

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

(Ert dnr Fi2021/02516)

Inledning

Migrationsverket ser att tilldelning av ett enhetligt nummer kan medföra fördelar för samhället i stort, såväl för offentliga som privata aktörer. Ett samordningsnummer eller identitetsnummer gör det enklare att följa individen genom olika kontakter med det allmänna. Även informationsutbytet mellan exempelvis myndigheter underlättas. För den enskilde som har rätt att stanna i Sverige under en längre period torde ett tilldelat nummer innebära en nytta vid bl.a. myndighetskontakter, kontakt med skola och sjukvård eller i egenskapen av arbetstagar.

Oaktat ovanstående fördelar anser Migrationsverket att utredningen innehåller svagheter som begränsar nyttan av de förslagna åtgärderna. Migrationsverket menar att det finns behov av att kunna spara och jämföra biometri. Som förslaget är utformat löses inte problematiken kring förekomsten av multipla identiteter. Det kommer alltså inträffa att individer registreras in i systemen trots att de redan förekommer under annan identitet. Detta är en brist och ett allvarligt problem när det kommer till bl.a. utbetalningar ur välfärdssystemen.

När det vidare gäller tilldelning av samordningsnummer för asylsökande kommer nyttan att vara begränsad. För närvarande beviljas ungefär en fjärdedel av alla asylsökande uppehållstillstånd. Det innebär att tre fjärdedelar av de asylsökande efter prövning inte kommer ha rätt att vistas i Sverige. Dessutom kommer asylärenden inom en överskådlig framtid i stor utsträckning att kunna avgöras inom sex månader. Den stora majoriteten asylsökande kommer därmed ha rätt att vistas i Sverige under en mycket begränsad tid. Nyttan av ett samordningsnummer skulle både för myndigheter och för de enskilda individerna att vara högst begränsad och samordningsnumret kan istället komma att ge en missvisande bild av

personens anknytning till Sverige. Migrationsverket har inte något direkt behov av samordningsnummer i sin verksamhet.

Migrationsverkets yttrande avser i huvudsak de delar av betänkandet som har påverkan på Migrationsverkets verksamhet. Migrationsverket önskar framföra följande.

Kapitel 7 Biometri

Migrationsverket instämmer i vinsterna med att vid inflyttning till Sverige i ett tidigt skede kunna etablera en unik identitet där biometriska uppgifter ingår som en av komponenterna för identifiering och sedermera även verifiering. Verket vill dock ytterligare understryka svagheten i att bara verifiera identiteten genom att fingeravtryck och fotografi jämförs mot uppgifter som finns lagrade i en id-handling. Tilliten till numren blir inte högre genom ett krav på personlig inställelse om biometrin vid identitetskontrollen endast kan jämföras mot medhavda handlingar. En sådan kontroll utesluter inte att personen redan förekommer under annan identitet och i andra register och multipla identiteter kan därmed inte upptäckas. Detta måste ses som en svaghet i sammanhanget. Det kan nämnas att det hos Migrationsverket finns begränsade möjligheter att kontrollera och säkerställa att en individ inte redan har tilldelats t.ex. ett samordningsnummer. Migrationsverkets kontroll kan i många fall endast ske genom manuella slagningar i olika system, likt vad som beskrivs gällande Skatteverket på s. 368 i betänkandet.

Migrationsverket menar att en möjlighet att lagra och i efterhand kunna kontrollera och jämföra biometri skulle bidra till höjd säkerhet vid både identifiering och identitetskontroller. Migrationsverket stödjer förslaget om att en statlig utredning bör tillsättas för att utreda frågan om en sammanhållen identitetsförvaltning och anser att den utredningen även bör titta närmare på problematiken kring att upptäcka och förhindra multipla identiteter.

I sammanhanget påminns om de skärpta säkerhetskraven på uppehållskort och permanent uppehållskort som tillämpas sedan den 2 augusti 2021.¹ Upphållskort bör därför kunna kontrolleras på samma sätt som uppehållstillståndskorten.

Avsnitt 7.7 Behandling av personuppgifter och bestämmelser om sekretess samt avsnitt 8.1.1 Sekretess mellan myndigheter

Migrationsverket bedömer att betänkandet innehåller grundliga avvägningar kring sekretess och hur den personliga integriteten kan skyddas samt

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1157 av den 20 juli 2019 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utöver rätten till fri rörlighet.

utsattheten för flyktingspionage minskas. Det är viktigt att informationsutbytet mellan Skatteverket och övriga myndigheter säkerställer ett fortsatt skydd av personuppgifterna.

