

Lagrådsremiss

Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 4 februari 2021

Magdalena Andersson

Maria Åhrling
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås vissa åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för att folkbokföringen ska innehålla korrekta uppgifter. Det föreslås att skyldigheten att underrätta Skatteverket om misstänkta fel i folkbokföringen ska utvidgas och omfatta i huvudsak samtliga myndigheter och gälla fler uppgifter. Som ett led i att stärka systemet med samordningsnummer föreslås bl.a. att samordningsnummer ska kunna förklaras vilande. Det föreslås även införas en skyldighet för enskilda med samordningsnummer att anmäla uppgift om aktuell kontaktadress 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).

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2021.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagförslag	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	10
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	12
3	Ärendet och dess beredning	14
4	Allmänt om folkbokföringen	16
5	Skatteverkets distribution av folkbokföringsuppgifter	16
6	Informationsutbyte om fel i folkbokföringen	18
6.1	Utvecklingen av en underrättelseskyldighet	18
6.2	Närmare om dagens reglering	21
6.3	Underrättelseskyldigheten ska utvidgas	21
7	Vissa steg mot ett säkrare samordningsnummer	41
7.1	Tillkomsten av dagens samordningsnummer	41
7.2	Det bör vidtas åtgärder för att bättra tillgodose behovet av en säker och användbar identitetsbeteckning	43
7.3	Enskilda ska själva kunna ansöka om samordningsnummer	50
7.4	Ett förnyelseförfarande för samordningsnummer	59
7.4.1	Förnya samordningsnumret – annars förklaras det vilande	59
7.4.2	Förnyelse av ett samordningsnummer som har förklarats vilande	68
7.5	En skyldighet för enskilda att anmäla aktuell kontaktadress	70
7.6	Brist på tillgängliga samordningsnummer	74
7.7	Överklagande	75
8	Behandling av personuppgifter	78
9	Ändringar i SPAR	84
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	87
11	Konsekvenser	88
11.1	Syfte och alternativ lösning	88
11.2	Konsekvenser för företag och offentlig sektor	89
11.2.1	Förslagen om en utvidgad underrättelseskyldighet	89
11.2.2	Förslagen om samordningsnummer	91
11.3	Konsekvenser för Skatteverket	93
11.4	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	95
11.5	Konsekvenser för enskilda	95

11.6	Konsekvenser i övrigt.....	96
12	Författningskommentar.....	97
12.1	Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481).....	97
12.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret.....	102
12.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.....	103
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian	104
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	105
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	113

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481),
2. lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga person-adressregistret,
3. lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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 det ska införas sju nya paragrafer, 18 c, 18 d, 18 e, 18 f, 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

a) har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning, och
b) inställer sig personligen hos Skatteverket och styrker sin identitet samt de övriga personuppgifter som krävs för att tilldelas ett samordningsnummer.

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 *enskildes* födelsetid. 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.

¹ Senaste lydelse 2009:272.

Vad som sägs i 18 § fjärde stycket gäller även samordningsnummer.

Vad som sägs i 18 § tredje och fjärde styckena gäller även samordningsnummer.

18 c §

Ett samordningsnummer får förnyas före utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades eller senast förnyades.

Samordningsnumret får förnyas efter

1. anmälan av den som kan begära tilldelning av samordningsnummer, eller

2. ansökan av den enskilde, om han eller hon uppfyller förutsättningarna för tilldelning av samordningsnummer enligt 18 a § andra stycket 2 vid prövningen av ansökan om förnyelse.

18 d §

Ett samordningsnummer ska förklaras vilande om

1. numret inte har förnyats inom den angivna tiden i 18 c §,

2. personen som har tilldelats numret är avliden, eller

3. det finns andra skäl för det.

18 e §

Skatteverket får efter ansökan av den enskilde eller den som kan begära tilldelning av samordningsnummer förnya ett nummer som har förklarats vilande.

Ett samordningsnummer som är vilande får endast förnyas om förutsättningarna för tilldelning av samordningsnummer enligt 18 a § är uppfyllda vid prövningen av ansökan om förnyelse.

Om en persons samordningsnummer är vilande, ska en begäran eller ansökan om ett nytt samordningsnummer anses som en ansökan om förnyelse enligt första stycket.

18 f §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om tilldelning och förnyelse av samordningsnummer.

27 a §

Om en person med ett samordningsnummer inte har sin aktuella kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen, ska han eller hon anmäla den adressen till Skatteverket.

Anmälningsskyldigheten gäller inte om

1. det råder osäkerhet om personens identitet,
2. samordningsnumret är vilande, eller
3. personen 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 eller förnyelse av ett samordningsnummer får begära att Skatteverket ändrar den kontaktadress 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.

Skyldigheten i första stycket gäller inte för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Den gäller inte heller i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

39 §²

Vitesföreläggande enligt 37 § får inte överklagas.

Följande beslut enligt lagen får inte överklagas:

- 1. vitesföreläggande,*
- 2. beslut om kontrollbesök,*
- 3. beslut om fastställande av födelsennummer och kontrollsiffra i personnummer,*
- 4. beslut om individnummer och kontrollsiffra i samordningsnummer,*
- 5. beslut om tilldelning av samordningsnummer enligt 18 a § andra stycket 1, och*
- 6. beslut om förnyelse av ett vilandeförklarat samordningsnummer om ansökan har gjorts av någon annan än den enskilde.*

Skatteverkets beslut om fastställande av födelsennummer och kontrollsiffra i personnummer samt tilldelning av samordningsnummer får inte överklagas.

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.

² Senaste lydelse 2018:684.

³ Senaste lydelse 2018:684.

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 maj 2021.

2. Vid tillämpningen av 18 c § första stycket ska en person som har tilldelats ett samordningsnummer före 2016 anses ha tilldelats numret 2016.

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 från folkbokföringen *enligt 19–22 §§ folkbokföringslagen*, med angivande av tidpunkt,
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. *när ett samordningsnummer tilldelades, när det kan komma att förklaras vilande och att det har förklarats vilande.*

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 maj 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 folkbokföringsverksamhet¹ 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),
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.

16. personnummer som personen har tilldelats i ett annat nordiskt land,

17. uppehållsrätt för en person som är folkbokförd, *och*

18. när ett samordningsnummer kan komma att förklaras vilande och att det har förklarats vilande.

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

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2003:671.

² Senaste lydelse 2018:689.

ärenden om tilldelning av samordningsnummer får även anges uppgift om att det råder osäkerhet om personens identitet.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2021.

3 Ärendet och dess beredning

Den 15 november 2012 beslutade regeringen (Fi2012/04241) att ge Skatteverket i uppdrag att bl.a. utreda vissa frågor om behandling av uppgifter i Skatteverkets verksamheter, däribland frågor avseende folkbokföring och om det statliga personadressregistret (SPAR). Skatteverket behandlade denna del av uppdraget i promemorian Folkbokföring och SPAR – några registerfrågor, som inkom den 19 februari 2014 (Fi2012/04241). 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 (Fi2012/04241).

Skatteverket lämnade i november 2013 in promemorian Ändring av 2 § folkbokföringsförordningen (1991:749) till Finansdepartementet (Fi2013/04128). 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 (Fi2018/00180). Betänkandet har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2017/04129).

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 (Fi2013/03831). Skatteverket redovisade uppdraget den 18 augusti 2014 genom promemorian Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn. Promemorian har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2014/04002). Skatteverket har även inom ramen för ett annat regeringsuppdrag som beslutades den 22 oktober 2015 utrett förutsättningarna för att låta samtliga asylsökande erhålla samordningsnummer (Fi2015/04871). 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 i Finansdepartementet (Fi2015/04871).

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 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 (Fi2016/03726). 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 (Fi2017/02960). Uppdraget redovisades av Skatteverket under 2018 genom två promemorior (Fi2018/00893) varvid Skatteverket lämnade ett antal förslag i syfte att stärka systemet med samordningsnummer.

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

Regeringen beslutade den 5 september 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för att fastställandet av en persons bosättning är korrekt och att rätt personuppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen om dem som är folkbokförda (dir. 2019:54). Utredningen, som antagit namnet Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer (Fi 2019:05), ska även 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. Finansdepartementet har därför tagit fram promemorian Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen. I departementspromemorian lämnas förslag som syftar till att åtgärda vissa brister i systemet med samordningsnummer och möjliggöra för vissa enskilda att själva ansöka om samordningsnummer. I promemorian lämnas även bl.a. förslag om en underrättelseskyldighet för samtliga myndigheter om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen är oriktig eller ofullständig. Förslagen bygger delvis på de förslag som tidigare har lagts fram av Skatteverket och Vålfärdsbrottsutredningen. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Promemorian och remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2020/00131).

I denna lagrådsremiss behandlas förslagen i departementspromemorian.

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 folkbokföringsverksamheten 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.

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 uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer (18 a § folkbokföringslagen och 2 kap. 2 § första stycket 3 lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet).

5 Skatteverkets distribution av folkbokföringsuppgifter

Den stora distributionen av uppgifter från folkbokföringsdatabasen till samhället 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) gäller sekretess för uppgifter om enskilda 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 en betydande del av befolkningen. Sekretessen gäller för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne 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 personföljelse. 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. 210–211).

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. 111–112).

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 regioner. Aviseringen anses utgöra utlämnande på medium för automatiserad behandling (prop. 2015/16:28 s. 48) och sker från Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter 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. Navet uppdateras kontinuerligt under dagen allteftersom uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen och används i huvudsak för uppgiftslämnande till myndigheter.

Skatteverket har också vissa möjligheter att medge andra myndigheter direktåtkomst till uppgifter i folkbokföringsdatabasen (2 kap. 8 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet).

Behovet av att på ett effektivt sätt kunna få tillgång till aktuella och korrekta personuppgifter är mycket stort i dagens digitaliserade samhälle och de aktörer som inte kan använda sig av Navet är i stället hänvisade till SPAR. Grundförutsättningarna för SPAR och behandlingen av personuppgifter i registret regleras i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret, kallad SPAR-lagen, och förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret, kallad SPAR-förordningen.

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). Även om både myndigheter och enskilda får använda sig av SPAR ska myndigheter i första hand hänvisas till Skatteverkets aviseringar (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 (4–5 §§ SPAR-lagen och 4 § 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.

6 Informationsutbyte om fel i folkbokföringen

6.1 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. Dessa myndigheter har också insikter om vilka slags uppgifter som kan vara felaktiga. Kunskapen kan komma från att myndigheten i den egna verksamheten har 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. Informationsutbyten mellan dessa myndigheter och folkbokföringsverksamheten om fel i folkbokföringen har funnits sedan länge.

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 att anta att personen borde

kyrkbokföras i vistelseförsamlingen. Den lokala skattemyndigheten hade vidare en skyldighet att underrätta pastorsämbetet i en utlännings kyrkbokföringsort 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 inflyttningorten. Därutöver förekom i viss omfattning rapportering till följd av överenskommelser mellan dåvarande Riksskatteverket och andra myndigheter (SOU 1988:10 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 kunde vara 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 få 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 1988:10 s. 116–117).

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 aviserar 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 anmälningskyldighet som redan fanns vid misstanke om oriktiga uppgifter från SPAR. Vissa instanser påtalade däremot att det var olämpligt att de omfattades av underrättelseskyligheten med hänsyn till den starka sekretess som gällde för uppgifter i den egna verksamheten (Riksskatteverkets rapport och remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet i Fi1996/03804).

Den 1 januari 1998 utvidgades underrättelseskyligheten till att omfatta ytterligare ett antal statliga myndigheter liksom kommuner, 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 skattemyndigheten 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 Riksskatteverkets förslag i denna del (prop. 1997/98:9 s. 106–107).

Förutom att lämna underrättelse om adress som det finns anledning att anta inte är registrerad i folkbokföringen ska underrättelse sedan den 1 januari 2008 också lämnas så snart det finns anledning att anta att den adress som är registrerad i folkbokföringen är felaktig eller ofullständig. Genom ändringen klargjordes att de i bestämmelsen 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. Ändringen tillkom på förslag av 2005 års informationsutbytesutredning i betänkandet Utökad elektroniskt informationsutbyte (SOU 2007:45). Under utredningens arbete hade framkommit att berörda myndigheter hade olika uppfattning om hur långt underrättelseskyligheten enligt 2 § folkbokföringsförordningen sträckte 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 var felaktig även om myndigheten i fråga saknade uppgift om annan adress. Andra myndigheter hade däremot tolkat bestämmelsen på så sätt att underrättelseskyligheten enbart gällde när myndigheten hade uppgift om vilken ny adress personen hade. Utredningen ansåg att det huvudsakliga syftet med bestämmelsen är att uppmärksamma Skatteverket på fall där det kan finnas anledning för myndigheten att utreda om den adress som är registrerad för en person i folkbokföringen överensstämmer med personens verkliga bosättning eller om adressuppgifterna i folkbokföringen i övrigt är felaktiga eller ofullständiga. Utredningen ansåg därför att underrättelseskyligheten rimligen inte enbart kunde gälla när myndigheterna hade uppgift om vilken adress som en person har. Mot denna bakgrund föreslog utredningen att bestämmelsen i 2 § folkbokföringsförordningen skulle förtydligas så att det klart framgick 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 (s. 213–215).

6.2 Närmare om dagens reglering

Skyldigheten för vissa aktörer att lämna uppgifter till Skatteverket regleras alltså i folkbokföringsförordningens andra paragraf. Så snart det finns anledning att anta att den adress som en person har inte är registrerad i folkbokföringen, ska Totalförsvarets plikt- och prövningsverk (tidigare Totalförsvarets rekryteringsmyndighet), Transportstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och kommunen, 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.

Skatteverket tar emot ett stort antal underrättelser varje år. Några av dem är interna och kommer från andra verksamheter inom Skatteverket. Under åren 2016–2018 inkom totalt omkring 200 000 underrättelser. Av dessa kom drygt 100 000 underrättelser från ingivare som inte finns angivna i 2 § folkbokföringsförordningen. Det handlar dels om underrättelser från andra myndigheter eller annan offentlig verksamhet, men framför allt från privatpersoner.

De uppgifter som Skatteverket får från bl.a. de i 2 § folkbokföringsförordningen uppräknade myndigheterna föranleder inte per automatik en ändring av en persons folkbokföring men med stöd av uppgifterna kan myndigheten i vissa fall exempelvis inleda en utredning om den aktuella personens bosättning och, om förutsättningarna för det är uppfyllda, besluta om ändring av folkbokföringen.

6.3 Underrättelseskyldigheten ska utvidgas

Regeringens 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.

Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet är undantagen från underrättelseskyldigheten. Detsamma gäller i fråga om uppgifter som omfattas av s.k. statistiksekretess.

Den utvidgade underrättelseskyldigheten förs in i lag.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås inte något undantag för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet eller uppgifter som omfattas av statistiksekretess.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte haft något att invända mot förslaget, däribland *Justitiekanslern*, *Försäkringskassan* och *Centrala studiestödsnämnden (CSN)* som även framhåller att det förutsätter att Skatteverket kan omhänderta underrättelserna på ett bra sätt. *Skatteverket* tillstyrker också förslaget men anser att underrättelseskyldigheten även ska omfatta uppgifter om personer som tilldelats samordningsnummer eftersom det bl.a. skulle leda till mer korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Umeå tingsrätt har i sak inga invändningar mot förslaget och detsamma gäller för *Malmö tingsrätt* som konstaterar att korrekt registrerade uppgifter är till nytta i tingsrättens verksamhet. *Svea hovrätt* och *Kammarrätten i Göteborg* har däremot avstyrkt förslaget och pekat på en särskild problematik med att ålägga domstolar en underrättelseskyldighet om enskilda till andra myndigheter som inte analyserats närmare i beredningsunderlaget. Enligt *Svea hovrätt* kommer domstolarna visserligen att gynnas av mer tillförlitliga uppgifter i folkbokföringen och anser att det kan därför vara rimligt att domstolarna medverkar i att lämna underrättelser. Eftersom frågan om hur lagförslaget kommer att inverka på uppfattningen av domarnas och domstolarnas opartiskhet inte analyseras i beredningsunderlaget anser dock hovrätten att det inte uppfyller beredningskravet i regeringsformen. Även *Förvaltningsrätten i Stockholm* har lämnat liknande synpunkter.

