Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2020-04-01

RS 2020-0053

Regionstyrelsen

Yttrande över promemorian Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen

Föredragande regionråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över promemorian Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen (Fi2020/00131/S3).

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över promemorian Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen (Fi2020/00131/S3).

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionrådsberedningens motivering

Bristerna i hur samordningsnummer fungerar har uppmärksammats både medialt och i den politiska debatten. I den aktuella promemorian föreslås vissa åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för att folkbokföringen ska innehålla korrekta uppgifter. Bland annat föreslås att underrättelseskyldigheten till Skatteverket om misstänkta fel i folkbokföringen ska omfatta samtliga myndigheter och gälla fler uppgifter. Som ett led i att stärka systemet med samordningsnummer föreslås att personer med samordningsnummer ska kunna avregistreras.

För att tillgodose ett utökat behov av samordningsnummer föreslås att numren ska kunna tilldelas efter ansökan av enskild som har en sådan anknytning till Sverige att personen kan antas behöva en identitetsbeteckning.

Region Stockholm tillstyrker promemorians förslag i huvudsak. Däremot bör det tydligare definieras när indikationer om felaktiga uppgifter i folkbokföringen ska rapporteras till Skatteverket. Det finns också ett behov

av att utöka antalet siffror i samordningsnumret till tolv så att födelseåret anges med fyra siffror, inte minst utifrån erfarenheter i hälso- och sjukvården som emellanåt kommer i kontakt med patienter som är över hundra år och som använder samordningsnummer som identitetsbeteckning.

Beslutsunderlag
Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Promemorian Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen (Fi2020/00131/S3)

Irene Svenonius

Regionstyrelsen
Regionledningskontoret
Nicolai Sundblad

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2020-03-05

RS 2020-0053

Regionstyrelsen

Yttrande över promemorian Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över promemorian Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen (Fi2020/00131/S3).

Beslutsunderlag

Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Promemorian Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen (Fi2020/00131/S3)

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över promemorian Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen (Fi2020/00131/S3).

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionledningskontorets förslag och motivering

Sammanfattning
I promemorian föreslås vissa åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för att folkbokföringen ska innehålla korrekta uppgifter. Det föreslås att underrättelseskyldigheten till Skatteverket om misstänkta fel i folkbokföringen ska omfatta samtliga myndigheter och gälla fler uppgifter.

Som ett led i att stärka systemet med samordningsnummer föreslås bl.a. att personer med samordningsnummer ska kunna avregistreras. Det föreslås även införas en skyldighet för enskilda med samordningsnummer att anmäla uppgift om aktuell adress till Skatteverket. För att tillgodose ett utökat behov av samordningsnummer föreslås att numren ska kunna tilldelas efter ansökan av enskild som har en sådan anknytning till Sverige att personen kan antas behöva en identitetsbeteckning.

Regionledningskontoret tillstyrker i huvudsak förslagen. Regionledningskontoret menar dock att det kan uppstå situationer då det är tveksamt om indikationer på felaktiga uppgifter i folkbokföringen ska rapporteras till Skatteverket. Tröskeln för när underrättelseskyldigheten inträder behöver tydliggöras. Regionledningskontoret ser ett behov av att utöka antalet siffror i samordningsnumret till tolv så att födelseåret anges med fyra siffror, bl.a. då hälso- och sjukvården i vissa fall kommer i kontakt med patienter som är över hundra år och som använder samordningsnummer som identitetsbeteckning.

Bakgrund
Regeringen beslutade den 5 september 2019 om kommittédirektivet Åtgärder för att minska fel i folkbokföringen (dir. 2019:54). I Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer (Fi 2019:05) ingår bl.a. att lämna förslag på åtgärder som åstadkommer ett säkrare system för samordningsnummer och ökar numrens användbarhet i samhället. I promemorian Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen behandlas vissa frågor gällande samordningsnummer som syftar till att åtgärda vissa brister i systemet med samordningsnummer och möjliggöra för vissa enskilda att själva ansöka om samordningsnummer.

I promemorian föreslås att underrättelseskyldigheten till Skatteverket om misstänkta fel i folkbokföringen utvidgas till att omfatta samtliga myndigheter. Vidare föreslås att underrättelseskyldigheten utvidgas till att omfatta samtliga uppgifter som registrerats i folkbokföringsdatabasen om en folkbokförd person. Underrättelse-skyldigheten i 2 § folkbokföringsförordningen (1991:749) avser i dag endast uppgift om adress och inträder så snart det finns anledning att anta att den adress en person har inte är registrerad i folkbokföringen eller att den adress som är registrerad är felaktig eller ofullständig. Genom den föreslagna utvidgningen av underrättelse-skyldigheten finns enligt promemorian anledning att göra en viss justering av tröskeln för när en underrättelse ska lämnas. Enligt förslaget ska

underrättelseskyldigheten inträda först om det kan antas att en folkbokföringsuppgift är oriktig eller ofullständig. Underrättelse behöver inte lämnas om särskilda skäl talar mot det.

Genom en ändring i folkbokföringslagen (1991:481) föreslås att det klargörs att ett samordningsnummer är en identitetsbeteckning. Vidare föreslås en möjlighet för enskilda att själva ansöka om samordningsnummer. Det föreslås även en möjlighet för personer med s.k. ostyrkt samordnings-nummer att efter egen ansökan kunna få sin identitet fastställd.

I promemorian föreslås vidare en skyldighet för Skatteverket att i vissa fall avregistrera personer som tilldelats ett samordningsnummer från folkbokföringsdatabasen. Det föreslås en presumtion för avregistrering som innebär att avregistrering ska ske vid utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelas om det inte anmäls ett fortsatt behov av numret. Vidare föreslås en möjlighet för Skatteverket att avregistrera personer som tilldelats samordningsnummer när det finns särskilda skäl för det. Det föreslås också en möjlighet att upphäva en avregistrering efter ansökan av den enskilde, en myndighet eller annat organ som kan begära tilldelning av samordningsnummer. Vidare föreslås en skyldighet för enskilda med samordningsnummer att anmäla sin aktuella adress till Skatteverket.

Får att åtgärda bristen på tillgängliga samordningsnummer föreslås i promemorian en möjlighet att, om det för viss födelsetid inte finns fler individnummer att tilldela, i stället för födelsedagen ange en närliggande dag i samma månad. Samordningsnumret anges med två siffror för vardera år, månad och dag.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Överväganden

Region Stockholms yttrande till Finansdepartementet över promemorian Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen

Region Stockholm tillstyrker att underrättelseskyldigheten till Skatteverket om misstänkta fel i folkbokföringen utvidgas till att omfatta samtliga myndigheter. För att komma tillrätta med de brister som finns i folkbokföringen behöver det skapas bättre förutsättningar för Skatteverket att utreda och åtgärda felaktiga uppgifter. Det förutsätter att underrättelser

om misstänkta fel lämnas till Skatteverket i större utsträckning än i dag. Det är rimligt att de aktörer inom det offentliga som tillhandahåller folkbokföringsuppgifter också bidrar till att upprätthålla kvaliteten i systemet genom att återrapportera eventuella felaktigheter i folkbokföringen. Den inskränkning i den kommunala självstyrelsen som följer av den utvidgade underrättelseskyldighet är enligt Region Stockholm proportionerlig. Region Stockholm anser även att det är lämpligt att underrättelseskyldigheten utvidgas till att omfatta även andra uppgifter än adress. Vidare är det angeläget att underrättelse inte behöver lämnas om särskilda skäl talar mot det.

Region Stockholm instämmer i promemorians bedömning att en justering av tröskeln för underrättelseskyldighet behöver göras så att skyldigheten inträder först om det kan antas att en folkbokföringsuppgift är oriktig eller ofullständig. Eftersom det måste finnas visst fog för att uppgifterna i folkbokföringen är felaktiga kommer endast vissa av Region Stockholms verksamheter att träffas av underrättelseskyldigheten i praktiken. Det är dock lämpligt med en sådan ordning för att undvika att onödiga underrättelser slentrianmässigt rapporteras till Skatteverket. Samtidigt ser Region Stockholm att det kan uppstå situationer då det är tveksamt om vissa indikationer på felaktiga uppgifter i folkbokföringen ska rapporteras till Skatteverket. Det kan t.ex. handla om situationer då korrespondens från färdtjänsten till en sökande av färdtjänsttillstånd inte har kunnat levereras till den folkbokförda adressen, vilket kan indikera att sökanden inte bor på den folkbokförda adressen. Region Stockholm anser därför att tröskeln för när underrättelseskyldigheten inträder behöver tydliggöras, så att det inte uppstår situationer då det är tveksamt om underrättelse till Skatteverket ska lämnas.

Region Stockholm ställer sig bakom förslagen i promemorian som syftar till att förbättra systemet med samordningsnummer. Samordningsnummer används i stor utsträckning i identifikationssyfte inom bl.a. hälso- och sjukvården. För Region Stockholms del är det därför särskilt viktigt att samordningsnummer får en ökad användbarhet som identitetsbeteckning, bl.a. för att journalföring av patienter ska kunna kopplas till rätt individ. För anställda inom Region Stockholms verksamheter som inte är folkbokförda i landet är behovet av samordningsnummer ofta stort. Region Stockholm ser därför positivt på möjligheten för enskilda att själva ansöka om samordningsnummer. För att öka användbarheten hos samordningsnummer är det även positivt att individer med s.k. ostyrkt samordningsnummer kan ansöka om att få sin identitet fastställd.

Region Stockholm tillstyrker också den föreslagna skyldigheten för Skatteverket att i vissa fall avregistrera personer som tilldelats samordningsnummer från folkbokföringsdatabasen. Det är särskilt viktigt att Region Stockholms verksamheter i samband med registerkontroller i Navet[1] får upplysning om att en avregistrering har skett. För att minska risken för att samordningsnummer används på ett otillbörligt sätt är det även lämpligt att det införs en sådan presumtion för avregistrering efter fem år som föreslås i promemorian. Region Stockholm tillstyrker även den föreslagna möjligheten för Skatteverket att avregistrera personer som tilldelats samordningsnummer när det finns särskilda skäl, liksom möjligheten att upphäva en sådan avregistrering efter ansökan.

Region Stockholm tillstyrker den föreslagna skyldigheten för enskilda med samordningsnummer att anmäla sin aktuella adress till Skatteverket. För att öka användbarheten hos samordningsnummer är det angeläget att den registrerade adressen för personer som tilldelats samordningsnummer är aktuell.

Region Stockholm tillstyrker den i promemorian föreslagna möjligheten att, om det för viss födelsetid inte finns fler individnummer att tilldela, i stället för födelsedagen ange en närliggande dag i samma månad. Region Stockholm ser dock även ett behov av att utöka antalet siffror i samordningsnumret till tolv så att födelseåret anges med fyra siffror, bl.a. då hälso- och sjukvården i vissa fall kommer i kontakt med patienter som är över hundra år och som använder samordningsnummer som identitetsbeteckning.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget om att underrättelseskyldigheten till Skatteverket ska gälla fler uppgifter och omfatta samtliga myndigheter medför vissa begränsade kostnader för Region Stockholm. Eftersom Region Stockholm i dagsläget inte omfattas av underrättelseskyldigheten behöver rutiner och digitala verktyg för sådana underrättelser tas fram. Skatteverket tillhandahåller en it-tjänst för att myndigheter enkelt ska kunna rapportera brister och felaktigheter i folkbokföringen. Myndigheter debiteras inga kostnader för tjänsten men behöver själva utveckla ett system för att ansluta sig till tjänsten. Underrättelseskyldigheten kommer också att innebära en viss ökad arbetsbörda för Region Stockholms nämnder och bolag, som i olika stor utsträckning påträffar misstänkta fel i folkbokföringen. Bl.a. kan

[1] Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter till samhället.

färdtjänstnämnden och hälso- och sjukvårdsproducerande nämnder och bolag komma att påverkas av den utökade underrättelseskyldigheten. På sikt kan förslagen leda till en högre grad av korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen, och därmed ökade förutsättningarna för ett korrekt underlag för olika åtgärder och beslut.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Stefan Schildt
Tf. chef regiondirektörens stab

Beslutsexpediering:
Akt
Regionledningskontoret regiondirektörens stab
Finansdepartementet

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2020-03-05

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen

Fi2020/00131/S3

Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen

Januari 2020

Innehållsförteckning

1 Promemorians huvudsakliga innehåll 4

2 Författningsförslag....5
- 2.1 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)....5
- 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret....9
- 2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet....11
- 2.4 Förslag till förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749)....13
- 2.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret....17

3 Bakgrund....18

4 Allmänt om folkbokföringen....19
- 4.1 Distributionen av folkbokföringsuppgifter till samhället....20

5 Statens personadressregister....22

6 Användningen av identitetsbeteckningar i Sverige....23
- 6.1 Personnummer....24
- 6.2 Samordningsnummer....25

7 Övergripande om dataskyddsregleringen....26
- 7.1 EU:s dataskyddsförordning och 2016 års dataskyddsdirektiv....26
- 7.2 Dataskyddslagen....27
- 7.3 Brottsdatalagen....28
- 7.4 Kompletterande bestämmelser om personuppgiftsbehandling i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och SPAR....28
  - 7.4.1 Folkbokföringsverksamheten....28
  - 7.4.2 SPAR....30

8 Underrättelser om fel i folkbokföringen....30
- 8.1 Tillkomsten och utvecklingen av en underrättelseskyldighet....30
- 8.2 Den nuvarande ordningen för underrättelser....32
- 8.3 En utvidgad underrättelseskyldighet....33
  - 8.3.1 Fler underrättelser ger Skatteverket bättre möjligheter att åtgärda fel i folkbokföringen....33
  - 8.3.2 Underrättelseskyldigheten utvidgas....37
- 8.4 Behandling av personuppgifter med anledning av underrättelser om fel i folkbokföringen....45

9 Vissa steg mot ett säkrare samordningsnummer....47

9.1 Det bör vidtas åtgärder för att bättre tillgodose behovet av en säker och användbar identitetsbeteckning ... 47
9.2 Samordningsnummer efter egen ansökan ... 52
9.2.1 Enskilda ska själva kunna ansöka om samordningsnummer ... 52
9.2.2 Ansökan och identitetskontroll ... 55
9.2.3 Skatteverket ska ansvara för att den enskildes identitet är fastställd ... 58
9.3 En möjlighet för den enskilde att få sin identitet fastställd ... 59
9.4 Fler krav på den som begär tilldelning av samordningsnummer ... 60
9.5 Avregistrera personer med samordningsnummer ... 63
9.5.1 Skatteverket ska kunna avregistrera en person med samordningsnummer ... 63
9.5.2 När en avregistrering ska ske ... 65
9.6 En avregistrering ska kunna upphävas ... 67
9.7 En skyldighet för enskilda att anmäla aktuell adress ... 69
9.8 Brist på tillgängliga samordningsnummer ... 71
9.9 Normgivningsbemyndigande ... 73
9.10 Överklagande ... 73
9.11 Behandling av personuppgifter med anledning av åtgärder för att förbättra samordningsnumren ... 75
10 Ändringar i SPAR ... 77
11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser ... 80
12 Konsekvenser ... 82
12.1 Syfte och alternativ lösning ... 82
12.2 Konsekvenser för den offentliga förvaltningen, företag och organisationer ... 82
12.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen ... 85
12.4 Konsekvenser för enskilda ... 85
12.5 Konsekvenser i övrigt ... 86
13 Författningskommentar ... 86
13.1 Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481) ... 86
13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret ... 91
13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ... 92

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås vissa åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för att folkbokföringen ska innehålla korrekta uppgifter. Det föreslås att underrättelseskyldigheten till Skatteverket om misstänkta fel i folkbokföringen ska utvidgas och omfatta samtliga myndigheter och gälla fler uppgifter. Som ett led i att stärka systemet med samordningsnummer föreslås bl.a. att personer med samordningsnummer ska kunna avregistreras. Det föreslås även införas en skyldighet för enskilda att anmäla uppgift om aktuell adress till Skatteverket. För att tillgodose ett utökat behov av samordningsnummer föreslås att numren ska kunna tilldelas efter ansökan av enskild som har en sådan anknytning till Sverige att personen kan antas behöva en identitetsbeteckning. Förslaget förenas med en utökad identitetskontroll. Därutöver görs en viss utvidgning av vilka uppgifter som får behandlas i det statliga personadressregistret (SPAR).

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

2 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringslagen (1991:481)
dels att 18 a, 39 och 40 §§ ska ha följande lydelse,
dels att rubriken närmast före 19 § ska lyda ”Avregistrering”,
dels att det ska införas sex nya paragrafer, 18 c, 22 a, 22 b, 27 a, 27 b och 32 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
18 a §[1]	
En person som inte är eller har varit folkbokförd får *efter begäran från en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer* tilldelas ett *särskilt nummer (*samordningsnummer*).*	En person som inte är eller har varit folkbokförd får tilldelas ett samordningsnummer *som identitetsbeteckning.*
	Ett samordningsnummer får tilldelas efter *1. begäran från 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.*
Samordningsnumret ska utgå från den födelsetid som det rekvirerande organet uppger. Numret ska anges med två siffror för vardera år, månad och dag i nu nämnd ordning. Siffrorna för dag ska adderas med 60. Därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontrollsiffra.	Samordningsnumret ska utgå från den födelsetid som *den sökande eller* det rekvirerande organet uppger. Numret ska anges med två siffror för vardera år, månad och dag i nu nämnd ordning. Siffrorna för dag ska adderas med 60. Därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontrollsiffra.
Vad som sägs i 18 § fjärde *stycket* gäller även samordningsnummer.	Vad som sägs i 18 § *tredje och* fjärde *styckena* gäller även samordningsnummer.
	18 c § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får*

[1] Senaste lydelse 2009:272.

meddela ytterligare föreskrifter om förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer.

Första stycket gäller inte i fråga om personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

22 a §

Den som har tilldelats ett samordningsnummer ska avregistreras vid utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades, om inte den enskilde eller den som kan begära tilldelning av samordningsnummer dessförinnan anmäler hos Skatteverket att det finns ett fortsatt behov av numret. En sådan anmälan måste därefter göras vart femte år för att inte avregistrering ska ske.

Om en anmälan görs av en person som har tilldelats ett samordningsnummer med stöd av 18 a § andra stycket 1 ska förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan vara uppfyllda för att avregistrering inte ska ske.

Den som har tilldelats ett samordningsnummer får även avregistreras när det finns särskilda skäl för det.

22 b §

Den som har tilldelats ett samordningsnummer men har avregistrerats får ansöka om att avregistreringen ska upphävas. En sådan ansökan får även göras av den som kan begära tilldelning av samordningsnummer.

Om en person har avregistrerats ska en begäran eller ansökan om ett nytt samordningsnummer anses som en ansökan om upphävande av avregistreringen.

Skatteverket ska upphäva ett beslut om avregistrering om förutsättningarna för att tilldelas

ett samordningsnummer är uppfyllda. Vid tillämpningen av 22 a § första stycket ska ett sådant samordningsnummer anses ha tilldelats genom beslutet om upphävande.

27 a §

Den som har tilldelats ett samordningsnummer men inte har sin aktuella adress registrerad i folkbokföringsdatabasen ska anmäla uppgift om adressen till Skatteverket.

Anmälningsskyldigheten gäller inte

1. för en person som har tilldelats ett samordningsnummer om det råder osäkerhet om personens identitet, eller

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

27 b §

En person som har tilldelats ett personnummer enligt 18 b § eller den myndighet eller annat organ som begärt tilldelning av ett samordningsnummer får begära att Skatteverket ändrar den adress som är registrerad i folkbokföringsdatabasen.

32 c §

En myndighet ska underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen är oriktig eller ofullständig.

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

39 §[2]

Vitesföreläggande enligt 37 § får inte överklagas.

Skatteverkets beslut om fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra i personnummer samt

Skatteverkets beslut om fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra i personnummer samt

[2] Senaste lydelse 2018:684.

tilldelning av samordningsnummer får inte överklagas.	*individnummer och kontrollsiffra i samordningsnummer* får inte överklagas. *Detsamma gäller för Skatteverkets beslut om tilldelning av samordningsnummer enligt 18 a § andra stycket 1 och upphävande av avregistrering efter ansökan av den som kan begära tilldelning av samordningsnummer.*

Beslut om kontrollbesök får inte överklagas.

40 §[3]

Andra beslut av Skatteverket än som anges i 39 § får överklagas av den person *vars folkbokföring* beslutet gäller och av det allmänna ombudet hos Skatteverket. Om ett barn står under vårdnad av två vårdnadshavare, får ett beslut om barnets folkbokföring även överklagas av en av dem ensam. Om en socialnämnd har ansökt om skyddad folkbokföring enligt 30 § tredje stycket, får beslutet även överklagas av nämnden. Ett beslut om en persons bosättning får även överklagas av en kommun som berörs av beslutet.	Andra beslut av Skatteverket än som anges i 39 § får överklagas av den person *som* beslutet gäller och av det allmänna ombudet hos Skatteverket. Om ett barn står under vårdnad av två vårdnadshavare, får ett beslut om barnets folkbokföring även överklagas av en av dem ensam. Om en socialnämnd har ansökt om skyddad folkbokföring enligt 30 § tredje stycket, får beslutet även överklagas av nämnden. Ett beslut om en persons bosättning får även överklagas av en kommun som berörs av beslutet.

En enskilds överklagande av ett beslut om folkbokföring enligt 3–17, 20, 21 och 22 §§ ska ha kommit in till Skatteverket inom tre veckor från den dag den klagande fick del av beslutet. Beslut i en annan fråga får överklagas av en enskild utan begränsning till en viss tid.

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

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.
2. Vid tillämpning av bestämmelsen i 22 a § första stycket ska en person som har tilldelats ett samordningsnummer före 2016 anses ha tilldelats numret den 1 januari 2016.

[3] Senaste lydelse 2018:684.

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

Härigenom föreskrivs att 4 och 5 §§ lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §[1]	
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 *från folkbokföringen på grund av dödsfall, med angivande av tidpunkt, eller avregistrering av annan anledning,*	9. avregistrering *enligt 19–22 a §§ folkbokföringslagen och upphävande av avregistrering enligt 22 b § samma lag,*
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), *och*	11. ägare av småhusenhet eller lantbruksenhet med småhus på tomtmark samt uppgift om kommun (belägenhet),
12. taxeringsvärde för småhusenhet.	12. taxeringsvärde för småhusenhet, *och*
	13. vilket år ett samordningsnummer tilldelades.
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.	
5 §[2]	
Uppgifter som avses i 4 § första stycket 1–9 hämtas från folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av	Uppgifter som avses i 4 § första stycket 1–9 *och 13* hämtas från folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av

[1] Senaste lydelse 2013:381.
[2] Senaste lydelse 2009:273.

personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Övriga uppgifter som avses i 4 § första stycket hämtas från beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.	personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Övriga uppgifter som avses i 4 § första stycket hämtas från beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

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

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet[1] ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
3 §[2]	
För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § får följande uppgifter behandlas i databasen:	
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,	
11. samband enligt 10 som är grundat på adoption,	
12. inflyttning från utlandet,	
13. avregistrering enligt 19–22 §§ folkbokföringslagen (1991:481),	13. avregistrering enligt 19–22 *a §§* folkbokföringslagen (1991:481) *och upphävande av avregistrering enligt 22 b § samma lag*,
14. anmälan enligt 5 kap. 2 § vallagen (2005:837),	
15. gravsättning,	
16. personnummer som personen har tilldelats i ett annat nordiskt land, och	
17. uppehållsrätt för en person som är folkbokförd.	
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 om att det råder osäkerhet om personens identitet.	

[1] Senaste lydelse av lagens rubrik 2003:671.
[2] Senaste lydelse 2018:689.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringsförordningen (1991:749)
dels att 2 §[1] ska upphöra att gälla,
dels att 5–6 a §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 6 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §[2]	
Skatteverket *får tilldela* samordningsnummer enligt 18 a § folkbokföringslagen (1991:481) 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 för en person för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer.	Skatteverket *tilldelar* samordningsnummer. *Samordningsnummer får tilldelas* enligt 18 a § *andra stycket 1* folkbokföringslagen (1991:481) 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 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.	
5 a §[3]	
Samordningsnummer får tilldelas en person om det inte råder osäkerhet om hans eller hennes identitet	
Även om det råder osäkerhet om en persons identitet, får samordningsnummer tilldelas för	Även om det råder osäkerhet om en persons identitet, får samordningsnummer tilldelas *enligt 18 a § andra stycket 1 folkbokföringslagen (1991:481)* för
1. registrering i register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister och lagen	

[1] Senaste lydelse av 2 § 2010:1483.
[2] Senaste lydelse 2009:275.
[3] Senaste lydelse 2019:1236.

(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., eller

4. registrering i beskattningsdatabasen.

5 b §[4]

Det organ som begär att en person ska tilldelas samordningsnummer eller personnummer enligt 18 b § *folkbokföringslagen (1991:481)*, ska bedöma om hans eller hennes identitet kan anses fastställd.

Det organ som begär att en person ska tilldelas samordningsnummer *enligt 18 a § andra stycket 1 folkbokföringslagen (1991:481)* eller personnummer enligt 18 b § *samma lag*, ska bedöma om hans eller hennes identitet kan anses fastställd.

Skatteverket ska bedöma om identiteten kan anses fastställd för den som ansöker om att tilldelas samordningsnummer enligt 18 a § andra stycket 2 folkbokföringslagen.

Skatteverket får 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.

Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identifiering av en person *som ansöker om samordningsnummer eller* för vilken samordningsnummer ska begäras och som inte omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

6 §[5]

En begäran om tilldelning av samordningsnummer eller personnummer enligt 18 b § *folkbokföringslagen (1991:481)* ska vara skriftlig. Den ska innehålla *tillgängliga* uppgifter om den enskildes namn, kön, födelsetid, födelseort, adress *i Sverige* och medborgarskap. En begäran ska vidare innehålla uppgift om vilka

En begäran om tilldelning av samordningsnummer *enligt 18 a § andra stycket 1 folkbokföringslagen (1991:481)* eller personnummer enligt 18 b § *samma lag* ska vara skriftlig. Den ska innehålla uppgifter om den enskildes namn, kön, födelsetid, födelseort, adress och medborgarskap. En begäran ska vidare innehålla uppgift om

[4] Senaste lydelse 2009:275.
[5] Senaste lydelse 2010:1156.

handlingar som legat till grund för identifiering.

Vid tilldelning av samordningsnummer får Skatteverket begära att de handlingar som legat till grund för identifieringen *ges in till verket*. Detta gäller dock inte *då* samordningsnummer ska 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 1, *2 eller 3* ska den myndighet som begär tilldelningen ange om det råder osäkerhet om någon uppgift som lämnas om den enskilde.

vilka handlingar som legat till grund för identifiering.

Tillsammans med begäran 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 (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

I en begäran om nummertilldelning enligt 5 a § andra stycket 1–*4* 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.

6 a §[6]

En person som tilldelats ett samordningsnummer eller personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481) och det organ som begärt tilldelning av numret får begära att Skatteverket ändrar uppgiften om den adress som angetts i begäran om tilldelning av samordningsnummer.

En ansökan om tilldelning av samordningsnummer enligt 18 a § andra stycket 2 folkbokföringslagen (1991:481) ska vara skriftlig. Den ska innehålla uppgifter om sökandens namn, kön, födelsetid, födelseort, medborgarskap och adress.

Den som ansöker om att tilldelas samordningsnummer ska inställa sig personligen hos Skatteverket och är skyldig att styrka sin identitet och övriga personuppgifter som krävs för att ett samordningsnummer ska kunna tilldelas.

6 b §

Om en person har tilldelats ett samordningsnummer men det råder osäkerhet om personens identitet, får han eller hon ansöka om att identiteten ska fastställas. En sådan ansökan ska göras enligt 18 a §

[6] Senaste lydelse 2009:275.

andra stycket 2 folkbokförings-lagen (1991:481).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

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

Härigenom föreskrivs att 15 och 16 §§ förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
15 §[1]	
Uppgifter enligt 4 § första stycket 1–8 lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret ska gallras när de inte längre är nödvändiga för ändamålen med behandlingen, dock senast tre år efter det att en ny, motsvarande uppgift registrerades.	Uppgifter enligt 4 § första stycket 1–8 *och 13* lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret ska gallras när de inte längre är nödvändiga för ändamålen med behandlingen, dock senast tre år efter det att en ny, motsvarande uppgift registrerades.
16 §	
Om en person avregistreras *från folkbokföringen*, *skall* 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 avregistrering *från folkbokföringen* registrerades i SPAR.	Om en person avregistreras *enligt någon av 19–22 a §§ folkbokföringslagen (1991:481)*, *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 avregistrering registrerades i SPAR.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

[1] Senaste lydelse 2009:277.

