för dataanalyser och urval i syfte att upptäcka och förhindra felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Till följd av att kapitlet innehåller bestämmelser om såväl folkbokföringsdatabasen som analys- och urvalsdatabasen har rubriken till kapitlet ändrats till Databaser i folkbokföringsverksamheten.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1 och 9.6.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om för vilka personer uppgifter får behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Ändringarna i *första stycket*, avses inte, förutom att identitetsnummer har lagts till, innebära någon förändring i förhållande till hittillsvarande lydelse, utan enbart en förenkling.

3 §

Paragrafen reglerar vilka uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Ändringarna i *första stycket punkt 18–20* är föranledda av införandet av identitetsnummer och av reglerna i 3 kap. lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer. Ändringarna innebär att information kring vilandeförklaring av identitetsnummer och personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring (s.k. TP-nummer, tilldelat personnummer) och tidpunkt för när en person med ett sådant nummer har avlidit får behandlas i folkbokföringsdatabasen på samma sätt som hittills gällt för samordningsnummer. Våra överväganden finns i avsnitt 15.5.

Den automatiserade behandling av personuppgifter som förslagen om kontroll av biometriska uppgifter i 26 c § folkbokföringslagen (1991:481) innebär ska ske i folkbokföringsdatabasen. En ny bestämmelse förs därför in i *första stycket punkt 21* som uttryckligen anger att ansiktsbild, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa får behandlas i folkbokföringsdatabasen. Våra överväganden finns i avsnitt 7.7.

Tredje stycket innehåller bestämmelser om vilka uppgifter som får anges i ärenden om tilldelning av personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen eller samordningsnummer. Bestämmelsen ändras för att även omfatta identitetsnummer. Ändringarna innebär även att det får anges om identitetsuppgifterna har styrkts i ärenden om tilldelning av samordningsnummer. Vid tilldelning av samordningsnummer enligt 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer krävs inte att uppgifterna är styrkta. För att dessa två olika typer av samordningsnummer ska kunna hållas isär på ett bättre sätt kan samordningsnummer enligt bestämmelsen markeras med säkra eller osäkra uppgifter.

Våra överväganden finns i avsnitt 15.3

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om myndigheters direktåtkomst till vissa uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Förändringar har gjorts i paragrafen i anledning av införandet av identitetsnummer. Myndigheter får ha direktåtkomst även till uppgift om identitetsnummer.

11 §

I paragrafen behandlas vilka sökbegrepp som får användas vid sökning efter handlingar som har kommit in i ett ärende. Även här har följdändringar gjorts i anledning av införandet av identitetsnummer.

13 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vilka uppgifter som ska få behandlas i analys- och urvalsdatan.

Våra överväganden finns i avsnitt 9.4.

14 §

Paragrafen, som är ny, reglerar vilka sökbegrepp som får användas vid sökning i analys- och urvalsdatan.

I 10 och 11 §§ finns bestämmelser om sökbegränsningar vid sökning i folkbokföringsdatan. Uppgifter som avses i 3 § första stycket 5, 11, 12 och 17 (födelseort, samband mellan vårdnadshavare och barn som är grundat på adoption, inflyttning från utlandet respektive uppehållsrätt för en person som är folkbokförd) får inte användas som sökbegrepp. Medborgarskap får användas som sökbegrepp endast i fråga om medborgarskap i Sverige, Danmark, Norge, Finland eller Island. Vid sökning efter handlingar i ett ärende får endast uppgift om namn, personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer och uppgifter som avses i 5 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (diarieuppgifter) användas som sökbegrepp. Den nya bestämmelsen innebär att de angivna begränsningarna ska gälla även vid sökningar i analys- och urvalsdatan.

Det bör utarbetas rutiner inom myndigheten för användningen av sökbegrepp, (se förslaget till 5 b § förordningen [2001:589] om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet). Sådana rutiner kan minska risken för intrång i den personliga integriteten genom att det sätts upp gränser för den behandling som får utföras. De sökbegrepp som används vid sökningar i datan ska enligt 15 § dokumenteras.

Övervägandena finns i avsnitt 9.9.

15 §

I paragrafen, som är ny, anges att metoder för att ta fram urval och sökbegrepp som används vid sökningar i databasen ska dokumenteras.

För att minska risken för onödiga integritetsintrång ska Skatteverket dokumentera de metoder som används för att ta fram urval på så sätt att de kan kontrolleras i efterhand. Genom kravet på dokumentation av de metoder för urval som används finns möjligheter att i efterhand kontrollera att fastställda rutiner följs. Man bör t.ex. kunna följa upp att rätt uppgifter finns i uppgiftssamlingen, att uppgifterna används för rätt ändamål och att de gallras inom rätt tid.

