

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

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, ställer sig positivt till utredningens förslag i stort. Att folkbokföringsuppgifterna är korrekta är också av stor vikt för kommuner och regioner, bland annat när det gäller vissa rättigheter och utbetalningar från välfärdssystemen.

SKR anser att det föreligger vissa tveksamheter ifråga om förslaget att införa en underrättelseskyldighet för bl.a. hälso- och sjukvården när det gäller felaktiga eller ofullständiga uppgifter beträffande personer som tilldelats identitets- eller samordningsnummer.

SKR förutsätter att kostnaderna för erforderliga anpassningar av IT-system hos kommuner och regioner till följd av införandet av ett nytt identitetsnummer, beräknas på ett rättvisande sätt och beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

SKR förutser behov av omfattande utbildningsinsatser hos kommuner och regioner om utredningens förslag genomförs, särskilt inom vård- och omsorgssektorn. Även kostnaderna för detta behöver finansieras.

Förbundets ställningstagande

SKR ställer sig positivt till utredningens förslag i stort. Att folkbokföringsuppgifterna är korrekta är också av stor vikt för kommuner och regioner, bland annat när det gäller vissa rättigheter och utbetalningar från välfärdssystemen.

I det följande tar förbundet upp några särskilda frågor från kommunalt/regionalt perspektiv.

6 Säkrare identitetskontroll vid folkbokföring

6.4.2 Skatteverket ska ansvara för bedömningen

Enligt utredningen har Skatteverket korta handläggningstider, ca 2 veckor, för nyanlända personer som anmäler flytt till Sverige (ansöker om personnummer efter beslut om uppehållstillstånd). Den bild SKR har fått av kommunerna är att handläggningen i själva verket tar väldigt lång tid, inte sällan upp till sex månader. SKR påminner därför om vikten av att Skatteverket har tillräckliga personella resurser för uppgiften, vilket borde kunna bidra till kortare handläggningstider. En skyndsam hantering är väsentlig för nyanlända, eftersom en person utan personnummer inte

kommer vidare i systemen, exempelvis utredning för socialförsäkringstillhörighet hos Försäkringskassan, inskrivning hos Arbetsförmedlingen etc. En fördröjning i detta hänseende resulterar i att de nyanlända behöver söka ekonomiskt bistånd, vilket kräver resurser från socialtjänsten.

13 Identitetsnummer – en ny identitetsbeteckning

Utredningen föreslår bl.a. att ett nytt identitetsnummer ska införas, som frånsett vissa undantag avses ersätta dagens samordningsnummer. Om så sker, kommer inte bara statliga myndigheters IT-miljö och verksamhetssystem att behöva anpassas utan också många verksamhetssystem hos samtliga kommuner och regioner. De föreslagna nya identitetsnumren kommer t.ex. att behöva hanteras inom sjukvård, socialtjänst och skola och även i annan kommunal och regional verksamhet. Förslaget löser dock inte det långsiktiga behovet av att reformera hela personnummersystemet, vilket - som belyses i utredningen – idag inte räcker till. SKR vill ändå inte motsätta sig att nya identitetsnummer införs i enlighet med utredningens förslag. Införande av ett nytt identitetsnummer kommer dock att innebära flera utmaningar, inte minst vad gäller utformning och anpassning av kommunernas och regionernas verksamhetssystem.

Enligt SKR är den föreslagna omställningstiden alltför kort för att kommuner och regioner ska hinna anpassa samtliga verksamhetssystem för att kunna hantera nya identitetsnummer. Vård- och omsorgssektorn är beroende av personnummer, samordningsnummer och identitetsnummer. Den omställning som krävs för att från dagens läge, då varje vårdgivare ger egna reservnummer till sina patienter utan personnummer, framöver hantera samordningsnummer och identitetsnummer som är giltiga oavsett i vilken verksamhet de förekommer, kan förväntas medföra ett antal frågor och problem. Förbundet saknar en bredare beskrivning och analys av dessa frågor. Det är en brist att utredningen här inte inhämtat sakkunskap från vård- och omsorgssektorn med erfarenhet från dagligen uppkommande frågor om patienters identitet. De här frågorna behöver därför belysas djupare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

