



Datum  
2021-10-13  
Adress  
August Palms Plats 1  
Diarienummer  
STK-2021-994

## Yttrande

Till  
Finansdepartementet

### **Remiss från Finansdepartementet - Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57) Fi2021/02516**

#### **Sammanfattning**

Malmö stad välkomnar betänkandet. Folkbokföringen är ett av många statliga ansvar som påverkar landets kommuner och utredningens förslag bedöms på ett övergripande plan ge kommunerna generellt bättre förutsättningar att utföra sitt uppdrag. Förslagen i betänkandet bedöms öka tillförlitligheten i uppgifterna och därmed underlätta myndighetsutövning och ge ökade möjligheter till att förebygga bidragsbrott.

En viktig dimension i utredningen är den som handlar om relationen mellan personlig integritet och kontroll. Malmö stad bedömer här att förslagen överlag är proportionerliga, i synnerhet eftersom det handlar om att upprätthålla lag och ordning och möjligheterna att se till att olika former av bistånd hamnar hos den som har rätt till det. Malmö stad ser dock att staten behöver göra en mer utvecklad analys av konsekvenserna för landets kommuner då dessas verksamhet i hög utsträckning kommer att påverkas av ett införande av förslagen i utredningen. Landets kommuner behöver också full kostnadstäckning i de fall kostnader uppstår som en följd av förslagen i utredningen.

#### **Yttrande**

Malmö stad vill avge följande yttrande kring betänkandet och de förslag som lämnas i utredningen:

#### **Generella synpunkter**

Malmö stad välkomnar betänkandet. Folkbokföringen är ett av många statliga ansvar som påverkar landets kommuner och utredningens förslag bedöms på ett övergripande plan ge kommunerna generellt bättre förutsättningar att utföra sitt mångsidiga och ofta komplexa uppdrag. Förslagen i betänkandet bedöms öka tillförlitligheten i uppgifterna i folkbokföringsdatabasen och därmed underlätta myndighetsutövning och ge ökade möjligheter till att förebygga bidragsbrott.

En viktig dimension i utredningen är den som handlar om relationen mellan personlig integritet och kontroll. Malmö stad bedömer att förslagen överlag är proportionerliga, i synnerhet eftersom det handlar om att upprätthålla lag och ordning och möjligheterna att se till att olika former av bistånd hamnar hos den som har rätt till det. I förlängningen handlar detta om att bibehålla legitimiteten hos medborgaren för våra gemensamma transfererings-, bidrags- och försäkringssystem. Malmö stad instämmer i utredningens uppfattning att det finns ett behov av att se över möjligheterna till en mer sammanhållen identitetsförvaltning och ett ökat samarbete mellan myndigheter i identitetsfrågor.

För en universitetsstad som Malmö är det glädjande att utredningen tar upp även studenter och vikten av att uppgifter i folkbokföringen stämmer när det gäller denna ofta rörliga grupp. Rätt uppgifter i folkbokföringen – för studenter såväl som för andra – är en förutsättning för att landets kommuner ska ha rätt statistiska uppgifter och kunna presterar goda planeringsunderlag.

Sammantaget ställer sig således Malmö stad principiellt positiv till utredningens inriktning och förslag. Utredningen behöver dock kommenteras samlat ur ett antal perspektiv vad gäller konsekvenser för landets kommuner. Mer om detta finns längre fram i yttrandet och i det avsnittet ingår en efterlysning av en större tydlighet i en eventuell framtida lagtext när det gäller användningen av begreppet ”myndighet” och vilka som ingår i detta begrepp. Malmö stad utgår dock ifrån att landets kommuner räknas som myndigheter även i detta sammanhang och synpunkterna i yttrandet är baserade på detta antagande.

## **Synpunkter på betänkandets olika delar**

### 7. Biometri

I utredningen framkommer att Skatteverkets mest kritiska punkt i identitetsförvaltningen återfinns i etableringsstadiet (det vill säga när en persons identitet ska fastställas). Malmö stad instämmer i förslagen som innebär att den som anmäler flytt till Sverige personligen ska inställa sig hos Skatteverket för identitetskontroll samt att Skatteverket ska kunna kontrollera biometriska uppgifter om sådana finns lagrade i de handlingar som ska överlämnas vid en identitetskontroll. Malmö stad delar bedömningen att en skyldighet att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck bör regleras i lag.

I utredningen föreslås även en utökad användning av lagrade biometriska uppgifter i identitetshandlingar för att motverka identitetsrelaterad brottslighet och felaktiga utbetalningar. Som tidigare nämnts bedömer Malmö stad att utredningens förslag överlag är proportionerliga.

