

Datum
2021-10-06

Diariernr
KST 2021/229

Ert datum
2021-06-28

Ert diariernr
Fi2021/02516

Finansdepartementet

Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer SOU (2021:57)

Kammarrätten, tillika Migrationsöverdomstolen, tillstyrker i huvudsak utredningens förslag med följande synpunkter.

13 a § folkbokföringslagen (1991:481)

I betänkandet föreslås en ny bestämmelse i folkbokföringslagen som möjliggör för Skatteverket att interimistiskt ändra en persons folkbokföringsadress, om det är sannolikt att personen är felaktigt folkbokförd på en fastighet eller lägenhet och detta innebär olägenheter för någon annan som är folkbokförd på samma fastighet eller lägenhet eller som äger eller hyr fastigheten eller lägenheten. Enligt förslaget får Skatteverket även tillfälligt folkbokföra en person bl.a. i en annan kommun (s. 170). Kammarrätten anser att detta kan vara en effektiv åtgärd för att motverka att personer avsiktligt folkbokför sig på en annan adress än där de borde vara folkbokförda. Kammarrätten konstaterar dock att förslaget även träffar fall där någon av misstag felaktigt folkbokför sig hos någon annan, t.ex. genom att ange fel lägenhetsnummer. Att tillfälligt ändra en persons folkbokföring till en annan kommun kan få konsekvenser för bl.a. beskattning och tillgång till sjukvård och barnomsorg. Om den person som ändringen avser faktiskt tillbringar sin dygnsvila i den kommun som tills vidare bedöms vara felaktig kan det alltså medföra olägenheter för denne. Kammarrätten anser att det finns anledning att beakta även dessa förhållanden vid bedömningen av om utredningens förslag i denna del är proportionerligt.

Postadress

Box 2302
103 17 Stockholm

Besöksadress

Birger Jarls Torg 5

Telefon

08-561 690 00

E-post: kammarrattenistockholm@dom.se

Internet: www.kammarrattenistockholm.domstol.se

21 § folkbokföringslagen

I betänkandet föreslås att tvåårsfristen i 21 § folkbokföringslagen tas bort och att den som saknar känd hemvist i stället direkt ska avregistreras som försvunnen. Anledningen till att Skatteverket inte lyckas knyta en person till en viss bosättning är ofta att den enskilde inte medverkar i en bosättningsutredning (s. 178). Utredningen bedömer att tvåårsfristen inte fyller något egentligt behov eftersom den enskilde är oförhindrad att när som helst kontakta Skatteverket och bli folkbokförd där han eller hon spenderar sin huvudsakliga dygnsvila. Enligt utredningen skulle en avregistrering således kunna vara handlingsdirigerande för den enskilde. Kammarrätten vill i sammanhanget föra fram att det även kan förekomma fall där en enskild inte *förmår* att medverka i en bosättningsutredning och att även detta bör beaktas.

32 a § andra stycket folkbokföringslagen

Utredningen föreslår i en ny bestämmelse i 32 a § andra stycket folkbokföringslagen att Skatteverket, om det finns särskilda skäl, får besluta om kontrollbesök avseende en fastighet eller lägenhet för att kontrollera bosättningsförhållandena på platsen. Skatteverket får enligt förslaget vid besöket begära att de personer som befinner sig i fastigheten eller lägenheten lämnar uppgift om sin identitet. Som utredningen konstaterar har de närvarande personerna dock inte någon skyldighet att legitimera sig (s. 166). Om så inte heller sker leder utredningens förslag inte till någon rättsföljd för de närvarande personerna. Kammarrätten ifrågasätter därför om den föreslagna nya bestämmelsen uppfyller grundläggande krav på proportionalitet eftersom åtgärden, i en situation som beskrivits ovan, inte kan antas leda till det avsedda resultatet, nämligen att bidra till att en korrekt folkbokföringsdatabas upprätthålls (jfr Skatteverkets synpunkter på s. 161).

Uppgiftsskyldighet för vissa myndigheter

Kammarrätten delar utredningens bedömning att det bör införas bestämmelser om uppgiftsskyldighet för myndigheter som regelmässigt lämnar ut information för folkbokföringsändamål på begäran av Skatteverket (s. 269). Utöver de myndigheter som nämns i betänkandet anser kammarrätten att det inom socialtjänstens områden kan finnas behov av regelmässigt informationsutbyte, vilket bör uppmärksammas i den fortsatta beredningen. Kommunala myndigheter kan bl.a. ha kännedom om var en person vistas eller ha tillgång till annan information som kan vara relevant för folkbokföringen.