Även de sökbegrepp som används vid sökningar i databasen ska dokumenteras för att möjliggöra en kontroll i efterhand.

Våra överväganden finns i avsnitt 9.9 och 9.10.

16 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om gallring av uppgifter i analys- och urvals databasen.

Uppgifterna som behandlas för dataanalys och urval och de resultat som analyserna och urvalen är av en helt annan karaktär än uppgifterna i folkbokföringsdatabasen. Personuppgifter får inte förvaras under en längre tid än som är nödvändigt (se artikel 5.1.e i EU:s dataskyddsförordning). Uppgifterna i analys- och urvals databasen minskar i intresse över tid. Gallring ska därför ske senast ett år från den tidpunkt då uppgifterna senast behandlades för det ändamål för vilket de samlades in och aldrig senare än tre år från den tidpunkt uppgifterna samlades in.

Övervägandena finns i avsnitt 9.12.

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

22 kap.

1 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om sekretess i ärende om tilldelning av samordningsnummer till personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. för uppgift som

lämnats av Migrationsverket om en enskilds personliga förhållanden. Sekretessen gäller enligt *andra stycket* inte namn, födelsetid, kön och uppgift om personuppgifterna har styrkts. Av *tredje stycket* framgår att sekretessen ska gälla i högst sjuttio år.

Våra överväganden finns i avsnitt 16.10.4.

1 b §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om sekretess i ärende om tilldelning av samordningsnummer för uppgift om grunden för tilldelningen.

Grunden för tilldelningen av samordningsnummer får enligt 2 kap. 3 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet lagras i folkbokföringsdatabasen. Genom den nya bestämmelsen stärks sekretesskyddet för uppgift om grunden för tilldelning av samordningsnummer på så sätt att sekretess gäller för sådan uppgift om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Av *andra stycket* framgår att sekretessen ska gälla i högst sjuttio år.

Våra överväganden finns i avsnitt 16.10.4.

1 c §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om sekretess i verksamhet som avser förande av och uttag ur analys- och urvalsdatabasen.

De uppgifter som finns analys- och urvalsdatabasen är normalt inte av särskilt av integritetskänslig karaktär (se avsnitt 9.4). Men även om varje enskild uppgift i sig inte är integritetskänslig innebär den samlade bild som kan fås vid en sambearbetning av uppgifterna ett betydande integritetsintrång. I folkbokföringsverksamheten gäller enligt 22 kap. 1 § sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Detta sekretesskydd är inte tillräckligt. Det insynsintresse som finns gäller i första hand myndighetens verksamhet. Offentlighetsintresset är inte lika starkt vad gäller uppgifter om en enskild persons personliga eller ekonomiska förhållanden.

Absolut sekretess gäller enligt paragrafens *första stycke* i verksamhet som avser förande av och uttag ur analys- och urvalsdatan. Analys- och urvalsverksamheten utgör inte sådan kontrollverksamhet som kan behöva omfattas av sekretess gentemot den registrerade, jfr 17 kap. 1 §. Sekretessen gäller alltså inte i förhållande till den enskilde själv. Av andra stycket framgår att sekretessen ska gälla i högst tjugo år.

Våra överväganden finns i avsnitt 9.13.

6 §

Paragrafen reglerar tystnadsplikt. Paragrafen kompletteras med 1 c §. Detta innebär att den tystnadsplikt som följer av 1 c § ges företräde framför meddelarfriheten.

Övervägandena finns i avsnitt 9.13.

Kommittédirektiv 2019:54

Åtgärder för att minska fel i folkbokföringen

Beslut vid regeringssammanträde den 5 september 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för att fastställandet av en persons bosättning är korrekt och att rätt personuppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen om dem som är folkbokförda. Syftet med utredningen är att åstadkomma ett regelverk som ökar förutsättningarna för att folkbokföringen är tillförlitlig och ändamålsenlig samt förhindrar att folkbokföringsuppgifter kan utnyttjas på ett felaktigt sätt. I uppdraget ingår även att lämna förslag om ett säkrare system för samordningsnummer i syfte att tillgodose behovet för både enskilda och andra aktörer av en tillförlitlig och användbar identitetsbeteckning för personer som inte är eller har varit folkbokförda.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå åtgärder som tillgodoser att folkbokföringen i största möjliga utsträckning innehåller korrekta uppgifter,
- 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,
- föreslå åtgärder som åstadkommer ett säkrare system för samordningsnummer och ökar numrens användbarhet i samhället, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2021.

Behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringen

Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder (2 § förordningen [2017:154] med instruktion för Skatteverket). Uppgifterna läggs 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 stämmer överens med verkliga förhållanden. Det är också angeläget att en person över tid uppträder under en och samma identitet vid kontakter med myndigheter och andra och att risken för att en person uppträder under flera olika identiteter minimeras. Högsta förvaltningsdomstolen har därför konstaterat att det är av stor vikt att identitetsuppgifter i folkbokföringen präglas av stabilitet (HFD 2019 ref. 9, jfr även RÅ 1997 ref. 8). Enligt Högsta förvaltningsdomstolen är stabiliteten när det gäller registrerade identitetsuppgifter av så central betydelse att beviskravet för att ändra sådana uppgifter måste vara högt. För att få bifall till en begäran om ändring av registrerade identitetsuppgifter måste den enskilde presentera bevisning som innebär att det klart framgår att de nya uppgifterna är riktiga (HFD 2019 ref. 9).

Brister i folkbokföringen och konsekvenser av kvalitetsbrister

Både Riksrevisionen (RiR 2017:23, Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförsbacke) och Skatteverkets internrevision har var för sig under 2017 kritiserat Skatteverkets arbete med att upprätthålla kvaliteten inom folkbokföringen och den interna styrningen av verksamheten. I regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om folkbokföringen (skr. 2017/18:124) instämmer regeringen i Riksrevisionens bedömning att det är allvarligt att det finns brister i Skatteverkets kvalitetsarbete och att det är angeläget att vidta åtgärder. Många av de problem som Riksrevisionen påtalar har dock redan uppmärksamats inom verksamheten och det pågår ett utvecklingsarbete inom myndigheten. I budgetpropositionen för 2019 har regeringen gjort

bedömningen att resultatet för folkbokföringsverksamheten under 2017 inte är tillfredsställande (prop. 2018/19:1 utg.omr. 3 s. 17).

Skatteverket har i årsredovisningen för 2018 bedömt att resultatet för folkbokföringsverksamheten och kvaliteten inom folkbokföringen fortfarande inte är tillfredsställande. Under 2018 har Skatteverket påbörjat ett arbete för att bl.a. förbättra risk- och kontrollarbetet samt öka kunskapen om det s.k. folkbokföringsfelet (se Skatteverkets rapport Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret, Fi2018/03199/S3). De vidtagna åtgärderna är enligt myndighetens bedömning adekvata men arbetet har ännu inte kommit tillräckligt långt och bristerna kvarstår. Skatteverkets utvecklingsarbete för att förbättra folkbokföringen fortsätter. I det arbetet ingår bl.a. att förstärka riskhanteringen och de kvalitetsförbättrande åtgärderna samt skapa förutsättningar för ett modernt arbetssätt. Skatteverket arbetar även med att bl.a. utveckla it-stöd som ska effektivisera handläggningen av ärenden.

De risker som är förknippade med en bristfällig folkbokföring har på senare tid belysts i flera olika sammanhang. En övergripande risk som bl.a. identifierats i betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottlighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37) är att uppgifter som är registrerade i folkbokföringsdatabasen och som har betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen inte speglar verkliga förhållanden (s. 266).

Regeringen beslutade den 30 juni 2016 (dir. 2016:60) att inrätta en delegation med uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Delegationen ska genom sitt arbete bidra till att de resurser som fördelas genom dessa system endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för. I delegationens första rapport Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har ett antal systemövergripande risker identifierats som särskilt viktiga när det gäller att motverka felaktiga utbetalningar. Folkbokföringsuppgifter är ett exempel på sådana systemövergripande risker, och fel i dessa uppgifter kan få stora spridningseffekter i form av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och är därför särskilt viktiga att motverka. Felaktiga utbetalningar som orsakats av fel i systemöverskridande uppgifter, såsom folkbokföringsuppgifter, ska studeras och redovisas i en kommande rapport från delegationen.

Enligt Brottsförebyggande rådets (Brå) rapport *Bedrägeribrottsligheten i Sverige* (Brå 2016:9) möjliggörs många bedrägerier av felaktig folkbokföring och det är därför viktigt att säkerställa att uppgifterna i folkbokföringen är av hög kvalitet. Även i rapporten *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet* (Brå 2015:8) har Brå konstaterat att folkbokföringen utgör en av de mest strategiska verksamheterna i välfärdssystemet genom att övriga hämtar uppgifter från folkbokföringen och tar dem för givna. Enligt Brå förekommer det att personer har två eller flera identiteter, vilket kan ge flera parallella bidrag och dessutom skapa förutsättningar för annan brottslighet. En högre kvalitet i folkbokföringen menar Brå kan förebygga fel i hela systemet.