### 8. Informationsutbyte

Malmö stad ser positivt på den föreslagna utökade befogenheten för Skatteverket att inhämta uppgifter från andra myndigheter och att utlämnandet av information bör ske med hjälp av medium för automatiserad behandling. Kommunen är även positiv till förslaget om skyldighet för myndigheter att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift om en person med identitetsnummer eller samordningsnummer är oriktig eller ofullständig.

10-16. Samordnings- och identitetsnummer

När det gäller samordningsnummer och identitetsnummer välkomnar Malmö stad särskilt det faktum att alla asylsökande – förutom personer med uppenbart ogrundade skäl – kan få ett samordningsnummer och i vissa fall identitetsnummer. Det är ett behov som länge varit synligt och som staden lyft under flera år. Asylsökande personer är ofta i kontakt med många olika myndigheter och aktörer i väntan på beslut om uppehållstillstånd. Malmö stad delar utredningens bedömning att förslagen skulle underlätta myndigheternas verksamhet, öka spårbarheten och möjligheten att utbyta information samt underlätta avsevärt för den enskilde själv, särskilt vid möjlighet att tilldelas ett identitetsnummer. Malmö stad tillstyrker förslagen om att Migrationsverket ska begära ett samordningsnummer till den som söker asyl och att Skatteverket ska tilldela ett sådant (s. 565-566). Malmö stad anser att det är bra att samordningsnumret kan tilldelas i ett så tidigt skede att det också kan anges på uppehållstillståndskortet. Malmö stad anser att en tydlig reglering gentemot banker behövs för att säkerställa att de godkänner samordningsnummer för att öppna ett bankkonto.

Ett förbättrat system för samordningsnummer och i vissa fall möjlighet för asylsökande att få identitetsnummer har för kommunen fördelar framförallt kopplat till skolan och överföring av information vid exempelvis byte av skola. Det är också värdefullt för kommunen i planering och uppföljning att bättre kunna följa en person från det att hen anländer till Sverige och efter ett eventuellt positivt beslut på uppehållstillstånd och tilldelning av personnummer. Utredningens förslag kan också innebära ökad patientsäkerhet med bättre möjligheter till adekvat och sammanhängande vård för asylsökande och nyanlända. Detta kan ge indirekta positiva effekter på nyanländas etablering vilket är värdefullt för kommunen.

Malmö stad ser fördelar med förslaget med identitetsnummer och förändrat samordningsnummer för kommunens verksamheter. Utredningen tar upp avsaknaden av en gemensam identitetsbeteckning för asylsökande och detta utgör en svårighet exempelvis vid hantering av plats i förskola. Den pågående digitaliseringen innebär bland annat att kommunikationen med vårdnadshavare i vissa fall kommer att ske via digitala kanaler med krav på digital identifikation. Vårdnadshavare utan personnummer kommer att stå utanför denna hantering, vilket minskar likvärdigheten i förskolan. Malmö stad menar att förslagen i utredningen skulle kunna underlätta kommunens hantering av dessa frågor.

Malmö stad ser positivt på såväl förslaget om ett nytt identitetsnummer som är säkrare, mer pålitligt och mer användbart än dagens samordningsnummer som på förslaget om ett säkrare system för samordningsnummer. Osäkerheten kring dagens samordningsnummer är en försvårande faktor vid exempelvis handläggning av ansökningar till utbildning i gymnasieskolan. En systematisering och ökad tillförlitlighet i identitetsnumren skulle underlätta flera arbetsmoment i kommunens hanteringssystem.

Slutligen ser Malmö stad ett stort behov av kommunikationsinsatser i samband med ett eventuellt införande av utredningens förslag kring samordnings- och identitetsnummer. Malmö stad föreslår här riktad information till myndigheter och andra aktörer för att säker-

ställa att förslagen efterlevs i myndighetsutövningen och det praktiska beslutsfattandet men också bred information i samhället om innebörden av samordnings- och identitetsnummer.

### **Barnperspektiv och jämställdhet**

#### Barnperspektiv

För att barnets rätt så långt möjligt ska säkras ser Malmö stad det som angeläget att uppgifter gällande dess identitet, bosättning och familjerättsliga förhållanden stämmer överens med verkliga förhållandet. Detta är en förutsättning för att olika samhällsfunktioner ska få ett korrekt underlag för beslut och åtgärder för barnets säkerhet och tillgång till utbildning och hälsa. Malmö stad vill här poängtera vikten av det sker en noggrann utredning innan ett barn avregistreras från folkbokföringen som försvunnen.