Biometriska uppgifter ska förstöras

I betänkandet föreslås att Skatteverket ska kunna kontrollera biometriska uppgifter i t.ex. ett pass genom att innehavaren av handlingen på begäran ska låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta fingeravtryck och en bild i digitalt format av ansiktet. Enligt förslaget ska de biometriska uppgifterna omedelbart förstöras när kontrollen har genomförts. Utredningen bedömer att

sådana biometriska uppgifter är tillgängliga för Skatteverket med tekniska hjälpmedel och att det därmed är fråga om en handling som förvaras hos myndigheten jämlikt 2 kap. 3 och 6 §§ tryckfrihetsförordningen. En sådan handling anses enligt 2 kap. 4 och 10 §§ samma lag som allmän när den har upprättats vilket, enligt utredningen, torde inträffa när det ärende till vilket handlingen är hänförlig har slutbehandlats hos myndigheten. Utredningen bedömer att de biometriska uppgifter som tas fram i samband med kontrollen i praktiken aldrig når stadiet av allmän handling, varför frågan om sekretess inte aktualiseras (s. 258). Kammarrätten anser dock att det inte kan uteslutas att biometriska uppgifter, t.ex. på grund av förbiseende, inte alltid förstörs omedelbart efter genomförd kontroll. Om så inte sker kommer alltså biometriska uppgifter att förekomma i allmänna handlingar utan att sekretess gäller för uppgifterna. En sådan ordning riskerar att leda till att den enskilde lider men om handlingen där uppgiften finns begärs ut. Det kan vidare ifrågasättas om en sådan ordning är förenlig med data-skyddsförordningens bestämmelser om bl.a. integritet och konfidentialitet (se artikel 5.1 f.). Kammarrätten anser därför att ett sekretesskydd för biometriska uppgifter som en myndighet tar fram i syfte att kontrollera den enskildes identitet bör övervägas (jfr Ds 2004:8 s. 25).

Lagen om identitetsnummer och samordningsnummer

I 2 kap. i den föreslagna lagen om identitetsnummer och samordningsnummer regleras tilldelning av nummer. I 3 kap. regleras vilandeförklaring och förnyelse av nummer. I 3 kap. 2 och 3 §§ anges att förnyelse endast får ske om förutsättningarna för tilldelning av samordningsnummer respektive identitetsnummer i 2 kap. är uppfyllda. Kammarrätten noterar att förutsättningarna för tilldelning av nummer även regleras i förordning och i Skatteverkets föreskrifter (se 2 kap. 10 § i lagförslaget). Det kan därför finnas anledning att förtydliga att förutsättningarna för tilldelning även regleras i andra bestämmelser än i lagens 2 kap.

Kammarrätten förordar även att 3 kap. disponeras på samma sätt som 2 kap. så att 3 kap. 2 § avser identitetsnummer och 3 § avser samordningsnummer samt att följdändringar görs i 4 §.

Övergångsbestämmelser

Av övergångsbestämmelserna framgår att personer som tilldelats ett samordningsnummer efter egen ansökan ska tilldelas ett identitetsnummer i samband med ikraftträdandet. Enligt utredningen skulle det för en enskild som tilldelats ett samordningsnummer efter egen ansökan bli svårbegripligt om det krävs en ny ansökan med personlig inställelse för att tilldelas ett identitetsnummer (s. 622). Som också noteras i betänkandet ställs högre krav på identitetskontroll vid tilldelning av identitetsnummer jämfört med vad som enligt dagens reglering gäller för samordningsnummer efter egen ansökan. Den föreslagna övergångsbestämmelsen får till följd att vissa personer kommer att kunna få identitetsnummer, trots att de inte har uppfyllt de krav på identitetskontroll som ställs i lagstiftningen. Kammarrätten avstyrker utredningens förslag i denna del. Att en enskild inte förstår varför han eller hon skulle behöva göra en ny ansökan

med personlig inställelse är, enligt kammarrättens mening, inte ett tillräckligt övertygande argument för att göra avsteg från den identitetskontroll som bedöms vara nödvändig för att säkerställa identiteten vid tilldelning av identitetsnummer. Kammarrätten anser därför att personer som tilldelats ett samordningsnummer efter egen ansökan vid tidpunkten för ikraftträdandet bör uppfylla samtliga krav som föreslås gälla för identitetsnummer för att kunna tilldelas ett identitetsnummer.

Konsekvenser för rättsväsendet

I konsekvensanalysen gör utredningen bedömningen att förslaget med identitets- och samordningsnummer inte torde medföra några ökade kostnader för förvaltningsdomstolarna (s. 641). Samtidigt noterar utredningen att det kan antas att det oftare än tidigare kan bli aktuellt att avslå en begäran om samordningsnummer för att underlaget är bristfälligt och att kravet på personlig inställelse och styrkt identitet för tilldelning av identitetsnummer kommer att medföra fler avslagsbeslut än tidigare (s. 496). Utredningen föreslår även en utökad underrättelseskyldighet för migrationsdomstolarna. Kammarrätten förutsätter att de ekonomiska konsekvenserna för de allmänna förvaltningsdomstolarna – i synnerhet Förvaltningsrätten i Stockholm och Kammarrätten i Stockholm som är forum enligt den föreslagna lagen om identitetsnummer och samordningsnummer – och migrationsdomstolarna beaktas i den fortsatta beredningen.

Detta yttrande har beslutats av kammarrättsrådet, tillika vice ordföranden, Gabriella Loman och kammarrättsrådet Gunilla Berendt. Föredragande har varit tf. assessorn Mårten Garnau.

Gabriella Loman

Gunilla Berendt

Mårten Garnau

Kopia till

Övriga kammarrätter

Hovrätterna

Förvaltningsrätterna under Kammarrätten i Stockholm

Förvaltningsrätten i Göteborg

Förvaltningsrätten i Luleå

Förvaltningsrätten i Malmö

Justitiedepartementet, expeditionschefen och enheten DOM

Domstolsverket

Kammarrättens intranät

Tidningarnas telegrambyrå