Statistiska centralbyrån (SCB) avstyrker förslaget och påtalar att uppgifter som förslaget omfattar skyddas av absolut sekretess hos SCB. SCB befarar att förslaget om en utvidgad uppgiftsskyldighet skulle kunna påverka verksamheten negativt och underminera det förtroende från uppgiftslämnarna som är centralt för myndighetens verksamhet. På goda grunder finns i dag endast några ytterst få fall av uppgiftsskyldighet som bryter den absoluta statistiksekretessen. Om förslaget skulle genomföras befarar SCB att detta skulle kunna öppna upp för ytterligare förslag på uppgiftsskyldighet som skulle kunna få svåröverskådliga följder för SCB som statistikmyndighet.

Umeå universitet avstyrker förslaget och anger att det inte finns resurser till den utredning som skulle behöva föregå en sådan underrättelse som föreslås. För att universiteten ska kunna anta att en uppgift i folkbokföringen är oriktig eller ofullständig bör nämligen först klargöras om det exempelvis är fråga om en kortare tids studier, om det är fråga om distansstudier eller om det finns en möjlighet för studenten att pendla till studieorten. Förslaget framstår även som orimligt med beaktande av att CSN redan i dag omfattas av underrättelseskyldigheten. Även *Kriminalvården* påtalar att det i många fall kommer finnas ett behov av att utreda de verkliga förhållandena och därefter jämföra dessa med de uppgifter som den enskilde lämnat samt de uppgifter som förekommer i folkbokföringen. *Kriminalvården* finner det vidare oklart i vilken utsträckning myndigheten kommer att vara skyldig att kontrollera sådana uppgifter som den tar emot från andra myndigheter eller enskilda och därefter underrätta Skatteverket.

Socialstyrelsen har inget att invända mot förslaget att kommunernas socialtjänst ska omfattas av den utökade underrättelseskyligheten, eftersom de tveksamheter som myndigheten har haft i fråga om tidigare författningsförslag i frågan har tagits tillvara genom den utformning av bestämmelsen som nu föreslås. Inte heller *Södertälje kommun* har något att invända mot förslaget utan välkomnar särskilt att även socialtjänster ska omfattas av underrättelseskyligheten. *Östersunds kommun* avstyrker däremot förslaget och anser att med hänsyn till att den enskildes förtroende för socialtjänsten riskerar att undergrävas finns det alltjämt skäl att undanta socialtjänsten från skyldigheten att lämna underrättelser.

Sveriges advokatsamfund ifrågasätter hur denna vida underrättelseskylighet – oaktat att dess syfte i många avseenden är högst beaktansvärda – har balanserats mot de enskilda individernas rätt till skydd för den personliga integriteten. Förslaget kan komma att leda till att enskilda individer inte kommer våga lämna uppgifter till myndigheter, t.ex. våldsutsatta personer som är i kontakt med socialtjänsten. Kombinationen av att samtliga myndigheter föreslås få denna underrättelseskylighet, och att den utvidgas till att inte som i dag enbart omfatta den folkbokfördes adress, utan även uppgift om civilstånd och födelsetid, kan få en negativ påverkan på skyddet för den enskildes personliga integritet. Detta bör väga tyngre än de skäl som anförts för förslaget. Det bör också utredas om det finns myndigheter som bör undantas från underrättelseskyligheten. Kriminalvården anser också att det sammantaget kan ifrågasättas om underrättelseskyligheten bör utvidgas i den omfattning som föreslås men tillstår att det i vart fall framstår som angeläget med en viss utvidgning. Kriminalvården bedriver även viss verksamhet i vilken integritetsskäl samt andra skäl som talar emot en utökad skyldighet får anses väga särskilt tungt. Det gäller exempelvis myndighetens frivårdsverksamhet – som ofta innefattar ett ömsesidigt förtroendeförhållande mellan enskilda personer och myndighetens företrädare – och underrättelseverksamhet.

Vad gäller tröskeln för när underrättelse ska lämnas efterlyser några remissinstanser, däribland Kriminalvården och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, klagöranden om när skyldigheten inträder. SKR anser vidare att författningsförslaget ska kompletteras med tydliggöranden avseende vilka uppgifter som ska lämnas i underrättelsen.

Några remissinstanser, däribland *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Stockholms kommun*, *Åklagarmyndigheten*, SKR och *Sveriges advokatsamfund*, påtalar behovet av att det tydliggörs vad som mer konkret kan utgöra särskilda skäl för avsteg från underrättelseskyligheten eftersom avsaknaden av ett sådant förtydligande riskerar att medföra tillämpningssvårigheter och en inkonsekvent rättstillämpning samt en annan underrättelsefrekvens än avsett.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av ett utökat informationsutbyte

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.

De risker som är förknippade med en bristfällig folkbokföring har på senare tid belysts i flera olika sammanhang. Valfärdsbrottsutredningen har identifierat riskfaktorer i de mest utsatta systemens regelverk, organisation, rutiner och faktiska tillämpning samt föreslagit åtgärder som stärker möjligheterna att förebygga och förhindra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden. En av de mer övergripande risker som utredningen har identifierat är att uppgifter som är registrerade i folkbokföringsdatabasen och som har betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen inte speglar verkliga förhållanden (SOU 2017:37 s. 25 och 266).

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen beskriver folkbokföringsuppgifter som systemöverskridande uppgifter som är centrala i många ersättningssystem för att bedöma rätten till och storleken på ersättningen. Uppgifterna registerförs hos en myndighet, Skatteverket, och används sedan av flera myndigheter. Fel i sådana uppgifter kan sedan leda till felaktiga utbetalningar i flera system (SOU 2019:59 s. 64 och 76–77).

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 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.

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.

Regeringen har sedan regleringsbrevet för 2018 ställt krav på Skatteverket att redovisa hur stora felaktigheter det finns i folkbokföringen och att ta fram en metod för att mäta det s.k. folkbokföringsfelet. I

Skatteverkets årsredovisning för 2019 redovisade myndigheten för första gången en uppskattning av folkbokföringsfelets storlek från 2012 till 2017. Antalet personer som omfattas av folkbokföringsfelet har ökat över tid, men som andel av befolkningen är förändringen marginell. Skatteverket uppskattade att folkbokföringsfelet uppgick till ca 195 000 personer eller knappt 2 procent av befolkningen 2017. Det största folkbokföringsfelet handlar om att personer är folkbokförda på en annan adress än där de bor. Folkbokföringsfelet omfattar även personer som har utvandrat men kvarstår som folkbokförda. Den minst vanliga feltypen är enligt samma uppskattning personer som inte är folkbokförda i Sverige fast de borde vara det.

För att minska felen i folkbokföringen och tillförsäkra att uppgifterna 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 fick då möjlighet att avregistrera falska identiteter från folkbokföringen (22 § folkbokföringslagen) och göra kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning (32 a och 32 b §§ folkbokföringslagen). Dessutom återinfördes även 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 fel i folkbokföringen.

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. Som redan redogjorts för har folkbokföringsverksamheten ett stort behov av att andra myndigheter delar information som kan vara av betydelse för att minska felen i folkbokföringen. En underrättelseskyldighet om misstänkta fel i folkbokföringen har därför också funnits sedan länge. Underrättelseskyldigheten är dock begränsad till förhållandevis få myndigheter. Betydligt fler myndigheter är i sin verksamhet beroende av uppgifter från folkbokföringen och hämtar dem från Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter. Det är även avsevärt fler myndigheter än de som i dag omfattas av underrättelseskyldigheten som har information av betydelse för folkbokföringen. I flera fall handlar det om information som Skatteverket själv inte har om vilka uppgifter som kan vara felaktiga. 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 också kommer till Skatteverkets kännedom. Genom ett utökat informationsutbyte kan dessa aktörer bidra till att uppmärksamma Skatteverket på felaktiga uppgifter och därmed

stärka kvaliteten på folkbokföringsuppgifterna. En utökad underrättelseskylldighet för det allmänna gentemot Skatteverket bedöms åstadkomma detta. Enligt regeringen finns det mot denna bakgrund ett behov av att utvidga den skyldighet som finns för vissa aktörer att underrätta Skatteverket om misstänkta fel i folkbokföringen.

Ett myndighetsövergripande sekretessgenombrott

Välfärdsbrottsutredningen har föreslagit att underrättelseskylldigheten 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. Skatteverket har också föreslagit en kraftig utökning av vilka aktörer som ska omfattas av underrättelseskylldigheten på så sätt att skyldigheten ska gälla för svensk myndighet och utlandsmyndighet. Även i departementspromemorian föreslås att skyldigheten ska gälla för samtliga myndigheter.

Utgångspunkten för svensk offentlighets- och sekretesslagstiftning är att sekretess inte bara gäller mellan myndigheter och enskilda utan även myndigheter sinsemellan. Sekretessbrytande underrättelseskylldigheter bygger därför som utgångspunkt på överväganden kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och huruvida den mottagande myndighetens behov kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. En avvägning mellan skyddsaspekterna och den mottagande myndighetens behov har vid sådana sekretessgenombrott således kunnat göras i förhållande till varje utlämnande myndighet.

Det sekretessgenombrott som föreslagits av Välfärdsbrottsutredningen, Skatteverket och även i departementspromemorian träffar i princip hela myndighetssfären och utgör alltså ett principiellt avsteg från detta synsätt. Folkbokföringens funktion i samhället är dock unik. De uppgifter som samlas in i folkbokföringsverksamheten är till för hela samhällets behov och folkbokföringen är att betrakta som en gemensam resurs för hela samhället. En rad myndigheter underrättas varje dag av Skatteverket om ändringar i folkbokföringen. De har ett stort behov av uppgifterna för att sköta sina respektive uppdrag och gynnas av att Skatteverkets uppgifter i möjligaste mån är korrekt och håller en hög kvalitet.

Uppgifterna i folkbokföringen ligger till grund för bl.a. utbetalningar från välfärdssystemen, befolkningsstatistik, samhällsplanering och forskning. Det innebär att ju högre kvalitet folkbokföringen håller desto bättre underlag för t.ex. planering av ett samhälle där resurserna kan användas på rätt sätt. Genom att folkbokföringen är korrekt tillvaratas således både enskilda medborgares och samhällets intressen.

Skatteverkets folkbokföringsdatabas innehåller systemöverskridande uppgifter som har en central betydelse i bl.a. många av välfärdens ersättningssystem, både för att bedöma rätten till och storleken på ersättningen. Detta gäller inte enbart uppgift om folkbokföring i Sverige och bostadsadress utan även bl.a. uppgifter om ålder och civilstånd. Eftersom uppgifterna i folkbokföringen används i stora delar av myndighetssfären och dessutom presumeras vara korrekta får fel i dessa uppgifter betydande spridningseffekter. Det gäller inte minst i förhållande till de ersättningssystem som har sin grund i t.ex. bosättning. Enligt

regeringens mening motiverar de speciella förutsättningar som gäller för folkbokföringen ett avsteg från den ordning som sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter vanligtvis bygger på. Med hänsyn till folkbokföringens särskilda ställning i samhället kan dock detta resonemang inte utan vidare överföras på andra verksamheter. Ett i grunden förändrat synsätt i fråga om sekretess mellan myndigheter förutsätter särskilda överväganden i ett större sammanhang.

Underrättelseskyldigheten bör i huvudsak gälla för alla myndigheter

Vad gäller frågan om att utvidga skyldigheten att underrätta Skatteverket om misstänkta fel i folkbokföringen har Riksrevisionen i sin granskning 2017 av Skatteverkets arbete för att upprätthålla kvaliteten i folkbokföringen ifrågasatt nyttan av att i dagsläget utöka myndigheternas skyldighet att skicka underrättelser, såsom föreslogs av Vålfärdsbrottsutredningen. 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 uppförbacke, RiR 2017:23). Även vissa remissinstanser har pekat på vikten av att Skatteverket har en reell möjlighet att ta emot och åtgärda underrättelserna.

Många av de problem som Riksrevisionen påtalar har dock redan uppmärksammats inom verksamheten och det pågår ett utvecklingsarbete inom myndigheten. Under 2018 påbörjade Skatteverket 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). 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.

Arbetet med verktyg och it-stöd som effektiviserar handläggningen av ärenden och arbetet med att hitta, utreda och åtgärda fel är viktigt för att förbättra verksamhetens resultat och höja kvaliteten i folkbokföringen. Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2021 föreslagit att Skatteverkets anslag ökas för att förstärka och effektivisera folkbokföringsverksamheten och för insatser mot fel i folkbokföringen (prop. 2020/21:1 utg.omr. 3 s. 17–20). Riksdagen har bifallit regeringens förslag (bet. 2020/21:SkU1, rskr. 2020/21:93). 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.

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 Valfärdsbrottsutredningen 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 kommer dock skyldigheten att sällan eller aldrig aktualiseras för sådana myndigheter. Även i promemorian har en liknande begränsning föreslagits på så sätt att skyldighet att underrätta Skatteverket inträder först om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen är oriktig eller ofullständig. Med en sådan reglering anser regeringen att underrättelseskyldigheten knappast kommer att påverka dessa myndigheter nämnvärt och därför inte kommer att bli särskilt betungande.

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 § offentlighets- och sekretesslagen) och att en underrättelseskyldighet som enligt 10 kap. 28 § samma lag bryter denna sekretess kan riskera att skada den enskildes förtroende för socialtjänsten. *Östersunds kommun* anser att även om det införs ett undantag från underrättelseskyldigheten då särskilda skäl föreligger, riskerar redan det förhållandet att det finns en skyldighet för socialtjänsten att lämna uppgifter att undergräva den enskildes förtroende för socialtjänsten. Särskilt med hänsyn till att kravet för att lämna underrättelse är lågt ställt och då skyldigheten att underrätta kommer att avse ett stort antal uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, finns en risk för att människor undviker att söka hjälp och stöd hos socialtjänsten. Enligt kommunen finns det vidare goda skäl att anta att när det förekommer felaktiga folkbokföringsuppgifter, till övervägande del är fråga om en person som är särskilt utsatt på något sätt. Det är framför allt i de situationerna särskilt viktigt att förtroendet för socialtjänsten är intakt. Enligt promemorians förslag är det just i en sådan situation socialtjänsten skulle kunna hävda att särskilda skäl föreligger. Enligt kommunen får dock detta till följd att den utökade skyldigheten som nu föreslås skulle sakna praktisk betydelse. Med hänsyn därtill och till den inte obetydliga risken för att underrättelseskyldigheten hindrar behövande från att söka socialtjänstens stöd ser kommunen inte något skäl för att ändra nu gällande ordning.

Frågan om lämpligheten av att låta kommunerna, och framför allt socialtjänsten, omfattas av underrättelseskyldigheter har aktualiserats även i andra 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 propositionen 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 den 1 januari 2020 omfattas även kommunerna av underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Regeringen anförde i propositionen Ett starkare skydd för välfärdssystemen bl.a. att det är svårt att se att det i fråga om förtroendet för socialtjänsten skulle finnas en principiell skillnad mellan skyldigheten att anmäla misstänkta bidragsbrott och en skyldighet att underrätta andra myndigheter om felaktiga utbetalningar (prop. 2018/19:132 s. 45). Underrättelseskyldigheten, som avser såväl avsiktliga som oavsiktliga fel, är sekretessbrytande enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen och innebär att kommunen kan lämna uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § samma lag vidare till andra myndigheter, inklusive arbetslöshetskassor.

Som redan framgått grundades skälen 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 misstänkta 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 folkbokföringsbrott (42 § folkbokföringslagen). På samma sätt som i fråga om underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar är det 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. I remissförfarandet av promemorians förslag har Östersunds kommun avstyrkt förslaget och bl.a. pekat på att redan det förhållandet att det finns en skyldighet att lämna uppgifter riskerar att undergräva den enskildes förtroende för socialtjänsten och att det därför fortfarande finns skäl att undanta socialtjänsten från skyldigheten. Den stora majoriteten har dock inte haft något att invända mot förslaget. Vissa kommuner, såsom *Södertälje kommun*, har välkomnat det särskilt. Regeringen kan konstatera att det inte kan uteslutas att förtroendet mellan den enskilde och socialtjänsten kan påverkas i viss utsträckning men anser att skälen för att även socialtjänsten ska omfattas av samma underrättelseskyldighet som föreslås gälla för övriga verksamheter och myndigheter överväger.