Migrationsverket saknar dock resonemang kring om det finns andra ärenden som berättigar ett förstärkt sekretesskydd gällande uppgifter om den enskildes personliga förhållanden och grunden för tillståndet likt vad som föreslås för asylärenden.

Det är viktigt att Migrationsverkets verksamhet får nödvändigt handlägningsstöd och utbildning för att kunna beställa samordningsnummer med syfte att uppnå så många samordningsnummer med ”säkra uppgifter” som möjligt. Det skulle minska behovet av att kontakta Skatteverket i efterhand för att komplettera och korrigera ofullständiga eller felaktiga uppgifter. Utredningens förslag är i denna del långtgående i och med kraven på att uppgifter om namn, födelsetid och medborgarskap ska vara styrkt för tilldelning av samordningsnummer. Det får inte bli en konkurrens mellan kravet på styrkt information och behovet av samordningsnummer.

I denna del kan slutligen konstateras att utlandsmyndigheternas bistånd med identitetskontroller kommer att falla utanför Migrationsverkets personuppgiftsansvar, även om det arbetet är en integrerad del av migrationsprocessen hos utlandsmyndigheterna. Det är dock bra att det blir ett utpekad personuppgiftsansvar för utlandsmyndigheterna om än på passmyndigheten.

Avsnitt 8.4 Uppgiftsskyldigheter samt avsnitt 8.5 Underrättelseskyldigheter

Behovet av ökat informationsutbyte mellan myndigheter är stort och har funnits länge. Ett författningsstöd för ett rutinmässigt informationsutbyte kommer att minska de utlämnanden som sker med stöd av generalklausulen i 10 kap 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), som för närvarande tillämpas för just detta syfte. Detta kommer troligen även leda till en minskning av antalet förfrågningar från enskilda om att ta del av kopior av beslut och andra handlingar hos Migrationsverket inför sin egen folkbokföring, vilket är positivt.

Det bör emellertid klargöras vad som avses med de olika uppgifter som uppgiftsskyldigheten omfattar. Som exempel bör det förtydligas om även tidigare namn/alias eller ändrade medborgarskapsuppgifter och födelsetider omfattas. Migrationsverket vill lyfta att det är vanligt att det under asylprocessen inkommer information till verket om just ändringar av identitetsuppgifter, namn eller stavning, födelsetid, bostadsadress m.m. Det är inte tydligt i utredningen om avsikten är att Migrationsverket löpande ska överföra sådana inkomna uppgifter och handlingar till Skatteverket.

Oavsett omfattning innebär förslagen en ökad arbetsbörda för Migrationsverket och det bör ingå i utredningen att undersöka vilka tekniska möjligheter det finns för att automatisera överföringen av de uppgifter som kan komma att begäras av Skatteverket. En manuell hantering innebär en större belastning för Migrationsverket.

Det framgår av utredningen att Migrationsverket i vissa avseenden redan har fått utökade möjligheter att få tillgång till uppgifter från bl.a. Skatteverket. I sammanhanget vill dock Migrationsverket framföra att verket inom ramen för sin prövning av identitet och uppehållstillstånd m.m. kan ha behov av mer information än den som återfinns i folkbokföringsdatabasen. Som exempel kan Migrationsverket behöva se Skatteverkets bedömning av identiteten samt underlagen för detta. För att såväl Migrationsverkets som Skatteverkets identitetsbedömningar ska bli så korrekta och välgrundade som möjligt bör utredaren överväga att även införa en skyldighet för Skatteverket att lämna information till Migrationsverket. Denna borde omfatta handlingar eller information som finns tillgänglig hos Skatteverket som har betydelse för utlänningens identitet, familjeförhållanden etc. eller om Skatteverket upptäcker oegentligheter rörande sådana omständigheter.