13.2.1 Styrkt identitet krävs

För att en person ska tilldelas identitetsnummer krävs att dennes identitet styrks. Det kommer att ställas högre krav på vad ett identitetsnummer ska kunna användas till jämfört med vad som var avsikten med samordningsnumret när det infördes. Ur den enskildes perspektiv ska identitetsnumret fungera som personnumret. Av den anledningen bör den som fått ett identitetsnummer också kunna få en identitetshandling kopplad till identitetsbegreppet utfärdad så att en svensk e-legitimation kan utfärdas. E-legitimationen är ingången till de digitala tjänster som erbjuds i Sverige. De utan e-legitimation hamnar i ett digitalt utanförskap.

15 Fler åtgärder för ett bättre system med identitetsnummer och samordningsnummer

15.4 Underrättelser om oriktiga eller ofullständiga uppgifter

Om samtliga myndigheter omfattas av underrättelseskyldigheterna ökar förutsättningarna för att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är korrekta. Utredningen anser därför, trots den ökade arbetsbördan, att underrättelseskyldigheten även avseende identitetsnummer och samordningsnummer bör omfatta samtliga myndigheter.

SKR instämmer i utredningens slutsatser att underrättelser om felaktiga uppgifter ökar förutsättningarna för att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen blir korrekta. SKR delar också uppfattningen att det är viktigt av flera skäl att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är korrekta. När det gäller vårdsektorn finns dock ett dilemma med att införa en sådan underrättelseskyldighet. För personal inom vårdsektorn är patientens välbefinnande i fokus och patientens integritet är av största vikt. Regler om sekretess och patientintegritet är för vårdpersonal självklara beståndsdelar i bemötandet visavi patienter.

SKR har i sitt remissvar (vårt dnr 20/00087, ert dnr Fi2020/00131/S3) när den nya regeln i 32 c § infördes i folkbokföringslagen (1991:481), pekat på att det finns behov av förtydliganden kring när skyldighet att underrätta Skatteverket föreligger enligt den paragrafen, vad underrättelse i förekommande fall ska omfatta samt i vilka fall undantaget från underrättelseskyldighet är tillämpligt.

Även det nu remitterade förslaget innehåller en ventil som medger att om det föreligger särskilda skäl som talar emot att underrättelse sker, behöver inte underrättelse lämnas. Det är inte osannolikt att hälso- och sjukvården och även socialtjänsten kommer att bedöma många situationer sådana att intresset av att underlåta att göra underrättelse väger över intresset att underrätta Skatteverket. Enligt SKR är det olyckligt om en lagregel utformas så att föreskrivet undantag tillämpas oftare än huvudregeln. Det är under alla förhållanden angeläget att frågan hur undantaget är tänkt att tillämpas inom bl.a. hälso- och sjukvårds- respektive omsorgsområdet utvecklas närmare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Enligt SKR krävs utbildningsinsatser för att tydliggöra vad som gäller avseende sekretess kontra underrättelseskyldighet ifråga om felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen som upptäcks inom hälso- och sjukvården. Detta utbildnings- och omställningsarbete för all personal inom hälso- och sjukvårdssektorn kan bli mycket omfattande och SKR anser att införandetiden som är satt till 1 januari 2023 också i detta avseende är för kort.

SKR anser, såsom föreslogs i SKRs tidigare remissvar, dnr 20/00087, att regeringen bör ge i uppdrag till en statlig myndighet att utarbeta vägledning för exempelvis socialtjänsten samt hälso- och sjukvården i de aktuella frågorna.