En underrättelseskyldighet för socialtjänsten har även befarats medföra en ökad risk för de personer som lever under hot och förföljelse. Dessa personer kan vara i behov av att skydda sina personuppgifter, däribland

uppgift om var personen är bosatt. *SKR* har påtalat att det särskilt avseende individer som har skyddade personuppgifter eller som har ansökt om detta och inväntar beslut behöver förtydligas i vilka fall det kan finnas särskilda skäl att inte underrätta Skatteverket. Vidare saknar *SKR* en redovisning av om de brister i systemet med sekretessmarkering som Socialstyrelsen påtalade i sitt remissvar på Valfärdsbrottsutredningens förslag har utretts vidare.

Regeringen har vidtagit åtgärder för att förstärka skyddet för hotade och förföljda personer som är i behov av att leva med s.k. skyddade personuppgifter. Dessa lagändringar trädde i kraft den 1 januari 2019 (prop. 2017/18:145). 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 underrättelseskylldigheten sakna betydelse då skyddet består av att personen medges att vara folkbokförd på en annan folkbokföringsort än där personen är bosatt. Personen är därmed rätteligen 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 låter bli att anmäla ny adress till Skatteverket vid flytt och uppger en annan adress vid kontakter med myndigheter. Slutligen 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). Regeringen anser att det mot den bakgrunden är svårt att föreställa sig att en underrättelseskylldighet för socialtjänsten skulle medföra en ökad risk för den hotade och förföljda som har skyddade personuppgifter. Vad gäller personer som har ansökt om skyddade personuppgifter och som inväntar beslut registrerar Skatteverket vanligtvis en tillfällig sekretessmarkering omedelbart när en ansökan om skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering kommer in till myndigheten. Denna sekretessmarkering finns sedan i regel kvar under den tid som Skatteverket utreder ärendet.

Det finns emellertid även personer som lever under hot och förföljelse utan att ansöka om skyddade personuppgifter. Många våldsutsatta personer vänder sig till socialtjänsten för att få stöd och hjälp med exempelvis ekonomiskt bistånd eller andra insatser, utan att berätta om våldet de blir utsatta för. Personer som under lång tid mottagit ekonomiskt bistånd är en grupp som är överrepresenterade när det gäller att ha fått vård för eller avlidit på grund av yttre våld. Om socialtjänsten utan närmare kunskap om den enskildes förhållanden underrättar Skatteverket om misstänkta fel i folkbokföringen, kan det finnas en risk för allvarlig skada. Som redovisas nedan föreslås att en underrättelse inte behöver lämnas om särskilda skäl talar mot det. Det är därför angeläget att socialtjänsten har

tydliga rutiner för hanteringen av underrättelser till Skatteverket och alltid för en dialog med den enskilde för att undersöka om det finns särskilda skäl att avstå från en underrättelse.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte finns skäl för att undanta socialtjänsten från en underrättelseskyldighet som tar sikte på fel i folkbokföringen. Regeringen föreslår därför att det befintliga undantaget för socialtjänsten ska slopas.

Domstolarna är myndigheter som i sin verksamhet använder uppgifter i folkbokföringen i stor utsträckning och även de kommer gynnas av att dessa uppgifter förbättras. I likhet med *Svea hovrätt* anser regeringen därför att det är rimligt att domstolarna medverkar i att lämna underrättelser. Samtidigt är det av vikt att den ordning som ska tillämpas utformas på ett sätt som innebär att allmänhetens förtroende för domstolarnas opartiskhet och för rättsväsendet i stort inte påverkas. Svea hovrätt har påtalat att underrättelserna i förlängningen kan leda till ingripande åtgärder mot den enskilde i form av vitesföreläggande eller lagföring och att det saknas en analys av hur detta kan påverka domstolsaktörernas uppfattning av domstolarna. Hovrätten anför vidare att domstolarna utövar sin verksamhet genom enskilda domare vars roll bör vara begränsad till att handlägga och avgöra de mål som han eller hon har framför sig. Vid situationer då misstankar om t.ex. mened eller förfalskad bevisning uppkommer är det i normalfallet någon av parterna, i brottmål åklagaren, som agerar för att få till stånd en utredning. Domarens roll i dessa fall är begränsad till att värdera bevisningen inom ramen för de frågor som aktualiseras i målet. Genom denna hållning upprätthålls enligt hovrättens mening domarens och domstolarnas neutralitet i förhållande till parterna. Vidare påpekar hovrätten att frågan om lämpligheten i att domstolar lämnar underrättelser om enskilda till andra myndigheter har uppmärksamats i sekretesslagstiftningen där det konstateras att det är av stor betydelse för tilliten till rättsväsendet att domstolarna visar återhållsamhet med att lämna uppgifter om brott som framkommit i den rättskipande verksamheten (prop. 1983/84:142 s. 39). JO har i ett antal ärenden, med hänvisning till bl.a. detta förarbetsuttalande, riktat kritik mot domstolar och domare som anmält eller på annat sätt vidareförmedlat misstänkta brott till åklagare eller polis (JO 1990/91 s. 29, JO 2003/04 s. 33 och JO 2017/18 s. 66). Om domaren eller domstolen lämnar underrättelser till Skatteverket om misstänkta felaktigheter i folkbokföringen angående parter eller vittnen kan detta enligt hovrätten i vissa fall uppfattas som att domaren och domstolen agerar osakligt och till deras nackdel. Det är av stor betydelse att domstolarna och de enskilda domarna både är och upplevs opartiska. *Kammarrätten i Göteborg* uppger att det är vanligt förekommande att kammarrätten inom ramen för sin dömande verksamhet får kännedom om att uppgifter i folkbokföringen kan vara osanna och att tillämpningen av den föreslagna skyldigheten då inte blir komplikationsfri. Inte sällan har det direkt betydelse för bedömningen av ett mål om vissa folkbokföringsuppgifter är sanna eller inte. Även för bedömningen av en parts trovärdighet i en annan fråga, som inte direkt har med folkbokföringen att göra, kan det enligt kammarrätten ha betydelse hur man ser på en uppgift om parten i folkbokföringen. Om domstolen i en sådan situation skulle underrätta Skatteverket om att det kan antas att

uppgiften i fråga är oriktig eller ofullständig skulle domstolens opartiskhet i målet på goda grunder kunna sättas i fråga.

Regeringen instämmer i att det är av stor betydelse för tilliten till rättsväsendet att domstolarna visar återhållsamhet när det kommer till att göra anmälan med anledning av en brottsmisstanke som uppkommit under handläggningen av ett mål. Den nu aktuella underrättelseskyldigheten är inte avsedd att innebära någon förändring i detta avseende. Inte heller är avsikten att enskilda domare ska lämna underrättelser om misstänkta fel angående parter eller vittnen när ett mål eller ärende ska avgöras. Som redovisas nedan föreslås att en underrättelse inte behöver lämnas om särskilda skäl talar mot det. Det kommer således att finnas utrymme för domstolen att avstå från underrättelse och regeringen återkommer till dessa frågor nedan. Underrättelseskyldigheten föreslås dessutom gälla för domstolen som myndighet och det bör enligt regeringens uppfattning vara möjligt för myndigheten att fördela uppgiften att underrätta Skatteverket på så sätt att skyldigheten inte kan antas komma att inverka på domstolsväsendets integritet eller allmänhetens uppfattning av densamma. Skyldigheten bör exempelvis under alla förhållanden kunna läggas på någon annan befattningshavare vid myndigheten än en domare som handlägger ett särskilt mål eller ärende. Med hänsyn till detta och genom det utrymme som kommer att finnas för domstolen att undvika att lämna underrättelser gör regeringen bedömningen att förslaget i sig inte inverkar på domstolarnas opartiskhet eller uppfattningen om den. Därmed anser regeringen att domstolarnas synpunkter är tillgodosedda.

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 anser regeringen sammanfattningsvis att det är 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 (jfr 14 § SPAR-förordningen). För att förbättra kvaliteten i folkbokföringen föreslår därför regeringen en generell underrättelseskyldighet för i huvudsak alla myndigheter. Det innebär att skyldigheten även kommer att gälla för olika verksamhetsgrenar som kan finnas inom en och samma myndighet. Begreppet myndighet omfattar såväl statliga som kommunala myndigheter.

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 (1 § första stycket 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 namn, födelseid, födelsehemort, födelseort, adress,

medborgarskap, civilstånd och avregistrering enligt 19–22 §§ folkbokföringslagen får behandlas i databasen.

Skatteverkets folkbokföringsdatabas innehåller systemöverskridande uppgifter som har en central betydelse i bl.a. många av välfärdens ersättningssystem, både för att bedöma rätten till och storleken på ersättningen. Detta gäller inte enbart uppgift om folkbokföring i Sverige och bostadsadress utan även bl.a. uppgifter om ålder och civilstånd. Fel i folkbokföringen är ofta förknippat med att den fastställda bosättningen för en person inte är korrekt, dvs personen har en felaktig folkbokföringsadress. I Skatteverkets analys av folkbokföringsfelet som publicerades i årsredovisningen för 2019 ingår även personer som är folkbokförda trots att de inte borde vara det eller som inte är folkbokförda fast de borde vara det. I analysen ingår dock inte fel i t.ex. namn, eller civilstånd. Men på senare tid har fokus inte enbart riktats mot uppgift om bosättning utan även de andra uppgifterna som Skatteverket registrerar om folkbokförda och konsekvenserna av om dessa inte är korrekta. Det kan bl.a. handla om uppgifter om en persons identitet. Enligt Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen inkluderar åtminstone hälften av bedrägeribrotten i Sverige identitetsmissbruk, något som enligt utredningen blir allt vanligare beträffande välfärdsbrottsligheten (SOU 2020:35 s. 143–151). Den ökade förekomsten av identitetsmissbruk har inneburit att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet på kort tid ändrat karaktär från den registrerande myndighet som den traditionellt i första hand varit, till grindvakt för välfärdssystemen. Även om Skatteverket har identifierat indikatorer för olika typer av identitetsmissbruk är det svårt för Skatteverket att avgöra om en identitet är en missbrukad identitet eller inte enbart med information från folkbokföringsverksamheten. Det behövs ofta uppgifter även från andra myndigheter och verksamheter (SOU 2020:35 s. 155–156).

Uppgifter som registreras har olika stor betydelse för olika myndigheter 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 folkbokföringsdatabasen kan det därför finnas andra aktörer som har information av betydelse för att de uppgifter som är registrerade också är korrekta. Regeringen anser mot denna bakgrund att det finns skäl för att utvidga underrättelseskylldigheten till att gälla för samtliga uppgifter som registrerats i folkbokföringsdatabasen om en folkbokförd person. Det föreslås därför att underrättelseskylldigheten utvidgas till att omfatta även andra uppgifter än adress.

Skatteverket anser att underrättelseskylldigheten även bör gälla för uppgifter om personer med samordningsnummer. Den befintliga skyldigheten omfattar endast uppgifter om folkbokförda. I promemorian föreslås inte någon ändring i detta avseende. Det förslag som regeringen nu lämnar innebär samtidigt en stor utvidgning av den befintliga skyldigheten. En utvidgning därutöver, på det sätt som Skatteverket föreslår, kräver ytterligare överväganden som inte låter sig göras nu. Det saknas därför förutsättningar att inom ramen för detta lagstiftningsarbete gå vidare med ett sådant förslag.

Undantag från underrättelseskyldigheten

Vissa remissinstanser, däribland *Sveriges advokatsamfund*, har ansett att det bör utredas närmare om några myndigheter bör undantas från skyldigheten. Som redan nämnts kommer underrättelseskyldigheten att även gälla för olika verksamhetsgrenar som kan finnas inom en och samma myndighet. Detsamma gäller för olika verksamhetsgrenar inom Skatteverket. Den 1 juni 2020 infördes en uppgiftsskyldighet för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet gentemot bl.a. folkbokföringsverksamheten. Av 7–9 §§ lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet följer numera att uppgifter som förekommer i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och som kan antas ha särskild betydelse för ett ärende i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska lämnas till den verksamheten. Medan det pågår en förundersökning avgör förundersökningsledaren om och i så fall när det är lämpligt att lämna uppgifterna. Uppgifter ska dock inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut (prop. 2019/20:166). De skäl som talade för den nyligen införda underrättelseskyldigheten mellan skattebrottsenheten och folkbokföringsverksamheten gäller fortfarande. Det finns därför anledning att undanta Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet från den underrättelseskyldighet som nu föreslås.

Regeringen anser att det även är motiverat att göra ytterligare avsteg från den underrättelseskyldighet som föreslås. Huvudregeln i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen är att sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Huvudregeln framgår av paragrafens första stycke. Motsvarande sekretess gäller enligt paragrafens andra stycke i annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen, av riksdagsförvaltningen, av Statskontoret eller inom det statliga kommittéväsendet. Detsamma gäller annan jämförbar undersökning som utförs av någon annan myndighet i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det. I paragrafens tredje stycke finns vissa undantag från huvudregeln om absolut sekretess och där ett s.k. omvänt skaderekvisit i stället gäller.

Med särskild verksamhet som avser framställning av statistik avses en allmänt utredande verksamhet, utan anknytning till särskilda ärenden, som organisatoriskt är avgränsad från annan verksamhet hos myndigheten. Det utmärkande är att verksamheten är organiserad som en egen enhet eller liknande (prop. 1979/80:2 del A s. 263). Hos SCB utgör den huvudsakliga statistikverksamheten en sådan särskild verksamhet som avser framställning av statistik. Sekretessen omfattar också uppgifter hos myndigheter som biträder andra myndigheter, som framställer statistik i en särskild verksamhet, genom att samla in uppgifter för de senares räkning. Om uppgifter som en myndighet ska lämna till en statistikmyndighet, hos den förstnämnda myndigheten primärt insamlas i annat syfte, t.ex. i en verksamhet som avser tillsyn eller annan handläggning, gäller statistiksekretessen inte i dessa verksamheter utan bara hos statistikmyndigheten.

Det starka sekretesskyddet för vissa uppgifter inom nämnda verksamhet beror, som SCB anför, bl.a. på att statistik kvaliteten kan försämrats om inte den enskilde uppgiftslämnaren är säker på att hans eller hennes uppgifter inte kommer ut. SCB framhåller att skyldigheten befaras kunna påverka myndighetens verksamhet negativt och underminera det förtroende från uppgiftslämnarna som är centralt för verksamheten.

Vikten av att statistiksekretessen upprätthålls har inskräpts i flera sammanhang, bl.a. i departementspromemorian Tidsbegränsad lösning för att säkerställa tillgång till skolinformation som remitterades hösten 2020 (U2020/05409). I promemorian föreslås nya, tidsbegränsade bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som bryter statistiksekretessen så att enheter inom myndigheter som ägnar sig åt särskild verksamhet för framställning av statistik kan lämna uppgifter som avser enskilda huvudmän inom skolväsendet till Statens skolverk och kommuner för att de ska kunna utföra vissa angivna uppgifter.

Enligt regeringens mening bör underrättelseskyldigheten, mot bakgrund av nu redovisade omständigheter, inte gälla i fråga om sådana uppgifter som omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen. Sådana uppgifter bör därför undantas från myndigheternas skyldighet att underrätta Skatteverket.

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. I detta avseende finns det enligt regeringens bedömning inte skäl för någon ändring i sak. *SKR* och *Kriminalvården* har efterfrågat förtydliganden om tröskeln för när en underrättelse ska lämnas. Kriminalvården har vidare påtalat att tröskeln är lågt satt och att detta kan vålla praktiska tillämpningsproblem.

För att skyldigheten ska inträda bör omständigheterna vara sådana att det kan antas att en folkbokföringsuppgift är riktig eller ofullständig. Avsikten med att behålla denna tröskel är att även fortsättningsvis ska förhållandevis oklara misstankar 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.