3 Bakgrund

Den 15 november 2012 beslutade regeringen (dnr Fi2012/04241/S3) att ge Skatteverket i uppdrag att bl.a. utreda vissa frågor om behandling av uppgifter i Skatteverkets verksamheter, däribland frågor avseende folkbokföring och Statens personadressregister (SPAR). Skatteverket behandlade denna del av uppdraget i promemorian Folkbokföring och SPAR – några registerfrågor, som inkom den 19 februari 2014 (dnr Fi2012/04241/S3). I Skatteverkets promemoria lämnades bl.a. förslag om att göra en viss utvidgning av vilka uppgifter som får behandlas i SPAR, däribland uppgift om utflyttad som grund för avregistrering från folkbokföringen. Promemorian har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2012/04241/S3).I den nu aktuella promemorian behandlas frågeställningen om samtliga grunder för avregistrering ska kunna behandlas i SPAR.

Skatteverket lämnade i november 2013 in promemorian Ändring av 2 § folkbokföringsförordningen (1991:749) till Finansdepartementet (dnr Fi2013/04128/S3). I promemorian lämnades förslag om en utvidgning av underrättelseskyldigheten i 2 § folkbokföringsförordningen.

Regeringen beslutade den 24 september 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet (dir. 2015:96). Utredningen, som antog namnet Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (nedan kallad Välfärdsbrottsutredningen), överlämnade i maj 2017 betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37). Även Välfärdsbrottsutredningen lämnade förslag om att underrättelseskyldigheten i 2 § folkbokföringsförordningen bör utvidgas (dnr Fi2018/00180/S3). Betänkandet har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga hos Justitiedepartementet (dnr Ju2017/04129/KRIM). I denna promemoria behandlas bestämmelsen i folkbokföringsförordningen utifrån frågeställningarna om den bör utvidgas till att omfatta fler aktörer och uppgifter samt om den bör ges lagform.

Skatteverket fick den 24 oktober 2013 i uppdrag av regeringen att bl.a. se över reglerna avseende samordningsnummer utifrån risken för missbruk av numren. I uppdraget ingick även att utreda förutsättningarna för att låta utländska fastighetsägare i Sverige erhålla samordningsnummer (dnr Fi2013/03831/S3). Skatteverket redovisade uppdraget den 18 augusti 2014 genom promemorian Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn. Promemorian har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga hos Finansdepartementet (dnr Fi2014/04002/S3). Skatteverket har även inom ramen för ett annat regeringsuppdrag som beslutades den 22 oktober 2015 utrett förutsättningarna för att låta samtliga asylsökande erhålla samordningsnummer (dnr Fi2015/04871/S3). Skatteverket redovisade uppdraget den 25 april 2016 genom promemorian Samordningsnummer till asylsökande och lämnade bl.a. vissa förslag om att strama upp regelverket för samordningsnummer. Promemorian har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga hos Finansdepartementet (dnr Fi2015/04871/S3).

Det har framförts kritik från unionsmedborgare som angett att de har stött på svårigheter vid vistelse i Sverige på grund av att de inte har folkbokförts och därför inte har tilldelats personnummer. En stor andel av de klagomål som anmäls till Solvit, det informella nätverk som initierats av Europeiska kommissionen, som avser hinder för EU-medborgare att utnyttja sin fria rörlighet i Sverige gäller just svårigheter i att få personnummer. Mot bakgrund av klagomålen har Europeiska kommissionen i ett s.k. EU-pilotärende ställt ett antal frågor om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars tillgång till svenska personnummer (dnr Fi2016/03726/S3). Regeringen har med anledning av detta åtagit sig att utreda vilka möjligheter det finns att bättre säkerställa att unionsmedborgare hanteras i enlighet med de krav som unionsrätten ställer. Regeringen beslutade den 6 juli 2017 om ett uppdrag till Skatteverket. Enligt uppdraget skulle Skatteverket utreda hur de regler och rutiner som tillämpas i folkbokföringsärenden avseende medborgare i Europeiska unionen och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EU- och EES-medborgare) förhåller sig till de krav som unionsrätten ställer för att garantera den fria rörligheten. Skatteverket skulle vidare vidta åtgärder för att dels förbättra kunskapen hos olika aktörer och hos enskilda om samordningsnumren, dels förbättra numrens funktion i samhället. Skatteverket skulle även utreda om det är lämpligt att ge fler aktörer och, såvitt gäller EU- och EES-medborgare, också de enskilda själva möjlighet att begära samordningsnummer (dnr Fi2017/02960/S3). Uppdraget redovisades av Skatteverket under 2018 genom två promemorior (dnr Fi2018/00893/S3) varvid Skatteverket lämnade ett antal förslag i syfte att stärka systemet med samordningsnummer.

Inom ramen för ett annat EU-pilotärende har EU-kommissionen även ställt liknande frågor rörande tredjelandsmedborgare (dnr Fi2019/03178/S3).

Regeringen beslutade den 5 september 2019 om kommittédirektivet Åtgärder för att minska fel i folkbokföringen (dir. 2019:54). I Utredningen om folkbokföring och samordningsnummers (Fi 2019:05) uppdrag ingår bl.a. att lämna förslag på åtgärder som åstadkommer ett säkrare system för samordningsnummer och ökar numrens användbarhet i samhället. De problem som påtalats avseende samordningsnummer är påtagliga och det har bedömts angeläget att parallellt med utredningens uppdrag påbörja arbetet med att åtgärda vissa av de påtalade bristerna. I denna promemoria behandlas därför vissa frågor gällande samordningsnummer som syftar till att åtgärda vissa brister i systemet med samordningsnummer och möjliggöra för vissa enskilda att själva ansöka om samordningsnummer.

4 Allmänt om folkbokföringen

Bland Skatteverkets uppgifter i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket ingår att ansvara för folkbokföring. 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 med instruktion för

Skatteverket). Enligt 1 § folkbokföringslagen (1991:481) innebär folkbokföring 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. Ändamålen med behandlingen av personuppgifter i folkbokförings-verksamheten framgår av 1 kap. 4 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Flera av ändamålen syftar till att tillgodose samhällets behov av uppgifter om enskilda och anknyter till folkbokföringens primära ändamål att bistå samhället i stort med uppgifter om fysiska personer i Sverige. Utöver att fastställa bosättningsförhållanden och registrera olika personuppgifter fyller folkbokföringen en viktig samhällsfunktion genom att förse myndigheter, företag och andra med korrekta och aktuella uppgifter om befolkningen.

Vigsel, födelse och dödsfall i landet ska registreras även för en person som inte är eller har varit folkbokförd (1 § andra stycket folkbokföringslagen). I folkbokföringsdatabasen registreras även upp-gifter om personer som har tilldelats samordningsnummer (18 a § folkbok-föringslagen och 2 kap. 2 § första stycket 3 lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet). Sådan registrering liksom folkbokföring sker genom Skatteverkets försorg. Skatteverket är även personuppgiftsansvarigt för den behandling av personuppgifter som verket ska utföra (1 § tredje stycket folkbok-föringslagen och 1 kap. 5 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet).

4.1 Distributionen av folkbokföringsuppgifter till samhället

Den stora distributionen av uppgifter från folkbokföringsdatabasen till samhället i övrigt möjliggörs delvis genom att det i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet gäller, med några undantag, en presumtion för offentlighet. Enligt den s.k. folkbokföringssekretessen i 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, gäller sekretess för uppgifter om enskilds personliga förhållanden i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning som regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen. Sekretessen gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Av förarbetena till motsvarande bestämmelse i sekretesslagen framgår att det skaderekvisit som föreskrivs innebär att sekretesskydd kan ges både för uppgifter av särskilt ömtålig art och på grund av speciella omständigheter, i fråga om normalt harmlösa uppgifter. I förarbetena anges också att huvudregeln bör vara att uppgifter om namn, adress, personnummer, civilstånd eller nationalitet är offentliga. Särskild anledning att vägra utlämnande av sådana uppgifter kan dock föreligga, t.ex. på grund av befarad

personförföljelse. Bestämmelsen är också tillämplig på de mer ömtåliga uppgifterna om personliga förhållanden som kan förekomma, såsom framför allt uppgifter om ändrad könstillhörighet, men i vissa fall också på uppgifter om börd, omyndighet m.m. För att sekretessen inte ska kunna kringgås genom att uppgifterna får en vidare offentlighet i andra register som omfattar befolkningen är bestämmelsen tillämplig inte bara inom den egentliga folkbokföringen utan även på annat befolkningsregister som baseras på uppgifter från folkbokföringsverksamheten. Bestämmelsen är därför också tillämplig på t.ex. SPAR (prop. 1979/80:2 Del A s. 210 f.).

Skatteverket kan lämna ut uppgifter från folkbokföringsdatabasen på olika sätt och det är upp till Skatteverket att bestämma på vilket sätt ett utlämnande ska ske. Det kan t.ex. ske muntligt, skriftligt på papper eller i elektronisk form. Ett utlämnande av personuppgifter till en annan verksamhet inom Skatteverket eller till en annan myndighet får ske på medium för automatiserad behandling om mottagaren inte är förhindrad att ta del av uppgifterna enligt gällande sekretessbestämmelser (prop. 2000/01:33 s. 111 f.).

Samhället tar också del av uppgifter i folkbokföringen på olika sätt. Större delen av utlämnandet av uppgifter från folkbokföringsdatabasen sker genom utskick (avisering) efter beställningar från statliga myndigheter, kommuner och landsting. Aviseringen anses utgöra utlämnande på medium för automatiserad behandling (prop. 2015/16:28 s. 48) och sker från Skatteverkets system för distribution av folkbokförings-uppgifter till samhället, som går under benämningen Navet. Navet utgör ett delsystem i folkbokföringsdatabasen och får i första hand användas för aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter. Det får också användas för uttag av urval av personuppgifter för att tillgodose vissa särskilda behov (jfr 1 kap. 4 § 5–6 lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och prop. 2000/01:33 s. 140). Navet består dels av ett aviseringsregister där aktuella uppgifter lagras, dels av ett ändringsregister där ändrade uppgifter sparas. Aviseringen innebär att uppgift om ändringar lämnas på fil och filerna används för uppdatering av den mottagande myndighetens egen databas. Förutsatt att den mottagande parten har rätt att ta del av uppgifterna, avgör mottagaren vilka uppgifter som hämtas och på vilket sätt.

Det är också möjligt att få direkt tillgång till uppgifter i Navet via en webbservicetjänst. Skatteverket får medge att andra myndigheter eller verksamhet inom Skatteverket genom direktåtkomst får ta del av uppgift om person- eller samordningsnummer namn, adress, folkbokförings-fastighet, lägenhetsnummer, distrikt och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen. Direktåtkomst till andra uppgifter får medges om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag och får behandla dem. Därutöver krävs att direktåtkomst inte är olämplig ur integritetssynpunkt (2 kap. 8 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet). Direktåtkomst till uppgifter i folkbokföringsdatabasen innebär inte att eventuell sekretess bryts för uppgifterna. Skatteverket måste således alltid göra en sekretessprövning av vilka uppgifter som kan lämnas ut genom direktåtkomst.

Navet uppdateras kontinuerligt under dagen allteftersom uppgifter registreras i folkbokföringen. Navet används i huvudsak för uppgifts-

lämnande till myndigheter. Det får dock även användas för uppgiftslämnande till annan än myndighet om regeringen medger det. Sådant medgivande finns beträffande Svenska kyrkan och central registermyndighet för folkbokföring i annat nordiskt land.

5 Statens personadressregister

Grundförutsättningarna för Statens personadressregister, förkortad SPAR, och behandlingen av personuppgifter i registret regleras i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret, förkortad SPAR-lagen, och förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret, förkortad SPAR-förordningen. Den 1 januari 2009 övertog Skatteverket huvudmannaskapet för det statliga personadressregistret och är personuppgiftsansvarigt för detsamma (2 § SPAR-förordningen). En särskild nämnd inom Skatteverket, SPAR-nämnden, har inrättats för att fatta Skatteverkets beslut i vissa frågor. Regeringen utser ordförande och ledamöter i SPAR-nämnden (2 a § SPAR-förordningen, 27–29 och 34 §§ förordningen med instruktion för Skatteverket).

SPAR är tekniskt och författningsmässigt en egen databas. SPAR får användas av myndigheter och enskilda om det sker för ändamålen kontroll respektive urval. Detta innebär att uppgifterna får användas för att aktualisera, komplettera och kontrollera personuppgifter och för att ta ut urval av uppgifter om namn och adress för direktreklam, opinionsbildning eller samhällsinformation eller annan därmed jämförlig verksamhet (1 och 3 §§ SPAR-lagen). Behovet av att på ett effektivt sätt kunna få tillgång till aktuella och korrekta personuppgifter är mycket stort i dagens digitaliserade samhälle. SPAR används i stor utsträckning för kontrolländamål och avser främst uppdateringar av andra register. Även om både myndigheter och enskilda får använda sig av SPAR ska myndigheter i första hand hänvisas till folkbokföringsdatabasen hos Skatteverket (prop. 1997/98:136 s. 76).

SPAR får innehålla uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda i landet och personer som omfattas av regler om immunitet och privilegier och som har tilldelats personnummer utan att folkbokföras. Sedan den 1 juni 2008 får SPAR även innehålla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer, under förutsättning att det inte råder osäkerhet om personernas identitet.

SPAR innehåller dels folkbokföringsuppgifter, dels uppgifter om de registrerades ekonomiska förhållanden. Uppgifterna hämtas elektroniskt från folkbokföringsdatabasen respektive beskattningsdatabasen. Från folkbokföringsdatabasen hämtas uppgift om namn, person- eller samordningsnummer, födelsetid, adress, folkbokföringsort och distrikt, födelsehemort, svenskt medborgarskap samt make eller vårdnadshavare. Dessutom hämtas uppgift om avregistrering från folkbokföringen på grund av dödsfall, med angivande av tidpunkt, eller avregistrering av annan anledning (1 kap. 4–5 §§ SPAR-lagen och 4 § SPAR-förordningen).

Regeringen får föreskriva om vissa begränsningar av sökbegrepp för SPAR. Sådana föreskrifter finns för användning av uppgifter i SPAR för

dels kontrolländamål, dels urvalsändamål (8 § SPAR-lagen och 11–12 §§ SPAR-förordningen).

Även om uppgifterna i SPAR hämtas från andra databaser så har SPAR-förordningen en egen bestämmelse som kan bidra till att uppmärksamma registrerade uppgifter som inte är korrekta och därmed upprätthålla kvaliteten i SPAR. Av 14 § SPAR-förordningen framgår att vid misstanke om att en uppgift som är hämtad ur SPAR är oriktig, ska den som i tjänsten har tagit del av uppgiften genast anmäla det till Skatteverket. Uppgiftsskyldigheten gäller således för samtliga som nyttjar SPAR:s tjänster och för alla uppgifter som är hämtade.

Grunden för utlämnande av uppgifter ur SPAR är offentlighetsprincipen. Folkbokföringssekretessen, som också gäller för uppgifter i SPAR, innebär dock att det i vissa fall blir fråga om en sekretessprövning av om uppgifter i registret ska lämnas ut. Av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen framgår att en myndighet inte är skyldig att lämna ut allmänna handlingar, t.ex. upptagningar för automatiserade behandlingar såsom SPAR, i annan form än utskrift om detta inte följer av lag. Bestämmelsen innebär inte något förbud mot att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Sådana inskränkningar kan dock finnas i registerförfattningar. SPAR-lagen innehåller begränsningar för utlämnande av uppgifter från beskattningsdatabasen i elektronisk form. För folkbokföringsuppgifterna i SPAR har regeringen meddelat vissa föreskrifter om inskränkningar beträffande utlämnande i elektronisk form. Dessa avser bl.a. åldersgränser för de registrerade samt att vissa uppgifter endast lämnas ut till särskilda kategorier personuppgiftsansvariga (7 § SPAR-lagen och 5–9 §§ SPAR-förordningen).

6 Användningen av identitetsbeteckningar i Sverige

I Sverige förekommer två identitetsbeteckningar för fysiska personer som används i folkbokföringen och i samhället i övrigt. För den som folkbokförs fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning medan den som inte är eller har varit folkbokförd kan tilldelas ett samordningsnummer (18 § och 18 a § folkbokföringslagen). Person- och samordningsnumren är identitetsbeteckningar vars huvudsakliga syften är att undvika personförväxling och underlätta informationsutbyten om personer. Identitetsbeteckningarna fungerar alltså dels som ett hjälpmedel för att kunna identifiera en person, dels som ett sökbegrepp i it-systemen som gör det enklare att utbyta information mellan myndigheter och andra organisationer samt bearbeta uppgifter om en person från flera register. Inga rättsverkningar är direkt knutna till att en person har ett person- eller samordningsnummer. Numren har dock en praktisk funktion och används av såväl offentliga som privata aktörer, men även av de enskilda själva.

Personnumret har fått en mycket stor spridning i samhället och dess betydelse för ett praktiskt fungerande liv i Sverige är allmänt känd.

Användningen av personnummer har också undersökts vid flera tillfällen.[1] En förklaring till att personnumren i dag har så pass stor användning i hela det svenska samhället är troligtvis att numret med dess nuvarande utformning infördes redan på 1960-talet. En unik identitetsbeteckning har dock funnits ända sedan 1940-talet.

Samordningsnummer infördes betydligt senare, år 2000, för personer som inte är eller har varit folkbokförda, och har länge kritiserats av de enskilda för att inte vara användbara i samhället på motsvarande sätt som personnummer.

6.1 Personnummer

En unik identitetsbeteckning nära kopplad till folkbokföringen har funnits i Sverige under lång tid. Genom 1946 års folkbokföringsförordning (1946:469) infördes personnumrets föregångare, de s.k. födelsenumren. Födelsenumren bestod av födelsetiden angiven med sex siffror – år, månad och dag – följt av ett bindestreck och ett tresiffrigt födelsenummer som var udda för män och jämnt för kvinnor. I den proposition som föregick 1946 års folkbokföringsförordning (prop. 1946:255 s. 41 f.) anförde departementschefen bl.a. att det på andra områden inom samhällslivet, utanför den lokala folkbokföringen, förelåg ett behov av ett mera entydigt, lättillgängligt och lätthanterligt hjälpmedel för identifieringen än en personbeskrivning bestående av namn, yrke, bostad och födelsetid. Även för folkbokföringen ansågs dock födelsenumren i flera hänseenden vara betydelsefulla. Gällande födelsenumrens praktiska betydelse framhölls särskilt de fördelar som numren erbjuder för det statistiska arbetet. Vidare framhävdes t.ex. den besparing i tid, arbete och kostnader samt den ökade tillförlitligheten i arbetsresultatet som torde vinnas genom födelsenumrens användning. Vid taxeringsarbetet förutsågs födelsenumren kunna bli till stor nytta.

Då folkbokföringsförordningen ersattes av 1967 års folkbokföringslag (1967:198) infördes den nybildade benämningen personnummer. I de förarbeten som låg till grund för den gamla folkbokföringslagen (prop. 1967:88 s. 65) påtalades att behovet av en identitetsbeteckning i nummerform ökat kraftigt genom den tekniska utvecklingen och den ökade användningen av ADB-maskiner (automatisk databehandling). Personnumret kom att utökas med en kontrollsiffra som räknas fram på visst sätt med utgångspunkt i personnumrets övriga siffror och syftar till att förebygga fel vid inmatningar av personnummer i samband med databehandling av uppgifterna.

Den nu gällande folkbokföringslagen innebar inte någon ändring av konstruktionen av personnumret. Däremot reglerades den praxis som funnits att mellan födelsetiden och födelsenumret sätta ett bindestreck som byts ut mot ett plustecken när en person fyller 100 år. Personnumret består i dag av födelsetiden, som anges med sex siffror (ååmmdd), ett tresiffrigt

[1] Se exempelvis Personregister – Datorer – Integritet (SOU 1978:54), Integritetsskyddet i informationssamhället 4 (SOU 1987:31), Personnummer – integritet och effektivitet (SOU 1994:63), Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys (SOU 2007:22) samt prop. 1990/91:60 om offentlighet, integritet och ADB s. 60.

födelsenummer och en kontrollsiffra. Födelsenumret är udda för män och jämnt för kvinnor. Personnumret är avsett att utgöra en identitetsbeteckning för varje folkbokförd person (18 § folkbokföringslagen). Även om personen skulle avregistreras från folkbokföringen, exempelvis vid utflyttning, behåller personen sitt personnummer. Personnumret och den historiska informationen som är kopplad till detta finns kvar i folkbokföringsdatabasen.

Fram till den 1 januari 2000 kunde personnummer fastställas även för personer som inte var folkbokförda i de fall som angavs i lag eller annan författning. Uttryckligt författningsstöd för tilldelning av personnummer för personer som inte var folkbokförda fanns enbart i fråga om totalförsvarspliktiga och personer som förekom i rättsväsendets register. Men enligt praxis tilldelades personnummer även för registrering i bl.a. skatteregister, körkortsregister, register hos allmän försäkringskassa och för utfärdande av pass. Sedan 2000 kan under vissa förutsättningar ett samordningsnummer i stället tilldelas för dessa syften.

Sedan den 1 juli 2009 får en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och som inte ska folkbokföras, tilldelas ett personnummer om han eller hon har rätt att vistas i landet och uppfyller de allmänna kraven för folkbokföring (5 och 18 b §§ folkbokföringslagen).

Med anledning av att födelsenumren för vissa födelsetider tagit slut har det införts en möjlighet för Skatteverket att vid sådana förhållanden i stället ange födelsedagen med en närliggande dag i månaden (18 § tredje stycket folkbokföringslagen).

6.2 Samordningsnummer

Som redan framkommit har personnummer inte alltid varit förbehållet personer som är folkbokförda i Sverige. Innan samordningsnumren infördes kunde även personer som inte är eller har varit folkbokförda tilldelas ett personnummer. Detta skedde med stöd i annan författning eller praxis. Den personnummertilldelning som gjordes utan att det fanns någon koppling till folkbokföringen grundades på att flera myndigheter ansåg sig behöva ett gemensamt samordningsbegrepp, bl.a. för kommunikation sinsemellan. Myndigheternas behov av att använda personnummer eller annan unik personbeteckning för registrerade personer gällde därför främst för att förhindra att det uppstod en personförväxling. Det ansågs dock inte nödvändigt att personnumren användes för detta ändamål. Personnumret ansågs kunna uppfattas som en sorts ”inträdesbiljett” till samhället och det kunde därför ifrågasättas om personer som inte var folkbokförda skulle ha den ”inträdesbiljett” som personnumret innebär. För att tilltron till personnumret som identifikationsbegrepp skulle upprätthållas ansågs tilldelningen av personnummer behöva grundas på en identitetskontroll som uppfyllde höga anspråk på säkerhet. Det var därför även med hänsyn till att identiteten ofta var osäker för personer som fick personnummer utan att vara folkbokförda som det beslutades att personnummer skulle reserveras för de som folkbokfördes i landet. Risken för personförväxling och behovet av en säker kommunikation mellan

myndigheter ansågs dock kräva en enhetlig personbeteckning även beträffande personer som inte är folkbokförda. För dessa personer skulle i stället fastställas en annan unik beteckning än personnummer och därför infördes ett särskilt nummer, samordningsnumret (prop. 1997/98:9 s. 78 ff.).

Ett samordningsnummer tilldelas en person som inte är eller har varit folkbokförd efter begäran från en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer (18 a § folkbokföringslagen). Skatteverket får enligt 5 § folkbokföringsförordningen tilldela samordningsnummer 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 för en person för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer. Skatteverket får även på eget initiativ tilldela samordningsnummer för registrering i beskattningsdatabasen.

I likhet med vad som gäller för personnummer är det viktigt att en persons identitet är klarlagd när han eller hon får ett samordningsnummer. Den enskildes identitet ska därför som huvudregel vara fastställd även för att denne ska kunna tilldelas ett samordningsnummer. Det organ som begär att en person ska tilldelas samordningsnummer har till uppgift att bedöma om hans eller hennes identitet kan anses fastställd (5 a och 5 b §§ folkbokföringsförordningen). Även om det råder osäkerhet om en persons identitet, får samordningsnummer tilldelas för vissa angivna ändamål. Så är exempelvis fallet när det gäller personer som ska registreras i beskattningsdatabasen och inom rättsväsendet (5 a § folkbokföringsförordningen). Ungefär hälften av alla personer som tilldelats samordningsnummer tillhör dessa grupper där någon identitet inte har fastställts.

Samordningsnumret är konstruerat som ett personnummer men med sifferkombinationer som inte kan förekomma i ett personnummer på så sätt att siffrorna för dag adderas med 60. Motsvarigheten till personnumrets födelsenummer benämns i samordningsnumret individnummer. Kontrollsiffran beräknas med samma metod som beträffande personnumret.

På motsvarande sätt som personnumren är samordningsnumren unika såtillvida att två identiska samordningsnummer inte förekommer. Om en person med ett samordningsnummer senare blir folkbokförd ersätts samordningsnumret med ett personnummer.

7 Övergripande om dataskyddsregleringen

7.1 EU:s dataskyddsförordning och 2016 års dataskyddsdirektiv

EU:s nyligen genomförda dataskyddsreform omfattar dels 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), förkortad EU:s dataskyddsförordning, dels 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, förkortad 2016 års dataskyddsdirektiv.

Dataskyddsförordningen utgör från och med den 25 maj 2018 den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Förordningen är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer, men tillåter och förutsätter ibland att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell lagstiftning.

Dataskyddsdirektivet innehåller bestämmelser om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Syftet med direktivet är att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter, samt att säkerställa att det utbyte av personuppgifter som krävs inom unionen mellan behöriga myndigheter varken begränsas eller förbjuds av skäl som rör skyddet för fysiska personer med avseende på behandlingen av personuppgifter. På många områden överensstämmer regleringen i dataskyddsdirektivet med motsvarande reglering i dataskyddsförordningen.

Av artikel 2.2.d i dataskyddsförordningen jämförd med artikel 1.1 i dataskyddsdirektivet framgår att förordningen inte gäller för sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av direktivets tillämpningsområde.

Viss behandling av personuppgifter undantas från både dataskyddsdirektivets och dataskyddsförordningens tillämpningsområde. Av intresse är främst personuppgiftsbehandling i verksamhet som inte omfattas av unionsrätten (artikel 2 i respektive rättsakt).

7.2 Dataskyddslagen

Som en följd av att dataskyddsförordningen är direkt tillämplig upphävdes personuppgiftslagen (1998:204) den 25 maj 2018. Samtidigt trädde lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) i kraft.

Dataskyddslagen innehåller kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen av generell karaktär och reglerar bl.a. frågor om rättslig grund för behandling av personuppgifter, känsliga personuppgifter, begränsningar av vissa rättigheter och skyldigheter, administrativa sanktionsavgifter samt skadestånd och överklagande. Dataskyddslagen utvidgar dessutom tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen till att, med vissa undantag, gälla även vid personuppgiftsbehandling i verksamhet som inte omfattas av unionsrätten.

Dataskyddslagen är subsidiär till annan lag eller förordning, vilket möjliggör avvikande bestämmelser i registerförfattningar. Exempel på registerförfattningar som kompletterar såväl EU:s dataskyddsförordning som dataskyddslagen och som gäller för Skatteverket är lagen och förordningen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, SPAR-lagen och SPAR-förordningen. Mer om dessa författningar följer nedan.

7.3 Brottsdatalagen

Dataskyddsdirektivet har i huvudsak genomförts genom en ny ramlag, brottsdatalagen (2018:1177), som innehåller bestämmelser om behandling av personuppgifter inom direktivets tillämpningsområde. I brottsdatalagen, som trädde i kraft den 1 augusti 2018, finns bl.a. bestämmelser om rättslig grund, ändamål för behandling av personuppgifter, känsliga personuppgifter, längsta tid som personuppgifter får behandlas, personuppgiftsansvarigas skyldigheter, enskildas rättigheter, administrativa sanktionsavgifter samt skadestånd och överklagande. Även brottsdatalagen är subsidiär till annan författning.