En författningsreglerad underrättelseskyldighet gentemot Migrationsverket skulle förenkla och effektivisera hanteringen och underlätta Skatteverkets bedömning av sekretessfrågan. Eftersom Migrationsverket kan ha behov av information trots att verket inte har något pågående ärende som rör individen samt att Skatteverket inte har kännedom om vilka handlingar som redan är kända för Migrationsverket bör Skatteverket alltid underrätta Migrationsverket om det inkommer t.ex. en passhandling i ett folkbokföringsärende. Detsamma om Skatteverket vid sin kontroll upptäcker att handlingar som har godtagits av Migrationsverket (äktenskapsbevis, resehandlingar etc.) är förfalskade eller på annat sätt felaktiga så är det av största vikt att Migrationsverket skyndsamt blir underrättad om denna information för att kunna vidta eventuella åtgärder. Sådana omständigheter kan indikera att Migrationsverkets beslut varit felaktigt och kan exempelvis aktualisera ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd. För asylsökande kan blotta förekomsten av en resehandling som inte har uppvisats för Migrationsverket ha avgörande betydelse för verkets bedömning av ett skyddsbehov.

Ett manuellt hanterande tar tid och minskar effektiviteten i myndigheternas arbete, likaså påverkar de långa handläggningstiderna hos myndigheterna individernas möjlighet att få beslut i olika ärenden. Ett rutinmässigt informations-/uppgiftsutbyte mellan myndigheterna bör vara författningsreglerat som utredningen föreslår.

Avsnitt 13.2.5 Rätt att meddela närmare föreskrifter

Utredningen föreslår att Skatteverket får meddela föreskrifter om de krav som ska ställas på identitetskontrollen och hur identitetskontrollen ska utföras praktiskt. Som framgår av betänkandet har frågan om samsyn vid

identitetskontroller även lyfts i tidigare utredningar där det framkommit att det saknas en gemensam syn hos Skatteverket och Migrationsverket i fråga om när en identitet ska anses ha gjorts sannolik eller styrkts och att det saknas en samlad reglering att luta sig mot.² Migrationsverket instämmer i den uppfattningen och anser att en ökad samsyn är viktig för att uppnå så enhetliga och korrekta identitetsbedömningar som möjligt. Därför vore det önskvärt att Skatteverket innan föreskrifter gällande krav på fastställande av identitet beslutas ska samråda med Migrationsverket. En sådan ordning skulle även kunna öka myndigheternas samsyn i identitetsbedömningarna.

Avsnitt 13.3.6 Identitetsbedömningar i olika processer

Migrationsverket delar utredarens uppfattning att Migrationsverket och migrationsdomstolarna inte kan bli bundna av den identitetsbedömning som Skatteverket eller en förvaltningsdomstol tidigare har gjort.

Migrationsverket har ingen invändning mot att identitetsfrågan kommer att utredas och bedömas i olika sammanhang och processer och inte heller mot att Skatteverket har ansvar för att utföra identitetsbedömningen i folkbokföringsärenden. Migrationsverket vill i denna del återigen betona vikten av att verket måste kunna göra en oberoende bedömning av identiteten och inte vara bunden av Skatteverkets bedömning.

Migrationsverket tar ställning till den asylsökandes identitet först i samband med beslut i frågan om uppehållstillstånd. Identitetsutredningen görs parallellt med asylutredningen och handlingar inkommer och åtgärder genomförs allteftersom utredningen pågår. Migrationsverket bedömer en handlingens bevisvärde utifrån handlingens kvalitet och tillförlitlighet men även utifrån den asylsökandes berättelse eller övriga omständigheter som kan bidra till en sänkt eller ökad tillförlitlighet. Det kan därmed förekomma situationer där Migrationsverket vid fastställande av identitet kan komma att tillskriva en handling en annan tillförlitlighet än Skatteverket samt situationer där myndigheterna har tillgång till olika handlingar som underlag i sin bedömning. Migrationsverket kan ofta komma att ha mer information än Skatteverket genom sökningar i olika system och register³. Vidare har Migrationsverket tillgång till specifik landinformation, såväl genom Lifos rättsdatabas som genom möjligheten att be landanalytiker kontrollera specifika uppgifter om t.ex. resehandlingar utifrån den asylsökandes egna berättelser. Även detta gör att verket kan komma till en annan bedömning av en handlingens tillförlitlighet.

Migrationsverket har dessutom möjlighet att inhämta äkthetsbedömningar från verkets id-granskningsenhet med ID-expertter samt förtroendeadvokater

² Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37), s. 300.