Det har inte framkommit att den befintliga regleringen för när underrättelser ska lämnas vållat tillämpningsproblem för de myndigheter som omfattats. I likhet med vad som anförts i promemorian anser dock regeringen att kravet om att underrättelse ska lämnas ”så snart som möjligt” utgör ett skyndsamhetskrav som även kan få följden att underrättelser lämnas i onödan. Genom den utvidgning som nu föreslås för underrättelseskyldigheten anser regeringen att det finns anledning att göra en viss justering i detta avseende på så sätt att skyndsamhetskravet slopas.

För att en myndighet ska ha en skyldighet att underrätta Skatteverket i ett enskilt fall måste det finnas viss grund 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 utmyнна i ett beslut om ändring av folkbokföring. Regeringen föreslår därför att en underrättelse ska lämnas om det kan antas att en folkbokföringsuppgift är oriktig eller ofullständig.

För de aktörer som helt saknar koppling till folkbokföringen kommer underrättelseskyldigheten aldrig att aktualiseras eftersom de inte kommer ha någon anledning till ett sådant antagande om folkbokföringsuppgifter.

I likhet med dagens reglering kommer skyldigheten att underrätta Skatteverket inte kräva att myndigheterna vidtar sådan utredning som t.ex. *Umeå universitet* beskriver. Om förhållandena är så oklara att de kräver utredning torde det knappast finnas skäl att anta att uppgiften är oriktig eller ofullständig. Underrättelseskyldigheten innebär inte heller någon ny skyldighet att kontrollera uppgifter som tas emot från andra myndigheter eller enskilda på det sätt som Kriminalvården finner vara oklart.

Vidare kommer skyldigheten, precis som i dag, att omfatta både den situationen då den underrättande aktören uppmärksammat att uppgifterna om en folkbokförd person förefaller vara fel och dessutom har kunskap om vad som kan utgöra den korrekta uppgiften och då en aktör har uppmärksammat att en uppgift förefaller vara fel, utan att för den skull känna till den korrekta uppgiften. Enligt Kriminalvården medför detta en risk för att bestämmelsen kan komma att tillämpas i större utsträckning än vad som eftersträvas. SKR uppfattar förslaget som att underrättelsen ska innehålla information om de uppgifter som utlämnande myndighet bedömer är korrekta men anser att det i författningsförslaget bör tydligt framgå vilka uppgifter som ska lämnas i underrättelsen. Regeringen konstaterar att sedan den nuvarande bestämmelsen förtydligades har det inte framkommit att den tillämpats i en större utsträckning än vad som eftersträvats eller att det i övrigt uppstått några tillämpningssvårigheter till följd av ändringen. Vad Kriminalvården och SKR anfört i denna del föranleder därför inte regeringen att göra någon ändring i detta avseende.

Särskilda skäl för att avstå från att underrätta Skatteverket

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 och regeringen anser, i likhet med promemorians förslag, att denna skyldighet ska förenas med en möjlighet att avstå från att lämna underrättelse om särskilda skäl talar mot det.

Flera remissinstanser, däribland *JO*, *SKR* och *Sveriges advokatsamfund*, anser att det behöver tydliggöras vad som konkret kan utgöra särskilda skäl för avsteg från underrättelseskyldigheten och menar att det annars finns risk för bl.a. tillämpningssvårigheter.

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 försämrats. Även om detta inte bedöms utgöra ett skäl för att socialtjänsten ska vara generell undantagen från underrättelseskyldigheten så kan det enligt regeringens uppfattning i enskilda fall finnas särskilda skäl för att inte underrätta Skatteverket. Det kan exempelvis handla om situationer där den enskilde befinner sig under särskilt utsatta förhållanden och konsekvenserna för den enskilde kan bli väldigt allvarliga. Regeringen bedömer dock att socialtjänsten ytterst är bäst lämpad att själv göra denna bedömning i de enskilda fallen.

Det kan därutöver finnas ytterligare situationer där myndigheter bör kunna avstå från att underrätta Skatteverket. Sådana situationer kan exempelvis finnas i samband med brottsutredningar eller annan brottsbekämpande verksamhet hos bl.a. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Åklagarmyndigheten. Regeringen instämmer även med *Åklagarmyndigheten* i att särskilda skäl också bör kunna föreligga om det finns vetskap om att en annan myndighet redan skickat in en sådan underrättelse.

Domstolarna är ytterligare en myndighet där det inte sällan kan finnas särskilda skäl för att inte underrätta Skatteverket. För domstolar kan det exempelvis vara aktuellt att tillämpa undantaget avseende sådana misstänkt felaktiga uppgifter som framkommer i samband med ett mål eller ärende avgörs. I dessa fall medför regleringen alltså inte någon skyldighet för den enskilda domaren att lämna underrättelser om uppgifter, t.ex. angående parter eller vittnen, som kan misstänkas vara felaktiga. Som redan framgått bör domstolen också vara restriktiv med att göra en anmälan om brott med anledning av en brottsmisstanke som uppkommit även vid annan handläggning än avgörande av ett mål. Även i sådana fall kan det därför finnas anledning för domstolen att avstå från att underrätta Skatteverket. I praktiken kommer underrättelseskyldigheten för domstolarna därmed främst att aktualiseras när det gäller sådana misstänka fel som upptäcks vid registrering av ett mål eller ärende eller vid expediering av ett avgörande.

Det som redan med dagens reglering utgör skäl för att inte underrätta Skatteverket, dvs. om det är uppenbart att den adress en person har är tillfällig eller av annat skäl inte ska registreras, bör också kunna utgöra särskilda skäl enligt författningsförslaget. Det föreslagna undantaget är utformat så att det även kommer omfatta det nuvarande undantaget i 2 § tredje stycket folkbokföringsförordningen avseende en adress som uppenbart 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.

Som framkommit ovan kommer undantagsregel att tillämpas oftare för vissa myndigheter. Regeringen anser att det är nödvändigt att så får ske och ser inte anledning till att, som Åklagarmyndigheten föreslagit, överväga en snävare undantagsregel. Ovan anges några exempel på vad som kan anses utgöra särskilda skäl för att inte underrätta Skatteverket. Den närmare bedömningen kommer dock ytterst att ankomma på varje myndighet att göra. Underrättelseskyldigheten kommer att gälla för i princip samtliga myndigheter där förhållandena kommer att skilja sig åt.

Med hänsyn till detta anser regeringen att det är lämpligt att lämna utrymme för viss flexibilitet gällande när undantaget ska kunna tillämpas. Det blir då också möjligt att ta hänsyn till dels de olika förutsättningar som myndigheterna i dag har att förhålla sig till, dels oförutsedda händelser som senare kan komma att inträffa. Regeringen anser därför sammantaget att regleringen är tillräckligt tydlig utifrån ett rättstillämpningsperspektiv.

En korrekt folkbokföring är en angelägenhet för hela samhället – intrånget i den personliga integriteten är godtagbart

Sveriges advokatsamfund har ifrågasatt hur underrättelseskyldigheten har balanserats mot de enskilda individernas rätt till skydd för den personliga integriteten. Vid överväganden om att utöka underrättelseskyldigheten måste de skäl som talar för en sådan utökning vägas mot de integritetsskäl som talar däremot. Sekretess mellan myndigheter syftar bl.a. till att värna om den enskildes integritet. Den aktuella underrättelseskyldigheten bryter sekretess och stor hänsyn måste därför tas till rätten till skydd för den personliga integriteten. Det är också viktigt att ta hänsyn till hur ett sekretessgenombrott skulle kunna påverka förtroendet för berörda myndigheter.

Regler till skydd mot kränkningar av den personliga integriteten finns, förutom i offentlighets- och sekretesslagen, även i författningar som reglerar behandling av personuppgifter. Det grundläggande skyddet finns dock i regeringsformen (RF) den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, kallad Europakonventionen, och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet får i vissa fall begränsas genom lag, om det sker för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem. Vidare har var och en enligt artikel 8 i Europakonventionen rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. Även denna rättighet får endast inskränkas med stöd av lag och det krävs dessutom att det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa närmare ändamål.

Vid bedömningen av vad som kan anses vara ett betydande intrång ska flera omständigheter vägas in, bl.a. uppgifternas karaktär och omfattning. Ju känsligare uppgifterna är, desto mer ingripande måste det allmänns hantering av uppgifterna normalt anses vara. Vid bedömningen av intrångets karaktär är också ändamålet med behandlingen och omfattningen av utlämnandet av uppgifter till andra av betydelse. En hantering som syftar till att utreda brott kan normalt anses vara mer känslig än t.ex. en behandling som uteslutande görs för att ge en myndighet underlag för förbättringar av kvaliteten i handläggningen (jfr prop. 2009/10:80 s. 183–185).

Ändamålet med den aktuella uppgiftsskyldigheten är att förbättra kvaliteten i folkbokföringen. Syftet med folkbokföringen är att den ska spegla befolkningens verkliga bosättning, identitet och familjerättsliga

förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Uppgifterna i folkbokföringen läggs till grund för en rad rättigheter för den enskilde, både i förhållande till samhället och till andra enskilda. Det är därför angeläget att uppgifterna är korrekta, dvs. överensstämmer med verkliga förhållanden (jfr HFD 2019 ref. 9).

Det kan konstateras att den föreslagna uppgiftsskyldigheten endast möjliggör uppgiftslämnande i förhållande till Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och gäller uppgifter som den uppgiftslämnande myndigheten har tillgång till och behov av inom ramen för sin egen verksamhet. Det är inte aktuellt att de uppgiftslämnande myndigheterna ska efterfråga mer information från den enskilde enbart i syfte att göra sin bedömning om sitt eventuella uppgiftslämnande. Samtidigt innebär överlämnandet av uppgifter om en enskild individ från en myndighet till en annan 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. Som tidigare redogjorts för föreligger en presumtion för offentlighet inom folkbokföringsverksamheten och de uppgifter som kan bli föremål för utlämnande kommer därmed inte heller att nödvändigtvis få lika starkt sekretesskydd hos Skatteverket som hos de myndigheter som lämnar uppgifterna. Med hänsyn till dessa omständigheter bedömer regeringen att det finns en viss risk för att aktuellt uppgiftslämnande kan innebära ett ökat integritetsintrång. Vad gäller hur uppgiftsskyldigheten skulle påverka förtroendet för de berörda myndigheterna så finns det också, som bl.a. *Östersunds kommun* påpekat, en risk för ett minskat förtroende från enskilda gentemot myndigheterna.

Mot riskerna för ett ökat integritetsintrång och ett minskat förtroende för berörda myndigheter måste dock vägas de allmänintressen som motiverar en utökad underrättelseskyldighet som kan bidra till att felen i folkbokföringen minskar.

Folkbokföringen är, som nämnts ovan, en gemensam resurs för hela samhället och de uppgifter som samlas in i folkbokföringsverksamheten är till för hela samhällets behov. Intresset av en korrekt folkbokföring väger tungt och innebär för de allra flesta myndigheter som berörs att de också får bättre förutsättningar att utföra sina uppdrag. Som redan angetts kan uppgifterna i folkbokföringen ligga till grund för bl.a. ersättningar och bidrag men även samhällsplanering och forskning. Uppgifterna i folkbokföringen presumeras vara korrekta och konsekvenserna av att uppgifterna inte speglar verkliga förhållanden kan därför 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.

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 låtit bli att anmäla ändrade förhållanden. Det kan finnas olika skäl till att någon t.ex. vill vara folkbokförd där den inte är bosatt eller inte vill att de faktiska identitetsuppgifterna registreras i folkbokföringen. Oaktat motiven för detta kan det få stora konsekvenser för myndigheter, organisationer och företag. Fel i folkbokföringen kan också leda till att den enskilde går miste

om rättigheter som han eller hon annars vore berättigad till. En situation där någon folkbokför sig på en adress där den inte är bosatt eller låter bli att anmäla en flyttning kan dessutom av givna skäl vara besvärande och integritetskränkande för den eller de personer som egentligen bor på adressen.

Som tidigare konstaterats är Skatteverket i stor utsträckning beroende av uppgifter från andra aktörer för att kunna upptäcka och förhindra fel i folkbokföringen. Det kan inte uteslutas att allmänheten tror att informationsutbytet är mer omfattande än vad det är och faktiskt förväntar sig att en myndighet som upptäcker felaktigheter också agerar på ett annat sätt än vad som är möjligt i dag. Det kan dessutom uppfattas som stötande att en myndighet, trots vetskap om att en person är folkbokförd på en adress där personen inte bor, är förhindrad t.ex. på grund av sekretess, att underrätta den myndighet som kan göra något åt det.

Regeringen anser därför att det är angeläget att vidta åtgärder så att Skatteverket får bättre verktyg för att säkerställa att de uppgifter som är registrerade i folkbokföringen är korrekta. Att utöka informationsutbytet mellan myndigheter genom att utvidga underrättelseskylldigheten gentemot Skatteverket bedöms utgöra en sådan nödvändig åtgärd. Den utökade underrättelseskylldigheten kan bidra till att folkbokföringen stämmer bättre överens med de verkliga förhållandena genom att fel i folkbokföringen, såväl avsiktliga som oavsiktliga, upptäcks och kan beivras. Nyttan med den utökade underrättelseskylldigheten innebär att vissa begränsningar av integritetsskyddet får accepteras. En ökad kvalitet i folkbokföringen kan dessutom i längden även bidra till ett ökat förtroende för såväl folkbokföringen som de berörda myndigheterna. Mot bakgrund av vad som nu anförts bedömer regeringen att skälen för den utvidgade underrättelseskylldighet som föreslås väger så tungt att riskerna för ett ökat intrång i den personliga integriteten och ett minskat förtroende för berörda myndigheter får accepteras. Regeringen bedömer alltså att förslaget är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen.

Möjligheter till enklare uppgiftslämnande

Flera remissinstanser efterlyser förtydliganden avseende hur underrättelserna ska lämnas till Skatteverket och vissa påpekar även vikten av att detta kan ske digitalt. Rapporteringen av misstänkt felaktig folkbokföring sker på olika sätt i dag. För respektive myndighet som enligt den befintliga regleringen omfattas av skyldigheten att underrätta Skatteverket finns specifikt framtagna blanketter. Myndigheten fyller i blanketten maskinellt eller manuellt och skickar den till Skatteverket där den skannas in och därefter går vidare till en handläggare för bedömning av vidare åtgärd. Vissa ärenden bedöms inte vara utredningsvärda medan andra underrättelser går vidare till en utredning som syftar till att besluta om korrekt folkbokföring.

Skatteverket får varje år in drygt 70 000 underrättelser om misstänkt felaktig folkbokföringsadress. Underrättelserna kommer bl.a. från myndigheter och privatpersoner men även från fastighetsägare och internt inom Skatteverket. Drygt 30 000 av dessa underrättelser kommer från myndigheter. Skatteverket har utvecklat och nyligen lanserat en ny möjlighet för myndigheter att digitalt lämna underrättelser om felaktig

folkbokföring. Skatteverket bedömer att tjänsten kommer att förenkla och effektivisera hanteringen både hos rapporterande myndighet och hos Skatteverket som mottagande myndighet. Folkbokföringen kommer dessutom att få större möjligheter att bearbeta informationen på ett effektivt sätt som kommer att leda till en mer korrekt folkbokföring. För de myndigheter som vill ansluta sig till den digitala tjänsten kommer det således att finnas ett enkelt och effektivt sätt att lämna underrättelser till Skatteverket.

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. Från denna underrättelseskyldighet föreslås Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet undantas. Underrättelseskyldigheten föreslås inte heller gälla i fråga om uppgifter som omfattas av statistiksekretess. 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 regleras i lag.

Enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 RF ska föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden meddelas i lag.

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

Lagförslag

Förslaget innebär att det i folkbokföringslagen införs en ny paragraf, 32 c §.

7 Vissa steg mot ett säkrare samordningsnummer

7.1 Tillkomsten av dagens samordningsnummer

I Sverige förekommer två beteckningar 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 samordningsnummer syftar huvudsakligen till att undvika personförväxling och underlätta informationsutbyten om personer. Beteckningarna kan bl.a. fungera som ett hjälpmedel för att kunna identifiera en person eller som ett sökbegrepp

i it-system som gör det enklare att utbyta information mellan myndigheter och andra organisationer samt bearbeta uppgifter om en person från flera register. Numren har 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. 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 bl.a. de enskilda för att inte vara användbara i samhället på motsvarande sätt som personnummer. På senare tid har även andra aktörer riktat kritik mot bl.a. den identitetskontroll som ligger till grund för tilldelade samordningsnummer.