Den 1 januari 2019 trädde de nya registerförfattningarna för myndigheterna i rättskedjan i kraft. Som exempel kan nämnas att för Skatteverkets del gäller nu lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Den och andra myndigheters registerlagar på brottsdatalagens område gäller utöver brottsdatalagen och innehåller enbart bestämmelser som innebär preciseringar, undantag eller avvikelser från den lagen.

7.4 Kompletterande bestämmelser om personuppgiftsbehandling i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och SPAR

Skatteverkets folkbokföringsverksamhet omfattas av dels det generella regelverket om dataskydd, dels kompletterande bestämmelser om personuppgiftsbehandling som finns i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Skatteverket har även verksamhet som avser SPAR varvid det finns kompletterande bestämmelser i SPAR-lagen och SPAR-förordningen som gäller för den.

7.4.1 Folkbokföringsverksamheten

I Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får personuppgifter endast behandlas för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål som återfinns i 1 kap. 4 § i lagen. Ändamålsbestämmelserna får betydelse för vilken insamling och annan behandling av personuppgifter som är tillåten och kan sägas ange den yttersta ramen inom vilken personuppgifter får

behandlas. Av bestämmelsens första stycke följer bl.a. att uppgifterna får behandlas för att tillhandahålla information som behövs för samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter (första punkten), handläggning av folkbokföringsärenden (andra punkten), fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lag eller förordning (tredje punkten), framställning av personbevis och andra registerutdrag (fjärde punkten), aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter (femte punkten), uttag av urval av personuppgifter (sjätte punkten), och tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av folkbokföringsverksamheten (åttonde punkten). Av andra stycket framgår att uppgifter får även behandlas för att bl.a. fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Insamlade uppgifter får behandlas också för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

I folkbokföringsverksamheten ska det finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 1 kap. 4 § angivna ändamålen (folkbokförings-databasen). I enlighet härmed finns särskilda bestämmelser för folkbokföringsdatabasen i 2 kap. lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Av 2 kap. 2 § framgår vilken personkrets som det får finnas uppgifter om i databasen. I folkbokförings-databasen får uppgifter behandlas om personer som är eller har varit folkbokförda här i landet eller som tilldelats samordningsnummer. Uppgifter får även behandlas om personer som omfattas av regler om immunitet och privilegier och som har tilldelats personnummer utan att folkbokföras.

I 2 kap. 3 § finns bestämmelser om vilka uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen för de ändamål som följer av 1 kap. 4 §. Även i förordningen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet anges uppgifter som får behandlas i databasen. I 2 kap. 3 § i lagen anges bl.a. att uppgift om person- eller samordnings-nummer får behandlas i folkbokföringsdatabasen (första punkten). Andra uppgifter som får behandlas är namn (andra punkten), födelsetid (tredje punkten), födelsehemort (fjärde punkten), födelseort (femte punkten), adress (sjätte punkten), folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort, distrikt och folkbokföring under särskild rubrik (sjunde punkten), medborgarskap (åttonde punkten), civilstånd (nionde punkten), make, barn, föräldrar, vårdnadshavare och annan person som den registrerade har samband med inom folkbokföringen (tionde punkten), inflyttning från utlandet (tolfte punkten), avregistrering enligt 19–22 §§ folkbokföringslagen (trettonde punkten). Av tredje stycket framgår även att det i ärenden om tilldelning av samordningsnummer får anges grunden för tilldelningen och de handlingar som har legat till grund för identifiering. I ärenden om tilldelning av samordningsnummer får även anges uppgift om att det råder osäkerhet om personens identitet.

7.4.2 SPAR

SPAR-lagen innehåller bestämmelser om för vilka ändamål det i lagen reglerade registret SPAR ska föras och vilka som får använda registret. Vidare finns bestämmelser om vad registret får innehålla, hur enskilds begäran om uppgifter ska hanteras och till vilka som uppgifter får lämnas i elektronisk form. Det finns också bestämmelser om sökbegrepp och om rättelse och skadestånd. Den tillhörande SPAR-förordningen innehåller bestämmelser om vem som är personuppgiftsansvarig och ytterligare bestämmelser om utlämnande i elektronisk form samt en bestämmelse om informationsskyldighet. Här finns också bestämmelser om sökbegrepp, möjligheten till statistiska bearbetningar, tillvägagångssätt vid misstanke om att det finns oriktiga uppgifter samt om gallring.

8 Underrättelser om fel i folkbokföringen

8.1 Tillkomsten och utvecklingen av en underrättelseskyldighet

En förutsättning för att folkbokföringsdatabasen ska innehålla aktuella uppgifter är att såväl enskilda som myndigheter rapporterar ändringar till Skatteverket. De myndigheter som använder folkbokföringens uppgifter får ofta inom sin egen verksamhet kännedom om förhållanden som har betydelse för folkbokföringen. En myndighet kan i den egna verksamheten få uppgifter som tyder på att en persons adress i folkbokföringen är inaktuell eller på annat sätt felaktig. Det kan exempelvis vara fråga om att den enskilde själv meddelar sin nya adress till myndigheten eller att försändelser kommer i retur.

Redan i den dåvarande folkbokföringskungörelsen (1967:495) förekom en viss reglerad skyldighet för myndigheter att rapportera adressuppgifter. Pastorsämbetet i församlingen där en person vistades men inte var kyrkobokförd skulle genast underrättas, när annat pastorsämbete eller lokal skattemyndighet fann anledning anta att personen borde kyrkobokföras i vistelseförsamlingen. Den lokala skattemyndigheten hade vidare en skyldighet att underrätta pastorsämbetet i en utlännings kyrkobokföringsort när den lokala skattemyndigheten funnit sannolika skäl tala för att denne inte längre var bosatt i Sverige. Adressrapportering skedde även genom att posten skickade anmälningar om adressändring på grund av flyttning till pastorsämbetet i inflyttningsorten. Därutöver förekom i viss omfattning rapportering till följd av överenskommelser mellan dåvarande Riksskatteverket och andra myndigheter. Dåvarande försäkringskassornas lokalkontor rapporterade t.ex. adressuppgifter till folkbokföringsmyndigheten, Kronofogdemyndigheten rekommenderades att lämna underrättelser om nya adresser som kommit fram vid indrivningsverksamheten och dåvarande Statens invandrarverk lämnade uppgifter till Riksskatteverket om personer som enligt polisens utredning inte längre fanns i landet och vars uppehållstillstånd upphört (SOU 1998:10 s. 115–116).

I syfte att bl.a. effektivisera folkbokföringskontrollen föreslog 1983-års folkbokföringskommitté i delbetänkandet Rätt adress att en allmän underrättelseskyldighet skulle införas för de myndigheter som använder adressuppgifter från folkbokföringen i sina egna register. Skyldigheten att underrätta folkbokföringsmyndigheten föreslogs gälla när myndigheten fick kännedom om en adressuppgift för en person som inte var registrerad och som denne enligt folkbokföringslagen var skyldig att anmäla. Underrättelseskyldigheten föreslogs begränsas till de myndigheter vars register uppdaterades kontinuerligt och omfattade således inte de myndigheter som endast vid vissa tidpunkter eller med längre intervaller uppdaterade sina register med folkbokföringsuppgifter. I syfte att minimera uppgiftsflödet föreslogs dåvarande Riksskatteverket befogenhet att i vissa fall undanta en myndighet från underrättelseskyldigheten då samma uppgift annars skulle komma från flera myndigheter eller då det var känt att adressen var tillfällig (SOU 1998:10 s. 115–117).

Folkbokföringskommitténs förslag om en allmän underrättelseskyldighet kom aldrig att genomföras. När folkbokföringsförordningen (1991:749) trädde i kraft i juli 1991 återfanns dock en annan underrättelseskyldighet som endast gällde för vissa myndigheter. Dåvarande Värnpliktsverket, trafiksäkerhetsverket, kronofogdemyndighet och allmän försäkringskassa var skyldiga att underrätta skattemyndigheten om en enskilds adress så snart det fanns anledning att anta att adressen inte var registrerad i folkbokföringen. Underrättelse behövde dock inte lämnas om det var uppenbart att adressen var tillfällig eller av annat skäl inte skulle registreras.

Sedan underrättelseskyldigheten infördes i folkbokföringsförordningen har bestämmelsen ändrat lydelse ett flertal gånger, i huvudsak när de berörda myndigheterna har bytt namn eller avvecklats. Därutöver har underrättelseskyldigheten vid några tillfällen utvidgats till att omfatta fler aktörer. En av dessa utvidgningar föranleddes av att dåvarande Riksskatteverket med början under hösten 1995 genomförde en kontrollundersökning om bosättning i landet och lämnade förslag om författningsändringar och andra åtgärder som syftade till att förbättra kvaliteten i folkbokföringen. Riksskatteverket föreslog bl.a. en generell underrättelseskyldighet för de myndigheter som aviseras uppgifter från folkbokföringen för sina egna register. Detta innebar att skyldigheten föreslogs gälla för Centrala studiestödsnämnden, kommuner och landsting, kronofogdemyndighet, polismyndighet, SPAR-nämnden, Statens invandrarverk, Statistiska centralbyrån, Totalförsvarets pliktverk, Vägverket och allmän försäkringskassa. Förslaget fick blandad kritik från remissinstanserna. Flertalet instämde i att folkbokföringen måste hålla en hög kvalitet och att eventuella felaktigheter kan få stor spridning och påverka registerkvaliteten hos flera andra myndigheter. Det uppmärksammades även att den föreslagna ändringen motsvarade den anmälningsskyldighet som redan fanns vid misstanke om oriktiga uppgifter från SPAR. Vissa instanser påtalade däremot att det var olämpligt att de omfattades av underrättelseskyldigheten med hänsyn till den starka sekretess som gällde för uppgifter i den egna verksamheten (Riksskatteverkets rapport och remissvaren finns tillgängliga hos Finansdepartementet i dnr Fi1996/03804).

Den 1 januari 1998 utvidgades underrättelseskyldigheten till att omfatta ytterligare ett antal statliga myndigheter liksom kommun, med undantag för socialtjänsten. Gällande undantaget för socialtjänsten gjordes en avvägning mellan behovet av att den enskildes förtroende för socialtjänsten inte rubbas och av att uppgifter lämnas till skatte-myndigheten för bosättningskontroll varvid regeringen ansåg att det inte fanns tillräckliga skäl att ålägga socialnämnderna en uppgiftsskyldighet. I denna bedömning beaktades den stränga sekretess som uppgifter som den enskilde lämnat till nämnden omfattas av och att det är väsentligt att den som vänder sig till socialtjänsten kan lita på att den information som lämnas inte används för andra ändamål annat än då mycket starka skäl talar för detta. Flera remissinstanser hade också avstyrkt förslaget i denna del (prop. 1997/98:9 s. 106–107).

Förutom att lämna underrättelse om adress som inte är registrerad i folkbokföringen ska underrättelse sedan den 1 januari 2010 också lämnas så snart det finns anledning att anta att den adress som är registrerad i folkbokföringen är felaktig eller ofullständig. Ändringen tillkom på förslag av 2005 års informationsutbytesutredning i betänkandet Utökat elektroniskt informationsutbyte (SOU 2007:45). Under utredningens arbete hade framkommit att berörda myndigheter hade olika uppfattning om hur långt underrättelseskyldigheten enligt 2 § folkbokförings-förordningen sträcker sig. En del myndigheter ansåg att de i bestämmelsen angivna myndigheterna skulle underrätta Skatteverket när de hade skäl att anta att en persons adress enligt folkbokföringen är felaktig även om myndigheten i fråga saknar uppgift om annan adress. Andra myndigheter hade däremot tolkat bestämmelsen på så sätt att underrättelseskyldigheten enbart gällde när myndigheten hade uppgift om vilken ny adress personen har. Eftersom bestämmelsen i 2 § folkbokföringsförordningen innebar att det enbart fanns en skyldighet för vissa myndigheter att underrätta Skatteverket i de fall där den faktiska bosättningsadressen var känd gjordes ett tillägg i bestämmelsen. Genom ändringen klargjordes att de där angivna myndigheterna även är skyldiga att underrätta Skatteverket så snart de har skäl att anta att adress som är registrerad för en person i folkbokföringen är felaktig eller ofullständig, oberoende av om de kan lämna uppgift om personens faktiska adress eller inte.

8.2 Den nuvarande ordningen för underrättelser

Skyldigheten för vissa aktörer att lämna uppgifter till Skatteverket regleras alltjämt i 2 § folkbokföringsförordningen. Så snart det finns anledning att anta att en adress som en person har inte är registrerad i folkbokföringen, ska Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Transportstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och kommun, med undantag för socialtjänsten, underrätta Skatteverket om adressen. Underrättelse ska även lämnas så snart det finns anledning att anta att den adress som är registrerad i folkbokföringen är felaktig eller ofullständig. En underrättelse om den adress en person har behöver inte lämnas om det är uppenbart att adressen är tillfällig eller av annat skäl inte ska registreras.

Underrättelseskyldigheten är sekretessbrytande enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Som redan framgått gäller underrättelseskyldigheten endast för uppgift om adress och för vissa särskilt angivna offentliga aktörer medan motsvarande bestämmelse för SPAR har ett betydligt bredare tillämpningsområde avseende både vem och vad som omfattas av skyldigheten (jfr 14 § SPAR-förordningen).

Skatteverket kan på eget initiativ ta upp en persons folkbokföring till prövning om det föreligger skäl till det (34 § folkbokföringslagen). Så kan t.ex. vara fallet om Skatteverket av en annan myndighet fått vetskap om att personen använder annan adress än den som förekommer i folkbokföringen. Prövningen av om en uppgift ska registreras eller ändras i folkbokföringsdatabasen ska dock ske med iakttagande av förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. parters rätt att få del av uppgifter (prop. 1990/91:153 s. 139).

I folkbokföringslagen finns inga bestämmelser om förutsättningarna för när ändring av registrerade uppgifter ska ske. Detta avgörs i stället genom praxis. I förvaltningsprocessen finns det inget beviskrav som gäller för alla situationer, utan detta varierar med hänsyn till sakens beskaffenhet (Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2013 ref. 61). Vad gäller ändring av identitetsuppgifter har beviskravet ansetts behöva vara högt. För att den enskilde ska få bifall till en begäran om ändring av sådana uppgifter måste den presentera bevisning som innebär att det klart framgår att de nya uppgifterna är riktiga (HFD 2019 ref. 9). De uppgifter som Skatteverket får från de i 2 § folkbokföringsförordningen uppräknade myndigheterna föranleder inte per automatik en ändring av en persons folkbokföring men med stöd av uppgifterna kan myndigheten inleda en utredning om den aktuella personens bosättning och, om förutsättningarna för det är uppfyllda, besluta om ändring av folkbokföringen.

Skatteverket har utvecklat och tillhandahåller en it-tjänst för att myndigheter enkelt ska kunna rapportera brister och felaktigheter i folkbokföringen. Exempel på uppgifter som kan rapporteras via tjänsten är avvikelser beträffande namn, adress, uppgift om barn, civilstånd, födelsetid och dödsfall. Myndigheter debiteras inga kostnader för tjänsten men behöver själva utveckla ett system för att ansluta sig till tjänsten. Det är än så länge endast Centrala studiestödsnämnden som har anslutit sig till tjänsten.

8.3 En utvidgad underrättelseskyldighet

8.3.1 Fler underrättelser ger Skatteverket bättre möjligheter att åtgärda fel i folkbokföringen

Promemorians bedömning: För att öka Skatteverkets förutsättningar för en korrekt folkbokföring bör skyldigheten att underrätta om misstänkta fel i folkbokföringen utvidgas.

Skälen för promemorians bedömning

Brister i folkbokföringen och varför den bör hålla en hög kvalitet

Att uppgifterna i folkbokföringen speglar befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden är inte bara en förutsättning för Skatteverkets fastställande av skatter utan även för att andra samhällsfunktioner ska ha ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Uppgifter i folkbokföringen kan ligga till grund för bl.a. ersättningar och bidrag men även samhällsplanering och forskning. Konsekvenserna av att uppgifter i folkbokföringen inte speglar verkliga förhållanden kan vara flera. Befolkningsstatistiken för vissa geografiska områden kan bli missvisande, bidragsutbetalningar och beskattning riskerar att ske på felaktiga grunder. En hög kvalitet i folkbokföringen bidrar till ett bättre underlag för planering av ett samhälle där resurserna kan användas på rätt sätt. Det är därför viktigt att uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen speglar verkliga förhållanden.

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 folkbokföringsverksamheten 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 uppmärksammats inom verksamheten och det pågår ett utvecklingsarbete inom myndigheten. I budgetpropositionen för 2020 konstaterar regeringen att det är allvarligt att det finns brister i Skatteverkets kvalitetsarbete och det är angeläget att resultatet förbättras. Det är otillfredsställande att kunskapen om folkbokföringsfelet är låg och att folkbokföringsfelets utveckling inte kan följas över tid. Regeringen välkomnar därför att Skatteverket kommande år avser att bedöma omfattningen av olika fel i folkbokföringen. Regeringen noterar att trots att resurser omfördes från annan verksamhet till folkbokföringen försämrades handläggningstiderna och färre signaler om misstänkta felaktiga uppgifter utreddes. Det är dock positivt att Skatteverket har börjat att använda de möjligheter som ny lagstiftning har gett (prop. 2019/20:1 utg.omr. 3 s. 21). Arbetet med verktyg och it-stöd som effektiviserar handläggningen av ärenden och arbetet med att hitta, utreda och åtgärda fel behöver intensifieras i syfte att förbättra verksamhetens resultat och höja kvaliteten i folkbokföringen. Regeringen föreslår därför att Skatteverkets anslag ökas (prop. 2019/20:1 utg.omr. 3 s. 22). Riksdagen har bifallit regeringens förslag (bet. 2019/20:SkU1, rskr. 2019/20:89).

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 av Välfärdsbrottsutredningen är att uppgifter som är registrerade i folkbokföringsdatabasen och som har betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen inte speglar verkliga förhållanden (SOU 2017:37 s. 266).

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 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.

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 en 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.

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har haft i uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system (dir. 2016:60). Delegationen har i rapporten Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, identifierat ett antal systemövergripande risker som särskilt viktiga när det gäller att motverka felaktiga utbetalningar. Folkbokföringsuppgifter utgör 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, har studerats närmare och redovisats i rapporten Läckaget i välfärdssystemen, del 2.

För att tillförsäkra att folkbokföringen speglar de verkliga förhållandena krävs att fel beivras på ett mer effektivt sätt. En bristande kvalitet kan i förlängningen annars medföra att tilltron till folkbokföringen minskar och dess legitimitet riskerar att påverkas. Genom de lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2018 har några åtgärder som syftar till att förbättra kvaliteten i folkbokföringen införts (se prop. 2017/18:145, bet. 2017/18:SkU19, rskr. 2017/18:317). Skatteverket har fått möjlighet att avregistrera falska identiteter från folkbokföringen (22 § folkbokföringslagen) och göra kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning (32 a och 32 b §§ folkbokföringslagen). Det infördes även ett folkbokföringsbrott på nytt (42 § folkbokföringslagen).

Skatteverket har dock begränsade möjligheter att på egen hand initiera utredningar för att klarlägga eventuella brister i folkbokföringsdatabasen och är i stor utsträckning beroende av att enskilda och andra anmäler förhållanden som är av betydelse för folkbokföringen. För att möjliggöra en ökad kvalitet i folkbokföringen är det därför angeläget att skapa bättre förutsättningar för Skatteverket att utreda och korrigera de fel som kan antas förekomma i folkbokföringen. Det bör därför övervägas om den underrättelseskyldighet som finns för vissa aktörer gentemot Skatteverket om misstänkta fel i folkbokföringen ska utvidgas.

Behovet av en utökad underrättelseskyldighet och skälen mot det

Enskilda har vissa straffsanktionerade anmälningsskyldigheter enligt 25–27 §§ folkbokföringslagen medan vissa offentliga aktörer omfattas av skyldigheten i 2 § folkbokföringsförordningen att rapportera till Skatteverket om antagliga fel om bosättning. Därutöver tar Skatteverket även emot underrättelser från andra som på eget initiativ lämnar upplysningar.

Skatteverket tar emot ett flertal underrättelser varje år. Några av dem är interna och kommer från andra verksamheter inom Skatteverket. Under åren 2016–2018 inkom totalt 204 159 underrättelser. Av dessa kom 87 967 underrättelser från ingivare som inte finns angivna i 2 § folkbokföringsförordningen. Det handlar dels om underrättelser från andra myndigheter eller annan offentlig verksamhet, men framförallt från privatpersoner.

Fler än de som i dag omfattas av underrättelseskyldigheten är i sin verksamhet beroende av uppgifter från folkbokföringen och hämtar dem från Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter. Det är även fler aktörer än de som i dag omfattas av underrättelseskyldigheten som har information av betydelse för folkbokföringen. Även bland dessa finns många som tar emot folkbokföringsuppgifter genom Skatteverkets system för distribution av uppgifterna. För att säkerställa att uppgifterna i folkbokföringen återspeglar verkliga förhållanden är det angeläget att den kunskap som finns om förhållanden som kan medföra att de registrerade uppgifterna ska ändras kommer Skatteverket till känna. En utökad underrättelseskyldighet för det allmänna gentemot Skatteverket bedöms kunna bidra till att åstadkomma detta.

Vid överväganden om att utöka underrättelseskyldigheten måste de skäl som talar för en sådan utökning vägas mot de integritetsskäl som talar däremot. Att överlämna uppgifter om en enskild individ från en myndighet till en annan innebär att en större mängd information om den enskilde riskerar att samlas hos den mottagande myndigheten. Informationen kan också komma att läggas till grund för åtgärder som har negativa konsekvenser för den enskilde. Skyddet för den personliga integriteten måste därför vägas mot de allmänintressen som motiverar en utökad underrättelseskyldighet.

Fel i folkbokföringen kan vara föranledda av misstag från den enskildes eller en myndighets sida, men kan även vara orsakade av att den enskilde medvetet lämnat fel uppgifter eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden. Det kan finnas olika skäl till varför någon vill vara folkbokförd där den inte är bosatt. Oaktat motiven för detta kan det få stora konsekvenser för såväl myndigheter, organisationer och näringsverksamheter i samhället, som för de enskilda personer som blir drabbade. Det kan uppfattas som stötande att en person är folkbokförd på en adress där en myndighet vet att personen inte bor men är förhindrad t.ex. på grund av sekretess att underrätta den myndighet som kan göra något åt det. En följd av detta är att personen kan fortsätta verka med oriktiga uppgifter i folkbokföringen vilket kan få stor påverkan i samhället på grund av den stora spridningen av folkbokföringsuppgifter. En situation där någon folkbokför sig på en adress där den inte är bosatt eller underlåter att anmäla en flyttning kan dessutom av givna skäl vara besvärande och integritetskränkande för den eller de personer som egentligen bor på

adressen. Det är därför mycket angeläget att vidta åtgärder så att Skatteverket får bättre verktyg för att säkerställa att de uppgifter som är registrerade i folkbokföringen är korrekta. Att underrättelseskyldigheten gentemot Skatteverket utökas utgör en nödvändig åtgärd. Det ska också betonas att de uppgifter som kan komma att lämnas till Skatteverket som regel inte är av känslig karaktär. Mot bakgrund av vad som nu anförts bedöms skälen för en utvidgad underrättelseskyldighet väga tyngre, och går även att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten genom att regleringen får en utformning som tar hänsyn till dessa krav.

8.3.2 Underrättelseskyldigheten utvidgas

Promemorians förslag: Det införs en skyldighet för samtliga myndigheter att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen är oriktig eller ofullständig.

Om särskilda skäl talar mot det behöver någon underrättelse inte lämnas.

Den utvidgade underrättelseskyldigheten förs in i lag.

Skatteverkets förslag: Överensstämmer delvis med promemorians. I Skatteverkets hemställan föreslås en ändring i 2 § folkbokföringsförordningen om att så snart det finns anledning att anta att någon har en adress som inte finns registrerad i folkbokföringen, ska svensk myndighet och utlandsmyndighet underrätta Skatteverket om adressen.

Välfärdsbrottsutredningens förslag: Överensstämmer delvis med promemorians förslag. I betänkandet föreslås en ändring i 2 § folkbokföringsförordningen så att samtliga myndigheter och kommuner omfattas av skyldigheten att underrätta Skatteverket så snart det finns anledning att anta att den adress en person har inte är registrerad i folkbokföringen eller om det finns anledning att anta att uppgifter som är registrerade i folkbokföringen är felaktiga eller ofullständiga. Någon underrättelse behöver inte lämnas om det är uppenbart att en adress är tillfällig eller av annat skäl inte ska registreras. Underrättelse behöver inte heller lämnas gällande andra uppgifter om särskilda skäl talar mot det.

Remissinstanserna om Välfärdsbrottsutredningens förslag: De flesta remissinstanserna tillstyrker eller är positiva till förslaget eller har i huvudsak inga synpunkter på det. Bland dessa finns *Åklagarmyndigheten, Bolagsverket, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Sveriges Kommuner och Regioner, Bodens kommun, Helsingborgs kommun, Länsstyrelsen Gävleborg, Säkerhetspolisen, Centrala studiestödsnämnden* och *Migrationsverket.*

Vissa remisstanser, bl.a. *Hovrätten för Västra Sverige*, *Malmö tingsrätt* och Säkerhetspolisen, anser att undantaget för särskilda skäl som talar mot att lämna underrättelse ska kunna tillämpas både vad gäller uppgift om adress och andra uppgifter som är registrerade i folkbokföringen. Malmö tingsrätt anser att det inte är lämpligt att domstolarna åläggs en uppgiftsskyldighet i brottsbekämpande syfte, i synnerhet inte en uppgiftsskyldighet som aktualiseras under tiden ett mål handläggs. Om en sådan ändå ska införas behövs ett undantag som domstolarna kan tillämpa.

Malmö tingsrätt anser vidare att undantaget särskilt kan gälla vittnen som behövs för utredning av allvarlig brottslighet.

Några remissinstanser, däribland Malmö tingsrätt, *Umeå tingsrätt* och Migrationsverket påtalar att förslaget kan medföra en ökad arbetsbörda, bl.a. på grund av att det är tämligen vanligt förekommande att information om felaktiga eller ofullständiga adressuppgifter och andra uppgifter som är registrerade i folkbokföringen framkommer inom verksamheten. Enligt Malmö tingsrätts uppfattning bör det övervägas om samtliga adresser ska omfattas av en eventuell uppgiftsskyldighet eller om skyldigheten ska begränsas till sådana adresser som det faktiskt har framkommit att personen verkligen har. Umeå tingsrätt har liknande synpunkter på förslagets utformning och anser vidare att det är nödvändigt att tingsrätten har förutsättningar att underrätta Skatteverket genom ett förenklat automatiserat förfarande. *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* förutser stora tillämpningsproblem och i många fall omotiverad utökad byråkrati till följd av förslaget. Enbart med tanke på den bostadssituation som råder för bland annat unga, studenter, arbetssökande, tillfälligt anställda/anlitade och nyanlända som innebär att det är svårt att få en fast bostadsadress och man ofta tvingas flytta omkring kan den föreslagna ändringen uppfattas som både orimlig i sig och onödigt integritetskränkande.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att utvidga skyldigheten till att omfatta socialtjänsten och anser att risken för att exempelvis våldsutsatta personer avhåller sig från att söka hjälp om de är rädda för att röja sin adress, borde väga tungt i bedömningen om undantaget från underrättelse-skyldigheten för socialtjänsten ska tas bort. Enligt Socialstyrelsen finns vissa brister i systemet med sekretessmarkering som gör att våldsutsatta utsätts för risker vid en underrättelse om adress till Skatteverket. Om förslaget ändå genomförs anser Socialstyrelsen att det är viktigt att det föreslagna tillägget ”underrättelse behöver inte lämnas om särskilda skäl talar emot det” tillämpas i de situationer där bosättningsadress behöver hållas hemlig pga. av att en enskild är utsatt för våld eller hot.

Datainspektionen kan inte tillstyrka förslaget, bl.a. utifrån att det inte har gjorts någon analys av förslagets förenlighet med dataskydds-förordningen.

Skälen för promemorians förslag

Vem bör omfattas av underrättelseskyldigheten?