³ Exempelvis genom sökning i Schengens informationssystem SIS (så småningom European Search Portal) som gör kontroller av biometrin i Europeiska in- och utresesystemet EES (Entry-Exit-System), Europeiska systemet för reseuppgifter och resetillstånd ETIAS (European Travel Information and Authorisation System), ETIAS Watchlist, VIS, Ecris-TVN, Europol och Interpol.

och andra ID-experter knutna till utlandsmyndigheterna. Slutligen kan verket också verifiera identiteter genom kontakt med andra EU-länder, som personen besökt eller vistats i samt genomföra språkanalys och kunskapsanalys.

Sammantaget är det troligt att Migrationsverket och Skatteverket kan komma till olika slutsats när det gäller en handlings tillförlitlighet. Det är av största vikt att det säkerställs att Migrationsverket har fortsatt möjlighet att göra en oberoende bedömning av identiteten.

Avsnitt 13.5 Identitetsnumrets utformning

Migrationsverket instämmer i fördelarna med att samordningsnumret inte ändras trots att identitetsuppgifterna korrigeras. Ett informationsbärande nummer, likt det föreslagna samordningsnumret, kan emellertid lockas att ge högre tillit än det har, särskilt vid en manuell hantering där information kan tas direkt från numret. Ett samordningsnummer som tilldelats en asylsökande kommer vanligtvis innehålla osäkra identitetsuppgifter. Detta innebär att informationen om födelsetid som framgår av samordningsnumret är osäker och i många fall felaktig, men det krävs en kontroll i folkbokföringsdatabasen för att se om samordningsnumret har säkra eller osäkra uppgifter.

Migrationsverket ställer sig i sammanhanget positivt till kravet på styrkt identitet för tilldelandet av identitetsnummer då dessa blir nummer att ha stärkt förtroende för när det gäller uppgifternas tillförlitlighet.

Avsnitt 15.7.3 Tilldelning av nummer i samband med beslut om arbetstillstånd

Utredningen föreslår att samordningsnummer får tilldelas den som beviljats arbetstillstånd.⁴ Migrationsverket vill uppmärksamma utredaren på att sådan skrivning utesluter de personer som har beviljats tillstånd enligt 5 kap. 5 § andra stycket utlänningslagen (2005:716) för att vara verksamma som egna företagare liksom uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning enligt 5 b kap. 3 § samma lag. Om avsikten är att dessa ska omfattas bör bestämmelsen omformuleras.

Migrationsverket vill klargöra att det är den som beviljas uppehållstillstånd som ska lämna biometriska uppgifter. Detta innebär att de som enbart beviljats arbetstillstånd inte behöver lämna biometri då deras vistelse understiger tre månader och något uppehållstillstånd ges inte enligt 2 kap. 5 § utlänningslagen. Det bör förtydligas att upptagningen av biometriska uppgifter är kopplat med uppehållstillstånd, inte med arbetstillstånd.

⁴ Förslag till förordning om identitetsnummer och samordningsnummer 4 §.

Migrationsverket instämmer i utredarens bedömning att avsaknaden av ett nummer kan skapa osäkerhet hos arbetsgivare. Det största problemet som Migrationsverket observerat i denna del är emellertid att avsaknad av nummer och långa väntetider för tilldelning försvårar möjligheten att teckna vissa försäkringar i Sverige (och i vissa fall ger högre försäkringspremier) samt problem kopplade till utbetalning av lön (t.ex. till följd av avsaknad av ett bankkonto i Sverige). För Migrationsverkets del kan det i dessa fall vara osäkert om den sökande har fått den lön som han eller hon har erbjudits.

Det är viktigt att processen med tilldelning av nummer för personer som tilldelats arbetstillstånd inte drar ut på tiden för att syftet ska uppnås. Om samordningsnummer framöver ska finnas med på uppehållstillståndskortet och tilldelning av numret dröjer så påverkas möjligheten att tillverka ett uppehållstillståndskort, vilket i sin tur kan fördröja sökandens inresa. Migrationsverket vill här framhålla att det skulle kräva inte obetydliga anpassningar, i form av tekniska lösningar eller ett ändrat arbetssätt kring upptagning av biometri, för verket om samordningsnummer ska finnas med på uppehållstillståndskortet. I denna del bör även beaktas vad revideringen av VIS-förordningen⁵ kommer att medföra för begränsningar när det gäller upptagning av biometri efter att beslut har fattats.

När det gäller arbetstillstånd med stöd av 6 kap. 3 § utlänningslagen kan nämnas att en del personer som erbjudits en anställning i Sverige beviljas arbetstillstånd med stöd av denna bestämmelse. Det bör förtydligas huruvida utredningen har beaktat denna grupp i sina överväganden.