Folkbokföringens betydelse när det gäller den identitetsrelaterade brottsligheten beskrivs även i Nationella underrättelsecentrets rapport *Identitetsrelaterad brottslighet* (Nuc, Identitetsrelaterad brottslighet, Öppen version, 2015-12-09). Identiteter som missbrukas av kriminella aktörer har i de flesta fall avsett personer som varit folkbokförda, men inte alltid på ett korrekt sätt. Enligt rapporten har det exempelvis skett s.k. skenskrivningar där 20–30 personer folkbokfört sig på en och samma adress utan att egentligen bo där. I rapporten beskrivs även att olika identiteter och adresser har nyttjats för att kunna söka ersättningar från välfärdssystemet.

Även i redovisningen av ett regeringsuppdrag om åtgärder mot finansiering av terrorism (Ju2018/03200/PO) beskrivs hur utnyttjande av identiteter är centralt i ekonomisk brottslighet som riktar sig mot välfärds- och trygghetssystemen samt mot privata aktörer, då de verkliga gärningsmännen därigenom kan bibehålla sin anonymitet och på så vis undgå lagföring. Av redovisningen framgår ett flertal förslag till åtgärder som bedöms vara avgörande för att förhindra och försvåra utnyttjandet av identiteter, varav ett exempel på sådana åtgärder är en förstärkt kontroll vid fastställande av personnummer och tilldelning av samordningsnummer.

Det har på senare tid även framkommit att många personer drabbas av att för dem helt främmande personer har folkbokfört sig hos dem. Den person som faktiskt är bosatt på fastigheten känner inte till att någon annan också anses bosatt där, utan det kommer ofta till deras kännedom först när det börjar komma post adresserad till personen i fråga. Det kan då ofta handla om brev från myndigheter men även från exempelvis inkassobolag. När den person som faktiskt är bosatt där upptäcker felet och anmäler det till Skatteverket

så inleder myndigheten en bosättningsutredning. Denna process kan dock ofta dröja och under tiden kan den felaktiga folkbokföringen skapa stor oro och riskerar i vissa fall att få långtgående konsekvenser för den enskilde.

Ytterligare ett problem är att personer som är utflyttade från Sverige låter bli att anmäla det och därmed kan kvarstå som folkbokförda i Sverige. Folkbokföringen återspeglar då inte de verkliga förhållandena och i vissa fall kan dessa personer fortsätta att ta emot bosättningsbaserade förmåner, trots att de inte längre är bosatta i landet.

Sammanfattningsvis har det framkommit att brister i folkbokföringen av personer som är folkbokförda, och därmed också har ett personnummer, påverkar såväl samhället i stort som en enskild individ. Regeringen har nyligen genomfört ett antal åtgärder som syftar till att förbättra kvaliteten i folkbokföringen. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2018 har Skatteverket fått möjlighet att avregistrera falska identiteter från folkbokföringen och göra kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning. Vidare har folkbokföringsbrott införts på nytt. Det bedöms dock angeläget att utreda behovet av ytterligare åtgärder för att tillgodose att uppgifter i folkbokföringen om en person som är folkbokförd verkligen är korrekta och att folkbokföringsuppgifter inte kan användas på ett felaktigt sätt.

Uppdraget att förhindra att oriktiga uppgifter blir registrerade om folkbokförda

Folkbokföringens kanske viktigaste uppgift är att för olika samhällsfunktioner tillhandahålla basuppgifter om befolkningen i landet. Det är därför angeläget att uppgifterna i folkbokföringen är korrekta. Samtidigt har bl.a. samhällsutvecklingen och en ökad befolkning medfört att folkbokföringen i dag ställs inför allt större utmaningar med att upprätthålla en hög registerkvalitet. Det har därför blivit nödvändigt att förbättra förutsättningarna för att fastställandet av en persons bosättning och de personuppgifter som registreras i folkbokföringen blir rätt från början och därigenom minska risken för att felaktiga registreringar sker som därefter behöver kontrolleras. Åtgärder behöver således vidtas för att bl.a. möjliggöra att det på ett tidigt stadium kan förhindras att en person vid inflyttning till Sverige och

vid flyttning inom landet blir folkbokförd där den inte är bosatt eller att någon kvarstår som folkbokförd efter utflyttning.