Välfärdsbrottsutredningen har föreslagit att underrättelseskyldigheten bör utvidgas till att gälla för samtliga myndigheter och kommuner samt att den inte enbart ska omfatta uppgift om adress utan gälla för alla uppgifter i folkbokföringen.

Riksrevisionen har i sin granskning av Skatteverkets arbete för att upprätthålla kvaliteten i folkbokföringen ifrågasatt nyttan av att i dagsläget utöka myndigheternas skyldighet att skicka underrättelser, såsom föreslogs av Välfärdsbrottsutredningen. Riksrevisionen konstaterar att det krävs ett omfattande utvecklingsarbete inom Skatteverket innan en sådan förändring kan få genomslag och leda till bättre registerkvalitet. Det bör även belysas vilka möjligheter Skatteverket har att utveckla egna kontrollurval samt i vilken utsträckning dessa bör prioriteras framför

underrättelser. Riksrevisionen anser därmed att det i teorin vore bra om alla myndigheter hade en skyldighet att rapportera in underrättelser om fel i folkbokföringen, men att det i praktiken är tveksamt om det är en önskvärd förändring i nuläget med tanke på Skatteverkets bristande kapacitet att omhänderta och utreda de underrättelser som kommer in till myndigheten redan i dag (se s. 54 och 81 i Riksrevisionens granskningsrapport Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförsbacke, RIR 2017:23).

Många av de problem som Riksrevisionen påtalar har dock redan uppmärksammats inom verksamheten och det pågår ett utvecklingsarbete inom myndigheten. Under år 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). Enligt myndighetens bedömning är de vidtagna åtgärderna 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.

Regeringen har även i budgetpropositionen för 2020 föreslagit att Skatteverkets anslag ökas med 45 miljoner kronor 2020 för att höja kvaliteten i folkbokföringen. Riksdagen har bifallit regeringens förslag. För 2021 beräknas anslaget ökas med 60 miljoner kronor och för 2022 beräknas anslaget ökas med 50 miljoner kronor. I och med tillskottet kommer Skatteverket bl.a. kunna upptäcka, utreda och åtgärda fler fel i folkbokföringen. De brister som förts fram om Skatteverkets arbete med att upprätthålla kvaliteten inom folkbokföringsverksamheten bedöms mot denna bakgrund inte utgöra skäl för att låta bli att utvidga underrättelseskyldigheten.

Både Välfärdsbrottsutredningen och Skatteverket har föreslagit en kraftig utökning av vilka aktörer som ska omfattas av underrättelseskyldigheten. Underrättelseskyldigheten kan framstå som relativt betungande för flera myndigheter som tidigare inte träffats av bestämmelsen. Ett flertal myndigheter har nämligen en ytterst begränsad, om ens någon, koppling till folkbokföringen. Behovet och lämpligheten av att låta dessa omfattas av en sådan skyldighet kan därför ifrågasättas. Genom att begränsa underrättelseskyldigheten, på det sätt som både Välfärdsbrottsutredningen och Skatteverket har föreslagit, till att endast gälla så snart myndigheten har anledning att anta att uppgifter som är registrerade i folkbokföringen är felaktiga eller ofullständiga så kommer dock skyldigheten att sällan eller aldrig aktualiseras för sådana myndigheter. Med en liknande reglering skulle underrättelseskyldigheten knappast påverka dem nämnvärt och blir därför inte lika betungande.

Däremot kan även vissa verksamheter som använder sig av folkbokföringsuppgifter ha invändningar mot att åläggas en underrättelseskyldighet. I dag omfattas kommuner av underrättelseskyldigheten i 2 § folkbokföringsförordningen, men socialtjänsten är uttryckligen undantagen. Ett huvudskäl för undantaget har varit att det inom socialtjänsten råder en presumtion för sekretess för uppgift om en enskilds

personliga förhållanden (26 kap. 1 § OSL) och att en underrättelseskyldighet som enligt 10 kap. 28 § OSL bryter denna sekretess kan riskera att skada den enskildes förtroende för socialtjänsten.

Frågan om lämpligheten av att låta kommunerna, och framförallt socialtjänsten, omfattas av underrättelseskyldigheter har aktualiserats i flera sammanhang. När lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen infördes undantogs kommunerna från underrättelseskyldigheten av två skäl. För det första innehöll betänkandet Utökat elektroniskt informationsutbyte (SOU 2007:45), som låg till grund för regeringens proposition, inte något förslag om att kommunerna skulle omfattas av underrättelseskyldigheten. För det andra hade företrädare för socialtjänsten under utredningens arbete framhållit att en underrättelseskyldighet skulle försämra möjligheterna att åstadkomma en förtroendesituation mellan socialtjänsten och den enskilde. I förarbetena till lagen konstaterades dock att kommunerna redan hade en anmälningsskyldighet enligt bidragsbrottslagen och att det därför låg nära till hands att även ålägga kommunerna en underrättelseskyldighet (prop. 2007/08:48 s. 21). Sedan lagen trädde i kraft har det i flera sammanhang framhållits att kommunernas socialtjänster bör omfattas av underrättelseskyldigheten. Delegationen mot felaktiga utbetalningar anförde att det är svårt att se att ett förtroendeförhållande mellan enskilda och socialtjänsten skulle vara beroende av att den enskilde kan förlita sig på att socialtjänsten inte underrättar en annan myndighet eller arbetslöshetskassa om det finns anledning att anta att den enskilde felaktigt, eller med ett för högt belopp, fått ett bidrag eller en ersättning (SOU 2008:74 s. 172). Även Välfärdsbrottsutredningen föreslog en sådan utvidgning (SOU 2017:37 s. 395–397). Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen har i betänkandet Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering (SOU 2018:14) anslutit sig till den bedömning som gjorts av såväl Delegationen mot felaktiga betalningar som Välfärdsbrotts-utredningen och föreslagit att kommunerna ska ingå i den krets av aktörer som är skyldiga att lämna underrättelser enligt lagen om underrättelse-skyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. I enlighet med regeringens förslag i propositionen Ett starkare skydd för välfärdssystemen ska underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utökas till att även omfatta bl.a. kommunerna (prop. 2018/19:132, bet. 2019/20:SfU8, rskr. 2019/20:13). Lagändringen trädde i kraft den 1 januari 2020.

Som redan framgått bestod grunden för att undanta socialtjänsten från 2 § folkbokföringsförordningen i en oro för att skyldigheten skulle kunna undergräva förtroendet för socialtjänsten. Utifrån samma skäl som gjorts gällande beträffande lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen finns i dag anledning att ifrågasätta detta argument för att låta socialtjänsten vara särskilt undantagen från en underrättelseskyldighet om fel i folkbokföringen. Sedan den 1 juli 2018 har folkbokföringsbrott återinförts och straffansvar inträder när någon uppsåtligen lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring eller inte fullgör sin anmälningsskyldighet och åtgärden innebär fara i bevishänseende. Det är även möjligt att dömas för grovt folkbokförings-brott (42 § folkbokföringslagen). Det är även i detta avseende svårt att se

att det i fråga om förtroende för socialtjänsten finns en principiell skillnad mellan å ena sidan skyldigheten att anmäla misstänkta bidragsbrott eller underrätta andra myndigheter om felaktiga utbetalningar och å andra sidan underrätta Skatteverket när det kan antas finnas fel i folkbokföringen. Ingen remissinstans har utifrån dessa grunder invänt mot Välfärdsbrottsutredningens förslag i denna del. Tvärtom har vissa kommuner och Sveriges Kommuner och Regioner ställt sig positiva till förslaget. Att möjligheten till att en förtroendesituation mellan den enskilde och socialtjänsten försämras bedöms således inte heller i denna promemoria innebära några övervägande skäl mot att låta socialtjänsten omfattas av en underrättelseskyldighet som tar sikte på misstänkta fel i folkbokföringen.

Underrättelseskyldigheten har även befarats medföra en ökad risk för de personer som har s.k. skyddade personuppgifter. Personer som lever under hot och förföljelse kan vara i behov av att skydda sina personuppgifter, däribland uppgift om var personen är bosatt. Inom folkbokföringen används samlingsbegreppet skyddade personuppgifter för de olika skyddsåtgärderna sekretessmarkering, skyddad folkbokföring (tidigare kvarskrivning) och fingerade personuppgifter. För någon som har medgetts fingerade personuppgifter finns inget behov av skydd för adress eftersom personen har fått medgivande att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga. Även för den som har medgetts skyddad folkbokföring kommer underrättelseskyldigheten sakna betydelse då skyddet består av att personen medges att vara folkbokförd på en annan folkbokföringsort än där personen är bosatt. Personen är därmed inte folkbokförd på den adress där den faktiskt är bosatt. Posthanteringen sköts dessutom av Skatteverket. För personer som har fått en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen aviseras personuppgifterna ut till andra myndigheter med en särskild markering. De mottagande myndigheterna får då information om att uppgifterna är känsliga och inte bör lämnas ut. Detta är en viktig del av skyddet som förlorar betydelse om personen underlåter att anmäla ny adress till Skatteverket vid flytt och uppger en annan adress vid kontakter med myndigheter. Det kan även tilläggas att den som är folkbokförd och har flyttat omfattas av en anmälningsskyldighet enligt 25 § folkbokföringslagen och att det är straffbart att inte fullgöra denna anmälningsskyldighet (jfr 42 § folkbokföringslagen). Det är mot den bakgrunden svårt att föreställa sig att en underrättelseskyldighet för socialtjänsten skulle medföra en ökad risk för den hotade och förföljda. Tvärtom framstår det som särskilt angeläget att folkbokföringen är korrekt och att de skyddsåtgärder som kan användas, tillåts att användas på ett ändamålsenligt sätt.

I och med att folkbokföringsuppgifter tillhandahålls ett flertal aktörer inom det offentliga på ett enkelt sätt och att dessa har ett behov av att uppgifterna håller en hög kvalitet är det rimligt att kräva att mottagarna av uppgifterna för sin del har en skyldighet att återrapportera eventuella felaktigheter i folkbokföringen. En sådan skyldighet finns redan för mottagare av uppgifter från SPAR. För att förbättra kvaliteten i folkbokföringen föreslås därför en generell underrättelseskyldighet för samtliga myndigheter. Begreppet myndighet omfattar såväl statliga som kommunala myndigheter. Dessa behöver därför inte anges särskilt.

Underrättelser bör lämnas för fler uppgifter

Underrättelseskyldigheten i 2 § folkbokföringsförordningen avser i dag endast uppgift om adress. Skatteverkets folkbokföringsverksamhet fastställer dock inte enbart en persons bosättning. Därutöver innebär folkbokföring enligt folkbokföringslagen registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Även i fråga om en person som inte är eller har varit folkbokförd ska vigsel, födelse och dödsfall i landet registreras (1 § folkbokföringslagen). Närmare bestämmelser om vilka uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen finns bl.a. i 2 kap. 3 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Där framgår bl.a. att uppgift om person- eller samordningsnummer, namn, födelsetid, födelsehemort, födelseort, adress, medborgarskap, civilstånd och avregistrering enligt 19–22 §§ folkbokföringslagen får behandlas i databasen.

Även om registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden i folkbokföringen innebär en viss prövning av uppgifterna (prop. 1994/95:94 s. 14) så ska Skatteverket normalt inte göra någon egen närmare prövning av de uppgifter som ska registreras inom folkbokföringen (se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i RÅ 2000 not. 122). En prövning ska dock göras av om de formella förutsättningarna för registrering är uppfyllda (jfr RÅ 2002 ref. 93).

Uppgifter som registreras har olika stor betydelse för olika myndigheter och andra verksamheter och den som hämtar uppgifter från Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter gör själv ett val av vilka uppgifter som ska omfattas av beställningen. Även för de uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som registreras i folkbokförings-databasen kan det därför finnas andra aktörer som har information av betydelse för att de uppgifter som är registrerade också är korrekta. Som nämnts ovan kan det också konstateras att de uppgifter som kan komma att lämnas till Skatteverket som regel inte är av känslig natur. Underrättelseskyldigheten bör därför gälla för samtliga uppgifter som registrerats i folkbokföringsdatabasen om en folkbokförd person. Det föreslås därför att underrättelseskyldigheten bör utvidgas till att omfatta även andra uppgifter än adress.

När en underrättelse ska lämnas

Den befintliga underrättelseskyldigheten i 2 § folkbokföringsförordningen inträder så snart det finns anledning att anta att den adress en person har inte är registrerad i folkbokföringen eller att den adress som är registrerad är felaktig eller ofullständig.

Tröskeln för att en underrättelse ska lämnas har alltså satts relativt lågt, det räcker att det finns anledning att anta. Avsikten med detta är att även förhållandevis oklara misstankar ska kunna utredas av Skatteverket. Det är heller inte meningen att de underrättelseskyldiga parterna ska bedriva 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. Genom att Skatteverket underrättas kan

myndigheten agera i enlighet därmed. Samtidigt innebär kravet om att underrättelse ska lämnas ”så snart som möjligt” ett skyndsamhetskrav som även kan få följden att underrättelser lämnas i onödan.

Genom att underrättelseskyldigheten föreslås utvidgas till att gälla för samtliga myndigheter finns anledning att göra en viss justering av tröskeln för när en underrättelse ska lämnas. För att en myndighet ska ha en skyldighet att underrätta Skatteverket i ett enskilt fall måste det finnas visst fog för att uppgifterna i folkbokföringen är felaktiga. Bestämmelsen riskerar annars att tillämpas på ett sådant sätt att det slentrianmässigt lämnas onödiga underrättelser. En underrättelse kan, beroende på omständigheterna, i förlängningen utmynna i ett beslut om ändring av folkbokföring. Prövningen av om en uppgift ska registreras eller ändras i folkbokföringsdatabasen ska dock ske med iakttagande av förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. parters rätt att få del av uppgifter (prop. 1990/91:153 s. 139).

En underrättelse föreslås därför ska lämnas om det kan antas att en folkbokföringsuppgift är oriktig eller ofullständig. För de aktörer som helt saknar koppling till folkbokföringen kommer underrättelseskyldigheten därmed aldrig att aktualiseras eftersom de inte kommer ha någon anledning till ett sådant antagande om folkbokföringsuppgifter. Vidare kommer skyldigheten omfatta både den situationen då den underrättande aktören uppmärksammat att uppgifterna förefaller vara fel och dessutom har kunskap om vad som utgör den korrekta uppgiften och då en aktör har uppmärksammat att en uppgift förfaller vara fel, utan att för den skull känna till den korrekta uppgiften.

Undantag från underrättelseskyldigheten

Enligt 2 § tredje stycket folkbokföringsförordningen behöver någon underrättelse om den adress en person har, inte lämnas om det är uppenbart att adressen är tillfällig eller av annat skäl inte ska registreras. Underrättelseskyldigheten föreslås nu få ett utökat tillämpningsområde. Det kan därför finnas anledning att överväga om det finns ytterligare situationer som kräver en möjlighet att underlåta att lämna underrättelse.

Den föreslagna underrättelseskyldigheten innebär bl.a. att det uttryckliga undantaget för socialtjänsten tas bort. Som framkommit motiverades undantaget med risken för att underrättelseskyldigheten kunde undergräva förtroendet för socialtjänstens arbete och att möjligheterna att åstadkomma ett sådant förtroendeförhållande som behövs mellan socialtjänsten och den enskilde försämras. Även om detta inte bedöms utgöra ett skäl för att socialtjänsten ska vara generellt undantagen från underrättelseskyldigheten så kan det i enskilda fall finnas situationer där skälen för att underlåta att underrätta Skatteverket väger tyngre. Det kan exempelvis handla om situationer där den enskilde befinner sig under särskilt utsatta förhållanden och konsekvenserna för den enskilde kan bli väldigt allvarliga.

Det kan därutöver även finnas ytterligare situationer där underrättelse bör kunna underlåtas. Sådana situationer kan exempelvis finnas i samband med pågående brottsutredningar hos bl.a. Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Särskilda skäl för att underlåta att underrätta

Skatteverket kan även finnas vid handläggning av vissa mål och ärenden i domstol.

Mot denna bakgrund finns det enligt promemorians mening skäl för att låta underrättelseskyldigheten vika om det finns särskilda skäl. Det föreslås därför införas en möjlighet att inte lämna någon underrättelse om särskilda skäl talar mot det. 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.

Det föreslagna undantaget är utformat så att det även kommer omfatta det nuvarande tredje stycket i folkbokföringsförordningens andra paragraf, dvs. om det är uppenbart att den adress en person har är tillfällig eller av annat skäl inte ska registreras. Det är därför inte nödvändigt att i den nya bestämmelsen uttryckligen undanta även denna situation från underrättelseskyldigheten.

Underrättelseskyldigheten ska regleras i lag

Sammanfattningsvis föreslås det således att det införs en utvidgad underrättelseskyldighet som innebär att om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen är oriktig eller ofullständig, ska en myndighet underrätta Skatteverket om detta. Vidare föreslås att underrättelse inte behöver lämnas om det finns särskilda skäl som talar mot det. I förhållande till den nuvarande underrättelseskyldigheten i 2 § folkbokföringsförordningen innebär förslaget en utvidgning vad gäller dels tillämpningsområdet, dels kretsen av underrättelseskyldiga aktörer. Det finns därför skäl att överväga om den bör lagfästas.

Enligt 8 kap. 2 § regeringsformen ska föreskrifter om grunderna för den kommunala beskattningen samt föreskrifter om kommunernas befogenheter och åligganden meddelas i lag. Denna bestämmelse innebär emellertid inte bara en begränsning av, utan också ett skydd för den kommunala självstyrelsen. Om området för den kommunala initiativrätten ska inskränkas krävs som utgångspunkt att det sker genom föreskrifter som meddelas av riksdagen. När det gäller kommunernas åligganden och befogenheter krävs även ett bemyndigande i lag för att regeringen ska få meddela andra föreskrifter än sådana som enbart avser verkställighet av lag.

Den föreslagna underrättelseskyldigheten omfattar även åligganden för kommunala myndigheter. Redan av det skälet föreslås att den ska regleras i lag och inte i förordning.

Författningsändring

Promemorians förslag innebär att det i folkbokföringslagen införs en ny paragraf, 32 c §, om en underrättelseskyldighet. Därmed kan 2 § folkbokföringsförordningen upphävas.

8.4 Behandling av personuppgifter med anledning av underrättelser om fel i folkbokföringen

Promemorians bedömning: Den behandling av personuppgifter som förslaget om en utökad underrättelseskyldighet ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen, brottsdatalagen och lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Det behöver därför inte införas någon ytterligare reglering av personuppgiftsbehandling.

Skälen för promemorians bedömning: Förslaget i avsnitt 8.3.2 innebär en utvidgning av skyldigheten att underrätta Skatteverket om fel i folkbokföringen. I dag gäller bestämmelsen endast för uppgift om den folkbokfördes adress och underrättelseskyldigheten omfattar endast ett antal särskilt angivna aktörer. Skyldigheten föreslås nu även omfatta andra uppgifter i folkbokföringen, såsom uppgift om civilstånd och födelsetid, och träffa samtliga myndigheter. De underrättelseskyldiga aktörerna kommer att behandla personuppgifter när de lämnar information till Skatteverket i enlighet med underrättelseskyldigheten. Skatteverket kommer i sin tur att i folkbokföringsdatabasen behandla de personuppgifter som har tagits emot.

Det står alltså klart att förslaget ger upphov till sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av EU:s dataskyddsförordning. Dataskyddsförordningen, som utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU, tillåter och förutsätter ibland att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell lagstiftning. Dataskyddsförordningen kompletteras genom dataskyddslagen och för Skatteverkets personuppgiftsbehandling i folkbokföringsverksamheten finns även lagen och förordningen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet som kompletterar regleringen (se avsnitt 7).

För att förslaget om den utökade personuppgiftsbehandlingen ska vara lagligt måste åtminstone ett av villkoren i artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning vara uppfyllt. I artikel 6.1 i dataskyddsförordningen regleras vilka rättsliga grunder som måste föreligga för att behandling av personuppgifter ska vara laglig. 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 på det sätt som anges i artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning. Den aktuella grunden för behandlingen är vidare fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen genom den föreslagna nya paragrafen 32 c § folkbokföringslagen.

EU:s dataskyddsförordning, 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 i

dataskyddsförordningen). I dessa fall gäller i stället brottsdatalagen som innebär det huvudsakliga genomförandet av 2016 års dataskyddsdirektiv. Brottsdatalagen innehåller bl.a. bestämmelser om rättslig grund och ändamål för behandling av personuppgifter. Även brottsdatalagen kompletteras av registerförfattningar som gäller för respektive behörig myndighets verksamhet. Innan personuppgifter som behandlas med stöd av brottsdatalagen behandlas för ett ändamål utanför lagens tillämpningsområde ska det säkerställas att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det ändamålet. I den utsträckning skyldigheten att lämna uppgifter följer av lag eller förordning behöver någon sådan prövning dock inte göras (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 lagens tillämpningsområde. Eftersom skyldigheten att lämna uppgifterna följer av lag kan de enligt 2 kap. 22 § brottsdatalagen lämnas till Skatteverket utan någon prövning av om det är nödvändigt och proportionerligt.

När de underrättelseskyldiga har lämnat de uppgifter till Skatteverket som följer av den nya bestämmelsen om underrättelseskyldighet i 32 c § folkbokföringslagen behöver Skatteverket behandla personuppgifter i folkbokföringsdatabasen. Den rättsliga grunden för behandlingen hos Skatteverket är att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning på det sätt som anges i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Det allmänna intresset 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 aktuella grunden för behandlingen är vidare fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden för behandlingen är fastställd i förordningen med instruktion för Skatteverket och folkbokföringslagen. De närmare ändamålen för behandlingen liksom andra specificerade bestämmelser finns i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. De krav som ställs för att behandlingen ska vara tillåten enligt 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen är därmed också uppfyllda.

Medlemsstaternas nationella rätt ska enligt artikel 6.3 b i EU:s dataskyddsförordning uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Den utökade personuppgiftsbehandling som förslaget om en utökad underrättelseskyldighet innebär är nödvändig med hänsyn till behovet av att folkbokföringen är korrekt. Det är angeläget att uppgifter i folkbokföringen överensstämmer med verkligheten och den utökade underrättelseskyldigheten kan bidra till detta genom att fel i folkbokföringen, såväl avsiktliga som oavsiktliga, upptäcks och beivras. Folkbokföringen presumeras vara korrekt och en myndighet som upptäcker felaktigheter i den förväntas agera.

Intrånget i den personliga integriteten som den utökade personuppgiftsbehandlingen medför måste vidare bedömas som relativt litet. Folkbokföringsuppgifter är generellt sätt att betrakta som harmlösa. Det finns inga krav på vilka uppgifter som måste framgå av en underrättelse

från en myndighet till Skatteverket om att det kan antas att en uppgift i folkbokföringen är oriktig eller ofullständig. Det bör dock inte vara fråga om några mer ingående redogörelser för enskildas personliga förhållanden. Målet med att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla verkliga förhållanden bedöms överväga det eventuella integritetsintrång som den behandling av personuppgifter som blir en följd av uppgiftsskyldigheten möjligen skulle kunna innebära för den enskilde när uppgifterna lämnas till Skatteverket. Den föreslagna lagändringen bedöms sammanfattningsvis uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

De uppgifter som kommer att behandlas är inte sådana personuppgifter som avses i artikel 9.1 eller artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning.

Mot denna bakgrund bedöms EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen, brottsdatalagen liksom lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet utgöra tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som föranleds av förslaget om en utökad underrättelseskyldighet till Skatteverket. Det behöver därför inte införas någon ytterligare reglering av personuppgiftsbehandling.

9 Vissa steg mot ett säkrare samordningsnummer

9.1 Det bör vidtas åtgärder för att bättre tillgodose behovet av en säker och användbar identitetsbeteckning

Promemorians bedömning: Systemet med samordningsnummer bör förbättras i syfte att tillgodose det behov av en säker och användbar identitetsbeteckning i Sverige som kan finnas för vissa personer som inte är eller har varit folkbokförda.

Promemorians förslag: Det klargörs att ett samordningsnummer är en identitetsbeteckning.

Skälen för promemorians bedömning och förslag

Situationen för personer utan personnummer

Det har i flera sammanhang framförts kritik mot Sverige från unionsmedborgare 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. Mot bakgrund av klagomålen har EU-kommissionen initierat ett s.k. EU-pilotärende (EUP[2016]8967). Liknande klagomål har även kommit från medborgare i tredje land vilket bl.a. framgår av de frågor som EU-kommissionen ställt inom ramen för en annan EU-pilot (EUP[2019]9455). Klagomålen har rört privata aktörer som ställt krav på personnummer i olika sammanhang, t.ex. för tecknande av internet- och telefonabonnemang. Även inom den offentliga sektorn har problem uppstått vid bl.a. deltagande i svenska språkkurser. Andra situationer som enskilda utan personnummer uppgett varit problematiska är bl.a.

undertecknande av anställningsavtal, medlemskap i gym och internetbaserade inköp. Det har genom de klagomål som förts fram framkommit att personer som inte har ett personnummer kan uppleva vissa praktiska svårigheter i sina kontakter med myndigheter, organisationer och företag samt att detta gäller även om det inte i författning ställs något krav på personnummer.

Personer som inte är eller har varit folkbokförda och därmed inte har ett personnummer kan tilldelas ett samordningsnummer. Att det är förenat med vissa problem att leva med samordningsnummer i stället för ett personnummer i det svenska samhället är dock inte något nytt. Systemet med samordningsnummer har under många år kritiserats av enskilda som gjort gällande att samordningsnumren är okända i samhället och att numren inte är användbara för den enskilde. Stora praktiska vardagsproblem har angetts vara förknippade med att ha samordningsnummer i stället för personnummer. Dessa personer upplever att samhällets kännedom om samordningsnumren är låg. Problemen uppstår i olika sammanhang där identifikation krävs, exempelvis i kontakter med sjukvården, i samband med att hyresavtal ska ingås och vid tecknande av el- och telefonabonnemang m.m.

De aktörer som ställs inför att hantera ett samordningsnummer kan å sin sida uppleva problem med samordningsnummer på grund av att det ofta är ett fåtal uppgifter som registreras om personer med samordningsnummer och att den identitetskontroll som gjorts av en person som tilldelats ett samordningsnummer kan vara av varierande kvalitet. Det förekommer därför att vissa ifrågasätter nyttan av en registerkontroll som ska kunna användas för att verifiera de uppgifter som en person med samordningsnummer lämnar om sin identitet.

Klagomål från enskilda och åtgärder som vidtagits

Åtgärder har vidtagits för att samordningsnumren ska bli mer kända och kunna användas i samhället på motsvarande sätt som personnumren. Den 1 juni 2008 infördes en möjlighet att i SPAR behandla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer, om det inte råder osäkerhet om personernas identitet (se 4 § SPAR-lagen). Förändringen genomfördes mot bakgrund av att systemet med samordningsnummer hade kritiserats av personer som tilldelats numren med hänvisning till att de upplevde att det fanns vissa praktiska vardagsproblem förknippade med samordningsnumren. Samhällets kunskap om, och tilltro till, samordningsnumren som identifikationsbegrepp ansågs vara bristfällig (prop. 2007/08:58 s. 11–15).

Den 1 juli 2009 infördes möjligheter för regeringen att förordna om att även ett annat organ än en myndighet ska få begära samordningsnummer. Ändringen gjorde det möjligt för ytterligare kategorier personer jämfört med tidigare att få samordningsnummer. Genom den ändring 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).

I oktober 2013 gav regeringen ett uppdrag till Skatteverket avseende samordningsnummer. I Skatteverkets redovisning av uppdraget i augusti 2014 beskrivs hur samordningsnummer fungerar i praktiken hos vissa

privata aktörer. Sammanfattningsvis konstateras att personnummer inte är 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 är dock mer komplicerat och kräver mer av en kund med ett samordningsnummer än med ett personnummer. Undersökningen visade också att samordningsnummer sällan används i företagens tekniska lösningar, utan kunden tilldelas i stället ett fiktivt personnummer (se promemorian Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn s. 21).

Det har som redan framgått riktats klagomål mot Sverige av innebörden att det kan vara svårt för unionsmedborgare och andra som lagligen vistas i Sverige att fullt ut utöva de rättigheter som de tillförsäkras bl.a. genom unionsrättens bestämmelser om fri rörlighet för personer och tjänster. Frågan om personnummer i Sverige har varit, och fortsätter att vara, föremål för både Europaparlamentets och EU-kommissionens intresse.