Slutligen vill Migrationsverket framföra följande när det gäller resonemanget på s. 536 kring Migrationsverkets möjlighet att begära nummer för den som beviljats arbetstillstånd för längre tid än 12 månader. Det är otydligt om utredaren menar att Migrationsverket ska åläggas att regelmässigt utreda förväntad dygnsvila. Migrationsverket saknar idag erfarenhet av bedömningar kopplade till folkbokföringslagen och det är viktigt att det förtydligas om sådana bedömningar ska åligga verket.

Avsnitt 15.5 Vilandeförklaring

Migrationsverket ser positivt på att samordningsnumret förklaras vilande om en anmälan om förnyelse inte inkommit. Detta minskar antalet aktiva samordningsnummer i omlopp. Att vilandeförklaring blir aktuellt först efter fem år kan dock i många fall ses som en lång tid då behovet av samordningsnummer kan upphöra efter en kortare period än så.

Kapitel 16 Samordningsnummer till asylsökande

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen).

Migrationsverket anser att det får ses som en fördel för samhället i stort och för de enskilda individerna att det införs en gemensam identitetsbeteckning för asylsökande, även om det kan konstateras att detta inte underlättar för Migrationsverket i dess verksamhet.

För närvarande beviljas uppehållstillstånd för drygt en fjärdedel av alla asylsökande. Detta innebär att tre fjärdedelar av de samordningsnummer som enligt förslaget ska tilldelas asylsökande ges för personer som sedan inte har rätt att vistas i Sverige. Det kan tilläggas att asylärenden i stor utsträckning beräknas kunna avgöras inom den författningsstyrda tiden om sex månader enligt Migrationsverkets prognos för år 2021.⁶

Även i denna del kan nämnas att det inte tydligt framgår av utredningen om och i så fall på vilket sätt förslagen kan bidra till att multipla identiteter upptäcks. Det är oklart på vilket sätt Migrationsverkets möjlighet till begäran och utgivande av samordningsnummer ökar möjligheterna till en säker identitetskontroll jämfört med idag, annat än att förslaget givetvis skulle medföra att informationsutbyten med andra myndigheter underlättas.

Kapitel 19 Konsekvenser

Migrationsverket vill framhålla att verkets kostnadsuppskattning som redovisas i betänkandet utgör just en uppskattning och att beloppen får anses osäkra. De angivna beloppen omfattar uppskattade kostnader för att utveckla tekniskt stöd och årlig förvaltning av IT-lösningen. Därtill skulle förslaget medföra tillkommande arbetsuppgifter för Migrationsverkets personal dels för själva begäran av samordningsnummer för ett mycket stort antal individer, dels för att uppfylla den utökade uppgifts- och underrättelseskyldigheten gentemot Skatteverket. Därutöver tillkommer i uppstartsskedet flera administrativa arbetsuppgifter såsom utbildning av personal, uppdatering av rutiner, handböcker m.m. En utvecklingsinsats för att tekniskt kunna hantera samordningsnummer skulle vara omfattande och därmed dessutom riskera att fördröja andra utvecklingsinsatser som är planerade inom ramen för Migrationsverkets digitala transformation.

Förslaget medför ökad arbetsbelastning för Migrationsverket och kommer att ta stora resurser i anspråk, trots att verket inte har någon nytta av dessa samordningsnummer i sin verksamhet. Det är viktigt med en ändamålsenlig automatiserad lösning för att inte öka den administrativa bördan för verksamheten och för att rekviseringen ska vara genomförbar i den föreslagna utsträckningen.

Det finns idag ett antal informationsutbytesöverenskommelser mellan Migrationsverket och andra myndigheter. Det vore önskvärt om informationsutbytet under en övergångsperiod tillåts innehålla både dossiernummer och samordningsnummer samtidigt, för att undvika komplicerade synkroniseringar av driftsättning m.m.

⁶ Migrationsverkets Verksamhets- och utgiftsprognos (P1-21), dnr 1.1.3-2021-425, s. 18.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad ställföreträdande generaldirektör efter föredragning av verksamhetsjuristen Camilla Fylkehed. I den slutliga handläggningen har även rättschefen Carl Bexelius deltagit.

Inga Thoresson Hallgren