Utredaren ska därför

- kartlägga de regler och rutiner som tillämpas vid registrering av personuppgifter i ett folkbokföringsärende och identifiera eventuella brister i systemet i dag,
- föreslå åtgärder som minskar risken för att oriktiga uppgifter blir registrerade i folkbokföringsdatabasen om en person som ska folkbokföras och ökar förutsättningarna för att registrerade uppgifter är korrekta,
- föreslå åtgärder som förhindrar att en person är folkbokförd där den inte är bosatt dels i samband med inflyttning till Sverige från ett annat land, dels vid flyttning inom Sverige, eller kvarstår som folkbokförd efter utflyttning,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det är nödvändigt att förbättra samordningsnumren

I folkbokföringsdatabasen registreras inte enbart uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda. Även personer som tilldelas samordningsnummer förekommer i databasen. En person som inte är eller har varit folkbokförd får efter begäran från en statlig myndighet eller vissa utbildningsanordnare tilldelas ett samordningsnummer (jfr 18 a § folkbokföringslagen [1991:481] och 5 § folkbokföringsförordningen [1991:749]). Samordningsnummer tilldelas således på grund av ett behov som en sådan aktör har. Numret används även av andra aktörer i samhället, exempelvis av kommuner, inom sjukvården och av olika arbetsgivare. Kommuner, landsting, företag eller den enskilde själv får dock inte begära tilldelning av samordningsnummer. Skatteverket ansvarar för tilldelningen av samordningsnummer (5 § folkbokföringsförordningen).

Samordningsnummer får tilldelas en person om det inte råder osäkerhet om hans eller hennes identitet. För vissa särskilt angivna ändamål får dock samordningsnummer tilldelas även om det råder osäkerhet om en persons identitet (5 a § folkbokföringsförordningen). Det organ som begär att en person ska tilldelas samordningsnummer

ska bedöma om hans eller hennes identitet kan anses fastställd (5 b § folkbokföringsförordningen).

Registrerade uppgifter om personer med samordningsnummer är ofta färre till antalet än för dem med personnummer. För majoriteten av tilldelade samordningsnummer råder en osäkerhet om den enskildes identitet och uppgifterna är därmed inte alltid pålitliga. Samtidigt kan vissa tilldelade samordningsnummer grunda sig på en fullgod identitetskontroll. Skillnaden i den kontroll som görs av de aktörer som begär ett samordningsnummer varierar och samhällets kunskap om vilken identifiering som ligger till grund för ett samordningsnummer är bristfällig.

Systemet med samordningsnummer har också på senare tid kritiserats utifrån att numren använts av andra personer än dem vars identitet numret avser eller att en person fått flera olika identitetsbeteckningar under olika namn. I betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37) beskrivs bl.a. att flera myndigheter uppmärksammat att falska uppgifter lämnas i syfte att få samordningsnummer som i sin tur kan leda till utbetalningar från välfärdssystemen. Även om ett samordningsnummer inte ger några rättigheter eller förmåner i sig, kan det finnas ett behov av numren t.ex. för handläggning av förmåner som ska betalas ut (s. 248 och 293). *Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster* (SOU 2017:114) har funnit att identitetskontrollen vid tilldelning av samordningsnummer inte är av den kvalitet som önskas för att samhällsfunktionerna ska kunna lita på att samordningsnummersystemet fungerar som det ska och att detta också påverkar folkbokföringens förmåga att upprätthålla god registerkvalitet (s. 334).

De problem som är förknippade med samordningsnummer handlar dock inte enbart om samhällets behov av att numren är säkra och tillförlitliga utan även om att tillgodose den enskildes behov av en identitetsbeteckning som är användbar i samhället. Systemet med samordningsnummer har sedan en lång tid tillbaka även kritiserats av personer som tilldelats numren. Samordningsnummer upplevs inte vara användbara i samhället på motsvarande sätt som personnummer och personer med samordningsnummer menar att det finns vissa praktiska vardagsproblem förknippade med numren. Samordningsnummer infördes utifrån det huvudsakliga syftet att tillgodose myndigheternas behov av ett enhetligt nummer för att undvika personförväxling och för att utbyta information med andra myndigheter

och organisationer om personer som vistas tillfälligt i Sverige eller som har rätt till olika förmåner utan att vistas här. Regeringen har dock i senare förarbeten uttalat att det också bör beaktas att samordningsnumren även har en funktion ur den enskildes perspektiv. Det finns personer med samordningsnummer som vistas i Sverige under en inte helt kortvarig tid och bland dessa finns det personer med ett starkt behov av att ha en fungerande identitetsbeteckning för att kunna sköta sina vardagliga liv (prop. 2008/09:111 s. 30).