I februari 2017 gjorde ledamöter från Utskottet för framställningar i Europaparlamentet ett undersökningsuppdrag i Sverige med anledning av framställningar som utskottet mottagit om en påstådd överträdelse av unionsmedborgares fria rörlighet. Mer konkret har framställarna inte folkbokförts och därför inte fått ett personnummer fastställt, vilket upplevs som ett hinder för att få tillgång till ett flertal tjänster av relevans för ett vardagsliv i Sverige. Utskottets undersökningsuppdrag resulterade bl.a. i en uppdragsrapport med ett antal rekommendationer (dnr Fi2017/04530/S3). Utskottet uppmuntrade bl.a. de svenska myndigheterna att fortsätta sina ansträngningar för ett enklare och mer effektivt system för tillhandahållande av identifikationsnummer, såsom samordningsnumret, i synnerhet för personer som är tillfälligt eller inte fast bosatta. Utskottet uttryckte även stöd för en idé om att låta enskilda personer själva begära ett samordningsnummer utan förmedling via en offentlig myndighet i syfte att göra det möjligt för fler personer att tilldelas ett nummer.

Som redan nämnts har de problem som enskilda unionsmedborgare och deras familjemedlemmar upplevt i det svenska samhället i avsaknad av personnummer även föranlett EU-kommissionen att inom ramen för ett s.k. EU-pilotärende ställa ett antal frågor till Sverige. Regeringen har med anledning av detta åtagit sig att utreda vilka möjligheter det finns att bättre säkerställa att unionsmedborgare hanteras i enlighet med de krav som direktiv 2004/38/EG[2] (det s.k. rörlighetsdirektivet), förordning (EU) nr 492/2011[3] och bakomliggande fördragsbestämmelser, direktiv 2006/123/EG[4] (det s.k. tjänstedirektivet), direktiv 2014/92/EU[5] (det s.k.

[2] 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,

[3] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen.

[4] Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

[5] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU av den 23 juli 2014 om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner.

betalkontodirektivet samt förordning (EU) nr 910/2014[6] (den s.k. eIDAS-förordningen) ställer. Den 6 juli 2017 beslutade därför regeringen att ge ett uppdrag till Skatteverket. Skatteverket uppdrogs bl.a. att vidta åtgärder för att dels förbättra kunskapen hos olika aktörer och hos enskilda om samordningsnumren, dels förbättra numrens funktion i samhället. Skatteverket uppdrogs även att utreda om det är lämpligt att ge fler aktörer och såvitt gäller EU- och EES-medborgare också de enskilda själva, möjlighet att begära samordningsnummer.

Skatteverket redovisade denna del av uppdraget i december 2018 genom promemorian Samordningsnumrens funktion i samhället. Inom ramen för regeringsuppdraget har Skatteverket vidtagit flera åtgärder för att förbättra och utöka den information som myndigheten tillhandahåller när det gäller samordningsnummer. Skatteverket har även ett flertal åtgärder planerade som myndigheten bedömer sammantaget kommer medföra att informationen om samordningsnummer i samhället förbättras för myndigheter, företag och enskilda. Vad gäller tilldelning av samordningsnummer gjorde Skatteverket bedömningen att det för närvarande inte är lämpligt att ge fler aktörer möjlighet att begära tilldelning. Skälet 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. En sådan utökning bör dock enligt Skatteverket begränsas till att gälla personer som har en förhållandevis stark koppling till Sverige, t.ex. personer som äger fastighet eller arbetar i Sverige. Eftersom den fria rörligheten även kan omfatta tredjelandsmedborgare anses även denna fråga behöva utredas vidare.

Åtgärder bör vidtas för att samordningsnumret ska kunna tillgodose behovet av en säker identitetsbeteckning

De praktiska problem som avsaknad av personnummer kan medföra för den enskilde bör tas på allvar och de klagomål om samordningsnummer som förts fram visar att det finns utrymme för vissa förbättringar. Det bör därför övervägas om det nu finns skäl att vidta ytterligare åtgärder för att förbättra samordningsnumren och göra systemet säkrare och numren mer användbara i samhället.

Person- och samordningsnummer är identitetsbeteckningar vars syften huvudsakligen är att undvika personförväxling och att underlätta informationsutbyten om personer myndigheter emellan. Inga rättsverkningar är direkt knutna till att en person har en identitetsbeteckning. För att olika bestämmelser ska vara tillämpliga kan det däremot krävas att personen har en viss anknytning till landet. I vissa fall krävs att personen är bosatt i landet i den mening som avses i folkbokföringslagens bestämmelser och därför är folkbokförd och i andra

[6] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

fall kan folkbokföringen utgöra en presumtion för att personen är bosatt i landet. 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. Såväl enskilda som vissa myndigheter har även en skyldighet att lämna uppgifter om nya eller ändrade förhållanden. Genom att ett flertal aktuella uppgifter om en person finns kopplade till personnumret kan flera samhällsaktörer ha stor nytta av personnumret i deras kontakt med den berörda personen. Som redan framgått kan det förhållandet att en person inte har ett personnummer därför upplevas som besvärande.

Folkbokföringens uppgift är att avspegla vem som enligt folkbokföringslagens kriterier anses som bosatt här – varmed i folkbokföringslagens mening förstås någon som kan antas komma att stanna i landet under minst ett år. Den bedömning som görs i folkbokföringen av var en person är bosatt sker således inte för att bedöma huruvida personen har rätt att bosätta sig här utan enbart för att fastställa om denne regelmässigt vistas i Sverige på ett sådant sätt att han eller hon ska registreras som folkbokförd här. Detta innebär dock inte att alla personer som inte uppfyller förutsättningarna för att folkbokföras har en lika svag anknytning till Sverige. Det kan vara personer som av olika anledningar vistas stadigvarande i landet och därför får anses ha en förhållandevis stark anknytning till landet även om de inte ska folkbokföras.

Personer som inte är eller har varit folkbokförda har ibland tilldelats ett samordningsnummer. Det har dock inte alltid skett och det är inte heller givet att personen är medveten om att den har en identitetsbeteckning i form av ett samordningsnummer. Samordningsnumren tilldelas på begäran av en statlig myndighet eller enskild utbildningsanordnare 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. Det huvudsakliga syftet med samordningsnumret är alltså att tillgodose den begärande aktörens behov. Även vid valet av vilken beteckning numret skulle få påtalades att det inte främst var till för att utvisa en persons identitet varför beteckningen identitetsnummer bedömes vara missvisande (prop. 1997/98:9 s. 80). Efter att samordningsnumret införts har dock regeringen anfört att utöver numrets huvudsakliga syfte måste även beaktas samordningsnumrens 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).

När samordningsnumren infördes antogs de få en liten betydelse för den enskilde. Detta kan fortfarande stämma för vissa personer som har en väldigt svag anknytning till Sverige och inte själva har något behov av en identitetsbeteckning i landet. Sedan en lång tid har det dock funnits ett antal personer med eller utan samordningsnummer som vistas, eller avser att vistas, mer stadigvarande i landet och som har ett behov av att använda en identitetsbeteckning i sina kontakter med både offentliga och privata aktörer. De problem som från flera håll påtalats om svårigheter att leva i det svenska samhället utan ett personnummer eller annan identitets-

beteckning måste tas på stort allvar. Med hänsyn till det huvudsakliga syftet med samordningsnummer och att behörigheten att begära ett nummer är begränsad till andra än den enskilde själv, saknas det i dag förutsättningar för att på ett förutsägbart och objektivt sätt tillgodose ett sådant behov. Det bedöms därför finnas anledning att vidta ytterligare åtgärder för att förändra systemet med samordningsnummer så att det på ett bättre sätt kan tillgodose behovet av en säker och användbar identitetsbeteckning i Sverige för vissa personer som inte är eller har varit folkbokförda. För att bättre stämma överens med den betydelse som samordningsnumret har fått i dag bör det i lagen klargöras att numret utgör en identitetsbeteckning. En motsvarande förklaring ges redan i folkbokföringslagen till personnumret. Ett sådant tillägg gällande samordningsnumret är även i linje med det förändringsarbete av numret som bedömts nödvändigt att vidta.

Författningsändring

Promemorians förslag genomförs genom att det görs ett tillägg i 18 a § första stycket folkbokföringslagen.

9.2 Samordningsnummer efter egen ansökan

9.2.1 Enskilda ska själva kunna ansöka om samordningsnummer

Promemorians förslag: En enskild ska kunna tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan om den enskilde har en sådan anknytning till Sverige som gör att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning.

Skälen för promemorians förslag

Behörighet att begära tilldelning av samordningsnummer

Som skäl för införandet av samordningsnummer anfördes bl.a. att flera statliga myndigheter ansett sig behöva ett gemensamt samordningsbegrepp för att olika individer inte skulle förväxlas med varandra vid bl.a. kommunikation sinsemellan. Eftersom det ansågs att personnumren skulle vara förbehållna personer som är bosatta i landet och därmed också folkbokförda behövdes ett annat system med enhetliga personbeteckningar utan koppling till folkbokföringen (prop. 1997/98:9 s. 77 f.).

Regleringen av vilka som fick begära ett samordningsnummer var nära sammankopplad med skälen för införandet av samordningsnummer. När samordningsnumren infördes fick endast de myndigheter som hade ett klart behov av numret rätt att begära tilldelning. I delbetänkande Personnummer och samordningsnummer (SOU 2008:60) föreslog Folkbokföringsutredningen att begränsningen skulle tas bort så att alla statliga myndigheter fick rätt att begära samordningsnummer för en person om det behövs i myndighetens verksamhet för att undvika personförväxling, eller utbyta information om personen med andra myndigheter och organisationer. Folkbokföringsutredningen övervägde även om andra än myndigheter borde få möjlighet att begära samordningsnummer och

gjorde i denna del bedömningen att kommunerna och landstingen samt företag och andra privata organisationer inte ska ha behörighet att begära samordningsnummer. Detsamma gällde den enskilde. Skälen för bedömningen, såvitt avser den enskilde, var att de enskildas behov av en personbeteckning bedömdes kunna tillgodoses genom att myndigheterna begär en sådan och att det därför inte fanns några skäl att ge den enskilde rätt att begära ett samordningsnummer åt sig själv (s. 139–145).

Den 1 juli 2009 infördes möjligheter för regeringen att förordna om att även ett annat organ än en myndighet ska få begära samordningsnummer. Ändringen gjorde det möjligt för ytterligare kategorier personer jämfört med tidigare att få samordningsnummer (prop. 2008/09:111 s. 31). Den närmare regleringen av vilka som får begära samordningsnummer finns i folkbokföringsförordningen. I dag får Skatteverket tilldela samordningsnummer 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 för en person för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer. Skatteverket får också på eget initiativ tilldela samordningsnummer för registrering i beskattningsdatabasen (5 § folkbokföringsförordningen).

Det bör införas en möjlighet för enskilda att själva ansöka om samordningsnummer

Det huvudsakliga syftet med samordningsnummer är alltså att tillgodose de statliga myndigheternas behov av ett enhetligt nummer för att undvika personförväxling och för att utbyta information med andra myndigheter och organisationer om individer som vistas tillfälligt här i landet eller som har rätt till olika förmåner utan att vistas här (prop. 2008/09:111 s. 29 f.). Det är också därför som behörigheten att begära samordningsnummer har begränsats på det sätt som skett. Kommuner och regioner samt andra företag och organisationer än utbildningsanordnare, exempelvis banker eller försäkringsbolag, ingår inte i kretsen som kan begära tilldelning av ett samordningsnummer. Enskilda har inte heller själva rätt att begära ett samordningsnummer.

Individens behov av en identitetsbeteckning och de besvär som det kan innebära för den enskilde att inte ha ett person- eller samordningsnummer har påtalats i olika sammanhang. Behovet av att även beakta samordningsnumrens funktion ur den enskilda individens perspektiv har också påtalats i tidigare lagstiftningsärenden. Det finns individer med samordningsnummer som vistas i Sverige under en inte helt kortvarig tid och bland dessa finns det individer med ett starkt behov av att ha en fungerande identitetsbeteckning för att kunna sköta sina vardagliga liv (prop. 2008/09:111 s. 29 f.). Det är dock inte alla dessa individer som i dag får ett samordningsnummer tilldelat dem. Detta beror på de begränsningar som finns i behörigheten att begära ett samordningsnummer. Om personen inte kommer i kontakt med en statlig myndighet som ser ett behov av ett samordningsnummer för vederbörande kommer den enskilde inte tilldelas ett nummer. Den begärande aktörens behov av ett samordningsnummer behöver därmed inte vara detsamma som den enskilde individens behov

och den enskildes behov kommer med gällande reglering inte att kunna tillgodoses i ett sådant läge. Situationen kan vara besvärande för en individ som enligt folkbokföringslagen inte är bosatt i Sverige men som ändå vistas i landet under en förhållandevis lång tid som kanske också är återkommande.

Några som ofta inte tilldelas ett samordningsnummer är s.k. utländska fritidshusägare i Sverige. Utländska fritidshusägare i Sverige upplever problem med att teckna el-, tele- och internetavtal på grund av att de varken har personnummer eller samordningsnummer. Gränshinderrådet har identifierat det som ett gränshinder och har prioriterat hindret sedan 2014 (Nordiska ministerrådet – Gränshinderrådets årsrapport 2017 s. 86–87). På uppdrag av regeringen har Skatteverket utrett möjligheterna att tilldela utländska fastighetsägare samordningsnummer. Uppdraget redovisades den 18 augusti 2014 genom promemorian Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn. Skatteverket gjorde bedömningen att utländska fastighetsägare bör tilldelas samordningsnummer och ansåg att Lantmäteriet är den aktör som bör rekvirera samordningsnummer från Skatteverket. Lantmäteriet är en statlig myndighet och har därför rätt att rekvirera samordningsnummer om det behövs i myndighetens verksamhet. Lantmäteriet ansåg att det vore en fördel för den enskilde om denne själv kunde ansöka om samordningsnummer. Det är fortfarande få utländska fastighetsägarna som tilldelas samordningsnummer.

Sedan samordningsnumren infördes har 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. Därmed har också den enskildes behov av en identitetsbeteckning i Sverige ökat och behovet har visat sig inte alltid kunna tillgodoses genom de aktörer som i dag har rätt att begära ett samordningsnummer. Den enskildes behov av en identitetsbeteckning i Sverige bör därför beaktas i större utsträckning än vad regelverket medger i dag och i syfte att kunna tillgodose ett sådant behov bör det göras vissa förändringar i behörigheten att begära ett samordningsnummer. Det bör därför införas en möjlighet för enskilda att själva ansöka om ett samordningsnummer. Ändringarna bör underlätta för de enskilda som kan antas ha ett behov av en identitetsbeteckning i Sverige att få ett samordningsnummer. Det är dock troligt att flera personer kan antas vara i behov av en identitetsbeteckning i Sverige och statens ansvar för att tillgodose ett sådant behov bör begränsas till en rimlig krets.

När enskild ska kunna ansöka om samordningsnummer

För att någon efter inflyttning ska anses vara bosatt i Sverige enligt folkbokföringslagen, krävs även att han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år. För att någon ska kunna ansöka om ett samordningsnummer bör något motsvarande krav inte ställas. Den grupp som är berörd och som främst bör vara aktuell för denna möjlighet är tvärtom enskilda vars vistelse i Sverige understiger ett år. Det bör dock krävas att den enskilde ska ha någon form av anknytning till Sverige som gör att han eller hon kan antas komma att ha ett behov av en

identitetsbeteckning i Sverige. En sådan anknytning kan t.ex. bestå av att den enskilde eller någon annan i familjen äger eller innehar fast egendom eller innehar en bostad med bostadsrätt. Det saknas skäl att begränsa anknytningen till sådana bostäder som innehas med äganderätt eller bostadsrätt. Kopplingen till en bostad kan finnas oavsett ägarförhållandena och en anknytning till Sverige som gör att personen kan antas komma att behöva en identitetsbeteckning kan finnas även 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 under en sammanhängande period som kan antas understiga ett år, eller återkommande under kortare perioder, för t.ex. tillfälliga arbeten, forskning eller kortare studier. Möjligheten att ansöka om samordningsnummer bör dock gälla för enskild oavsett medborgarskap och behovet kan även finnas hos t.ex. en tredjelandsmedborgare som är säsongsarbetare i landet eller personer som har flyttat till EU inom ramen för en företagsintern förflyttning (se Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal).

Genom förslaget ankommer det på den enskilde att visa att förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer är uppfyllda. Det är rimligt att uppgiften inte är allt för betungande. Genom den låga sannolikhetsgraden ”kan antas” är det tillräckligt att det finns något som objektivt sett talar för behovet av en identitetsbeteckning i Sverige. Det bör inte krävas att det vid tidpunkten för ansökan redan har uppstått ett faktiskt behov av en identitetsbeteckning, utan det är tillräckligt att det utifrån anknytningen till Sverige kan antas att personen kommer att ha ett sådant behov. Den bedömning som ska göras av behovet av identitetsbeteckningen kan alltså även vara framåtsyftande.

Sammanfattningsvis föreslås att det i folkbokföringslagen införs en möjlighet att tilldela samordningsnummer efter ansökan av en enskild som har en sådan anknytning till Sverige som gör att personen kan antas behöva en identitetsbeteckning.

Författningsändring

Promemorians förslag genomförs genom att det görs ett tillägg i 18 a § andra stycket folkbokföringslagen.

9.2.2 Ansökan och identitetskontroll

Promemorians förslag: En enskilds ansökan om tilldelning av samordningsnummer ska vara skriftlig och innehålla uppgift om den sökandens namn, kön, födelsetid, födelseort, medborgarskap och adress.

Sökanden ska inställa sig personligen hos Skatteverket och vara skyldig att styrka sin identitet och övriga personuppgifter som krävs för att ett samordningsnummer ska kunna tilldelas.

Skälen för promemorians förslag

Identifieringskrav vid tilldelning av samordningsnummer

När samordningsnumren infördes poängterades gällande identifieringskravet att det, i likhet med vad som gäller för tilldelning av personnummer, är viktigt att en persons identitet är klarlagd när samordningsnummer tilldelas. När personnummer förr rekvirerades för en person som inte var folkbokförd gjordes kontrollen av personens identitet i stor utsträckning av den rekvirerande myndigheten. Regeringen ansåg att identitetskontrollen även fortsättningsvis borde ligga utanför folkbokföringen och att det alltså ankom på den rekvirerande myndigheten att fullgöra den kontrollen och så långt det var möjligt söka fastställa identiteten. Det angavs vidare att rekvisitionen av samordningsnummer alltid borde innehålla uppgift om underlaget för myndighetens identitetskontroll och att rekvirerande myndighets bedömning av personens identitet och lämnade uppgifter också skulle anges. För flertalet myndigheter bedömdes det inte innebära några problem att en persons identitet skulle vara fastställd, det kunde dock innebära vissa komplikationer för polismyndigheterna och skattemyndigheterna. Det fick godtas att en persons identitet kan vara oklar när det gäller tilldelning av samordningsnummer för registrering inom rättsväsendets register och i skatteregister. Samtidigt måste de rekvirerande myndigheterna sträva efter att i största möjliga utsträckning fastställa den enskildes identitet (prop. 1997/98:9 s. 82–84).

Huvudregeln blev därför att samordningsnummer får tilldelas en person om det inte råder osäkerhet om hans eller hennes identitet. Från huvudregeln finns vissa i förordning angivna undantag för när samordningsnummer får tilldelas även om det råder osäkerhet om en persons identitet, bl.a. för registrering i vissa register som förs av Polismyndigheten och för registrering i Skatteverkets beskattningsdatabas (5 a § folkbokföringsförordningen). Det organ som begär att en person ska tilldelas samordningsnummer ska bedöma om hans eller hennes identitet kan anses fastställd.

En begäran om tilldelning av samordningsnummer ska vara skriftlig. Den ska innehålla tillgängliga uppgifter om den enskildes namn, kön, födelsetid, födelseort, adress i Sverige och medborgarskap. Begäran ska även innehålla uppgift om vilka handlingar som legat till grund för identifiering. Vid tilldelning av samordningsnummer får Skatteverket begära att de handlingar som legat till grund för identifieringen ges in till myndigheten. Detta gäller dock inte då samordningsnummer ska tilldelas en person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall (6 § folkbokföringsförordningen).

Genom att ett samordningsnummer föreslås även kunna tilldelas efter ansökan av enskild finns det anledning att överväga vilka krav som ska ställas på den enskildes ansökan och hur identitetskontrollen ska gå till.

Ansökan och registrering av uppgifter

Den enskilde kommer att ha bättre förutsättningar att lämna uppgifter om sig själv i en ansökan än en myndighet eller annan aktör som rekvirerar ett nummer för någon annan. Det är därför rimligt att ställa höga krav på uppgiftslämnandet av den enskilde. Det föreslås därför att en ansökan ska

vara skriftlig samt innehålla uppgifter om den enskildes namn, kön, födelsetid, födelseort och medborgarskap.

En ansökan ska även innehålla uppgift om adress. Adressen är en kontaktuppgift och behöver inte vara personens bostadsadress. Det viktiga är att det är en aktuell adress där personen kan nås. Med hänsyn till att en person som tilldelas ett samordningsnummer inte är bosatt i Sverige enligt folkbokföringslagens kriterier kan en adress i utlandet ibland vara mer användbar och tillförlitlig. Eftersom syftet med att en adressuppgift lämnas är att den enskilde ska kunna nås föreslås det bli möjligt att lämna uppgift om adress i Sverige eller utlandet.

Personlig inställelse och styrkande av identitet

En anmälan eller ansökan enligt folkbokföringslagen ska göras skriftligen, om inte annat anges. Om det finns särskilda skäl får Skatteverket begära att en anmälan, ansökan eller uppgift ska lämnas vid personlig inställelse (23 § folkbokföringslagen). En anmälan om inflyttning från utlandet av en person som ska folkbokföras lämnas som regel genom personlig inställelse. Det kan t.ex. förhindra missförstånd på grund av språksvårigheter och minska risken för felaktig folkbokföring (prop. 2009/10:245 s. 15). Skatteverket tillämpar dock inte nämnda bestämmelse när det gäller samordningsnummer eftersom en begäran om tilldelning av samordningsnummer inte lämnas av den person som tilldelningen avser utan av en statlig myndighet eller en utbildningsanordnare (se Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället s. 29). Det finns inte heller någon skyldighet för den rekvirerande aktören att kontrollera den enskildes identitet genom personlig inställelse. Det finns dock inte något hinder mot att den rekvirerande aktören använder sig av personlig inställelse när det bedöms nödvändigt för att fastställa den enskildes identitet.

Genom förslaget att vissa enskilda individer själva ska få ansöka om samordningsnummer hos Skatteverket finns det anledning att anta att den enskilde avser använda numret i kontakter med flera olika aktörer, såsom myndigheter och företag. Kraven på identitetskontrollen bör därför också vara högt ställda. När en enskild ansöker om ett samordningsnummer finns det därför skäl att ställa krav på att denne, på motsvarande sätt som sker vid folkbokföring av personer som flyttar in till Sverige från utlandet, ska inställa sig personligen och styrka sin identitet och andra personuppgifter. Vid en personlig inställelse ökar förutsättningarna att fastställa sökandens identitet och därigenom förhindra att samordningsnummer tilldelas på felaktiga grunder. Ett krav på personlig inställelse vid en myndighet som gör en identitetskontroll bedöms vara av central betydelse för att göra samordningsnumren säkrare och mer tillförlitliga.

En personlig inställelse med skyldighet att styrka sin identitet kan innebära olägenheter för den enskilde. De enskilda som föreslås kunna ansöka om ett samordningsnummer kommer dock ofta vara individer som vistas i Sverige regelbundet och som har en förhållandevis stark koppling till Sverige. Det är sannolikt att dessa kommer att ha möjlighet att inställa sig personligen på något av Statens servicecenters servicekontor, på motsvarande sätt som i dag sker vid anmälan om inflyttning till Sverige och att det eventuella besvär detta kan innebära för dem inte väger över

fördelarna med att tilldelas ett samordningsnummer. En EU- eller EES-medborgare som vistas i Sverige torde normalt ha ett pass eller ett nationellt identitetskort (jfr artikel 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG). Det torde därför kunna förutsättas att de flesta EU- och EES-medborgare har möjlighet att uppfylla dessa krav. Genom att höja kvaliteten på de identitetsuppgifter som registreras för samordningsnummer torde också användbarheten för samordningsnummer i samhället kunna öka. Även från ett säkerhetsperspektiv bedöms fördelarna med denna ordning väga över nackdelarna. Det föreslås därför att en enskild som ansöker om tilldelning av samordningsnummer ska inställa sig personligen hos Skatteverket och styrka sin identitet och övriga personuppgifter som krävs för att ett samordningsnummer ska kunna tilldelas. Att sökanden inställer sig personligen möjliggör för Skatteverket att göra en noggrann kontroll av identiteten och förhindrar att samordningsnummer tilldelas på felaktiga grunder.

Författningsändring

Promemorians förslag genomförs genom en ändring i 6 a § folkbokföringsförordningen.

9.2.3 Skatteverket ska ansvara för att den enskildes identitet är fastställd

Promemorians förslag: Skatteverket ska bedöma om identiteten kan anses fastställd för enskilda som ansöker om att tilldelas samordningsnummer.

Skatteverkets bemyndigande att meddela föreskrifter om de krav som ska ställas på identifieringen av en person för vilken samordningsnummer ska begäras ska utvidgas till att även omfatta ansökan från enskilda om tilldelning av samordningsnummer.

Skälen för promemorians förslag

Skatteverket ska fastställa identiteten vid ansökan av enskilda

Skatteverket tilldelar i dag på eget initiativ samordningsnummer i stor utsträckning för registrering i beskattningsdatabasen. För detta ändamål får myndigheten tilldela samordningsnummer till en person även om det råder osäkerhet om personens identitet (jfr 5 § tredje stycket och 5 a §andra stycket 4 folkbokföringsförordningen). Skatteverket har dock stor erfarenhet av identitetbedömningar som görs i såväl folkbokförings-ärenden som inom id-kortsverksamheten. En förutsättning för att ett samordningsnummer ska tilldelas efter ansökan av enskild är att den enskilde inställer sig personligen hos Skatteverket och styrker sin identitet och övriga personuppgifter. Det är mot denna bakgrund både rimligt och lämpligt att det är Skatteverket som ska ansvara för identitetskontrollen. Vid en ansökan av en enskild föreslås därför Skatteverket vara den som har att göra bedömningen av om identiteten på den sökande är fastställd.

Utvidgad föreskriftsrätt

Skatteverket är bemyndigad att besluta om föreskrifter om vilka krav som ska ställas på identifiering av en person för vilken samordningsnummer ska begäras (5 b § folkbokföringsförordningen). En enskild som ansöker om att tilldelas ett samordningsnummer ska inställa sig personligen hos Skatteverket och styrka sin identitet och övriga personuppgifter som krävs för att tilldelas ett samordningsnummer. Ansvaret för att den enskildes identitet är fastställd kommer ligga på Skatteverket. För att kontrollen ska bli enhetlig och hålla en god kvalitet är det dock lämpligt att bemyndigandet att besluta om föreskrifter även omfattar ansökan av enskild. Föreskriftsrätten föreslås därför utvidgas till att omfatta ansökan från enskilda om tilldelning av samordningsnummer.

Författningsändring

Promemorians förslag genomförs genom att det görs ett tillägg i 5 b § folkbokföringsförordningen.

9.3 En möjlighet för den enskilde att få sin identitet fastställd

Promemorians förslag: Den person som tilldelats ett samordningsnummer även om det råder osäkerhet om hans eller hennes identitet ska efter en egen ansökan kunna få sin identitet fastställd, om förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan är uppfyllda.

Skälen för promemorians förslag: Samordningsnummer får tilldelas en person om det inte råder osäkerhet om hans eller hennes identitet. För vissa särskilt angivna ändamål får samordningsnummer tilldelas även om det råder osäkerhet om en persons identitet, ett sådant ändamål är för registrering i beskattningsdatabasen (5 a § folkbokföringsförordningen).

Införandet av en möjlighet för enskilda att själva ansöka om ett samordningsnummer där identiteten blir fastställd efter bl.a. personlig inställelse hos Skatteverket aktualiserar frågan om det även bör göras möjligt för personer vars identitet inte har kunnat fastställas att efter en egen ansöka få sin identitet fastställd.