Innan samordningsnumren infördes 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 totalförsvarspiktiga 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. Denna personnummertilldelning 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 ”inträdesbiljet” till samhället och det kunde därför ifrågasättas om personer som inte var folkbokförda skulle få det. 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. 74 och 78–80.).

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. För en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall får samordningsnummer endast tilldelas på begäran av Regeringskansliet. 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 den som ska 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.

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

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

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

Promemorians bedömning och förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Kommerskollegium* välkomnar förslaget som kan fylla en funktion som signal till samhället om att samordningsnumrens status ökat. *Sparbankernas Riksförbund* anser att förslaget underlättar både för banker och myndigheter i kontakten med individen. Förbundet understryker dock vikten av identitetskontrollen vid tilldelning av samordningsnummer och anser att krav på personlig inställelse är att föredra framför någon annan form av kontakt. *Kammarrätten i Göteborg*

saknar en redovisning av skälen för att det har bedömts angeläget att påbörja arbetet med att åtgärda vissa påtalade brister avseende samordningsnummer parallellt med den pågående Utredningen om folkbokföring och samordningsnummers (Fi 2019:05) arbete och anser att det finns skäl att ytterligare överväga konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen innan den genomförs. Kammarrätten ifrågasätter även om förslaget att i lag klargöra att ett samordningsnummer är en identitetsbeteckning är tillräckligt för att uppnå syftet och menar att det torde kräva att även andra åtgärder vidtas så att informationen verkligen når de berörda. Även *Polismyndigheten* anser att det förhållandet att det pågår ett parallellt arbete i utredningen gör det svårt att fullt ut ta ställning till de förslag som nu lämnas, då förslagen kan komma att få en annan kontext och innebörd beroende på vad utredningen föreslår.

Svenska Bankföreningen uppfattar förslagen i promemorian som att säkerheten runt hanteringen av samordningsnummer inte kommer att stärkas så väsentligt att det skulle förändra hur bankerna ser på numren och vilken roll samordningsnummer skulle ha i förhållande till bankernas processer för kundkännedom. Bankföreningen anser att kraven för att få ett samordningsnummer utfärdat bör så långt som möjligt vara detsamma som kraven för svenska medborgare att få ett körkort, pass m.m. utfärdat.

Ekobrottsmyndigheten anser att klargörandet att ett samordningsnummer är en identitetsbeteckning enbart bör avse de nummer där identiteten på den som tilldelas samordningsnummer med säkerhet är fastställd och att det bör övervägas att införa en ny beteckning för de fall där numret tilldelas avseende en säker identitet, medan beteckningen samordningsnummer används där det råder osäkerhet om personens identitet. *Skatteverket* avstyrker förslaget som bör kunna få effekter för samordningsnumrets status och hur detta uppfattas i samhället. Ungefär hälften av alla samordningsnummer har tilldelats trots att det råder osäkerhet om identiteten. Det medför, enligt Skatteverkets bedömning vissa betänkligheter kring begreppet identitetsbeteckning i detta sammanhang. Samordningsnumret kommer fortsatt att kunna tilldelas efter olika nivåer av identitetsprövning och om förslaget genomförs bör det därför för tydlighetens skull uttryckligen framgå i folkbokföringsdatabasen vilka samordningsnummer som föregåtts av en fullgod identitetskontroll och vilka som inte gjort det. I annat fall kan det uppstå missuppfattningar om att de samordningsnummer som har tilldelats utan personlig inställelse, och därför på sin höjd har fastställda personuppgifter, har en högre tillförlitlighet än vad som i själva verket är fallet. *Centrala studiestödsnämnden (CSN)* anser att förslaget höjer samordningsnumrets status genom att sända en signal till samhället om att identiteten för den som har numret är säkerställd utan att kvalitén i register eller i rutinen kring tilldelningen av samordningsnumret, förbättras i någon större omfattning. CSN förordar därför att kvalitén på samordningsnumren stärks ytterligare innan förslaget genomförs och delar även Skatteverkets synpunkt om att det tydligt bör framgå med vilken säkerhet identiteten hos en person med samordningsnummer är registrerad. *Svensk Försäkring* ifrågasätter förslagens lämplighet då missuppfattningen om vad ett samordningsnummer innebär sannolikt kommer kvarstå och benämningen identitetsbeteckning förpliktigar mer i fråga om korrekthet än vad systemet i dag kan garantera.

Skälen för regeringens bedömning och förslag

Klagomål från personer som inte tilldelas personnummer och problemen med samordningsnummer

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 kommissionen initierat ett s.k. EU-pilotärende (EUP[2016]8967). Liknande klagomål har även kommit från medborgare i tredjeländ vilket bl.a. framgår av de frågor som 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 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.

Åtgärder som redan har 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 infördes 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 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 (Fi2017/04530). Utskottet uppmanade 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 kommissionen att inom ramen för ett s.k. EU-pilotärende ställa ett antal frågor till Sverige. Med anledning av detta beslutade regeringen den 6 juli 2017 att ge ett uppdrag till Skatteverket att bl.a. 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. Ett flertal åtgärder var även planerade vilka Skatteverket sammantaget bedömde 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. Skatteverket ansåg att det finns för många svagheter och brister i systemet med samordningsnummer, och att dessa först måste åtgärdas. Skatteverket såg dock inte något hinder mot att möjligheten att begära tilldelning av samordningsnummer på sikt utökas till fler aktörer och även EU- och EES-medborgarna själva. En sådan utökning ansåg dock Skatteverket bör 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 ansåg Skatteverket att även denna fråga behöver utredas vidare.

Fler 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 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 kontakter 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 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 identitetsbeteckning 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 inom ramen för det nuvarande regelverket på ett förutsägbart och objektivt sätt tillgodose ett sådant behov. Regeringen bedömer därför att det finns 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. Mot denna bakgrund lämnas i lagrådsremissen förslag som syftar till att åtgärda brister i systemet med samordningsnummer och möjliggöra för vissa enskilda att själva ansöka om samordningsnummer. Åtgärderna utgör ett steg på vägen mot ett säkrare samordningsnummer.

Några remissinstanser anser dock att det finns skäl att ytterligare överväga konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen innan den genomförs och vissa, däribland *Kammarrätten i Göteborg* och *Polismyndigheten*, hänvisar till det pågående arbetet inom Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer. Regeringen har övervägt att avvakta det arbete som utförs av utredningen men med hänsyn till dels de brister som påtalats från flera olika håll i samhället avseende systemet med samordningsnummer, dels de omfattande klagomål som kommissionen har tagit emot bedöms det vara nödvändigt att redan nu vidta vissa åtgärder. Systemet med samordningsnummer måste förstärkas men 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.

En identitetsbeteckning tilldelas

För att bättre stämma överens med den betydelse som samordningsnumret i allt större utsträckning redan har fått föreslogs i promemorian att det i lag ska klargöras att numret utgör en identitetsbeteckning. En motsvarande förklaring ges redan i folkbokföringslagen när det gäller personnumret. Vissa remissinstanser, bl.a. *Skatteverket* och *CSN*, menar dock att förslaget sänder felaktiga signaler till samhället om den identitetskontroll som ligger till grund för det tilldelade samordningsnumret. Enligt regeringens uppfattning är dock ett tilldelat samordningsnummer redan i dag att betrakta som en identitetsbeteckning. Numret tilldelas en fysisk person och uppgifter som lämnats om den personens identitet blir i samband med tilldelningen registrerade i folkbokföringsdatabasen. De uppgifter som registreras om personen är kopplade till samordningsnumret. Motsvarande koppling finns mellan uppgifter som registreras om folkbokförda och det personnummer som fastställts för den folkbokförde. Samordningsnumret i sig fyller bl.a. funktionen av att tillförsäkra att den person som tilldelats numret inte förväxlas med någon annan. Detta talar sammantaget för att samordningsnumret inte enbart är ett särskilt nummer utan i själva verket också en identitetsbeteckning. Vad remissinstanserna anför ger dock anledning att förtydliga att även om samordningsnumret utgör en identitetsbeteckning så säger det i sig inte något om kvaliteten på den identitetskontroll som gjorts. Som redan framgått kan denna variera.

Remissinstanserna har även påpekat att fler åtgärder torde krävas för att uppnå syftet med ändringen. Den ändring som regeringen nu föreslår ligger i linje med det förändringsarbete av samordningsnummer som bedömts nödvändigt. Lagrådsremissens samtliga förslag är dock en del av en större översyn av hela systemet för samordningsnummer. Den utredning som regeringen har tillsatt ska bl.a. lämna förslag om ett säkrare system för samordningsnummer i syfte att tillgodose behovet för både enskilda och andra aktörer av en tillförlitlig och användbar identitetsbeteckning för personer som inte är eller har varit folkbokförda. Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer ska lämna sitt betänkande senast den 1 april 2021 och flera av de synpunkter som remissinstanserna nu har lämnat kan även komma att beaktas av utredningen.

Lagförslag

Förslaget innebär att det görs ett tillägg i 18 a § första stycket folkbokföringslagen.

7.3 Enskilda ska själva kunna ansöka om samordningsnummer

Regeringens 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.

Kravet på att den sökande ska inställa sig personligen hos Skatteverket och styrka sin identitet och de övriga personuppgifter som krävs för att tilldelas ett samordningsnummer ska föras in i lag.

En bestämmelse i lag ska upplysa om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om tilldelning av samordningsnummer.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att bestämmelser om krav på personlig inställelse och styrkande av identitet och övriga personuppgifter lämnas i förordning. I promemorian föreslås inte någon upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om tilldelning av samordningsnummer.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Kommerskollegium*, *Transportstyrelsen* och *Lunds universitet*, tillstyrker eller har inte haft något att invända mot förslaget. Även intresseorganisationen *Danske Torpare* har uttryckt stöd för förslaget och anfört att deras medlemmar tillbringar mycket tid i Sverige men har stora problem med att bl.a. underteckna olika avtal och få tillgång till en rad varor och tjänster som organisationen menar kräver ett personnummer eller samordningsnummer. Både *Danske Torpare* och *Kommerskollegium* anser dock att det fortfarande behövs mer insatser som kan förbättra kunskapen om och användandet hos olika aktörer av samordningsnumren för att lösa de problem som påtalats.

Lunds universitet anser att det bör uppmärksammas hur förslaget om ökad användning av samordningsnummer förhåller sig till det nordiska samarbetet, bl.a. angående utbyte av information för folkbokföringsändamål (jfr den nordiska överenskommelsen om folkbokföring, SÖ 2006:4).

Brottsförebyggande rådet (Brå) och *Polismyndigheten* anser att konsekvenserna av förslaget bör analyseras närmare och har farhågor om att missbruket av identitetsuppgifter riskerar att öka.

Vissa remissinstanser, däribland *Polismyndigheten*, *Säkerhetspolisen*, *Ekobrottsmyndigheten* och *Skatteverket* har lämnat synpunkter på förutsättningarna för att en ansökan om samordningsnummer av en enskild ska medges. Både *Polismyndigheten* och *Säkerhetspolisen* anser t.ex. att personer som har ett gällande avvisnings- eller utvisningsbeslut inte ska kunna beviljas tilldelning av samordningsnummer efter egen ansökan.

Sådana personer saknar rätt att vistas i landet och ska inte anses ha en sådan anknytning till Sverige att samordningsnummer ska kunna tilldelas.

Skatteverket och *Migrationsverket* efterfrågar klargöranden om anknytningskravet, bl.a. om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som inte ligger till grund för folkbokföring kan vara tillräckligt. Skatteverket lämnar även synpunkter på vilka uppgifter som ska lämnas i ansökan och att det vore lämpligt att det regleras att myndigheten får begära in underlag till stöd för en enskilds uppgift om dennes anknytning till Sverige. Migrationsverket påpekar även att det vore önskvärt om Skatteverket gavs en skyldighet att underrätta myndigheten i de fall en asylsökande ansöker om samordningsnummer på grund av arbete. Uppgiften behövs för att kunna utreda om en asylsökande har rätt till bistånd.

Flera remissinstanser, såsom Ekobrottsmyndigheten, *Centrala studiestödsnämnden*, Skatteverket och *Svenska Bankföreningen* är positiva till de krav som föreslås ställas på identitetskontrollen vid en enskilds ansökan om samordningsnummer. För att uppnå en enhetlig och tillförlitlig hantering anser Ekobrottsmyndigheten att samma krav på identifiering alltid bör ställas oberoende av vem som begär tilldelning samt att det även bör övervägas att identifieringen alltid sker hos Skatteverket.

Migrationsverket saknar en beskrivning av hur identitetskontrollen praktiskt ska gå till och påpekar att möjligheten till kontroll genom personlig inställelse inte är något som i sak hindrar individen från att ha multipla identiteter.

Ekobrottsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Svensk Försäkring lyfter alla fram att det bör övervägas att ge Skatteverket rättsligt stöd för att behandla biometriska personuppgifter för att med säkerhet kunna fastställa en identitet vid tilldelning av ett samordningsnummer och för att förhindra att någon kan tilldelas samordningsnummer i flera olika identiteter. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen föreslår även att det ska finnas ett straffansvar för den enskilde vid oriktigt lämnande av uppgifter i samband med tilldelning av samordningsnummer.

Skälen för regeringens 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. 78–79).

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 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. Samordningsnummer för en person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall får tilldelas endast på begäran av Regeringskansliet. 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 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. 30). 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 tagits upp 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. 29–30). Det är dock inte alla dessa individer som i dag får ett samordningsnummer tilldelat sig. 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 han eller hon inte tilldelas ett nummer. Den begärande aktörens behov av ett samordningsnummer behöver därmed inte vara detsamma som den enskilda 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. Problembilden bekräftas även av det spontanyttrande som lämnats av *Danske Torpare*. Även Gränshinderrådet har identifierat det som ett gränshinder och har prioriterat hindret sedan 2014 (Nordiska ministerrådet – Gränshinderrådets verksamhetsrapport 2019/20 s. 54). 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 rekvidera samordningsnummer från Skatteverket. Lantmäteriet är en statlig myndighet och har därför rätt att rekvidera 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 anser regeringen att det bör göras vissa förändringar i behörigheten att begära ett samordningsnummer. Det ska 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 ett stort antal 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.

Regeringen kan inte se att ett förslag att under vissa förutsättningar låta enskilda begära samordningsnummer påverkar den nordiska överenskommelsen om folkbokföring. Vad *Lunds universitet* anfört föranleder därför inte några ytterligare överväganden i detta sammanhang.

När en 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 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. Regeringen anser dock att det bör krävas att den enskilde ska ha någon form av anknytning till Sverige som gör att han eller hon kan antas ha ett behov av en identitetsbeteckning i Sverige. En anknytning till Sverige 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. Det kan, som *Lantmäteriet* har påpekat även vara fråga om en tomträtt. Kopplingen till exempelvis en bostad kan finnas oavsett ägarförhållandena och en anknytning till Sverige kan finnas även genom en hyresrätt som disponeras av den enskilde själv eller någon annan i familjen. Vanligtvis kan dessa anknytningar antas föranleda ett behov av en identitetsbeteckning i Sverige.

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 tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan bör dock gälla för enskilda 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). Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige som inte ligger till grund för folkbokföring bör alltså också kunna utgöra en sådan anknytning till landet som gör att personen kan behöva en identitetsbeteckning.