#### Jämställdhet

Utredningen beskriver att författningsförslagen är könsneutralt utformade och förväntas inte få några negativa konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor. Malmö delar den beskrivningen och bedömer att förslagen medför en tydlighet för enskildas rättigheter och skyldigheter vilket också kan vara gynnsamt ur ett jämställdhetsperspektiv.

### **Behov av en mer utvecklad bedömning av konsekvenser för kommunerna**

Som framkommit delar Malmö stad utredningens uppfattning att en förutsättning för att olika samhällsfunktioner ska ha ett korrekt underlag för beslut och åtgärder är att uppgifterna i folkbokföringen speglar befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden. Malmö stad delar också uppfattningen att kvalitetsbrister i folkbokföringen kan få stora spridningseffekter i form av identitetsrelaterad brottslighet och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

I ljuset av denna hållning i utredningen är det förvånande att den inte innehåller en mer utvecklad analys av konsekvenser för landets kommuner. Malmö stad bedömer att ett flertal av förslagen i utredningen bedöms direkt beröra eller ha en inverkan på den kommunala verksamheten. Mot bakgrund av vistelsekommunens yttersta ansvar kommer landets kommuner regelbundet ha kontakt med personer som kan antas komma att omfattas av de förslag avseende samordnings- och identitetsnummer som utredningen presenterar. Dessutom sker rent allmänt stora delar av de kontakter enskilda har med samhället på kommunal nivå. Malmö stad vill här peka på följande områden där staten bör ta fram sådana konsekvensbeskrivningar innan man går vidare med förslaget:

#### Om användningen av myndighetsbegreppet

I det *Förslag till lag om identitetsnummer och samordningsnummer* som presenteras i utredningen (sida 41f) föreslås bestämmelser i 1 och 7 §§ som innebär att Skatteverket får tilldela en person ett identitetsnummer respektive samordningsnummer *på begäran av en myndighet*. Malmö stad ser det som önskvärt att utredningen tydligare fört resonemang och vid behov preciserat om begreppet myndighet avser myndigheter generellt (statliga och kommunala) eller om begreppet avser ett antal definierade myndigheter – exempel är förslag formulerat på s. 436 och föreslagen lagtext (s. 41f). I folkbokföringsförordningen (1991:749) preciseras att *statliga myndigheter* får begära tilldelning av samordningsnummer. Malmö stad tolkar detta som att förslaget om tilldelning av identitetsnummer inte kommer omfatta att så kan ske på begäran från

en kommunal instans. Om myndighetsbegreppet ska tolkas exklusivt som att det är statliga myndigheter som tilldelar samordningsnummer bedömer Malmö stad att det ska förtydligas i lagtexten.

I det förslag som lämnas avseende utformning av lagtexten omnämns ej specifikt vilka myndigheter som avses i 4 kap. 1 § kring underrättelse- och anmälningsskyldighet. Malmö stad bedömer att det bör tydliggöras vilka myndigheter som berörs – om det är samtliga myndigheter i Sverige eller bara vissa – och att detta skrivs ut i klartext.

Sammanfattningsvis vill Malmö stad här betona att det är av yttersta vikt att ansvar och befogenheter är tydligt definierade – detta gäller naturligtvis all myndighetsutövning men kanske särskilt vid förslag till ny lagstiftning och i synnerhet när det handlar om känsliga uppgifter. Angelägenheten förstärks av det faktum att landets kommuner – bland annat i ljuset av sina många och mångsidiga kontakter med enskilda – blir helt centrala när det gäller att skapa legitimitet hos och förtroende för samhällets offentliga institutioner.

#### Om behovet av samverkan mellan myndigheter

Malmö stad vill framhålla vikten av ett ökat samarbete mellan myndigheterna genom att – i enlighet med utredningens förslag – underrättelseskyldigheten breddas till att gälla statliga och kommunala myndigheter. Innan en sådan skyldighet införs behöver dock staten göra en närmare analys av de kostnader som förslaget kan innebära för kommunerna och då också ta hänsyn till de kompetensutvecklingsinsatser kommunerna behöver göra på kort sikt. Vidare bör staten ta ansvaret för att dessa eventuella förändringar av underrättelseskyldigheten får genomslag i de statligt anordnade utbildningarna av socionomer, lärare, förskollärare med flera yrkesgrupper.