Uppgifter om personer som tilldelats samordningsnummer även om det råder osäkerhet om personernas identitet ingår inte i SPAR (4 § första stycket SPAR-lagen). Frånvaro av uppgifter i SPAR innebär att företag och organisationer inte genom en enkel registerkontroll kan verifiera de uppgifter som en person med samordningsnummer lämnar om sin identitet. En person som tilldelats ett samordningsnummer där identiteten inte är fastställd kan därför antas ha sämre möjligheter att använda numret i samhället än någon vars identitet är klarlagd. Närmare hälften av alla tilldelade samordningsnummer har tilldelats för registrering i beskattningsdatabasen, där det alltså inte krävs att personens identitet är fastställd. Det kan inte uteslutas att många av de personer som upplever att samordningsnummer har ett dåligt genomslag i samhället har ett nummer som tilldelats efter registrering i beskattningsdatabasen. Det kan inte heller

uteslutas att några av dessa personer i dag har möjlighet att styrka sin identitet och övriga personuppgifter och har ett behov av en identitetsbeteckning i Sverige som inte kan tillgodoses genom ett s.k. ostyrkt samordningsnummer. Det är därför rimligt att även dessa personer bör få möjlighet att fastställa sin identitet. Det förutsätter dock att personen uppfyller de förutsättningar som gäller för en enskild som själv ansöker om att tilldelas ett samordningsnummer och måste därför inställa sig personligen hos Skatteverket för att styrka sin identitet och övriga personuppgifter som krävs för att ett samordningsnummer ska tilldelas. Eftersom personen redan har tilldelats ett unikt samordningsnummer kommer något nytt nummer inte att tilldelas. Det kommer i stället att kunna registreras fler styrkta uppgifter som är kopplade till det befintliga numret. Genom att identiteten som ligger till grund för samordningsnumret blir fastställd kommer numret att kunna behandlas i SPAR och användas i en större utsträckning i samhället.

Sammanfattningsvis föreslås således att en person som tilldelats ett samordningsnummer även om det råder osäkerhet om personens identitet, efter egen ansökan ska kunna få sin identitet fastställd. För att identiteten ska kunna fastställas förutsätts att den enskilde uppfyller samma förutsättningar som gäller för att tilldelas ett samordningsnummer efter ansökan av enskild.

Författningsändring

Promemorians förslag genomförs genom att det införs en ny paragraf, 6 b § folkbokföringsförordningen.

9.4 Fler krav på den som begär tilldelning av samordningsnummer

Promemorians förslag: Det ska införas en skyldighet för de myndigheter och andra organ som begär tilldelning av samordningsnummer att i begäran lämna uppgifter om den enskildes namn, kön, födelsetid, födelseort, medborgarskap och adress i Sverige eller utlandet.

Den som begär tilldelning av ett samordningsnummer ska tillsammans med sin begäran ge in en kopia av de handlingar som legat till grund för identifieringen. Från denna skyldighet undantas personer med samordningsnummer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

Promemorians bedömning: I en begäran om tilldelning av samordningsnummer för en person vars identitet det råder osäkerhet om bör det fortsatt krävas att endast tillgängliga uppgifter om den enskilde anges.

Skälen för promemorians förslag och bedömning

Begäran om tilldelning av samordningsnummer och identitetskontrollen

Enligt huvudregeln får ett samordningsnummer tilldelas en person om det inte råder osäkerhet om hans eller hennes identitet. Från huvudregeln finns vissa i författning angivna undantag för när samordningsnummer får

tilldelas även om det råder osäkerhet om en persons identitet, bl.a. för registrering i vissa register som förs av Polismyndigheten och för registrering i Skatteverkets beskattningsdatabas (5 a § folkbokförings-förordningen). Det organ som begär att en person ska tilldelas samordningsnummer ska bedöma om hans eller hennes identitet kan anses fastställd. Skatteverket får 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 b § folkbokföringsförordningen). Några sådana föreskrifter har inte meddelats.

En begäran om tilldelning av samordningsnummer ska vara skriftlig. Den ska innehålla tillgängliga uppgifter om den enskildes namn, kön, födelsetid, födelseort, adress i Sverige och medborgarskap. Begäran ska även innehålla uppgift om vilka handlingar som legat till grund för identifiering. Vid tilldelning av samordningsnummer får Skatteverket begära att de handlingar som legat till grund för identifieringen ges in till myndigheten. Detta gäller dock inte då samordningsnummer ska tilldelas en person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall (6 § folkbokföringsförordningen).

Skatteverket har publicerat ett meddelande som ger information, som stöd till den som begär samordningsnummer, om hur man bedömer identiteten och vilka uppgifter som måste ingå i en begäran (Skatteverkets information om begäran om tilldelning av samordningsnummer, SKV M 2010:3). När den sökande aktören ska fastställa en individs identitet bör den enligt Skatteverkets rekommendationer bl.a. beakta följande. Handlingen som ligger till grund för bedömningen ska visas upp i original eller vidimerad kopia. 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.

Skatteverkets meddelande är inte bindande för den aktör som begär tilldelning av samordningsnummer utan fungerar endast som rekommendationer. Det finns inga rättsliga hinder mot att en rekvirerande aktör t.ex. ställer andra krav. Inget hindrar en rekvirerande aktör från att t.ex. kräva personlig inställelse för att identiteten ska kunna fastställas.

Kvaliteten på den identitetskontroll som görs av de rekvirerande aktörerna är varierande. Medan vissa tilldelade samordningsnummer grundar sig på en bristfällig identitetskontroll kan andra hålla en betydligt högre kvalitet. Vissa aktörer kan ha stor erfarenhet av identitets-bedömningar medan andra inte har det. Eftersom samordningsnummer tilldelas utifrån ett behov som en statlig myndighet eller utbildnings-anordnare har av en identitetsbeteckning för en person som inte är eller har varit folkbokförd i Sverige kan också behovet av en noggrann identitetskontroll variera från en rekvirerande aktör till en annan.

Vilka uppgifter ska anges i en begäran om tilldelning av samordningsnummer?

De uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen vid tilldelning av samordningsnummer styrs av kravet på en säker identifiering. Det är förhållandevis få uppgifter som måste registreras i folkbokförings-

databasen för att Skatteverket ska kunna tilldela en enskild ett samordningsnummer (prop. 2008/09:111 s. 39). Den myndighet som begär tilldelning av samordningsnummer ska ange tillgängliga uppgifter om personens namn, födelsetid, kön, födelseort, adress i Sverige och medborgarskap.

Vad gäller uppgift om den adress som ska anges i en begäran om tilldelning av samordningsnummer kan noteras att den inte behöver vara en bostadsadress. Det viktiga är att det är en aktuell adress där det går att nå den enskilde. Det är dock i dag möjligt att helt utelämna uppgift om adress om den av något skäl inte kan anses tillgänglig eller personen helt enkelt saknar adress där han eller hon kan nås med post. Det är alltså möjligt att tilldela ett samordningsnummer även om det saknas uppgifter som normalt bör finnas med i en begäran. Detta är ett förhållande som får godtas när det gäller de aktörer som har rätt att begära tilldelning av samordningsnummer även om det råder osäkerhet om den enskildes identitet. I dessa fall är det rimligt att det fortsatt finns en möjlighet att endast lämna de uppgifter som är tillgängliga. När det däremot gäller övriga samordningsnummer som tilldelas efter begäran av myndighet eller annat organ bör det ställas högre krav på fullständigheten i ansökan. För att en person med fastställd identitet ska tilldelas ett samordningsnummer efter begäran av en sådan aktör bör det i stället krävas att uppgifterna ska anges. Ett slopande av möjligheten att i dessa fall endast lämna de uppgifter som rekvirenten har tillgängliga kan innebära att vissa aktörer inte alltid kommer att kunna begära tilldelning av ett samordningsnummer. För att systemet ska kunna stärkas bedöms dock detta vara en konsekvens som måste godtas.

I likhet med vad som föreslås gälla vid en ansökan av enskild (se avsnitt 9.2.2) ska den adressuppgift som lämnas i en begäran om tilldelning av samordningsnummer inte vara begränsad till adress i Sverige. Det föreslås alltså bli möjligt att lämna uppgift om adress i Sverige eller utlandet.

Kopia av identitetshandlingar

Enligt 6 § folkbokföringsförordningen ska en begäran om tilldelning av samordningsnummer innehålla uppgift om vilka handlingar som legat till grund för identifieringen. Av andra stycket framgår att Skatteverket får begära att dessa handlingar ges in till Skatteverket. Detta gäller dock inte då samordningsnummer ska tilldelas en person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

Skatteverket har föreslagit att den rekvirerande aktören alltid ska bifoga kopia av den handling som ligger till grund för identifieringen (jfr promemoriorna Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn och Samordningsnumrens funktion i samhället). Som skäl för förslagen har bl.a. angetts att Skatteverket härigenom får rätt uppgifter direkt och inte behöver be om kompletterande uppgifter från den rekvirerande aktören.

Identitetskontrollen vid tilldelning av samordningsnummer varierar och genom att införa en skyldighet för de rekvirerande aktörerna att alltid lämna in kopia av de identitetshandlingar som legat till grund för identifieringen skapas en större effektivitet i Skatteverkets handläggning av ärenden om tilldelning av samordningsnummer. En sådan ändring bör

därför göras. Skyldigheten ska dock, i likhet med nuvarande lydelse, inte gälla för samordningsnummer som tilldelas en person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

Författningsändring

Promemorians förslag genomförs genom att det görs en ändring i 6 § folkbokföringsförordningen.

9.5 Avregistrera personer med samordningsnummer

9.5.1 Skatteverket ska kunna avregistrera en person med samordningsnummer

Promemorians förslag: Det ska införas en skyldighet för Skatteverket att i vissa fall avregistrera personer som tilldelats ett samordningsnummer från folkbokföringsdatabasen.

Skälen för promemorians förslag: En person som tilldelats ett samordningsnummer är registrerad i folkbokföringsdatabasen och samordningsnumret är, på motsvarande sätt som ett personnummer, bestående och unikt genom att det är kopplat till en viss person oavsett om personen har lämnat landet, avlidit eller t.ex. blivit registrerad under en falsk identitet. En person som tilldelats ett samordningsnummer kan dock, till skillnad från någon som är folkbokförd, aldrig avregistreras.

Den bedömning som görs i folkbokföringen av var en person är bosatt sker för att fastställa om denne vistas i Sverige på ett sådant stadigvarande sätt att han eller hon ska registreras som folkbokförd här. Det intresse som finns av att ha en nationell folkbokföring som korrekt återger uppgifter om invånarna i riket så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för planeringsändamål m.m. skulle knappast tillgodoses om det inte fanns någon möjlighet att avregistrera en folkbokförd person när den t.ex. har flyttat från landet. 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. Härigenom tillförsäkras att användarna av folkbokföringsuppgifter i samhället blir uppmärksammade på att det personnummer som är kopplat till uppgifterna inte utan vidare bör användas i samhället i fortsättningen. För en person som avlidit kommer personnumret i praktiken inte att användas längre i framtiden medan det för någon som är

utflyttad kommer att vara samma personnummer som aktualiseras om personen efter inflyttning åter ska folkbokföras.

Eftersom det i dag inte finns någon möjlighet att avregistrera en person som tilldelats ett samordningsnummer har den aktör som ska använda numret en ytterst begränsad möjlighet att genom en kontroll mot uppgifterna i Navet eller SPAR få den information som behövs för att avgöra om numret bör kunna användas. Såväl Skatteverket som andra aktörer kan ha kunskaper som föranleder att ett samordningsnummer som tilldelats en person inte längre bör användas. Det kan exempelvis handla om att det är uppenbart att personen inte har något behov av en identitetsbeteckning i Sverige eftersom denne har avlidit eller lämnat landet utan avsikt att återvända. 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 som ligger till grund för olika identiteter.

Skatteverket har vid flera tillfällen utrett frågan om att införa en begränsad giltighetstid för samordningsnummer och har i samtliga rapporter gjort bedömningen att samordningsnumrens giltighetstid inte bör begränsas (se promemoriorna Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn och Samordningsnumrens funktion i samhället [2018]). Som skäl för bedömningen har Skatteverket bl.a. fört fram att med hänsyn till syftet med samordningsnumret och hur numret har konstruerats är det inte lämpligt att låta ett samordningsnummer gälla under en viss bestämd tid. Ett samordningsnummer har information och ibland även skyldigheter knutet till sig som behöver kunna spåras för att förhindra utnyttjande och missbruk av systemet.

I stället för att införa en begränsad giltighetstid för samordningsnummer har Skatteverket föreslagit att ett nummer ska kunna registreras som aktivt respektive inte längre aktivt. Denna fråga har bl.a. behandlats i Skatteverkets promemoria Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn och i promemorian Samordningsnummer till asylsökande. Liknande förslag har även lämnats i promemorian Samordningsnumrens funktion i samhället (Samordningsnumrens funktion i samhället s. 91–97).

Genom att införa en skyldighet att avregistrera personer som tilldelats ett samordningsnummer skulle risken för att samordningsnummer används på ett otillbörligt sätt minska. När fusk och missbruk av samordningsnummer förhindras ökar även tilltron till systemet och i förlängningen även numrens användbarhet i samhället. Det bör därför införas en skyldighet för Skatteverket att i vissa fall avregistrera personer som tilldelats samordningsnummer. Genom detta förslag och förslaget om att uppgift om avregistreringen ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen och i SPAR (se nedan i avsnitt 9.11 och 10) kommer avregistreringen av personer som har tilldelats ett samordningsnummer att ha en liknande effekt som en avregistrering från folkbokföringen. Numret kommer att finnas kvar i folkbokföringsdatabasen men den som använder det i sin verksamhet kan genom en enkel registerkontroll mot Navet kontrollera om personen har avregistrerats eller inte. Genom att de aktörer som tar emot uppgifter från Navet får en signal om att avregistrering har skett blir de upplysta om att numret inte bör användas utan vidare kontroll. Det står sedan varje aktör fritt att ändå använda numret om det är nödvändigt ur ett

verksamhetsperspektiv. För enskilda, som är hänvisade till att använda sig av SPAR i stället för Navet, finns uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer där det inte råder osäkerhet om personernas identitet. Förslaget om att en person med samordningsnummer ska kunna avregistreras från folkbokföringsdatabasen innebär att användare av SPAR kommer vid en kontroll av samordningsnumret att få kännedom om att personen har avregistrerats.

Mot bakgrund av att dessa personer inte är folkbokförda i landet gör sig samtliga skäl som ligger till grund för avregistrering av folkbokförda inte gällande här och grunderna för avregistrering av personer som tilldelats samordningsnummer bör därför inte vara detsamma.

9.5.2 När en avregistrering ska ske

Promemorians förslag: Om inte den enskilde eller den som kan begära tilldelning av samordningsnummer anmäler hos Skatteverket att det finns ett fortsatt behov av numret ska den person som tilldelats numret avregistreras vid utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades. En sådan anmälan måste därefter göras vart femte år för att inte avregistrering ska ske.

Om en anmälan görs av en person som har tilldelats ett samordningsnummer efter begäran av en myndighet eller annat organ måste förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan vara uppfyllda för att avregistrering inte ska ske.

Skatteverket får även besluta om avregistrering när det finns särskilda skäl för det.

Skälen för promemorians förslag

Presumtion för avregistrering

Ett samordningsnummer tilldelas en person som inte är eller har varit folkbokförd i landet. Som regel tilldelas samordningsnummer en person som vistas i Sverige under en begränsad tid och behovet av samordningsnumret är därför också ofta kortvarigt. För en person som vistas i Sverige på ett mer stadigvarande sätt är det i stället ofta fråga om att personen är bosatt i landet i den mening som avses i folkbokföringslagens bestämmelser och personen ska därför folkbokföras.

Ett beslut om avregistrering från folkbokföringen fattas av Skatteverket efter anmälan, ansökan eller när det annars finns skäl till det (34 § folkbokföringslagen). De flesta personer som tilldelas ett samordningsnummer har ingen eller en mycket svag anknytning till Sverige. Många har inte ens kännedom om att ett samordningsnummer har tilldelats dem. Detta är i sig inte något konstigt. Det är inte alltid som den enskilde har ett behov av ett samordningsnummer eller någon annan identitetsbeteckning i Sverige även om ett sådant behov finns hos en myndighet eller annat organ. Det torde därför inte vara lämpligt med en reglering om anmälningsskyldighet för den enskilde motsvarande den som gäller för den som är folkbokförd och avser att flytta till utlandet (jfr 27 § folkbokföringslagen). Ett alternativ skulle kunna vara att anmälningsskyldigheten åläggs den begärande myndigheten. En sådan lösning kan dock också visa sig vara mindre lämplig eftersom enbart den omständlig-

heten att den begärande myndigheten inte längre har någon aktiv kontakt med den enskilde inte innebär att någon annan aktör inte har det. En mer ändamålsenlig åtgärd vore i stället att en person som tilldelats ett samordningsnummer enligt huvudregeln ska avregistreras efter att en viss angiven tid har förflutit sedan numret tilldelades. Det är från ett missbruksperspektiv av betydelse att denna tidsfrist inte är längre än nödvändigt. Samtidigt kommer vissa samordningsnummer fortsätta att användas av personer som har en anknytning till Sverige och i många fall kan antas regelbundet vistas i landet. Tidsfristen bör därför inte heller vara allt för snäv. Skatteverket har bedömt att en tidsfrist om fem år är lämplig (se Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället s. 92–93). Med hänsyn till de olika behov som samordningsnummer kommer tilldelas för framstår en sådan tidsfrist som väl avvägd. Det föreslås därför att den som tilldelats ett samordningsnummer ska avregistreras vid utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades.

Även om det stora flertalet individer med samordningsnummer inte skulle påverkas negativt av att en presumtion för avregistrering inträder efter en viss tid måste även beaktas att personer med samordningsnummer inte är en homogen grupp och inte heller kan antas vara det i framtiden. Det måste därför även tas hänsyn till att vissa personer med samordningsnummer har en starkare anknytning till Sverige, men som trots det inte ska folkbokföras. Det kan exempelvis gälla för personer som äger ett fritidshus i Sverige men som är bosatta i ett annat land. Det kan även gälla för personer som återkommande arbetar i landet. För dessa personer kan en automatisk avregistrering vara besvärande. Detsamma kan gälla för en myndighet eller annat organ som kan begära tilldelning av samordningsnummer. Det är därför lämpligt att införandet av en presumtion om att personen ska avregistreras vid utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades, förenas med förutsättningar för när en sådan presumtion kan brytas. Det föreslås därför att någon avregistrering inte ska ske om den enskilde eller den som kan begära tilldelning av samordningsnumret anmäler hos Skatteverket att det fortsatt finns ett behov av numret. Det kan därför anses lämpligt att Skatteverket, om möjligt, informerar den enskilde när tidsfristen är på väg att löpa ut.

Frågan om avregistrering av en person som tilldelats ett samordningsnummer bör aktualiseras kontinuerligt. En anmälan om att det finns ett fortsatt behov av ett tilldelat samordningsnummer ska därför göras vart femte år för att inte avregistrering ska ske. Det finns anledning att införa särskilda regler för den situationen att endast den enskilde anser sig ha ett fortsatt behov av ett nummer som har tilldelats efter begäran av en myndighet. En annan ordning skulle medföra en uppenbar risk för att den enskilde på ett alldeles för lättvindigt sätt kan utnyttja ett samordningsnummer utan vidare kontroll. Om en sådan anmälan görs bör därför de förutsättningar som gäller för att tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan vara uppfyllda för att avregistrering inte ska ske. Skatteverket ska därmed pröva om personen har en sådan anknytning till Sverige som gör att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning. Det ska även krävas en sådan identitetskontroll som görs vid tilldelning av samordningsnummer efter egen ansökan.

Avregistrering ska även kunna ske när det finns särskilda skäl för det

Det kan finnas anledning för Skatteverket att på ett tidigare stadium avregistrera en person som tilldelats ett samordningsnummer. En sådan anledning kan även uppkomma i de fall då en avregistrering inte skett efter femårsperioden. Skatteverket kan få underrättelser från andra aktörer om att personer t.ex. har tilldelats samordningsnummer på felaktiga grunder, att någon har tilldelats flera samordningsnummer eller att ett samordningsnummer har tilldelats en falsk identitet. Vid sådana situationer framstår det som orimligt att Skatteverket inte ska kunna agera på informationen och utreda om samordningsnumret fortsatt ska kunna användas på samma sätt som andra nummer. Det föreslås därför införas en möjlighet för Skatteverket att avregistrera personer som tilldelats samordningsnummer när det finns särskilda skäl för det. Särskilda skäl för avregistrering av en person som tilldelas samordningsnummer kan även föreligga i de situationer då personen har bosatt sig i landet och ska folkbokföras. Det tilldelade samordningsnumret ska då även kopplas ihop med det personnummer som fastställs för personen och en hänvisning finns därefter mellan samordningsnummer och personnummer för en och samma person.

Författningsändring

Promemorians förslag genomförs genom att det införs en ny paragraf, 22 a § folkbokföringslagen.

9.6 En avregistrering ska kunna upphävas

Promemorians förslag: Det ska vara möjligt att upphäva en avregistrering av en person som tilldelats ett samordningsnummer. En ansökan om upphävande får göras av den enskilde, en myndighet eller annat organ som kan begära tilldelning av samordningsnummer.

En begäran eller ansökan om ett nytt samordningsnummer gällande en person som har avregistrerats ska anses som en ansökan om upphävande av avregistreringen.

Om de grundläggande förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer är uppfyllda får Skatteverket upphäva ett beslut om avregistrering för en person som tilldelats ett samordningsnummer.

Efter att en avregistrering upphävts ska den enskilde avregistreras på nytt vid utgången av det femte kalenderåret efter det år Skatteverket beslutade om upphävandet, om inte den enskilde eller den som kan begära tilldelning av samordningsnummer anmäler att det finns ett fortsatt behov av numret.

Skälen för promemorians förslag

Ansökan om att upphäva en avregistrering

Den som har avregistrerats från folkbokföringen som utflyttad och senare flyttar in från utlandet och ska folkbokföras har en skyldighet att anmäla inflyttningen till Skatteverket (jfr 20 och 26 §§ folkbokföringslagen). Den inflyttade personen kan då folkbokföras, men något nytt personnummer kommer inte fastställas. Ett fastställt personnummer är unikt och bestående

för den person som det fastställts för. Detsamma gäller för den som tilldelats ett samordningsnummer. Genom förslaget om att den som tilldelats ett samordningsnummer ska kunna avregistreras aktualiseras frågan om en avregistrerad person på nytt ska kunna använda samordningsnumret på motsvarande sätt som innan den blev avregistrerad.

En person som tilldelats ett samordningsnummer och därefter blivit avregistrerad kan på nytt ha ett behov av att använda samordningsnumret. Det är därför rimligt att det bör finnas en möjlighet att upphäva avregistreringen, efter ansökan av den enskilde. Det kan även finnas myndigheter eller andra organ som har ett behov av att använda samordningsnumret. En sådan ansökan bör därför även kunna göras av en myndighet eller ett annat organ som kan begära tilldelning av samordningsnummer.

Eftersom en person som har tilldelats ett samordningsnummer inte ska tilldelas ett nytt nummer föreslås att en begäran eller ansökan om ett nytt samordningsnummer för en person som har avregistrerats ska anses som en ansökan om upphävande av avregistreringen.

Förutsättningar för att besluta om att en avregistrering ska upphävas

Behovet av att avregistreringen tas bort kan aktualiseras efter att en kortare tid har förflutit sedan avregistreringen. Det kan också ha passerat en lång tid sedan avregistreringen beslutades. Det finns därför anledning att på nytt bedöma om det finns förutsättningar för att tilldela ett samordningsnummer. Även om personen redan har ett samordningsnummer är det viktigt att kraven för att avregistreringen ska tas bort inte sätts lägre än de som gäller för att ett nummer ska tilldelas. En annan ordning skulle innebära att det blir lättare att missbruka numren. Förutsättningarna för att en avregistrering ska upphävas bör därför motsvara de krav som gäller för att ett samordningsnummer ska tilldelas. För att ett samordningsnummer åter ska kunna användas ska det därför krävas att Skatteverket på nytt bedömer att de grundläggande kraven för tilldelning är uppfyllda, såvitt avser t.ex. kraven på att den enskildes identitet är fastställd. Vilka krav som aktualiseras blir beroende av vem det är som ansöker om att avregistreringen ska tas bort.

En person som har fått sin avregistrering upphävd bör kunna bli avregistrerad på nytt om det efter fem år inte längre finns behov av numret. En presumtion för avregistrering ska därför åter inträda vid utgången av det femte kalenderåret efter det år Skatteverket beslutade om upphävande av avregistreringen. För att den enskilde inte ska bli avregistrerad på nytt krävs därför att han eller hon, eller den som kan begära tilldelning av samordningsnummer, anmäler ett fortsatt behov av numret.

Författningsändring

Promemorians förslag genomförs genom att det införs en ny paragraf, 22 b § folkbokföringslagen.

9.7 En skyldighet för enskilda att anmäla aktuell adress

Promemorians förslag: En person som har tilldelats ett samordningsnummer men inte har sin aktuella adress registrerad i folkbokföringsdatabasen ska anmäla uppgift om adressen till Skatteverket.

Från anmälningsskyldigheten undantas personer som tilldelats ett samordningsnummer där det råder osäkerhet om personens identitet eller en person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

En person som tilldelats ett personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen eller den myndighet eller annat organ som begärt tilldelning av ett samordningsnummer får begära att Skatteverket ändrar den adress som är registrerad i folkbokföringsdatabasen.

Skälen för promemorians förslag

Uppgift om adress för personer med samordningsnummer

När samordningsnummer infördes den 1 januari 2000 fanns det inte något krav på att tillgänglig uppgift om den enskildes adress skulle lämnas av den rekvirerande aktören. Värdet av en sådan uppgift ifrågasattes. Adressuppgifter för personer som tilldelas samordningsnummer kunde antas få dålig kvalitet eftersom det inte finns någon skyldighet att anmäla adressändring. Det var inte heller säkert att den rekvirerande myndigheten hade någon adressuppgift för personen (prop. 1997/98:9 s. 84). Den 1 oktober 2008 infördes ett krav på att en begäran om tilldelning av samordningsnummer även ska innehålla tillgänglig uppgift om den enskildes adress i Sverige. Uppgift om adress behöver dock inte nödvändigtvis vara personens bostadsadress. Det viktiga är att det är en aktuell adress där personen kan nås.

Utgångspunkten då samordningsnumren infördes var att den enskilde inte berördes av myndigheternas behov av ett samordningsnummer för att kunna utföra en viss uppgift inom den egna verksamheten. Den enskildes angivna adress används inte heller av Skatteverket för att regelmässigt underrätta den enskilde om att ett samordningsnummer har tilldelats. Skatteverket kan dock göra ett registerutdrag som visar det nummer som har tilldelats, men utdraget lämnas endast efter begäran.

Folkbokföringsutredningen övervägde i delbetänkandet Personnummer och samordningsnummer att ålägga personer som fått samordningsnummer en skyldighet att anmäla ändrad adress under den tid de vistas i Sverige men bedömde att det inte var lämpligt, bl.a. med hänsyn till att många personer som får ett samordningsnummer inte känner till att de får numret men också för att det är svårt att kontrollera att en anmälningsskyldighet efterföljs. Folkbokföringsutredningen föreslog i stället att en enskild som vill ändra den adress som angetts i begäran om tilldelning av samordningsnummer fick anmäla ändringen till Skatteverket (SOU 2008:60 s. 161–163). Den 1 juli 2009 infördes en möjlighet för en person som tilldelats ett samordningsnummer och det organ som begärt tilldelning av numret att begära att Skatteverket ändrar uppgiften om den adress som angetts i begäran om tilldelning av samordningsnummer (6 a § folkbokföringsförordningen).