Sedan samordningsnumren infördes har det även vidtagits vissa åtgärder för att numren ska bli mer kända och kunna användas i samhället på motsvarande sätt som personnumren. Statens person- och adressregister (SPAR) har sedan den 1 juni 2008 kompletterats med uppgifter om personer med samordningsnummer där det inte råder någon osäkerhet om personens identitet. Ändringen möjliggjorde för andra samhällsaktörer än myndigheter, såsom exempelvis banker och försäkringsbolag, att få tillgång till uppgifterna via SPAR t.ex. för att kontrollera personuppgifter och för att uppdatera befintliga kund- och medlemsregister. Sedan den 1 juli 2009 har även behörigheten att begära samordningsnummer utvidgats till att kunna omfatta andra organ än myndigheter enligt vad regeringen bestämmer. Dessa åtgärder kan dock endast sägas ha medfört en marginell förbättring. De nämnda problemen med samordningsnumrens funktion i samhället kvarstår och det framförs i vissa sammanhang fortfarande kritik som grundar sig i klagomål från personer som upplever att de utan ett personnummer stöter på vissa svårigheter vid längre vistelser i Sverige. Klagomålen handlar dels om att personer inte har tilldelats ett samordningsnummer, dels om att tilldelade samordningsnummer inte har kunnat användas i samhället av den enskilde.

En utomlands bosatt person som aldrig varit folkbokförd i Sverige men som äger en fastighet här tilldelas exempelvis i normalfallet inte ett samordningsnummer. Detta trots att den enskilda fastighetsägaren ofta kan uppleva att ett samordningsnummer skulle underlätta tillvaron i Sverige. Inte heller personer som söker asyl i Sverige tilldelas i dag i normalfallet något samordningsnummer. I stället använder sig de myndigheter som kommer i kontakt med s.k. utländska fastighetsägare och asylsökande ofta av andra interna beteckningar, vilket i sig kan vara problematiskt och förenat med risker. På uppdrag av regeringen har Skatteverket utrett möjligheterna att tilldela utländska fastighetsägare samordningsnummer samt sett över

reglerna om samordningsnummer utifrån risken för missbruk av numren (Fi2013/03831/SKA/S3). Uppdraget redovisades den 18 augusti 2014 genom promemorian *Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn* (Fi2014/04002/SKA/S3).

Skatteverket har även haft i uppdrag att i samråd med vissa andra myndigheter utreda förutsättningarna för att låta samtliga asylsökande i Sverige få samordningsnummer samt föreslå hur ett sådant förfarande bör utformas. Uppdraget redovisades den 25 april 2015 genom promemorian *Samordningsnummer till asylsökande* (Fi2015/04871/S3). I promemorian föreslog Skatteverket bl.a. att vissa uppgifter från Migrationsverket i ärenden om tilldelning av samordningsnummer till asylsökande, skulle omfattas av starkare sekretess än övriga uppgifter inom folkbokföringsverksamheten.

Frågan om samordningsnummer till asylsökande har även behandlats av Mottagandeutredningen i betänkandet *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande* (SOU 2018:22). Utredningen gjorde bl.a. bedömningen att regeringen skyndsamt bör ta ställning till om förslag till lagstiftning bör tas fram utifrån befintliga underlag om att Migrationsverket ska rekommendera samordningsnummer för samtliga asylsökande alternativt att det snarast bör tillsättas en utredning med uppdraget att se över frågan. Mot bakgrund av att det för en stor andel av de asylsökande som kommer i kontakt med andra myndigheter finns svårigheter för myndigheterna att fastställa identiteten för asylsökande gjorde utredningen också bedömningen att regeringen även bör överväga om det bör finnas ytterligare möjligheter att tilldela samordningsnummer utöver de som redan finns i dag, när det råder osäkerhet om en persons identitet (s. 352–354).

Ett antal unionsmedborgare som, när de utnyttjat den fria rörligheten, har upplevt problem i det svenska samhället i avsaknad av personnummer har även framfört kritik till Europeiska kommissionen. Mot bakgrund av klagomålen har kommissionen i ett s.k. EU-pilotärende (EUP[2016]8967) ställt ett antal frågor om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars tillgång till svenska personnummer. Kommissionen har även i ett annat, nyligen avslutat, EU-pilotärende (EUP[2018]9384) ställt frågor om personnummer och samordningsnummer gällande tredjelandsmedborgare. Kommissionen beslutade den 25 juli 2019 om formell underrättelse rörande detta senare ärende (överträdelseärende 2019/4073).