Skatteverket anser att en grundförutsättning för tilldelning av samordningsnummer efter egen ansökan bör vara att personen har laglig rätt att vistas i Sverige. Vissa remissinstanser, däribland Skatteverket, har även påtalat att anknytningskravet är vagt och att ytterligare vägledning önskas gällande flertalet olika tänkbara scenarier. För Skatteverket uppstår exempelvis frågeställningar om en EES-medborgare som uppger sig ha kommit till Sverige för att söka arbete men inte kan visa något som stöder detta påstående ska tilldelas ett samordningsnummer, under förutsättning att identiteten styrks och att det finns anknytning i form av koppling till en bostad som disponeras av en familjemedlem. Vidare uppstår för Skatteverket frågeställningen om en arbetssökande som inte har koppling till någon bostad, men däremot kan visa att han eller hon är inskriven på Arbetsförmedlingen, också anses ha visat tillräcklig anknytning. Andra remissinstanser har lyft omständigheter som de anser borde utgöra hinder

för att tilldelas ett samordningsnummer. Både *Polismyndigheten* och *Säkerhetspolisen* anser exempelvis att tilldelning av samordningsnummer efter egen ansökan inte ska medges om personen har ett gällande avvisnings- eller utvisningsbeslut. Regeringen konstaterar att det i dag inte finns något krav på laglig rätt att vistas i landet för att ett samordningsnummer ska kunna tilldelas. Att en person har tilldelats ett samordningsnummer innebär inte i sig att denne tillförsäkras några som helst rättigheter. Ett tilldelat samordningsnummer ger alltså exempelvis inte en rätt att resa in i eller att vistas i Sverige och det är inte heller samma sak som ett arbetstillstånd. Det är dock inte sällan förekommande att en sådan missuppfattning finns bland olika aktörer och i samhället generellt. Även om det med regeringens förslag inte ställs något krav på att en sökande har laglig rätt att vistas i landet måste sådana omständigheter kunna ställas i relation till behovet av en identitetsbeteckning. Om det vid Skatteverkets handläggning av en ansökan skulle framkomma att den sökande inte har laglig rätt att vistas i landet, exempelvis på grund av att personen har ett gällande avvisnings- eller utvisningsbeslut kan det knappast antas att personen har ett sådant behov av en identitetsbeteckning i Sverige att han eller hon ska tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan. Tvärtom bör det kunna anses föreligga en presumtion för att en sådan person saknar ett sådant behov.

I sammanhanget bör det också betonas att en anknytning till Sverige inte i sig ger upphov till ett behov av en identitetsbeteckning i landet. Det krävs även att anknytningen gör att det kan antas att personen har ett behov av en identitetsbeteckning. Enstaka semestervistelser torde t.ex. inte antas föranleda ett sådant behov. För någon som exempelvis hyr en bostad under en semesterperiod kan det därför knappast finnas ett behov av en identitetsbeteckning i landet. Inte heller bör enbart en inskrivning på Arbetsförmedlingen eller en registrerad ansökan om asyl vara tillräckligt för att en person ska anses ha ett behov av en identitetsbeteckning i landet. Med det sagt är det dock inte möjligt eller lämpligt att här ge en heltäckande uppräkningslista av vad en sådan anknytning som gör att den enskilde kan antas ha ett behov av en identitetsbeteckning kan eller inte kan bestå av. Ett brett utrymme bör i stället ges för individuella bedömningar av begreppet som även kan komma att utvecklas över tid. Exakt var gränsen går för den personkrets som kan tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan kommer därför ytterst vara en fråga för rättstillämpningen.

Förslaget innebär att det är den enskilde som ska visa att förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer är uppfyllda. Även om den uppgiften inte ska vara allt för betungande för den enskilde finns det mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter ändå anledning att överväga om kraven bör skärpas något jämfört med förslaget i promemorian. I promemorian gjordes bedömningen att det inte bör krävas att det vid tidpunkten för ansökan redan har uppstått ett faktiskt behov av en identitetsbeteckning. *Ekobrottsmyndigheten* har ifrågasatt att det ska kunna vara tillräckligt att behovet är framåtsyftande och anser att det är viktigt att begränsa tilldelningen till personer som kan påvisa en tydlig och inte helt tillfällig anknytning till Sverige och som har ett faktiskt behov av en identitetsbeteckning. Med hänsyn till vikten av att samordningsnummer inte tilldelas på felaktiga grunder instämmer regeringen i den framförda

synpunkten. En alltför vidsträckt möjlighet att tilldelas samordningsnummer riskerar leda till att fler samordningsnummer tilldelas än vad som faktiskt är nödvändigt. En sådan tillämpning vore inte tillfredsställande. Det finns därför starka skäl för att den sökandes faktiska behov av identitetsbeteckningen ska föreligga vid prövningstillfället. Dessutom bör rena påståenden om sökandens anknytning och behov inte vara tillräckligt utan det bör krävas att sökanden också har stöd för detta. För att en ansökan ska medges ska det därför finnas objektiva omständigheter om sökandens anknytning till landet som gör att det kan antas att han eller hon behöver en identitetsbeteckning. Regeringens ändrade bedömning av hur bestämmelsen bör tillämpas ovan föranleder dock inte behov av några ändringar i bestämmelsens utformning. När det gäller handläggningen av en enskilds ansökan om samordningsnummer anser regeringen inte att det behöver regleras, på det sätt Skatteverket föreslagit, vilka underlag som kan avkrävas en enskild.

Sammanfattningsvis föreslås alltså 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.

Identitetskontroll 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 förrekvirerades för en person som inte var folkbokförd gjordes kontrollen av personens identitet i stor utsträckning av den rekvrirande myndigheten. Regeringen ansåg att vid tilldelning av samordningsnummer borde identitetskontrollen även fortsättningsvis ligga utanför folkbokföringen och att det alltså ankom på den rekvrirande 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 rekvrirande 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 rekvrirande 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 (5 b § folkbokföringsförordningen). Det finns inte 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. Skatteverket får enligt 5 b § folkbokföringsförordningen 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 om immunitet och privilegier i vissa fall. Några sådana föreskrifter har ännu inte meddelats.

Genom förslaget att ett samordningsnummer även ska 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. 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. Förslaget kan dessutom antas medföra att den sökande kommer att använda numret i kontakter med flera olika aktörer, såsom myndigheter och företag. Mot denna bakgrund är det rimligt att ställa höga krav på uppgiftslämnandet och identitetskontrollen. När en enskild ansöker om ett samordningsnummer finns det därför exempelvis 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. Ett krav på 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 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. Genom att höja kvaliteten på de identitetsuppgifter som registreras för samordningsnummer torde också användbarheten av 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. Till skillnad från i promemorian anser regeringen att bestämmelser om det lämpligen bör föras in i lag.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att det i lag ska regleras vem som kan tilldelas samordningsnummer efter egen ansökan. Regeringen anser att kompetensen att meddela ytterligare föreskrifter om tilldelning

ska finnas kvar hos regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Därför krävs en bestämmelse i lag som upplyser om att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela ytterligare föreskrifter i denna fråga. En sådan upplysningsbestämmelse föreslås tas in i lagen.

Ett steg i rätt riktning

Förslaget om att tilldela samordningsnummer efter ansökan av enskild har av *Brå* och *Polismyndigheten* befarats kunna leda till fler brott och ett ökat missbruk av identitetsuppgifter. Sådana farhågor måste naturligtvis vägas in. Regeringen vill dock i detta sammanhang framhålla att genom att förslaget kombineras med en obligatorisk utökad identitetskontroll skapas en möjlighet att tilldela samordningsnummer där den enskildes identitet är verifierad i en väsentligt högre utsträckning än i dag. Det vore därför enligt regeringens bedömning en mycket positiv följd av förslagen om de, som *Transportstyrelsen* påpekat, också innebär att myndigheternas behov av att själva begära tilldelning av samordningsnummer minskar. Ett säkrare samordningsnummer är önskvärt och ytterst angeläget och de förslag som nu lämnas är enligt regeringens bedömning ett steg i en sådan riktning. Förslagen är dessutom en viktig åtgärd för att motverka de praktiska svårigheter som vissa personer som vistas i Sverige utan personnummer upplever och som vid upprepade tillfällen har påtalats av bl.a. kommissionen. Problemen med det nuvarande systemet med samordningsnummer är dock många och regeringen instämmer därför med bl.a. *Kommerskollegium* som ser behov av ytterligare åtgärder. Regeringen har därför också tillsatt Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer (Fi 2019:05) som gör en större översyn av systemet i syfte att tillgodose behovet för både enskilda och andra aktörer av en säker och användbar identitetsbeteckning för personer som inte är eller har varit folkbokförda. *Brå* anser det vore bättre om den pågående utredningen tog sig an frågan om att låta enskilda ansöka om samordningsnummer och då med större möjligheter att komma med förslag som också innefattar åtgärder som begränsar riskerna. Som redogjorts för ovan i avsnitt 7.2 har regeringen övervägt att avvakta det arbete som utförs av utredningen men med hänsyn till bl.a. de omfattande klagomål som kommissionen har tagit emot bedöms det nödvändigt att redan nu vidta dessa åtgärder om samordningsnummer.

Det saknas beredningsunderlag för att inom ramen för detta lagstiftningsärende behandla remissinstansernas förslag vad gäller behandling av biometriska uppgifter och införandet av ett straffansvar för enskild som lämnar felaktiga uppgifter. Detsamma gäller Migrationsverkets synpunkt om en underrättelseskyldighet för Skatteverket.

Lagförslag

Förslaget innebär att det införs en ny paragraf, 18 f §, i folkbokföringslagen, och att det görs en ändring i 18 a § andra stycket folkbokföringslagen.

7.4 Ett förnyelseförfarande för samordningsnummer

7.4.1 Förnya samordningsnumret – annars förklaras det vilande

Regeringens förslag: Ett samordningsnummer får förnyas före utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades eller senast förnyades. Om ett samordningsnummer inte har förnyats inom denna tid, ska Skatteverket förklara numret vilande.

Förnyelse av ett samordningsnummer ska ske efter anmälan av den som kan begära tilldelning av samordningsnummer. Om förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan är uppfyllda vid prövningen av ansökan om förnyelse, får ett samordningsnummer också förnyas efter ansökan av den enskilde.

Skatteverket ska också förklara ett samordningsnummer vilande om personen som tilldelats numret är avliden eller om det finns andra skäl för det.

En bestämmelse i lag ska upplysa om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om förnyelse av samordningsnummer.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens, men har en annan språklig och lagteknisk utformning. I promemorian föreslås, till skillnad från regeringens förslag om förnyelse och vilandeförklaring av samordningsnummer, att en person som 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 anmäler hos Skatteverket att det finns ett fortsatt behov av numret. För att avregistrering inte ska ske föreslås att en sådan anmälan ska göras vart femte år. 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. I promemorian föreslås Skatteverket även få besluta om avregistrering när det finns särskilda skäl för det. I promemorian föreslås inte någon upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om förnyelse av samordningsnummer.

Remissinstanserna: Det finns ett starkt stöd bland remissinstanserna för syftet med förslaget men flera instanser, såsom *Transportstyrelsen*, *Försäkringskassan*, *Säkerhetspolisen* och *Polismyndigheten*, för samtidigt fram ett behov av att närmare utreda och belysa konsekvenserna av en avregistrering. Försäkringskassan anser exempelvis att det är otydligt om ett samordningsnummer för en avregistrerad person fortfarande ska kunna användas av myndigheterna. Även *Trafikförsäkringsföreningen* har ställt sig frågande till vad förslaget t.ex. innebär för vägtrafikregistret om en fordonsägare med ett samordningsnummer har avregistrerats och hur detta sedan kommer att se ut i olika register som berörs.

Arbetsförmedlingen menar att uppgift om att en person har avregistrerats kan få betydelse för om en person ska anses ha rätt att arbeta i Sverige varför det blir viktigt att tillse att berörda myndigheter har rättsliga möjligheter att både ta emot och agera på uppgifter om samordningsnummer på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Ett fåtal remissinstanser, däribland *Ekobrottsmyndigheten*, *Bolagsverket*, *Svensk Försäkring* och *Migrationsverket*, föreslår en kortare tidsperiod för avregistrering än den föreslagna perioden om fem år.

Flera remissinstanser, däribland Försäkringskassan, *Transportstyrelsen*, *Lantmäteriet* och *Centrala studiestödsnämnden (CSN)*, påtalar att deras behov av samordningsnummer sträcker sig längre än fem år och att det är oklart vad detta får för konsekvenser. Det efterfrågas även förtydliganden vad gäller den praktiska hanteringen kopplad till avregistreringen. Försäkringskassan framhåller att myndighetens behov av samordningsnummer för en och samma person i många fall är långvarigt, i ett barnbidragsärende kan det exempelvis handla om hela barnets uppväxt. Det skulle enligt Försäkringskassans mening underlätta om en avregistrering inte genomförs när det hos Skatteverket finns uppenbara tecken på att ett samordningsnummer används aktivt. För Transportstyrelsens del kommer det att finnas ett behov av att använda samordningsnumret om det exempelvis finns fordon registrerade på numret eller om det finns förarbehörighet kopplat till det. Men samordningsnummer används i samtliga av myndighetens verksamhetsområden och hanteras också i olika system för vilka olika gallringsregler gäller. Transportstyrelsen anser att frågan om när det kan anses finnas ett fortsatt behov behöver belysas ytterligare för att det inte ska bli olika bedömningar. För att underlätta myndighetens vidare hantering av numret ser Transportstyrelsen därutöver ett behov av att veta orsaken till avregistreringen. Lantmäteriet anför att samordningsnummer används i fastighetsregistret och att förslaget behöver sättas i relation till att ett fastighetsägande ofta sträcker sig längre än fem år och att även information om tidigare ägare finns i registret. Med hänsyn till detta kan det finnas behov av att samordningsnummer inte avregistreras med automatik inför utgången av det femte kalenderåret. Inom *Kriminalvården* behandlas personuppgifter i automatiserad form i normalt tio år efter det att den senaste påföljden eller åtgärden avseenden den registrerade helt har verkställts eller upphört. Under denna tid finns det också ett fortsatt behov av samordningsnummer för den som är registrerad, dels för att undvika risk för personförväxling, dels för att kunna utbyta viss typ av information om personer med andra myndigheter. *Åklagarmyndigheten* uppger att de flesta anteckningar i belastningsregistret ska gallras efter längre tid än fem år vilket kan föranleda ett större antal anmälningar om fortsatt behov av samordningsnummer eller upphävande av avregistrering i de fall personen på nytt blir lagförd för brott. Förslaget får även konsekvensen att en anmälan om fortsatt behov av samordningsnummer behöver göras i de fall en person avtjänar ett straff när avregistreringen är tänkt att ske. Det är angeläget att det finns en ordning för att automatiserat hantera ovanstående fall.

Vidare anser flera remissinstanser, däribland *Kungliga Tekniska högskolan*, *Kriminalvården* och *Transportstyrelsen*, att det finns en viss osäkerhet kring hur aktörer praktiskt ska kunna kontrollera vilken dag en

avregistrering kommer att ske. Kriminalvården förutsätter att myndigheten får information om att tidsfristen är på väg att löpa ut och att sådan information, samt efterföljande anmälan, hanteras genom automatiserad behandling. Transportstyrelsen påtalar att uppgiften om vilket år samordningsnumret tilldelades behövs för beräkning av hur gammalt numret är och en bedömning av om en extra noggrann kontroll bör göras innan numret används i verksamheten. Enligt Försäkringskassan går det inte att utläsa från vilken tidpunkt den andra och de därpå följande tidsfristerna ska räknas. Vidare anser Försäkringskassan att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och enskilda när det gäller att anmäla ett fortsatt behov av ett samordningsnummer är otydlig.

Vad gäller förslaget om att Skatteverket får avregistrera en person när det finns särskilda skäl för det anser Säkerhetspolisen att det bör framgå av motiven att vistelse och etablering som utgör ett hot mot Sveriges säkerhet är ett sådant särskilt skäl. Både Ekobrottsmyndigheten och *Skatteverket* anser att det inte ska krävas särskilda skäl för avregistrering utan att det ska räcka med att det finns skäl för det. Skatteverket menar dels att de exempel och formuleringar som används i promemorian bättre skulle motsvara en möjlighet att besluta om avregistrering när det annars finns skäl för det, dels att risk annars finns för att det kommer signaler till Skatteverket som myndigheten sedan inte kan agera på eftersom de inte når upp till nivån särskilda skäl. Skatteverket föreslår även att det i författning ska regleras att avregistrering får ske på begäran av personen som tilldelats numret eller när personen har avlidit.

Domstolsverket understryker behovet av att koppla samman samordningsnummer i de fall en person har tilldelats flera samordningsnummer. Det förekommer i dag att en och samma person blir dömd under olika samordningsnummer vid olika tillfällen och det är viktigt att dessa samordningsnummer sammankopplas så att samtliga domar på den dömde visas i ett och samma belastningsregisterutdrag.