För den som är folkbokförd finns flera skyldigheter att anmäla ändrade förhållanden till Skatteverket. Av 25 § första stycket folkbokföringslagen framgår att den som är folkbokförd och har flyttat ska inom en vecka anmäla flyttningen till Skatteverket. Den som har flyttat in från utlandet och ska folkbokföras ska enligt 26 § folkbokföringslagen anmäla inflyttningen till Skatteverket. Vidare framgår av 27 § folkbokförings-lagen att den som är folkbokförd och avser att flytta till utlandet ska senast en vecka före utresan anmäla detta till Skatteverket. Skyldigheterna är sedan den 1 juli 2018 straffsanktionerade (jfr 42 § folkbokföringslagen). Några motsvarande skyldigheter finns alltså inte för personer som har tilldelats samordningsnummer.

En skyldighet att lämna aktuell adress behövs

Syftet med att en adressuppgift till den enskilde ska anges i en begäran och ansökan om tilldelning av samordningsnummer är att personen ska kunna nås på den angivna adressen. Med hänsyn till detta syfte är det också angeläget att den registrerade adressen är aktuell. Det ligger i den enskildes intresse att hålla adressen aktuell men intresset finns även hos myndigheter och andra aktörer som använder sig av samordningsnumret. Genom promemorians förslag om att det ska bli möjligt att avregistrera personer som har tilldelats samordningsnummer blir Skatteverkets behov av aktuella adresser för att kunna meddela den som är berörd än mer angeläget. Vidare torde också förslagen i övrigt innebära att Skatteverket när ett beslut meddelats om tilldelning av samordningsnummer, även bör underrätta den enskilde om det.

Bestämmelserna i folkbokföringsförordningen som möjliggör för bl.a. den enskilde att begära att Skatteverket ändrar adressuppgiften är i dag inte tillräckliga för att säkerställa att Skatteverket har tillgång till aktuell adress. Det har förekommit att en och samma bostadsadress är registrerad för ett hundratals personer som tilldelats ett samordningsnummer vilket kan indikera att adressuppgiften inte är tillförlitlig. Det kan också indikera att samordningsnumret används på ett felaktigt sätt. Om personen inte går att nå på adressen kan det också vara en faktor som talar för att det inte finns något berättigat behov av samordningsnumret och att personen ska avregistreras (jfr avsnitt 9.5).

Det föreslås därför att en person som tilldelats ett samordningsnummer och som inte har sin aktuella adress registrerad i folkbokföringsdatabasen ska anmäla uppgift om adressen till Skatteverket. För det organ som begärt tilldelning av samordningsnummer ska det fortsatt endast finnas en möjlighet att begära att Skatteverket ändrar den adress som är registrerad i folkbokföringsdatabasen. Detsamma ska gälla för en person som tilldelats ett personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen. För en person som tilldelats ett samordningsnummer där det råder osäkerhet om personens identitet är det i många fall inte praktiskt möjligt eller lämpligt att personen åläggs en sådan anmälningsskyldighet. Ett sådant samordningsnummer omfattas heller inte av SPAR och får därför inte samma spridning i samhället. Anmälningsskyldigheten föreslås därför endast gälla för personer som tilldelats ett samordningsnummer där det inte råder osäkerhet om personens identitet. Från anmälningsskyldigheten

ska även undantas personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

Eventuella sanktioner om anmälningsskyldigheten inte uppfyllts

En skyldighet att meddela aktuell adress till Skatteverket ger anledning att överväga om det bör införas en sanktion för en person som inte uppfyller denna skyldighet. Det finns dock flera invändningar mot det. En svårighet är att fastställa från vilken tidpunkt en eventuell sanktion bör inträda och en annan är delgivningen av beslut om sanktion. För att kunna utdöma en sanktion krävs att den enskilde kan delges, och om Skatteverket inte har någon aktuell adress till personen är det ytterst svårt. Det bedöms därför inte lämpligt eller möjligt att införa en sanktionsmöjlighet för en underlåtenhet att lämna aktuell adress till Skatteverket.

Konsekvensen av att inte införa någon sanktion för underlåtenhet att efterfölja anmälningsskyldigheten skulle kunna bli att skyldigheten inte ger önskad effekt. Det kan då ifrågasättas om det finns någon mening med att införa en anmälningsskyldighet. Mot det kan anföras att det är rimligt att tilldelning av en identitetsbeteckning som kan användas i stor utsträckning i samhället är förenat med vissa skyldigheter. En anmälningsskyldighet har dessutom ett betydande signalvärde och kan i sig utgöra ett incitament att lämna aktuell adress.

Det finns svårigheter för Skatteverket att kontrollera att det är en tillförlitlig adress som är registrerad i folkbokföringsdatabasen för en person som har tilldelats ett samordningsnummer. Skatteverket kan samtidigt ha anledning att ifrågasätta uppgiftens tillförlitlighet, men sakna grund för att agera. Syftet med den föreslagna anmälningsskyldigheten är att den ska fungera handlingsdirigerande och ha ett signalvärde. Men det är även tänkbart att den uppgift som är registrerad om en enskilds adress kan ge en indikation till Skatteverket om att det bör utredas om personen ska avregistreras eller inte. Det bedöms mot denna bakgrund finnas skäl att införa en bestämmelse om skyldighet att lämna aktuell adress trots att den inte förenas med någon sanktion.

Författningsändring

Promemorians förslag genomförs genom att det införs två nya paragrafer, 27 a och 27 b §§ folkbokföringslagen.

9.8 Brist på tillgängliga samordningsnummer

Promemorians förslag: Det införs en möjlighet att, om det för viss födelsetid inte finns fler individnummer att tilldela, i stället för födelsedagen ange en närliggande dag i samma månad.

Skälen för promemorians förslag

Behov av ett större antal samordningsnummer

Samordningsnumret utgår från den födelsetid som det rekvirerande organet uppger. Numret anges med två siffror för vardera år, månad och dag. Till skillnad från personnumret framgår inte födelsetiden direkt av

samordningsnumret eftersom siffran för födelsedagen ska adderas med 60. Därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontrollsiffra.

Skatteverket har signalerat att under hösten 2018 har individnummer tagit slut för ett födelsedatum och att det finns en brist på lediga nummer även för andra datum.

Samordningsnumret har en stor betydelse genom att det utgör en enhetlig och unik identitetsbeteckning som kan motverka förväxling av personer i samhället. För att systemet med samordningsnummer ska fungera är det viktigt att säkerställa att samordningsnumret är unikt och att samma nummer inte tilldelas två personer. Även om personnummer har funnits under en betydligt längre tid än samordningsnummer och därmed också används i större utsträckning i det svenska samhället så fyller samordningsnumret en betydelsefull funktion. Flera av promemorians förslag kan antas leda till att samordningsnumrens användbarhet i samhället ökar. Bland annat mot den bakgrunden finns det inte heller något som talar för att antalet tilldelade samordningsnummer kommer att minska. Det finns därför ett behov av att överväga att vidta åtgärder för att komma till rätta med bristen på tillgängliga samordningsnummer.

Hur bristen på personnummer hanterades

År 2007 signalerade Skatteverket att personnumren för vissa datum höll på att ta slut. I september 2007 fick Folkbokföringsutredningen i uppdrag att ta fram ett förslag till förändring av uppbyggnaden av personnummersystemet så att behovet av ett större antal personnummer kunde tillgodoses. Efter att utredningen presenterat sitt förslag valde regeringen att föreslå en ordning där Skatteverket, för födelsedatum där det inte finns fler födelsenummer att tilldela, får ange födelsedagen med en närliggande dag i månaden (prop. 2008/09:111 s. 25). Detta beslutades av riksdagen och uttrycks sedan den 1 juli 2009 i 18 § tredje stycket folkbokföringslagen. Den faktiska födelsedagen finns dock registrerad i folkbokföringsdatabasen och kan genom Navet lämnas vidare till användare i samhället.

Samordningsnummer ska i undantagsfall kunna konstrueras på ett annat sätt

Skatteverket har i promemoriorna Samordningsnummer till asylsökande och Samordningsnumrens funktions i samhället föreslagit att den möjlighet som i dag finns för Skatteverket att fastställa ett personnummer där födelsetiden avviker från den faktiska födelsedagen även bör införas för samordningsnummer. Åtgärden framstår som nödvändig och lämplig. I likhet med Skatteverket föreslås därför att om det för en viss födelsetid inte finns fler individnummer att tilldela, en närliggande födelsedag i samma månad får användas för att konstruera samordningsnumret.

Författningsändring

Promemorians förslag genomförs genom att det görs ett tillägg i 18 a § folkbokföringslagen.

9.9 Normgivningsbemyndigande

Promemorians förslag: Det ska införas en ny bestämmelse i folkbokföringslagen med bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer.

Bemyndigandena gäller inte för personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

Skälen för promemorians förslag: I promemorian föreslås att en enskild ska själv kunna ansöka om tilldelning av samordningsnummer. Förutsättningarna för tilldelningen föreslås regleras dels i folkbokföringslagen, dels i folkbokföringsförordningen. I lagen föreslås införas bestämmelser om att ett samordningsnummer får tilldelas efter ansökan av en enskild som har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning. Ytterligare förutsättningar för att tilldelas ett samordningsnummer är att den enskildes identitet är kontrollerad. Den närmare regleringen av identitetskontrollen föreslås regleras i folkbokföringsförordningen, innebärande bl.a. att den enskilde ska inställa sig personligen hos Skatteverket och styrka sin identitet och övriga personuppgifter som krävs för att ett samordningsnummer ska kunna tilldelas. Närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identifiering av en person som ansöker om samordningsnummer föreslås få meddelas av Skatteverket. Bedömningen är därför att det bör finnas möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer. Föreskrifter om sådana skyldigheter för enskilda fysiska personer kräver dock stöd i lag. Det bör därför införas ett bemyndigande i folkbokföringslagen för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer.

Bemyndigandena bör inte gälla för personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

Författningsändring

Promemorians förslag genomförs genom att det införs en ny paragraf, 18 c § folkbokföringslagen.

9.10 Överklagande

Promemorians förslag: Ett beslut om tilldelning av samordningsnummer efter ansökan av enskild, beslut om avregistrering samt upphävande av avregistrering efter ansökan av enskild ska få överklagas av den enskilde.

Skatteverkets beslut om fastställande av individnummer och kontrollsiffra i samordningsnummer ska inte kunna överklagas.

Promemorians bedömning: Den enskilde får överklaga Skatteverkets beslut till Förvaltningsrätten i Stockholm utan begränsning till en viss tid.

Skälen för promemorians förslag och bedömning

Rätt att överklaga

Skatteverkets beslut om tilldelning av samordningsnummer får enligt 39 § folkbokföringslagen inte överklagas. I samband med att Riksskatteverket och de tio skattemyndigheterna avskaffades och Skatteverket inrättades, avskaffades den möjlighet som tidigare funnits att överklaga skattemyndighetens beslut om samordningsnummer till Riksskatteverket. Riksskatteverkets beslut fick dock inte överklagas. Endast något enstaka ärende prövades årligen och Riksskatteverket hade aldrig bifallit något överklagande. Något sakligt motiverat behov av att kunna överklaga sådana beslut ansågs inte finnas och skulle det mot förmodan uppkomma ett fel i nu aktuellt hänseende ansåg regeringen att felet kunde rättas med stöd av reglerna om självrättelse i förvaltningslagen. På grund härav och eftersom den enskildes rättssäkerhet inte ansågs påverkas avskaffades överklagandemöjligheten (prop. 2002/03:99 s. 275). Det saknas skäl att nu göra någon annan bedömning såvitt avser Skatteverkets beslut om tilldelning av samordningsnummer efter begäran från en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer.

Vad gäller beslut om att tilldela samordningsnummer efter ansökan av enskild finns dock anledning att göra en annan bedömning. Förslaget innebär att en prövning ska ske av om personen har en anknytning till Sverige som gör att personen kan antas komma att behöva en identitetsbeteckning. Den enskilde ska även inställa sig personligen hos Skatteverket, som har att bedöma om identiteten kan anses fastställd. Den prövning som aktualiseras vid en ansökan om tilldelning av samordningsnummer av enskild skiljer sig således markant från den då en annan aktör begär tilldelning av ett nummer. Ett samordningsnummer som tilldelas efter ansökan av enskild får också, till skillnad från då numret begärs av en annan aktör, anses ha en stor betydelse för den enskilde. Det är således en prövning som till sin karaktär snarare liknar den som ska ske när en person ska folkbokföras efter inflyttning i landet och ett personnummer fastställas. Det finns inte anledning att behandla ett beslut om tilldelning av samordningsnummer efter ansökan av enskild på annat sätt. Ett sådant beslut bör därför kunna överklagas enligt folkbokföringslagen. Överklagandeförbud bör dock gälla för Skatteverkets beslut om fastställande av individnummer och kontrollsiffra i samordningsnummer. Motsvarande gäller i dag för Skatteverkets beslut om fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra i personnummer.

Även förslaget om att införa en möjlighet för Skatteverket att från folkbokföringsdatabasen avregistrera en person som har tilldelats ett samordningsnummer och besluta om upphävande av en avregistrering innebär att det ställs krav på att Skatteverkets beslut är överklagbart för den enskilde. Däremot är det rimligt att en myndighet eller annat organ inte ska vara behörig att klaga på Skatteverkets beslut om avregistrering och upphävande av avregistrering. Samma skäl som gör sig gällande mot en överklagandemöjlighet när samordningsnummer tilldelas efter begäran av en sådan aktör bedöms vara aktuella även i dessa situationer. Överklagandeförbudet i 39 § föreslås sammanfattningsvis ändras på så sätt att individnummer och kontrollsiffra i samordningsnummer inte får överklagas, liksom beslut om tilldelning av samordningsnummer efter

begäran av myndighet eller annat organ. Det görs samtidigt en ändring i 40 § som syftar till att klargöra att även en enskild som inte är folkbokförd har rätt att överklaga andra beslut av Skatteverket än som anges i 39 §.

Överklagandetid och forum

Skatteverkets beslut om registrering utan att någon folkbokföring sker, t.ex. av barns födelse i landet då modern inte är folkbokförd, överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm (38 § tredje stycket folkbokföringslagen). Samma forum bör gälla för Skatteverkets beslut om tilldelning av samordningsnummer efter ansökan av enskild, beslut om avregistrering av personer med samordningsnummer respektive upphävande av avregistrering.

Beslut i frågorna bör kunna överklagas av enskild utan begränsning till en viss tid (40 § andra stycket andra meningen folkbokföringslagen).

Författningsändring

Promemorians förslag genomförs genom ändring i 39 och 40 §§ folkbokföringslagen.

9.11 Behandling av personuppgifter med anledning av åtgärder för att förbättra samordningsnumren

Promemorians förslag: Uppgift om avregistrering av den som tilldelats ett samordningsnummer och om upphävande av sådan avregistrering ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Promemorians bedömning: Befintliga bestämmelser i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet är tillräckliga för att uppgift om vilket år ett samordningsnummer tilldelades ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Den behandling av personuppgifter som förslagen ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Bortsett från den ändring som föreslås i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet är den befintliga regleringen på personuppgiftsområdet tillräcklig för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske med anledning av förslagen.

Skälen för promemorians förslag och bedömning: Förslaget om att införa en möjlighet för Skatteverket att avregistrera en person som tilldelats ett samordningsnummer vid utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades innebär att det finns ett behov av att uppgift om vilket år samordningsnumret tilldelades och uppgift om avregistreringen registreras och får behandlas i folkbokföringsdatabasen. Detsamma gäller för Skatteverkets beslut om att sådan avregistrering ska upphävas. Genom att uppgifterna aviseras via Navet till de myndigheter som tar emot folkbokföringsuppgifter kommer mottagarna, vid en kontroll mot uppgifterna i Navet, att få en form av signal om att uppgifterna om numret bör kontrolleras extra noga innan de används. Det organ som vill

använda numret får då själv avgöra vilka åtgärder som bör vidtas innan numret används. Härigenom begränsas risken för missbruk av samordningsnummer som inte längre bör kunna användas. Det föreslås därför att uppgift om avregistrering av personer som tilldelats samordningsnummer och upphävande av sådan avregistrering får behandlas i folkbokföringsdatabasen. Genom att uppgift om det år som samordningsnumret tilldelades aviseras möjliggörs även för de mottagare av uppgifterna som också är behöriga att begära tilldelning av samordningsnummer att, inom fem år från att numret tilldelades, anmäla hos Skatteverket om det fortsatt finns ett behov av samordningsnumret.

Förslagen ger upphov till en sådan personuppgiftsbehandling av Skatteverket i folkbokföringsdatabasen som omfattas av 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), nedan kallad EU:s dataskyddsförordning. Dataskyddsförordningen är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer och ska tillämpas fr.o.m. den 25 maj 2018. Dataskyddsförordningen, som utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU, tillåter och förutsätter ibland att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell lagstiftning. Dataskyddsförordningen kompletteras genom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, nedan kallad dataskyddslagen. För Skatteverkets personuppgiftsbehandling i folkbokföringsverksamheten gäller även lagen och förordningen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet som innehåller bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen.

För att förslaget om den utökade personuppgiftsbehandlingen ska vara laglig måste åtminstone ett av villkoren i artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning vara uppfyllt. Där regleras nämligen vilka rättsliga grunder som måste föreligga för att behandling av personuppgifter ska vara laglig. När det gäller de personuppgifter som enligt den tänkta regleringen ska behandlas i folkbokföringsdatabasen görs bedömningen att den rättsliga grunden för behandlingen hos Skatteverket följer av artikel 6.1 c, att den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse, respektive nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning på det sätt som anges i artikel 6.1 e. Avregistreringen och upphävande av densamma kommer att författningsregleras och blir då en rättslig förpliktelse för Skatteverket. Det allmänna intresset 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. De aktuella grunderna för behandlingen är vidare fastställda i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning och regleringen uppfyller det krav på proportionalitet som nämns i samma artikel. De rättsliga grunderna är fastställda såväl i förordningen med instruktion för Skatteverket som i folkbokföringslagen och folkbokföringsförordningen och de närmare ändamålen för behandlingen är fastställda i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Av 1 kap. 4 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet framgår att uppgifter bl.a. får behandlas för att tillhandahålla information som behövs för aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter samt för uttag av urval av personuppgifter. I 2 kap. 3 § nämnda lag och i förordningen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet finns bestämmelser om vilka uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen. Ett tillägg föreslås därför göras i nämnda paragraf i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet så att Skatteverket även får möjlighet att i folkbokföringsdatabasen behandla uppgifter om den nya grunden för avregistrering liksom upphävande av densamma. Befintliga bestämmelser i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet är dock tillräckliga för att uppgift om vilket år ett samordningsnummer tilldelades ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen. De uppgifter som kommer att behandlas är inte sådana känsliga personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att den personuppgiftsbehandling som förslagen ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen. Bortsett från den ändring som föreslås i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet är den befintliga regleringen på personuppgiftsområdet tillräcklig för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske med anledning av förslagen. I övrigt behöver det således inte införas någon ytterligare reglering om denna behandling.

Författningsändring

Promemorians förslag genomförs genom att det görs ett tillägg i 2 kap. 3 § första stycket 13 lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

10 Ändringar i SPAR

Promemorians förslag: SPAR ska även få innehålla uppgifter om att en person är avregistrerad från folkbokföringen på grund av falsk identitet, utflyttning eller att personen är försvunnen.

Uppgift om avregistrering av den som tilldelats ett samordningsnummer och om upphävande av avregistrering ska också få behandlas i SPAR. Detsamma gäller för uppgift om vilket år ett samordningsnummer tilldelades.

Möjligheten att avregistrera den som tilldelats ett samordningsnummer innebär att det ska göras vissa följdändringar om gallring av uppgifter från SPAR.

Promemorians bedömning: Den behandling av personuppgifter som förslagen ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning. Bortsett från de ändringar som föreslås i SPAR-lagen är den befintliga regleringen på personuppgiftsområdet tillräcklig för den

personuppgiftsbehandling som kan komma att ske med anledning av förslagen. I övrigt behöver det inte införas någon ytterligare reglering av denna behandling.

Skälen för promemorians förslag

Folkbokföringslagen reglerar när avregistrering från folkbokföringen får ske. Den som avlider eller dödförklaras ska avregistreras. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska som huvudregel avregistreras som utflyttad. Den som oavbrutet under två år saknat känd hemvist ska också avregistreras som försvunnen. Sedan den 1 juli 2018 ska den som i folkbokföringen har registrerats under en falsk identitet avregistreras från folkbokföringen när det gäller den identiteten (19–22 §§ folkbokföringslagen). Uppgifter om avregistrering får även behandlas i folkbokföringsdatabasen (2 kap. 3 § första stycket 13 lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet).

SPAR får bl.a. innehålla uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda i landet och om personer som har tilldelats samordningsnummer, om det inte råder osäkerhet om personernas identitet. Såvitt avser uppgifter om avregistrering från folkbokföringen får det i SPAR, till skillnad från i folkbokföringsdatabasen, endast anges avregistrering från folkbokföringen på grund av dödsfall, med angivande av tidpunkt, eller avregistrering av annan anledning. Därmed framgår således inte om en person är avregistrerad på grund av falsk identitet, utflyttad eller att personen är försvunnen (jfr 4 § första stycket 9 SPAR-lagen). Ytterligare en skillnad i förhållande till folkbokföringsdatabasen är den reglering som finns för SPAR gällande gallring. Om en person avregistreras från folkbokföringen, ska uppgifterna gallras när de inte längre är nödvändiga för ändamålen med behandlingen, dock senast tre år efter det att uppgiften om avregistrering från folkbokföringen registrerades i SPAR (4 § SPAR-lagen och 16 § SPAR-förordningen).

Genom SPAR lämnas uppgifter från folkbokföringen ut i samhället till såväl privata som offentliga aktörer. Ett grundläggande syfte med verksamheten är att personuppgifter som behövs i samhället ska kunna finnas tillgängliga på ett sätt som tillförsäkrar att uppgifterna är korrekta och att uppgifterna behandlas med hänsyn till enskildas behov av skydd för den personliga integriteten. Genom att staten tillhandahåller de uppgifter som behövs i samhället och ser till att dessa uppgifter är så korrekta som möjligt, motverkas att uppgifter samlas in på andra sätt för olika register med de risker detta kan medföra avseende hanteringen av uppgifter och kvaliteten på uppgifterna. Det är därför viktigt att utlämnandet av uppgifter från SPAR överensstämmer med de behov som finns i samhället. Ett sådant behov finns exempelvis när det kommer till uppgift om avregistrering av falsk identitet. Genom att uppgiften får anges i SPAR kommer den att kunna spridas även till aktörer som inte är offentliga och därför inte kan anslutas till aviseringssystemet Navet men som har ett behov av uppgiften i syfte att bl.a. motverka bedrägerier och annan ekonomisk brottslighet.

Det finns inte något bärande skäl till varför samtliga grunder för avregistrering ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen men inte i

SPAR. Grunden för avregistrering föreslås därför ska få anges på samma sätt i SPAR som i folkbokföringsdatabasen.

Uppgifter om personer som har samordningsnummer förekommer i SPAR om det inte råder osäkerhet om personernas identitet. Förslaget i promemorian om att avregistrering även ska kunna ske av en person som tilldelats ett samordningsnummer utgör ytterligare en avregistreringsgrund. Genom att uppgiften om att personen avregistrerats blir registrerad kommer mottagare av uppgiften att uppmärksammas på att numret bör kontrolleras extra noggrant innan det används. Möjligheter till fusk och missbruk av samordningsnummer som inte längre bör kunna användas kan därmed begränsas. Av samma skäl bör även uppgift om vilket år samordningsnumret tilldelades få behandlas i SPAR. Det föreslås därför att även dessa uppgifter ska kunna anges i SPAR. Uppgift om vilket år samordningsnumret tilldelades ska hämtas från folkbokföringsdatabasen. De uppgifter som kommer att behandlas är inte sådana känsliga personuppgifter som avses i artikel 9.1 EU:s dataskyddsförordning.

Det sker ingen gallring av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Däremot finns bestämmelser om gallring för SPAR. Om en person avregistreras från folkbokföringen, ska uppgifterna gallras när de inte längre är nödvändiga för ändamålen med behandlingen, dock senast tre år efter det att uppgiften om avregistrering från folkbokföringen registrerades i SPAR (4 § SPAR-lagen och 16 § SPAR-förordningen). Som en följd av att personer med samordningsnummer också ska kunna avregistreras ska bestämmelsen om gallring justeras för att även omfatta dessa. Andra uppgifter som hämtas från folkbokföringsdatabasen om personer med samordningsnummer ska gallras när de inte längre är nödvändiga för ändamålen med behandlingen, dock senast tre år efter det att en ny motsvarande uppgift registrerades (4 och 5 §§ SPAR-lagen och 15 § SPAR-förordningen). Som en följd av att SPAR även ska innehålla uppgift om vilket år ett samordningsnummer tilldelades ska samma bestämmelse om gallring justeras för att även omfatta en sådan uppgift.

Skälen för promemorians bedömning

Förslagen ger upphov till en sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av 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), nedan kallad EU:s dataskyddsförordning. Dataskyddsförordningen är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer och ska tillämpas fr.o.m. den 25 maj 2018. Förordningen, som utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU, tillåter och förutsätter ibland att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell lagstiftning.

Dataskyddsförordningen kompletteras genom dataskyddslagen och för behandling av personuppgifter i SPAR finns även lagen och förordningen om det statliga personadressregistret som kompletterar regleringen (se avsnitt 7). När det gäller de personuppgifter som enligt den tänkta regleringen ska behandlas i SPAR görs bedömningen att den rättsliga grunden för behandlingen hos Skatteverket, som är personuppgifts-

ansvarigt för SPAR, är artikel 6.1 c, att den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse, respektive nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning på det sätt som anges i artikel 6.1 e. Avregistrering från folkbokföringen av falsk identitet, som utflyttad och försvunnen är reglerad i folkbokföringslagen vilket även förslaget om avregistrering av en person som tilldelats samordningsnummer och upphävande av detsamma föreslås vara vilket innebär att de då utgör en rättslig förpliktelse för Skatteverket. Det allmänna intresset 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. De aktuella grunderna för behandlingen är vidare fastställda i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning och regleringen uppfyller det krav på proportionalitet som nämns i samma artikel. De rättsliga grunderna är fastställda såväl i förordningen med instruktion för Skatteverket som i folkbokföringslagen och SPAR-lagen där även de närmare ändamålen för behandlingen liksom andra specificerade bestämmelser finns angivna. Av 3 § 1 SPAR-lagen framgår att uppgifterna i SPAR får behandlas för att aktualisera, komplettera och kontrollera personuppgifter. Av 4 § första stycket framgår vidare bl.a. att SPAR får innehålla uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda i landet och om personer som har tilldelats samordningsnummer, om det inte råder osäkerhet om personernas identitet. Den behandling av uppgifter som det innebär att ytterligare grunder för avregistrering från folkbokföringen ska få anges i SPAR är därmed tillåten.

Sammanfattningsvis bedöms den personuppgiftsbehandling som förslagen ger upphov till vara förenlig med EU:s dataskyddsförordning. Bortsett från den ändring som föreslås i SPAR-lagen är den befintliga regleringen på personuppgiftsområdet tillräcklig för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske med anledning av förslagen. I övrigt behöver det således inte införas någon ytterligare reglering om denna behandling.

Författningsändring

Promemorians förslag genomförs genom att det görs ett tillägg i 4 § första stycket 9 SPAR-lagen och att det i samma paragraf och stycke införs en punkt 13. Det görs även ändringar i 5 § SPAR-lagen och i 15 och 16 §§ SPAR-förordningen.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Promemorians förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2021.

Vid tillämpningen av bestämmelsen om att Skatteverket, vid utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades, får besluta om

avregistrering av den som har tilldelats ett samordningsnummer ska en person som har tilldelats ett samordningsnummer före 2016 anses ha tilldelats numret den 1 januari 2016.

Promemorians bedömning: Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser i övrigt.

Skälen för promemorians förslag och bedömning: De föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Förslaget om en utökad underrättelseskyldighet till Skatteverket är en viktig faktor i arbetet med att öka kvaliteten i folkbokföringen. Behovet av att folkbokföringen återspeglar verkliga förhållanden är stort och förslaget bör därför träda i kraft så snart som möjligt.

Vad gäller personer som i dag inte tilldelas något samordningsnummer men som har ett behov av en identitetsbeteckning i Sverige innebär de praktiska problem dessa personer upplever i landet att förslaget om att vissa enskilda ska kunna ansöka själva om samordningsnummer är angeläget och därför bör träda i kraft så snart som möjligt. Behovet av att frigöra fler samordningsnummer finns redan i dag och kan förväntas öka, särskilt med hänsyn till förslaget om att vidga kretsen av behöriga att söka ett samordningsnummer. Även förslaget om att ge utrymme för en mindre avvikelse från den verkliga födelsetiden vid tilldelning av samordningsnummer bör därför träda i kraft så snart som möjligt.