Regeringen har åtagit sig att utreda vilka möjligheter det finns att bättre säkerställa att unionsmedborgare hanteras i enlighet med de krav som unionsrätten ställer. Den 6 juli 2017 beslutade därför regeringen om ett uppdrag till Skatteverket. Enligt uppdraget skulle Skatteverket vidta åtgärder för att dels förbättra kunskapen hos olika aktörer och hos enskilda om samordningsnumren, dels förbättra numrens funktion i samhället. Skatteverket skulle vidare utreda om det är lämpligt att ge fler aktörer och när det gäller medborgare i Europeiska unionen och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EU- och EES-medborgare), också de enskilda själva möjlighet att begära samordningsnummer. Vidare skulle myndigheten utreda hur de regler och rutiner som tillämpas i folkbokföringsärenden avseende EU- och EES-medborgare förhåller sig till de krav som unionsrätten ställer för att garantera den fria rörligheten (Fi2017/02960/S3). Skatteverket har redovisat uppdraget genom två promemorior (Fi2018/00893/S3). I promemorian *Samordningsnumrens funktion i samhället* har Skatteverket bl.a. gjort bedömningen att det för närvarande inte är lämpligt att ge fler aktörer möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer. Skälet till detta är att det finns för många svagheter och brister i systemet med samordningsnummer, och att dessa först måste åtgärdas. Skatteverket kan dock inte se något hinder mot att möjligheten att begära tilldelning av samordningsnummer på sikt utökas till fler aktörer. På motsvarande sätt kan Skatteverket inte heller se något hinder mot att möjligheten att begära tilldelning av samordningsnummer på sikt utökas till EU- och EES-medborgarna själva.

Det har mot bakgrund av vad som framkommit om de svårigheter som drabbar vissa personer som vistas i Sverige utan personnummer bedömts angeläget att snabbt vidta åtgärder för att underlätta för personer som saknar en identitetsbeteckning i Sverige att få ett samordningsnummer samt att vidta vissa åtgärder för att förstärka systemet med samordningsnummer. Sedan våren 2019 pågår därför ett arbete inom Regeringskansliet (Finansdepartementet) som syftar till att åtgärda vissa brister i systemet med samordningsnummer och möjliggöra för vissa enskilda att själva ansöka om samordningsnummer. Problemen med det nuvarande systemet är dock många och behovet av att förstärka och förbättra regelverket för samordningsnummer är betydande. Det krävs därför ytterligare åtgärder. Mot den bakgrunden finns det skäl att nu utreda fler aspekter av reglernas

utformning och tillämpning i syfte att tillgodose behovet för både enskilda och andra aktörer av en säker och användbar identitetsbeteckning för personer som inte är eller har varit folkbokförda.

Uppdraget att göra samordningsnummer mer tillförlitliga och användbara

Systemet med personnummer som en unik identitetsbeteckning har funnits i Sverige sedan länge och numret fyller en central funktion i samhället. Mot bakgrund av det genomslag som personnumren har i samhället har det uppmärksammats att det finns personer som, trots att de inte ska folkbokföras, vistas i Sverige på ett sådant sätt att de har ett behov av en identitetsbeteckning som kan användas på motsvarande sätt som personnummer. Samordningsnumret är den identitetsbeteckning som finns att tillgå för personer som inte är eller har varit folkbokförda. Som framkommit har dock systemet med samordningsnummer många svagheter och har återkommande fått utstå kritik från såväl de enskilda som offentliga och privata aktörer.

Utredaren ska därför

- med beaktande av det arbete om samordningsnummer som parallellt med utredningens arbete bedrivs inom Finansdepartementet för att möjliggöra för vissa enskilda att själva ansöka om samordningsnummer, överväga om det finns skäl att utvidga möjligheten för enskilda att ansöka om ett samordningsnummer,
- utreda och föreslå vilka andra aktörer som ska ha behörighet att begära samordningsnummer,
- utreda om, och i så fall föreslå hur, samordningsnummer ska kunna tilldelas fler asylsökande,
- utreda och föreslå hur kontrollen av en persons identitet bör utformas för att tilldelningen av samordningsnummer ska bli säkrare,
- lämna förslag på ytterligare åtgärder som åstadkommer ett säkrare system med samordningsnummer och gör numren mer användbara i samhället för enskilda och andra aktörer,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Andra frågor