Skälen för regeringens förslag

Dags att uppdatera samordningsnumren

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 t.ex. har lämnat landet eller avlidit. En person som tilldelats ett samordningsnummer kan dock, till skillnad från någon som är folkbokförd, aldrig avregistreras. Samordningsnumrets status och många av uppgifterna som är kopplade till numret finns kvar oförändrade i folkbokföringsdatabasen.

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 §§ folkbokförings-

lagen. En avregistrering kan ske för en person som är avliden eller dödförklarad, utflyttad, försvunnen eller som 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. Åtgärden är väsentlig för att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen ska vara tillförlitliga och aktuella. Eftersom uppgift om avregistreringen förs in 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 den. 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.

I promemorian har konstaterats att 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 utan vidare åtgärd. Såväl Skatteverket som andra aktörer kan ha information som ger anledning att ifrågasätta tillförlitligheten av de uppgifter som är registrerade för en person med ett samordningsnummer och som innebär att numret inte längre bör användas. Det kan i vissa fall exempelvis handla om att det är uppenbart att personen inte har något behov av en identitetsbeteckning i Sverige eftersom han eller hon 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). 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).

Den omfattande användningen av samordningsnummer som har vuxit fram sedan systemet infördes medför enligt regeringens bedömning ökade krav vad gäller uppgifternas aktualitet och tillförlitlighet. Genom att personer som tilldelas samordningsnummer aldrig avregistreras och att numrets status aldrig förändras ger uppgifterna om personer med samordningsnummer i folkbokföringsdatabasen inte en komplett bild. Detta kan också bidra till att risken för att samordningsnummer används på ett otillbörligt sätt ökar och att förtroendet för samordningsnumren och folkbokföringsdatabasen i dess helhet fortlöpande minskar. Starka skäl talar alltså för att det är dags att vidta åtgärder för att möjliggöra en uppdatering av samordningsnumren och den information som är kopplad till numren. Ett krav på förnyelse av bl.a. äldre samordningsnummer skulle vara en effektiv åtgärd i den riktningen.

I promemorian har föreslagits ett avregistreringsförfarande av personer som har tilldelats samordningsnummer som innebär att en avregistrering ska ske inom en viss tidsfrist om inte ett fortsatt behov av numret dessförinnan anmäls. I promemorian föreslås även att en avregistrering ska kunna upphävas. Ett flertal remissinstanser har väckt frågor om den närmare innebörden av en avregistrering och när det kan finnas skäl att anmäla ett fortsatt behov av numret. I syfte att bringa större klarhet i förfarandet kopplat till sådana åtgärder och dess konsekvenser bedömer regeringen att en annan terminologi är bättre lämpad än den i promemorian föreslagna. Regeringen föreslår i stället att det införs en skyldighet för Skatteverket att förklara ett samordningsnummer vilande om numret inte har förnyats efter en viss tid.

Samordningsnummer behöver kunna förklaras vilande

En vilandeförklaring av ett samordningsnummer kommer i stor utsträckning att motsvara den avregistrering som föreslås i promemorian. Genom förslaget om att samordningsnummer ska förklaras vilande och regeringens förslag att bl.a. uppgift om att ett samordningsnummer har förklarats vilande ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen och i SPAR (se nedan i avsnitt 8 och 9) kommer åtgärden att ha en motsvarande 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 samordningsnumrets status, dvs. om det är vilande eller inte. Genom att de aktörer som tar emot uppgifter från Navet får en signal om att samordningsnumret har förklarats vilande blir de upplysta om att numret inte bör användas utan vidare eftertanke. 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. Förslagen innebär att även användare av SPAR kommer vid en kontroll av samordningsnumret att få kännedom om numrets nya status.

Flera remissinstanser har efterlyst förtydliganden om konsekvenserna av den i promemorian föreslagna avregistreringen. *Transportstyrelsen* har exempelvis inte kunnat utläsa vilken status den skulle ha om samordnings-

numret ändå kan användas medan *Försäkringskassan* anser att det är otydligt om samordningsnummer för en avregistrerad person fortfarande ska kunna användas. Både Transportstyrelsen och *Polismyndigheten* ställer sig dessutom frågande till om en avregistrering kan påverka informationsutbyten mellan myndigheter. Polismyndigheten anför vidare att den har ett flertal it-stöd där personuppgifter hanteras kombinerat med samordningsnummer i en mycket stor omfattning och att det finns ett uppenbart behov av att hantera och vidmakthålla spårbarhet för en stor del av dessa personuppgifter under lång tid, dvs. för mer än fem år. Även med regeringens förslag om att ett samordningsnummer ska kunna förklaras vilande kommer det att stå varje aktör fritt att ändå använda numret. Samordningsnumret är, på samma sätt som personnumren, bärare av information. Det kan även finnas skyldigheter som är kopplade till den person som tilldelats numret och som behöver kunna spåras genom numret. Innebörden av den åtgärd som nu föreslås är inte att denna information på något sätt ska gå förlorad. Tvärtom menar regeringen att det är av central betydelse att numren fortfarande kan användas för att undvika personförväxling och utbyta information samt att den kedja av historik som kan vara knuten till numret bevaras, vilket kommer att vara oförändrat med detta förslag.

Av samma skäl är Skatteverkets hantering för att förhindra att en person tilldelas flera samordningsnummer viktig. Som ett led i det arbetet gör Skatteverket ett flertal kontroller innan numret tilldelas. Myndigheten använder bl.a. en intern tjänst som uppmärksammar om samma identitetshandling används vid flera tillfällen vid tilldelning av samordningsnummer. Tjänsten har införts med anledning av ett uppdrag regeringen lämnade till Skatteverket i regleringsbrevet för 2018. Om Skatteverket upptäcker att en person har tilldelats flera samordningsnummer kan myndigheten sammankoppla numren, en åtgärd som av bl.a. spårbarhetsskäl är oerhört viktig, vilket även *Domstolsverket* har påpekat. När två eller flera samordningsnummer kopplas ihop skapas en hänvisning mellan det samordningsnummer som bedömts vara det som ska användas och de övriga numren. Folkbokföringsdatabasen och andra register i samhället som tillförs information från folkbokföringen via aviserings-systemet Navet, kommer på detta sätt att även innehålla uppgift om de olika samordningsnummer som personen tilldelats tidigare.

Den ändrade statusen på ett samordningsnummer kommer att ha olika stor betydelse för olika aktörer och behovet av att förnya numret kommer därför också variera. Regeringen bedömer dock att merparten kommer i längden att gynnas av att få mer information om ett samordningsnummer. Att samordningsnummer som inte förnyas blir vilande skapar bättre förutsättningar för användare av samordningsnummer att bedöma hur de ska förhålla sig till ett visst nummer. Det kommer sedan att vara upp till varje enskild aktör att avgöra om och hur samordningsnumret ska användas i den egna verksamheten. Detsamma gäller i dag för myndigheters användning av personnummer som är fastställda för någon som sedan blivit avregistrerad från folkbokföringen för att personen exempelvis är utflyttad från landet.

Ett samordningsnummer ska förklaras vilande om det inte har förnyats

Ett krav på att ett samordningsnummer ska förnyas för att inte förklaras vilande aktualiserar bl.a. frågor om när en förnyelse senast måste göras, vem som är behörig att förnya numret och vad som ska krävas för att numret ska förnyas.

Vid bedömningen av när en förnyelse av ett samordningsnummer senast ska göras bör beaktas att som regel tilldelas samordningsnummer en person som vistas i Sverige under en begränsad tid och behovet av samordningsnumret är därför också ofta kortvarigt. För att minska risken för att samordningsnummer missbrukas är det även av stor betydelse att denna tidsfrist inte är längre än nödvändigt. Samtidigt kommer vissa samordningsnummer fortsatt 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). Denna tidsfrist bedömdes vara väl avvägd och föreslås även i den promemoria som ligger till grund för denna lagrådsremiss. I promemorian föreslås att 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.

Endast ett fåtal remissinstanser har föreslagit en kortare tidsfrist. *Bolagsverket* anser att avregistrering ska ske efter tre år medan *Ekobrottsmyndigheten* menar att en lösning skulle kunna vara att samordningsnummer tilldelas på viss tid utifrån beräknat behov. Även *Migrationsverket* anser att det vore klokt med olika grunder för när avregistrering ska ske. Desto fler remissinstanser har uppgett att deras behov av samordningsnummer sträcker sig under en längre tid än fem år. Det kan exempelvis i ett ärende om barnbidrag för Försäkringskassan handla om barnets hela uppväxt eller ett mångårigt fastighetsägande för Lantmäteriet. Vissa remissinstanser, såsom *Åklagarmyndigheten* och *Kriminalvården*, har också hänvisat till de frister för gallring av uppgifter som gäller för den egna verksamheten samt att behandling av uppgifter i registren sker under en längre tid än fem år. Även i detta sammanhang finns det anledning att klargöra att regeringens förslag om att ett samordningsnummer ska förklaras vilande kommer i vissa avseenden att kunna liknas vid personnumret för den som avregistrerats från folkbokföringen. Redan i dag behandlar myndigheter uppgifter om personer när de är folkbokförda men även efter att de har avregistrerats från folkbokföringen, vilket motsvarar den behandling som kommer bli följden av förslaget att ett samordningsnummer kan förklaras vilande.

Ett system som bl.a. Ekobrottsmyndigheten föreslagit, med olika tidsfrister för olika nummer är också ett alternativ som bör övervägas. Det kan dock bli svåröverskådligt och oförutsägbart. Regeringen föreslår i stället att ett samordningsnummer får förnyas före utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades. Samordningsnumret får förnyas efter anmälan av den myndighet eller annat organ som kan begära tilldelning av samordningsnummer. Utgångspunkten bör vara att det ska vara enkelt att anmäla förnyelse av ett samordningsnummer och att

hanteringen ska kräva så liten arbetsinsats som möjligt. Hanteringen kan underlättas genom att Skatteverket tar fram enkla och ändamålsenliga formulär för anmälan.

Ett samordningsnummer som inte har förnyats kommer att ändra status på så sätt att det blir vilande. Som redan nämnts kommer ett samordningsnummer som är vilande i stor utsträckning att motsvara ett personnummer för en person som avregistrerats från folkbokföringen. Det innebär alltså att numret alltså är informationsbärande och inte kommer att försvinna från folkbokföringsdatabasen och Navet. Ett samordningsnummer som är vilande kommer fortfarande att kunna användas av myndigheter. Genom att det i folkbokföringsdatabasen registreras att samordningsnumret har förklarats vilande kommer denna att innehålla uppdaterad information om numrets status, vilket underlättar för mottagare av uppgifter från folkbokföringen att bedöma hur de i sin verksamhet ska förhålla sig till det aktuella numret som identitetsbeteckning. Medan åtgärden inte kommer att påverka vissa myndigheters användning av samordningsnumret, kan den för andra tänkas få en större betydelse. Behovet av att anmäla förnyelse av ett samordningsnummer inom den angivna tidsfristen kommer därför också att variera.

Även om det stora flertalet individer med samordningsnummer inte skulle påverkas negativt av att numret förklaras vilande efter en viss tid måste det 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 ändring av statusen på deras samordningsnummer vara besvärande. Det finns därför skäl att även låta enskilda förnya sitt samordningsnummer. Om utgångspunkten för myndigheter och andra organ ska vara ett okomplicerat anmälningsförfarande vid förnyelse av samordningsnummer finns det stor anledning att införa särskilda regler för den situationen att det är den enskilde som vill förnya numret som kan ha tilldelats efter begäran av en myndighet. Det bör därför ställas högre krav när det är en enskild som vill förnya sitt nummer. 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. Samordningsnumret föreslås därför få förnyas efter ansökan av den enskilde, om han eller hon uppfyller de förutsättningar som gäller för att tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan. 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. Genom att enskilda föreslås kunna förnya ett samordningsnummer kan det även anses lämpligt att Skatteverket, om möjligt, informerar den enskilde om datum för när samordningsnumret kan komma att förklaras vilande.

Försäkringskassan anser att ansvarsfördelningen mellan myndigheter och enskilda är otydlig. Enligt regeringens uppfattning uppstår inte någon sådan ansvarsfördelning i detta avseende eftersom det inte finns något krav

på att samordningsnumret måste förnyas. Som redan nämnts kommer behovet av att förnya samordningsnumret att variera för både myndigheter och de enskilda. Om myndigheten anser att samordningsnumret bör förnyas gör den därför bäst i att anmäla förnyelse.

Frågan om förnyelse av ett samordningsnummer bör kunna aktualiseras kontinuerligt. Ett samordningsnummer föreslås därför kunna förnyas före utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades eller senast förnyades. Några remissinstanser har väckt mer praktiska frågor gällande om och hur de ska nås av vissa uppgifter. Uppgifter från folkbokföringsdatabasen sprids till myndigheter i första hand genom Navet, som är ett aviseringssystem med vilket alla myndigheter kan hämta folkbokföringsuppgifter elektroniskt. Tjänsten är avgiftsfri för statliga myndigheter. Uppgifterna i Navet är aktuella eftersom ändringar i folkbokföringen slår igenom direkt. Det är den mottagande myndigheten som avgör vilka uppgifter som ska hämtas, och på vilket sätt, förutsatt att myndigheten har rätt att ta del av uppgifterna. Regeringens nya förslag om att ett samordningsnummer får förnyas liksom att ett nummer kan förklaras vilande innebär att ytterligare uppgifter kommer att registreras i folkbokföringsdatabasen och även aviseras via Navet och i SPAR (se nedan i avsnitt 8 och 9) vilket tillgodoser att mottagarna får nödvändig information elektroniskt på ett enkelt, snabbt och säkert sätt.

Vilandeförklaring om personen som tilldelats numret är avliden eller det finns andra skäl för det

I promemorian föreslås att det införs en möjlighet för Skatteverket att avregistrera personer som tilldelats samordningsnummer när det finns särskilda skäl för det. Regeringen anser att det är viktigt att Skatteverket kan agera när det kommer till myndighetens kännedom att allt inte står rätt till med förhållandena kring ett samordningsnummer. Skatteverket kan t.ex. få underrättelser från andra aktörer om att en person har tilldelats samordningsnummer på felaktiga grunder eller att någon har tilldelats flera samordningsnummer. Det kan även handla om uppgifter om att personen t.ex. har avslutat studier eller en tillfällig tjänst och dessutom lämnat landet. Vid sådana situationer framstår det som orimligt att Skatteverket inte ska kunna agera på informationen och utreda om samordningsnumrets status bör ändras. *Skatteverket* ser dock en risk med att förslaget kan innebära att det kommer signaler till myndigheten som den sedan inte kan agera på eftersom de inte når upp till kravet på särskilda skäl. Även *Ekobrottsmyndigheten*, som uppger att den har stor erfarenhet av hur samordningsnummer missbrukas av brottsliga aktörer, anser att det ska räcka med att det finns skäl för avregistrering. Inte minst mot bakgrund av dessa synpunkter anser regeringen att kraven för att Skatteverket på eget initiativ ska kunna förklara ett samordningsnummer vilande bör sänkas jämfört med förslaget i promemorian så att det endast ska krävas att det finns skäl för det. Vad *Säkerhetspolisen* anfört om vistelse och etablering som utgör ett hot mot Sveriges säkerhet är också omständigheter som kan medföra att numret kan behöva förklaras vilande. Skäl för att förklara ett samordningsnummer vilande kan även finnas 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. Som redovisats ovan görs en motsvarande sammankoppling mellan samordningsnummer om en person har tilldelats flera samordningsnummer.

Det kan alltså finnas ett flertal anledningar för Skatteverket att på eget initiativ besluta om att ett samordningsnummer ska förklaras vilande och samtliga dessa kan inte i lag specificeras och behöver inte heller aviseras till myndigheterna. Som *Transportstyrelsen* anfört kan det dock finnas ett behov av att myndigheter får kännedom om ett samordningsnummer har förklarats vilande på grund av att det inte har förnyats inom den angivna tiden eller på grund av att det finns andra skäl för det. Det finns enligt regeringens bedömning även anledning att registrera och avisera uppgift om att ett samordningsnummer har förklarats vilande på grund av att personen som tilldelats numret är avliden (se även avsnitt 8 och 9). Regeringen föreslår därför att även denna grund för vilandeförklaring ska införas.