Med beaktande av bl.a. den tid som Skatteverket kan antas behöva för ändringar i den egna verksamheten och i folkbokföringsdatabasen gällande samordningsnummer liksom den tid berörda aktörer behöver för att ta fram nya rutiner för arbetet med underrättelser till Skatteverket bedöms förslagen tidigast kunna träda i kraft den 1 januari 2021.

Det finns anledning att införa övergångsbestämmelser till klarläggande av hur vissa bestämmelser är avsedda att tillämpas. Samordningsnumren infördes den 1 januari 2000. I promemorian föreslås att den som har tilldelats ett samordningsnummer bl.a. ska kunna avregistreras vid utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades om inte en anmälan gjorts om att det finns ett fortsatt behov av numret. Om någon övergångsbestämmelse inte införs när det gäller dessa regler skulle ett mycket stort antal personer med samordningsnummer behöva avregistreras redan i samband med ikraftträdandet av de nya reglerna. Bland dessa skulle det dessutom finnas ett inte obetydligt antal personer som fortfarande har behov av sina nummer. Det finns därför anledning att särskilt reglera vad som ska gälla för dessa. Vid tillämpningen av denna bestämmelse i 22 a § folkbokföringslagen föreslås därför att den som har ett samordningsnummer som tilldelats före 2016 ska anses ha tilldelats numret den 1 januari 2016. Innebörden av detta blir att en person som tilldelats ett samordningsnummer före 2016 ska avregistreras vid utgången av 2021 såvida det inte dessförinnan anmälts att det finns ett fortsatt behov av numret.

Något behov av övergångsbestämmelser i övrigt för de författningsändringar som föreslås bedöms inte finnas.

12 Konsekvenser

12.1 Syfte och alternativ lösning

Förslaget om en utökad underrättelseskyldighet till Skatteverket syftar främst till att skapa bättre förutsättningar för att åtgärda fel i folkbokföringen så att de uppgifter som är registrerade är korrekta. De förslag som påverkar samordningsnummer syftar främst till att göra systemet säkrare och möjliggöra för vissa enskilda att själva ansöka om ett samordningsnummer.

Ett alternativ vore att avvakta det arbete som utförs av Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer. Med hänsyn till dels behovet av att folkbokföringen håller en hög kvalitet, dels de brister som påtalats från flera olika håll i samhället avseende systemet med samordningsnummer bedöms det inte vara lämpligt. Systemet med samordningsnummer behöver förstärkas, vilket bl.a. förslaget om avregistrering av personer med samordningsnummer syftar till att åstadkomma. Reglerna behöver även förändras för att i större utsträckning kunna tillgodose det behov som vissa enskilda utan ett personnummer har av en identitetsbeteckning i Sverige. Europeiska kommissionen har under en lång tid tagit emot klagomål från bl.a. unionsmedborgare som, när de utnyttjat den fria rörligheten, upplever problem i det svenska samhället i avsaknad av personnummer. Om situationen kan förbättras för personer som vistas i Sverige under en kortare tid är det till fördel inte bara för de berörda personerna utan även för det svenska samhället som helhet. Det är viktigt inte minst för den ekonomiska utvecklingen att Sverige är ett attraktivt land att vistas och arbeta eller studera i.

12.2 Konsekvenser för den offentliga förvaltningen, företag och organisationer

Förslaget om att underrättelseskyldigheten ska gälla fler uppgifter och omfatta fler aktörer innebär att myndigheter kan komma att skicka fler underrättelser än tidigare. Det antas emellertid medföra begränsade administrativa kostnader för statliga myndigheter, regioner och kommuner och det finns därmed inget behov av ytterligare resurser för denna hantering. Utgångspunkten är att 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 rättelser i folkbokföringen så att den håller en högre kvalitet vilket innebär lättnader och besparingar för alla som använder sig av folkbokföringsuppgifter i den egna verksamheten. För Skatteverket kommer ett ökat uppgiftslämnande innebära en viss ökad arbetsbörda. Inströmningen av underrättelser kommer sannolikt att öka liksom antalet ärenden att utreda med anledning av de uppgifter som inkommer. Utgångspunkten är att de eventuella ökade kostnader som förslaget innebär kan hanteras inom Skatteverkets befintliga ekonomiska ramar.

De åtgärder som föreslås för att förbättra samordningsnumren innebär att Skatteverket kommer att tilldela samordningsnummer till enskilda efter egen ansökan vilket innebär att det kommer vara en annan form av prövning. Det kommer att vara Skatteverket som ska bedöma om förutsättningarna för att tilldela ett samordningsnummer är uppfyllda och bedöma om den enskildes identitet kan anses fastställd. Det är svårt att uppskatta hur många enskilda som kommer att vilja ansöka om samordningsnummer. Förslagen kommer troligtvis innebära en ökning av antalet tilldelade samordningsnummer. En konsekvens av förslagen kan samtidigt bli att antalet myndigheter som begär tilldelning av samordningsnummer för enskilda minskar till följd av att den enskilde själv har kunnat ansöka om ett samordningsnummer. De nya ansökningarna kommer dock innebära mer arbete för Skatteverket, bl.a. på grund av de skärpta krav som ställs på identitetskontrollen. Identitetsbedömningar förekommer redan både inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och id-kortsverksamhet. Därigenom har Skatteverket en hög kompetens när det gäller att avgöra om en person styrkt sin identitet och att den därmed kan anses fastställd. Skatteverket har rutiner för att kontrollera identiteten hos personer som ska folkbokföras eller få ett id-kort utfärdat. Den erfarenhet och kunskap som redan finns hos Skatteverket om dessa frågor ger goda förutsättningar för att begränsa eventuella kostnadsmässiga effekter som kan följa av krav om personlig inställelse. Den nya arbetsuppgiften kommer dock att medföra behov av informations- och utbildningsinsatser. Utgångspunkten är att Skatteverkets kostnad för att handlägga den ökade mängden ansökningar kan hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar. Identitetskontrollen av en person som ansöker om att tilldelas ett samordningsnummer kan antas bli mer enhetlig om den endast sköts av Skatteverket och förtroendet för systemet med samordningsnummer kan lättare upprätthållas. När det gäller personlig inställelse vid folkbokföring och ansökan om identitetskort tar Skatteverket emot besök från allmänhet på servicekontoren som Statens servicecenter ansvarar för. Om även enskilda som ansöker om tilldelning av samordningsnummer hänvisas till servicekontoren kan antalet besökare vid kontoren antas öka. Fler statliga servicekontor ska öppnas och utgångspunkten är att eventuella tillkommande kostnader för Statens servicecenter som förslagen kan föranleda kan rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Genom förslaget om att en kopia av den identitetshandling som legat till grund för identifieringen alltid ska bifogas en begäran om tilldelning av samordningsnummer begränsas möjligheterna till missbruk av samordningsnummer och risken för att Skatteverket tilldelar en person flera samordningsnummer minskar. Förslaget innebär även ökade förutsättningar för att rätt uppgifter blir registrerade om personen och en effektivitet i handläggningen eftersom Skatteverket inte behöver vända sig till den rekvirerande aktören för att begära in handlingarna. Det merarbete som förslaget innebär för de rekvirerande aktörerna bedöms vara marginellt eftersom dessa i princip redan ska ha en kopia av identitetshandlingarna tillgänglig.

Förslaget om att den som har tilldelats ett samordningsnummer ska kunna avregistreras ökar tilltron till samordningsnumren och minskar risken för att någon obehörig kan missbruka ett nummer. Åtgärden innebär

även att Skatteverket får bättre förutsättningar för en ökad registervård vilket också får en positiv verkan på de register som förs av mottagare av folkbokföringsuppgifter. Att Skatteverket ska avregistrera personer som har tilldelats samordningsnummer blir en ny uppgift för myndigheten, vilket kan innebära vissa tillkommande kostnader för att utveckla it-stöd, säkerställa kompetens och handlägga ärenden om avregistrering. Skatteverket har påbörjat ett utvecklingsarbete för att förbättra folkbokföringen som bl.a. innefattar utvecklade it-stöd. Inom ramen för detta arbete bör även de nu aktuella förslagen beaktas. Utgångspunkten är därför att eventuella ökade kostnader kan rymmas inom befintliga ekonomiska ramar. Förslaget om att en presumtion för avregistrering inträder efter en bestämd tid innebär även att den som kan begära tilldelning av samordningsnummer regelbundet behöver anmäla hos Skatteverket om det finns ett fortsatt behov av numret.

Sammanfattningsvis är alltså utgångspunkten att de eventuella merkostnaderna för Skatteverket gällande förslagen i denna promemoria kan rymmas inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Även om det också kan antas att det kommer att krävas utvecklingsinsatser när det gäller it-system för vissa myndigheter som tar emot uppgifter från folkbokföringen måste kostnaderna för detta ändå vara av relativt begränsad omfattning.

Förslaget om en anmälningsskyldighet för vissa personer med samordningsnummer bedöms kunna leda till förbättrade adressuppgifter för personer med samordningsnummer vilket kan bidra till att öka tilltron till uppgifterna och förbättra numrens användbarhet i samhället.

Förslagen om ändringar i SPAR syftar i huvudsak till att kunna ge en bättre service till användarna av registret. Kvaliteten i SPAR kommer att öka och fler folkbokföringsuppgifter kommer att kunna spridas även till andra aktörer än de offentliga som är anslutna till Skatteverkets centrala aviseringssystem. Genom att SPAR ska få innehålla uppgift om avregistrering från folkbokföringen på grund av falsk identitet kommer uppgiften även att nå flera aktörer som kan vara i behov av den i syfte att motverka bedrägerier och annan ekonomisk brottslighet. Förslagen om att SPAR ska få innehålla uppgift om vilket år ett samordningsnummer har tilldelats någon och uppgift om att personen har avregistrerats innebär att de aktörer som kommer i kontakt med personer som tilldelats samordningsnummer har bättre förutsättningar för att bedöma vilka extra kontroller av personen som behövs. Risken för att samordningsnumret missbrukas bedöms minska. Förslagen kommer att innebära viss systemutveckling för SPAR vilket föranleder kostnader som kommer att få hanteras inom denna avgiftsfinansierade verksamhet.

Förslaget att en enskild ska kunna överklaga vissa beslut om samordningsnummer till Förvaltningsrätten i Stockholm kan medföra en viss ökad måltillströmning till domstolen och Kammarrätten i Stockholm. Ökningen väntas vara marginell och eventuella ökade kostnader kan därför hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

12.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och landsting. 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 kommunala myndigheter åläggs en underrättelseskyldighet inskränks den kommunala självstyrelsen. Det bedöms dock röra sig om en begränsad inskränkning. Fel i folkbokföringen får stora spridningseffekter och med hänsyn till att förslaget syftar till att öka kvaliteten i folkbokföringen, vilket bedöms gynna den samlade offentliga sektorn, får den begränsade inskränkningen som underrättelseskyldigheten innebär anses vara proportionerlig.

De övriga föreslagna ändringarna bedöms inte ha någon påverkan på det kommunala självstyret.

12.4 Konsekvenser för enskilda

Förslaget om en utökad underrättelseskyldighet om fel i folkbokföringen bedöms bidra till att kvaliteteten i folkbokföringen ökar. Förslaget kan även antas medföra en viss preventiv effekt. Färre personer kan förväntas lämna felaktiga uppgifter till Skatteverket vilket medför att andelen fel i folkbokföringen minskar. När andelen korrekt registrerade uppgifter i folkbokföringen ökar kommer även de enskildas förtroende för folkbokföringens tillförlitlighet att öka.

Förslagen om ändringar i SPAR syftar i huvudsak till att kunna ge en bättre service till användarna av registret. Fler folkbokföringsuppgifter kommer att kunna spridas även till andra aktörer än de offentliga som är anslutna till Skatteverkets centrala aviseringssystem.

Enskilda som vistas i Sverige utan att vara folkbokförda i landet har framfört kritik mot att de upplever stora praktiska problem i vardagen av att vistas i Sverige utan ett personnummer. En grupp som under lång tid gett uttryck för en önskan om att tilldelas samordningsnummer är utländska fastighetsägare som under sin vistelse i Sverige upplever svårigheter eftersom de saknar en svensk identitetsbeteckning. Ett samordningsnummer som tilldelats efter egen ansökan kan antas underlätta för dessa personer i det svenska samhället. EU- och EES-medborgare har sedan länge lämnat klagomål till EU-kommissionen, EU-parlamentet och även till Kommerskollegium. Liknande klagomål har även kommit från tredjelandsmedborgare. De åtgärder som föreslås för att förbättra samordningsnumren innebär att fler personer kommer att kunna tilldelas ett samordningsnummer. Behovet av en identitetsbeteckning i Sverige kommer därmed kunna tillgodoses för dessa.

De förslag som lämnas i syfte att åstadkomma ett säkrare samordningsnummer innebär även att vissa skyldigheter och åligganden påförs den enskilde som tilldelas ett samordningsnummer. En enskild som ansöker om tilldelning av samordningsnummer föreslås ska inställa sig personligen

hos Skatteverket. Detta kan antas vara besvärande för vissa. När det gäller personlig inställelse vid folkbokföring och ansökan om identitetskort tar Skatteverket emot besök från allmänhet på servicekontoren som Statens servicecenter ansvarar för. Antalet servicekontor ska utökas för att förstärka den statliga närvaron i hela landet. Om även enskilda som ansöker om tilldelning av samordningsnummer hänvisas till servicekontoren kan denna utökning förbättra tillgängligheten för den enskilde. En enskild som har tilldelats ett samordningsnummer föreslås regelbundet behöva anmäla hos Skatteverket att han eller hon har ett fortsatt behov av numret för att inte personen ska avregistreras. För vissa personer med samordningsnummer föreslås även en skyldighet att anmäla aktuell adress hos Skatteverket. Förslagen bedöms inte få några beaktansvärda negativa konsekvenser för de enskilda.

12.5 Konsekvenser i övrigt

Förslagen bedöms inte i sig medföra några offentligfinansiella effekter eller samhällsekonomiska konsekvenser. På sikt bör dock förslagen leda till en högre grad av korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen och till att förtroendet för folkbokföringen och samordningsnumren ökar. Förslagen ger även bättre kontrollmöjligheter och ökar förutsättningarna för ett korrekt underlag för olika åtgärder och beslut. Förslagen kan därigenom väntas minska risken för felaktigheter i folkbokföringen och att samordningsnummer missbrukas och t.ex. används i bedrägliga syften. Förslagen kan därmed ha en brottsförebyggande effekt. Förslagen bedöms inte ha någon påverkan på möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms inte heller ha några miljömässiga konsekvenser och förväntas inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

18 a §

I paragrafen regleras bl.a. vem som kan tilldelas ett samordningsnummer och vem som är behörig att begära att ett samordningsnummer ska tilldelas. Genom ändringen i *första stycket* klargörs att ett samordningsnummer är en identitetsbeteckning som får tilldelas en person som inte är eller har varit folkbokförd. I ett nytt *andra stycke* införs två nya punkter som anger när ett samordningsnummer får tilldelas. Av *första punkten* framgår den befintliga möjligheten att tilldela samordningsnummer efter begäran från en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer. Den närmare regleringen av vilka som får begära samordningsnummer finns i folkbokföringsförordningen (1991:749). I

andra punkten införs en möjlighet att tilldela samordningsnummer efter egen ansökan av enskild som har en sådan anknytning till Sverige att personen kan antas behöva en identitetsbeteckning. En sådan anknytning kan t.ex. bestå av att den enskilde eller någon annan i familjen 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 under en sammanhängande period som kan antas understiga ett år, eller återkommande under kortare perioder, för t.ex. tillfälliga arbeten eller kortare studier. Möjligheten att ansöka om samordningsnummer bör dock gälla för enskild oavsett medborgarskap. Behovet av en identitetsbeteckning kan även finnas hos t.ex. en tredjelandsmedborgare som är säsongsarbetare i landet eller personer som har flyttat till EU inom ramen för en företagsintern förflyttning (se Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal). Det ankommer på den enskilde att visa att förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer är uppfyllda. Det är tillräckligt att det finns något som objektivt sett talar för behovet av en identitetsbeteckning i Sverige. Det bör inte krävas att det vid tidpunkten för ansökan redan har uppstått ett faktiskt behov av en identitetsbeteckning, utan det är tillräckligt att det utifrån anknytningen till Sverige kan antas att personen kommer att ha ett sådant behov. Den bedömning som ska göras av behovet av identitetsbeteckningen kan alltså även vara framåtsyftande. Detta torde främst bli aktuellt för EES-medborgare som med stöd av den fria rörligheten har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning. Frågan har behandlats i avsnitt 9.2.1.

I *tredje stycket* görs även en följdändring orsakad av förslaget att en enskild ska kunna ansöka om samordningsnummer.

I *fjärde stycket* anges att även 18 § tredje stycket ska tillämpas på motsvarande sätt för samordningsnummer. Därmed införs en möjlighet för Skatteverket att, då det saknas individnummer att tilldela för en viss födelsetid, i stället för födelsedagen ange en närliggande dag i samma månad vid tilldelning av samordningsnummer. Skälen för förslaget redovisas i avsnitt 9.8.

18 c §

Den nya paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer. Det kan bl.a. handla om de krav som ska ställas på identifiering av en person som ansöker om samordningsnummer eller för vilken samordningsnummer ska begäras.

Bemyndigandena gäller dock inte i fråga om personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Övervägandena finns i avsnitt 9.9.

22 a §

Den nya paragrafen möjliggör för Skatteverket att avregistrera personer som tilldelats ett samordningsnummer från folkbokföringsdatabasen. En sådan möjlighet finns redan när det gäller personer som är folkbokförda. Genom ändringen blir det på motsvarande sätt möjligt för Skatteverket att avregistrera uppgifter som är kopplade till ett samordningsnummer. Mottagare av folkbokföringsuppgifter blir härigenom uppmärksammade på att det samordningsnummer som är kopplat till uppgifterna inte utan ytterligare kontroll bör användas i samhället i fortsättningen.

Förutsättningarna för att en person som har tilldelats ett samordningsnummer ska kunna avregistreras skiljer sig från vad som gäller vid avregistrering av folkbokförda. Om det inte finns ett fortsatt behov av samordningsnumret ska en avregistrering enligt *första stycket* göras vid utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades. Bestämmelsen innebär en presumtion för avregistrering efter att den angivna tiden förflutit. Presumtionen bryts dock om den enskilde eller den som kan begära tilldelning av samordningsnummer anmäler hos Skatteverket att det finns ett fortsatt behov av numret. En sådan anmälan måste därefter göras vart femte år för att inte avregistrering ska ske.

Av *andra stycket* framgår att om en anmälan om ett fortsatt behov av numret görs av en person som har tilldelats ett samordningsnummer efter begäran av en myndighet eller annat organ, ska förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan vara uppfyllda för att undvika avregistrering. Det innebär bl.a. att den enskilde alltjämt ska ha en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas ha ett behov av en identitetsbeteckning och att en förnyad identitetskontroll görs.

Enligt *tredje stycket* ska Skatteverket också besluta om avregistrering när det finns särskilda skäl för det. Det kan ske inom femårsperioden men även efteråt i de fall någon avregistrering inte skett. Särskilda skäl kan exempelvis föreligga i situationer då någon har tilldelats flera samordningsnummer eller då Skatteverket erfarit att samordningsnumret tilldelats på felaktiga grunder, t.ex. med falska identitetsuppgifter som grund. Särskilda skäl kan även föreligga om personen t.ex. har avslutat en tillfällig tjänstgöring och lämnat landet men också om personen är avliden.

Övervägandena finns i avsnitt 9.5.

22 b §

Enligt paragrafen, som är ny, får den som har tilldelats ett samordningsnummer och som har avregistrerats enligt 22 a §, ansöka om att avregistreringen ska upphävas. En sådan ansökan får även göras av en myndighet eller ett annat organ som kan begära tilldelning av samordningsnummer.

Enligt *andra stycket* ska en begäran eller ansökan om ett nytt samordningsnummer för en person som har avregistrerats anses som en ansökan om upphävande av avregistreringen.

Av *tredje stycket* framgår att Skatteverket ska besluta om att upphäva avregistreringen om förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer är uppfyllda. Vilka dessa förutsättningar är beror på vilken part som väckt frågan hos Skatteverket. Bestämmelsen innebär därför att om en enskild ansöker om att en avregistrering ska upphävas har Skatteverket

att pröva om förutsättningarna för att tilldela ett samordningsnummer efter egen ansökan är uppfyllda, dvs om personen har en sådan anknytning till Sverige som gör att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning. Om ansökan däremot kommer från en myndighet eller annat organ blir Skatteverkets prövning mer begränsad då det är den begärande myndigheten som har ett fortsatt behov av numret för att hantera den enskilde. Det måste dock inte vara samma myndighet som en gång begärde numret som nu ser ett behov. För att en ansökan ska medges förutsätts även att den identitetskontroll som krävs för tilldelning av samordningsnummer genomförs på nytt. När en ansökan om upphävande görs av en enskild innebär det alltså bl.a. att den enskilde ska personligen inställa sig hos Skatteverket medan kontrollen vid en ansökan av myndighet eller annat organ kommer ske på motsvarande sätt som vid tilldelning efter begäran av en sådan aktör. Skatteverkets beslut om att upphäva en avregistrering innebär inte att ett nytt samordningsnummer tilldelas utan personen kommer att behålla sitt sedan tidigare tilldelade nummer.

Ett beslut om att upphäva en avregistrering innebär inte att personen inte kan bli avregistrerad på nytt. Samordningsnumret ska vid tillämpningen av 22 a § första stycket anses ha tilldelats genom beslutet om upphävande. Personen kan därför avregistreras på nytt vid utgången av det femte kalenderåret efter det år Skatteverket beslutade om upphävandet. Skatteverket kan också, inom denna nya period, besluta om ny avregistrering om det föreligger särskilda skäl för det.

Skälen för förslagen redovisas i avsnitt 9.6.

27 a §

Av paragrafen, som är ny, följer av *första stycket* att en person som har tilldelats ett samordningsnummer men inte har sin aktuella adress registrerad i folkbokföringsdatabasen ska anmäla uppgift om adressen till Skatteverket. Med aktuell adress avses den adress, i Sverige eller i utlandet, där den enskilde kan nås per post som sänds till honom eller henne. Det är viktigt att de uppgifter som registreras om personer som tilldelats samordningsnummer är korrekta och bestämmelsen innebär en skyldighet för den enskilde att anmäla när uppgift om adress ändras.

I *andra stycket* görs vissa undantag från anmälningsskyldigheten. I *första punkten* undantas en person som har tilldelats ett samordningsnummer om det råder osäkerhet om personens identitet. Härigenom undantas samordningsnummer som tilldelats efter begäran enligt 5 a § andra stycket 1–4 folkbokföringsförordningen (1991:749). I *andra punkten* undantas personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall från anmälningsskyldigheten.

Skälen för förslagen redovisas i avsnitt 9.7.

27 b §

Av paragrafen, som är ny, följer att en person som har tilldelats ett personnummer enligt 18 b § eller den myndighet eller annat organ som begärt tilldelning av ett samordningsnummer får begära att Skatteverket ändrar den adress som är registrerad i folkbokföringsdatabasen.

Skälen för förslagen redovisas i avsnitt 9.7.

32 c §

Paragrafen, som är ny, reglerar den underrättelseskyldighet som länge återfunnits i 2 § folkbokföringsförordningen (1991:749). Av paragrafens *första stycke* framgår att en skyldighet att underrätta Skatteverket inträder om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen är oriktig eller ofullständig. Även om det är ett lågt ställt krav för att underrättelse ska lämnas bör det i vart fall finnas visst fog för att uppgifterna i folkbokföringen är felaktiga. Underrättelseskyldigheten har utvidgats och omfattar nu inte enbart uppgift om en persons adress. Av bestämmelsen framgår även vilka aktörer som omfattas av underrättelseskyldigheten. Genom den nya bestämmelsen har skyldigheten utvidgats till att omfatta samtliga myndigheter. Begreppet myndighet omfattar såväl statliga som kommunala myndigheter, dvs. myndigheter i regioner och kommuner.

Underrättelseskyldigheten är enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) sekretessbrytande och innebär att en aktör kan lämna uppgifter som omfattas av sekretess i den egna verksamheten vidare till Skatteverket. Det kan dock finnas situationer då en underrättelse inte bör lämnas till Skatteverket. Det har därför i paragrafens *andra stycke* införts en möjlighet att låta bli att lämna underrättelse om särskilda skäl talar mot det. Särskilda skäl kan exempelvis föreligga om det är uppenbart att den adress en person har är tillfällig eller av annat skäl inte ska registreras i folkbokföringen. Det kan även finnas situationer där den enskilde, vars uppgifter det gäller, befinner sig under särskilt utsatta förhållanden och konsekvenserna av en underrättelse till Skatteverket riskerar att bli väldigt allvarliga för den enskilde. Den utlämnande aktören ska dock alltid iaktta att inte fler uppgifter än nödvändigt lämnas. Särskilda skäl kan även finnas för bl.a. Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten i samband med en pågående brottsutredning. Det kan även finnas vid handläggning av vissa mål och ärenden i domstol.

Skälen för förslagen redovisas i avsnitt 8.3.2.

39 §

Av paragrafens *andra stycke* framgår att beslut om fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra i personnummer inte får överklagas. Genom ändringen i samma stycke kommer överklagandeförbudet även att gälla för individnummer och kontrollsiffra i samordningsnummer. Förbudet att överklaga gäller även för beslut om tilldelning av samordningsnummer efter begäran av myndighet eller annat organ samt beslut om upphävande av avregistrering efter ansökan av den som kan begära tilldelning av samordningsnummer. Beslut om tilldelning av samordningsnummer efter ansökan av enskild, beslut om avregistrering och upphävande av avregistrering efter ansökan av enskild överklagas av en enskild utan begränsning till en viss tid hos Förvaltningsrätten i Stockholm enligt 38 och 40 §§.

Skälen för förslagen redovisas i avsnitt 9.10.

40 §

Genom ändringen i *första stycket* klargörs att även den som inte är folkbokförd kan överklaga andra beslut av Skatteverket som gäller denne än som anges i 39 §.

Skälen för förslagen redovisas i avsnitt 9.10.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkten 1

Ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2021.

Punkten 2

Genom denna övergångsbestämmelse regleras att den som har tilldelats ett samordningsnummer före år 2016 anses ha tilldelats numret den 1 januari 2016. Det innebär att han eller hon ska avregistreras vid utgången av år 2021, om inte den enskilde eller den som kan begära tilldelning av samordningsnummer anmäler att det finns ett fortsatt behov av numret. För personer som tilldelats samordningsnummer därefter finns inte någon övergångsbestämmelse och tiden för avregistrering räknas därför från tiden för när numret tilldelades.

13.2 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 *nionde punkten* innebär att vissa uppgifter läggs till i uppräkningen av uppgifter som får behandlas i SPAR. Genom ändringen får SPAR innehålla samtliga grunder för avregistrering från folkbokföringen. SPAR får även innehålla uppgift om avregistrering av personer som tilldelats samordningsnummer och upphävande av sådan avregistrering. I första stycket införs även en ny *trettonde punkt* som innebär att även uppgift om vilket år ett samordningsnummer tilldelats får behandlas i SPAR. Skälen för förslagen redovisas i avsnitt 10.

5 §

Genom ändringen regleras att uppgift om vilket år ett samordningsnummer tilldelades hämtas från folkbokföringsföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Skälen för förslagen redovisas i avsnitt 10.

Ikraftträdandebestämmelse

Ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2021.

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

2 kap. 3 §

Genom ändringen i *trettonde punkten* får Skatteverket möjlighet att i folkbokföringsdatabasen behandla uppgifter om samtliga grunder för avregistrering från folkbokföringen. Skatteverket får även möjlighet att behandla uppgift om avregistrering av personer som tilldelats samordningsnummer och upphävande av sådan avregistrering. Skälen för förslagen redovisas i avsnitt 9.11.

Ikraftträdandebestämmelse

Ändringen ska träda i kraft den 1 januari 2021.