SKR anser inte att det är helt utrett huruvida en underrättelse enligt 32 c folkbokföringslagen utgör socialtjänst i offentlighets- och sekretesslagens mening eller ej, vilket skapar osäkerhet om underrättelsen begärs ut, eftersom det för alla andra uppgifter om enskilda inom socialtjänsten råder sekretess med ett omvänt skaderekvisit (26 kap. 1 § OSL). Denna osäkerhet gäller också ifråga om underrättelser enligt det nu remitterade förslaget. Sådana underrättelser förväntas skickas från socialtjänsten och hälso- och sjukvården till Skatteförvaltningen. Enligt SKR:s uppfattning utgör en sådan underrättelse varken socialtjänst eller hälso- och sjukvård, vilket innebär att underrättelsen inte automatiskt kommer att omfattas av den sekretess som gäller inom respektive område (26 kap. resp. 25 kap. OSL).

SKR menar att denna frågeställning måste utredas vidare.

16 Samordningsnummer till asylsökande

16.10 Asylsökande ska tilldelas ett samordningsnummer

SKR välkomnar förslaget att asylsökande ska tilldelas samordningsnummer efter ansökan från Migrationsverket.

16.10.3 Identitetsfrågor

SKR instämmer i att en asylsökande som tilldelas ett samordningsnummer i samband med asylansökan inte bör få ett nytt nummer på grund av att nya uppgifter om personens födelsestid framkommer under asylprocessen. Däremot bör asylsökande som fått avslag och övergått till att bli papperslösa få behålla sitt samordningsnummer. Detta skulle ge en högre grad av patientsäkerhet inom vården för åtminstone en del av de papperslösa. Även elever som är eller har blivit papperslösa har fortsatt behov av ett samordningsnummer.

E-legitimationen är ingången till de digitala tjänster som erbjuds i Sverige. Personer utan e-legitimation hamnar i ett digitalt utanförskap. Personer med samordningsnummer kan inte få en identitetshandling och e-legitimation kopplad till fysisk person. Eftersom identiteten inte är styrkt kan inte en identitetshandling och e-legitimation utfärdas. Det är en situation som leder till ett digitalt utanförskap. SKR anser därför att möjligheterna att utfärda e-legitimation kopplad till person bör utredas särskilt.

19 Konsekvenser

Konsekvenserna av utredningens förslag bedöms bli omfattande för kommuner och regioner, framförallt när det gäller behövlig anpassning av IT-system och erforderliga utbildningsinsatser för den stora personalgruppen som berörs inom socialtjänst och hälso- och sjukvård vad gäller underrättelseskyldigheten.

Införandet av det föreslagna identitetsnumret förutsätter anpassningar av ett antal verksamhetssystem hos samtliga kommuner och regioner. Kostnaden för detta har inte kunnat beräknas av utredningen. Utredningen har inte heller klarlagt vilka verksamhetssystem hos kommuner och regioner som kommer att behöva anpassas.

Inte heller SKR har haft möjlighet att beräkna denna kostnad, men den kommer att bli betydande. Ett sådant omställningsarbete kommer också att behöva ske under en längre övergångsperiod.

SKR förutsätter att kostnaderna för erforderliga anpassningar av IT-system hos kommuner och regioner till följd av införandet av ett nytt identitetsnummer, beräknas på ett rättvisande sätt och beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

SKR förutser behov av omfattande utbildningsinsatser hos kommuner och regioner om utredningens förslag genomförs, särskilt inom vård- och omsorgssektorn. Även kostnaderna för detta behöver finansieras.

Under senare tid har gjorts förändringar inom olika andra lagar i syfte att begränsa välfärdsbrottsligheten, även mindre författningsändringar sammantaget kan få större konsekvenser. Det kan därför finnas behov av uppföljning avseende konsekvenserna av den nu aktuella utredningen samt andra uppgifter som tillkommit för förbundets medlemmar inom ramen för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från och uppgifter i välfärdssystemen.

Sveriges Kommuner och Regioner



Anders Knape
Ordförande