Om det bedöms nödvändigt får utredaren ta upp andra närliggande frågor i samband med de frågeställningar som ska utredas. Utredaren ska, i förhållande till sina förslag, överväga möjligheten och lämpligheten av att använda digitala processer och digital teknik.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som unionslagstiftningen och nationell lagstiftning ställer när det gäller att garantera den fria rörligheten för personer inom EU och EES. Utredaren ska även säkerställa att den behandling av personuppgifter som förslagen medför är förenlig med Europaparlamentets och rådets förordning (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 (allmän dataskyddsförordning) och annan relevant dataskyddsrättslig lagstiftning. De förslag som utredaren lämnar ska också förebygga och motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Utredaren ska beskriva och beräkna de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen inklusive offentligfinansiella och eventuella budgetära konsekvenser för berörda myndigheter. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det offentliga ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska även redovisa förslagets konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Vidare ska utredaren ange konsekvenser för enskilda och för företag i form av kostnader och ökade administrativa bördor samt om förslagen får några konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv. Konsekvenserna ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) samt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och inom EU. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2021.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2021:15

Tilläggsdirektiv till Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer (Fi 2019:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 4 mars 2021

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 5 september 2019 kommittédirektiv om åtgärder för att minska fel i folkbokföringen (dir. 2019:54). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 1 april 2021.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 juli 2021.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]
- Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]
- Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]
- Ett nytt regelverk för bygglöv. Del 1 och 2. [47]
- Mikroföretagarkonto
– schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]
- Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]

Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]
- Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster
i den offentliga förvaltningen. [9]
- Ökade möjligheter att förhindra illegal
handel via post. [29]
- Kontroller på väg. [31]

Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och
sambällskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]

Andra chans för krisande företag

- En ny lag om företagsrekonstruktion.
[12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse
för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer.
[15]
- Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av
brottmålsdomar mot tredjelandsmed-
borgare. [20]
- Struktur för ökad motståndskraft. [25]
- Ett förbud mot rasistiska organisationer.
[27]
- En stärkt rättsprocess och en ökad lag-
föring. [35]
- Gode män och förvaltare – en översyn.
[36]
- En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]
- Ett förstärkt skydd mot sexuella
kränkningar. [43]
- Snabbare lagföring
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]
- Kommuner mot brott. [49]
- Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]
- Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]
- Nya regler om utländska föräldraskap och
adoption i vissa fall. [56]

Kulturdepartementet

- Immunitet för utställningsföremål. [28]

Miljödepartementet

- Radiologiska skador – skadestånd,
säkerheter, skadereglering. [10]
- En klimatanpassad miljöbalk för samtiden
och framtiden. [21]

Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]
Använd det som fungerar. [26]
I en värld som ställer om.
Sverige utan fossila drivmedel 2040.
[48]
Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar.
Vol. 1 och 2. [51]
En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

Näringsdepartementet

En EU-anpassad djurläkemedels-
lagstiftning. Del 1 och 2. [45]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och
omsorg. [4]
God och nära vård. Rätt stöd till psykisk
hälsa. [6]
När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jäm-
lik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor
+ Sammanfattning (häfte). [8]
Boende på (o)lika villkor – merkostnader
i bostad med särskild service för vuxna
enligt LSS. [14]
En stärkt försörjningsberedskap för hälso-
och sjukvården. Del 1 och 2. [19]
Hårdare regler för nya nikotinprodukter.
[22]
Börja med barnen! En sammanhållen god
och nära vård för barn och unga. [34]
Stärkt rätt till personlig assistans.
Ökad rättssäkerhet för barn, fler
grundläggande behov och tryggare
sjukvårdande insatser. [37]
Ombuds tillgång till vård- och
omsorgsuppgifter och förenklad
behörighetskontroll inom vården. [39]
VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]
Tillgänglighetsdirektivet. [44]
Vilja välja vård och omsorg.
En hållbar kompetensförsörjning
inom vård och omsorg om äldre. [52]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning.
[3]
Bättre möjligheter för elever att nå
kunskapskraven – aktivt stöd- och
elevhälsoarbete samt stärkt utbildning
för elever med intellektuell funktions-
nedsättning. [11]
Kampen om tiden
– mer tid till lärande. [30]
Papper, poddar och ...
Pliktmateriallagstiftning för ett
tryggt källmaterial. [32]
En tioårig grundskola. Införandet
av en ny årskurs 1 i grundskolan,
grundsärskolan, specialskolan och
sameskolan. [33]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0161-0 ISSN 0375-250X

Omslag: Elanders Sverige AB
Bild: :urfiguss
Bildbearbetning: Agneta S Öberg