Malmö stad konstaterar också att utredningens anda och konkreta förslag harmonierar väl med handlingsplanen ”Att förebygga och hantera ekonomisk brottslighet och oegentligheter i välfärden” som antogs av Malmö kommunstyrelse i augusti 2020. I handlingsplanen är samverkan med berörda myndigheter en förutsättning för att effektivt kunna motverka ekonomisk brottslighet i välfärden. Ett redan pågående samarbete är Skatteverkets uppdrag att tillsammans med åtta frivilliga kommuner – varav Malmö är en – inrätta ett pilotprojekt för att utreda omfattningen av problemet med felaktig folkbokföring och utveckla metoder och arbetssätt för att åtgärda felaktigheter. Pilotprojektet ska bedrivas i områden där Skatteverket och kommunerna bedömer att problematiken, med tonvikt på trångboddhet och otillåten handel med hyreskontrakt, är eller kan antas vara särskilt förekommande. Skatteverket ska dra nytta av erfarenheter och samverkansformer från arbetet med uppdraget att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet (Fi2020/02991).

#### Om införande av sekretessbrytande uppgiftsskyldighet

Malmö stad välkomnar förslaget att införa en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet i lag för myndigheter (jfr avsnitt 8.4). Detta bedöms medföra en effektivisering av handläggningen och bedöms också leda till en ökad rättssäkerhet när det tydligt framgår av lagen vilka uppgifter som ska överlämnas.

Utredningen har behandlat frågan om hur gammal en person måste vara för att kontroll av biometriska uppgifter i handlingar ska kunna ske. Utredningen har redogjort för skälen till att man valt att lägga gränsen vid sex år (s. 243 f). Utredningen besvarar dock inte frågan om vilka konsekvenser gränsen kan medföra för enskilda och hur man har kommit fram till att den är förenlig med principen om barnets bästa (jfr s. 647-648). Eftersom landets kommuner står för en stor del av ett barns kontakter med samhället är det angeläget att staten framöver presenterar en tydligare beskrivning av reella och möjliga konsekvenser för landets kommuner i dessa avseenden. Behov av konsekvensbeskrivningar kan för övrigt generaliseras och låtas omfatta alla kontakter och all uppgiftshantering som förekommer i kommunerna.

*Om förändringar i kommunernas IT-system utifrån utredningens förslag*

I utredningen framgår det att förslagen om ett nytt identitetsnummer kan komma att medföra relativt höga omställningskostnader för anpassning av IT-system. Därutöver bedömer utredningen också att omställningarna kommer att kräva stora utbildningsinsatser. Förslagen medför, enligt utredningen, betydande kostnader som kan behöva finansieras genom ökade anslag till myndigheterna. Bilden av möjliga omställningar kan utvidgas till att omfatta också annan IT-baserad hantering av känsliga uppgifter. Malmö stad vill här framhålla att landets kommuner behöver full kostnadstäckning för förändringar i IT-miljön så att de ska ha ordentliga förutsättningar att bidra till förverkligandet av förslagen i utredningen. Malmö stad planerar att bevaka frågan och invänta ett besked från staten kring vilka konkreta förändringar som blir aktuella och hur dessa ska hanteras.

*Om hur informationsutbyte, dataanalyser och urval kan påverka kommunen*

I avsnitten om informationsutbyte, dataanalyser och urval i folkbokföringen presenteras förslag kring vilka staten behöver klargöra vilken påverkan dessa kan antas ha på landets kommuner. Malmö stad bedömer förslagen som presenteras i avsnitt 8. *Informationsutbyte* som rimliga men har svårt att analysera de vidare konsekvenserna då förslagen i efterföljande avsnitt 9. *Dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamhet* som bland annat innebär att de sekretessbrytande regler från förslagen i avsnitt 8 också ska avse analys- och urvalsverksamhet (s. 338). I likhet med de eventuella förändringarna i IT-miljön planerar Malmö stad att bevaka frågan och invänta ett besked från staten kring vilka konkreta förändringar som blir aktuella och först hur dessa ska hanteras. Landets kommuner kan här behöva beakta ett övergripande rättsligt perspektiv på förslagen och på den påverkan dessa kan antas ha på den kommunala verksamheten och på kommunernas invånare.

Ordförande

\_\_\_\_\_  
Karin Stjernfeldt Jammeh  
\_\_\_\_\_

Sekreterare

\_\_\_\_\_  
Anna-Lena Alnerud  
\_\_\_\_\_

Moderaterna och Centerpartiet lämnar in ett gemensamt särskilt yttrande.

Sverigedemokraterna lämnar in ett särskilt yttrande.