Sammanfattningsvis innebär regeringens förslag att Skatteverket ska förklara ett samordningsnummer vilande om det inte har förnyats inom den angivna tiden, personen som har tilldelats numret är avliden eller om det finns andra skäl för det. Bestämmelser om förnyelseförfarandet föreslås föras in i lag. Regeringen anser att kompetensen att meddela ytterligare föreskrifter om förnyelse ska finnas kvar hos regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Därför krävs en bestämmelse i lag som upplyser om att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela ytterligare föreskrifter i denna fråga. En sådan upplysningsbestämmelse föreslås tas in i lagen.

Lagförslag

Förslaget innebär att det införs tre nya paragrafer, 18 c, 18 d och 18 f §§ i folkbokföringslagen.

7.4.2 Förnyelse av ett samordningsnummer som har förklarats vilande

Regeringens förslag: Både den enskilde och en myndighet eller annat organ som kan begära tilldelning av samordningsnummer ska kunna ansöka om förnyelse av ett samordningsnummer som är vilande. Skatteverket får endast förnya ett samordningsnummer som är vilande om förutsättningarna för tilldelning av samordningsnummer är uppfyllda vid prövningen av ansökan om förnyelse.

Om en persons samordningsnummer är vilande, ska en begäran eller ansökan om ett nytt samordningsnummer för samma person anses som en ansökan om förnyelse.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens, men har en annan språklig och lagteknisk utformning. I promemorian föreslås att det ska vara möjligt att upphäva en avregistrering av en person som tilldelats ett samordningsnummer. En ansökan om upphävande föreslås få göras av den enskilde, en myndighet eller annat organ som kan begära tilldelning av samordningsnummer. Det föreslås att 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 föreslås Skatteverket få upphäva ett beslut om avregistrering för en person som tilldelats ett samordningsnummer. Efter att en avregistrering upphävts föreslås 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.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Ansökan om förnyelse av ett samordningsnummer som har förklarats vilande

Genom regeringens förslag om att ett samordningsnummer kan förklaras vilande aktualiseras frågan om ett samordningsnummer som är vilande ska kunna förnyas och på nytt kunna användas på motsvarande sätt som innan.

En person som har tilldelats ett samordningsnummer som därefter förklarats vilande kan på nytt ha ett behov av att använda samordningsnumret. Om samordningsnumret då är vilande kan personen uppleva vissa besvär vid användning av numret. Det är därför rimligt att det finns en möjlighet att också förnya ett samordningsnummer som är vilande, efter ansökan av den enskilde. Det kan även finnas myndigheter eller andra organ som har ett behov av att använda ett vilande samordningsnummer. Innan så sker kan det finnas anledning att kontrollera och uppdatera de uppgifter som är kopplade till numret. En sådan ansökan om förnyelse bör därför även kunna göras av en myndighet eller ett annat organ som kan begära tilldelning av samordningsnummer.

Förutsättningar för att förnya ett samordningsnummer som är vilande

Vid prövningen av en ansökan om att förnya ett samordningsnummer som är vilande finns 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 förnya ett samordningsnummer som är vilande 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 en förnyelse i detta skede bör därför motsvara de krav som gäller för att ett samordningsnummer ska tilldelas. För att ett samordningsnummer som har förklarats vilande ska kunna förnyas bör därför krävas att Skatteverket på nytt bedömer att de grundläggande kraven för tilldelning är uppfyllda vid tidpunkten för prövningen av ansökan om förnyelse. Vilka krav som aktualiseras blir beroende av vem det är som ansöker om förnyelse.

Förnyelse av ett samordningsnummer som är vilande på grund av att den enskilde är avliden kommer dock av förklarliga skäl aldrig kunna ske. Detsamma gäller om personen som tilldelats numret har blivit folkbokförd och därmed har ett personnummer.

Ett samordningsnummer som har förklarats vilande och sedermera blir förnyat kan bli vilande på nytt. Så kan bl.a. ske om samordningsnumret inte förnyas före utgången av det femte kalenderåret efter det år numret senast förnyades.

Eftersom en person som har tilldelats ett samordningsnummer inte ska tilldelas ett nytt nummer föreslår regeringen även att en begäran eller ansökan om ett nytt samordningsnummer för en person som har ett samordningsnummer som är vilande, ska anses som en ansökan om förnyelse.

Lagförslag

Förslaget innebär att det införs en ny paragraf, 18 e §, i folkbokföringslagen.

7.5 En skyldighet för enskilda att anmäla aktuell kontaktadress

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

Anmälningsskyldigheten gäller inte om det råder osäkerhet om personens identitet eller om samordningsnumret är vilande. Även en person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall är undantagen från denna anmälningsskyldighet.

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

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås skyldigheten gälla anmälan av uppgift om adress. Det föreslås inte något undantag för personer som är avregistrerade och möjligheten att begära att Skatteverket ändrar adress omfattar endast en person som har tilldelats ett personnummer enligt 18 b § eller den myndighet eller annat organ som begärt tilldelning av ett samordningsnummer.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. *Skatteverket* tillstyrker förslaget men anser att benämningen ”adress” bör ersättas med ”kontaktadress” för att tydliggöra dess funktion. Det bör vidare uttryckligen framgå att den som avregistrerats inte omfattas av anmälningsskyldigheten. Eftersom myndigheter och organ som kan begära tilldelning av samordningsnummer också kan anmäla att det finns ett fortsatt behov av numret bör det även vara möjligt för dessa att begära att Skatteverket ändrar den adress som är registrerad för personen. *Transportstyrelsen* välkomnar förslaget men ser vissa svårigheter med att uppgift om adress även kan innefatta utländska adresser då endast svenska adresser kan registreras i vägtrafikregistret. *Migrationsverket* påpekar att förslaget om att undanta

personer som inte har styrkt sin identitet från skyldigheten att anmäla adress innebär att det stora flertalet asylsökande skulle omfattas av undantaget. Vidare anser Migrationsverket att det är orimligt att Skatteverket ska acceptera uppgift om en adress där den sökande kan nå medan Migrationsverket kräver att den sökande lämnar sin faktiska boendeadress vid prövning av ekonomiskt bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande för asylsökande. *Svensk Försäkring* anser att en skyldighet att rapportera en viss uppgift utan att någon sanktion anges inte torde ha någon som helst effekt på dem som har för avsikt att missbruka systemet. Ett sätt att åstadkomma mer korrekta uppgifter torde i stället vara att vända sig till register i vilka den enskilde själv har incitament att ha korrekta uppgifter registrerade och utöka informationsutbytet.

Skälen för regeringens 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 rekvrirande 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 rekvrirande 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 nå.

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 anmälnings-skyldighet 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 § folkbokföringslagen 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 kontaktadress 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 regeringens förslag om att samordningsnummer måste förnyas för att inte förklaras vilande 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 adress är registrerad för ett hundratal 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 uppgifterna inte längre är aktuella och att samordningsnumret bör förklaras vilande (jfr avsnitt 7.4).

Som framkommit behöver den angivna adressen inte vara en bostadsadress utan det viktiga är att det är en aktuell adress där personen kan nås. Med hänsyn till att personer som tilldelas samordningsnummer inte är bosatta i Sverige i folkbokföringslagens mening och att det därför inte är aktuellt att fastställa personens bosättning anser regeringen att det alltför är lämpligt att inte uppställa krav på bostadsadress. Den omständigheten att det, som *Migrationsverket* påpekat, ställs andra krav i andra författningar är varken ovanligt eller orimligt. Däremot anser regeringen, i likhet med *Skatteverket*, att benämningen ”adress” i förtydligande syfte bör ersättas med ”kontaktadress”. Det föreslås därför att en person som tilldelats ett samordningsnummer och som inte har sin aktuella kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen ska anmäla uppgift om adressen till Skatteverket.

Med aktuell kontaktadress avses den adress, i Sverige eller i utlandet, där den enskilde kan nås per post som sänds till honom eller henne. *Transportstyrelsen* anser att anmälningsskyldigheten även bör omfatta namnändring. *Transportstyrelsen* har även gett uttryck för svårigheter att

utländska adresser ska innefattas och att det inte är klarlagt vilken adress som kommer att aviseras från Skatteverket om personen har anmält både en svensk och en utländsk adress till Skatteverket. Som Transportstyrelsen själv tagit upp har en ägare av ett registrerat fordon som inte är folkbokförd en skyldighet enligt 5 kap. 13 § förordningen (2019:383) om fordons registrering och användning att till Transportstyrelsen anmäla om han eller hon ändrar namn eller adress i landet. Regeringen kan därför inte se annat än att Transportstyrelsens behov tillgodoses därigenom. Det bör också noteras att anmälningsskyldigheten föreslås gälla en aktuell kontaktadress och det bör därför inte komma i fråga att olika alternativadresser registreras.

Från anmälningsskyldigheten ska undantas personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. I likhet med Skatteverket anser regeringen att det även saknas anledning att låta anmälningsskyldigheten omfatta personer som visserligen har tilldelats ett samordningsnummer men där numret är vilande. Däremot anser regeringen, till skillnad från Migrationsverket, att 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.

För det organ som begärt tilldelning av samordningsnummer liksom en person som tilldelats ett personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen ska det fortsatt vara en möjlighet men inte en skyldighet att begära att Skatteverket ändrar den kontaktadress som är registrerad i folkbokföringsdatabasen. Regeringen anser att det är rimligt att detsamma ska gälla för den myndighet eller annat organ som begärt förnyelse av ett samordningsnummer.

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 kontaktadress 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, som *Svensk Försäkring* gör, 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

kontaktadress. Regeringens förslag om att samordningsnummer ska kunna förklaras vilande innebär också att den enskilde har starkare skäl för att anmäla aktuell adress till Skatteverket, utan aktuell kontaktadress kommer nämligen den enskilde inte att kunna få någon förvarning om att samordningsnumret kommer förklaras vilande. Ett informationsutbyte som det Svensk Försäkring förespråkade saknas det beredningsunderlag för, varför regeringen anser att sådana ändringar inte kan hanteras inom ramen för detta lagstiftningsärende.

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 kontaktadress kan ge en indikation till Skatteverket om att det bör utredas om samordningsnumret ska förklaras vilande eller inte. Det bedöms mot denna bakgrund finnas skäl att införa en bestämmelse om skyldighet att lämna aktuell kontaktadress trots att den inte förenas med någon sanktion.

Lagförslag

Förslaget innebär att det införs två nya paragrafer, 27 a och 27 b §§ folkbokföringslagen.

7.6 Brist på tillgängliga samordningsnummer

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

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens 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 regeringens förslag kan antas leda till att samordningsnumrens användbarhet i samhället ökar på sikt. 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 har hanterats

Skatteverket signalerade 2007 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 personnummer-systemet 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. 17–26). 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 födelsestiden avviker från den faktiska födelsedagen även bör införas för samordningsnummer. Åtgärden framstår som nödvändig och lämplig. I likhet med Skatteverkets och promemoriornas förslag föreslår regeringen därför att om det för en viss födelsestid inte finns fler individnummer att tilldela, får en närliggande födelsedag i samma månad användas för att konstruera samordningsnumret.

Lagförslag

Förslaget innebär att det görs ett tillägg i 18 a § fjärde stycket folkbokföringslagen.

7.7 Överklagande

<p>Regeringens förslag: Ett beslut om tilldelning av samordningsnummer efter ansökan av en enskild, beslut om vilandeförklaring och förnyelse av ett samordningsnummer som är vilande efter ansökan av en enskild ska få överklagas av den enskilde.</p>

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

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

Promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens, men har en annan språklig och lagteknisk utformning. I promemorian föreslås beslut om avregistrering och upphävande av avregistrering efter ansökan av enskild få överklagas av den enskilde.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. *Skatteverket* anser samtliga avregistreringsgrunder i folkbokföringslagen ska ha tre veckors överklagandetid. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att den föreslagna möjligheten för enskilda att kunna överklaga vissa beslut om samordningsnummer till Förvaltningsrätten i Stockholm, som exklusiv domstol, kommer att medföra en ökad målinströmning till domstolen som inte kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Skälen för regeringens 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). Regeringen anser att 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 och bl.a. styrka sin identitet. 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.

De skäl som angetts ovan gällande möjligheten för enskilda att kunna överklaga ett beslut om tilldelning av samordningsnummer gör sig gällande även när det gäller vilandeförklaring av ett samordningsnummer och förnyelse av ett vilandeförklarat samordningsnummer. Mot den bakgrunden föreslås att även dessa beslut ska kunna överklagas av en enskild. De skäl som angetts ovan är dock inte lika påtagliga när det är en myndighet som begärt tilldelning av ett samordningsnummer eller vid frågor om beslut om vilandeförklaring eller förnyelse. Regeringen anser därför att en myndighet eller annat organ inte ska vara behörig att klaga på Skatteverkets beslut i dessa fall. Överklagandeförbudet i 39 § föreslås sammanfattningsvis ändras på så sätt att individnummer och kontrollsiffra i samordningsnummer inte får överklagas, liksom beslut om förnyelse av ett vilandeförklarat samordningsnummer, om ansökan har gjorts av någon annan än den enskilde. Vidare klargörs att förbudet att överklaga beslut om tilldelning av samordningsnummer enbart gäller beslut 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 §.

För att underlätta läsningen av lagtexten ska uppräkningsen i 39 § över vilka beslut som inte får överklagas anges i en punktlista.

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 överklagande av Skatteverkets beslut om tilldelning av samordningsnummer efter ansökan av enskild, beslut om vilandeförklaring av ett samordningsnummer respektive förnyelse av ett vilandeförklarat samordningsnummer. *Förvaltningsrätten i Stockholms* synpunkter om att förslaget kommer att medföra en ökad målinströmning till domstolen behandlas i avsnitt 11.2.2.

Som *Skatteverket* har anfört får avregistrering enligt 20–22 §§ folkbokföringslagen överklagas inom tre veckor från delgivning. För personer som tilldelats samordningsnummer kan det dock antas uppstå svårigheter med delgivning. Att låta överklagandetiden för enskild vara obegränsad innebär att sådana svårigheter aldrig behöver uppstå. Däremot kommer besluten aldrig att få laga kraft. Besluten kommer dock ändå att kunna verkställas direkt (jfr 35 § förvaltningslagen och prop. 2016/17:180 s. 212).

Med hänsyn till de skillnader som finns mellan avregistrering av folkbokförda och den vilandeförklaring av ett samordningsnummer som nu föreslås samt att det enligt regeringens bedömning saknas skäl för att överklagandefristen ska vara densamma, anser regeringen att det inte finns anledning att frångå promemorians bedömning att beslut i nu aktuella fall

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

Lagförslag

Förslaget innebär att det görs ändringar i 39 och 40 §§ folkbokföringslagen.

8 Behandling av personuppgifter

Regeringens förslag: Uppgift om när ett samordningsnummer kan komma att förklaras vilande ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen. Detsamma gäller uppgift om att ett samordningsnummer har förklarats vilande på grund av att numret inte har förnyats inom den angivna tiden, personen som har tilldelats numret är avliden eller det finns andra skäl för det.

Regeringens bedömning: Folkbokföringsdatabasen får innehålla uppgifter om tidpunkter för registrerade förhållanden och det är inte nödvändigt med en särskild reglering om detta för de nya uppgifter som föreslås få behandlas i databasen.

Den behandling av personuppgifter som förslagen om samordningsnummer respektive 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. Den är också förenlig med brottsdatalagen. 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.

Promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer delvis med regeringens, men har en annan språklig och lagteknisk utformning. I promemorian föreslås att uppgift om avregistrering av den som tilldelats ett samordningsnummer och upphävande av sådan avregistrering ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. *Datainspektionen* (numera Integritetsskyddsmyndigheten) anser att integritetsriskerna med de föreslagna bestämmelserna om samordningsnummer inte har analyserats i tillräcklig grad och att det därför inte är möjligt att genomföra en sådan proportionalitetsbedömning som krävs enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen. *Försäkringskassan* anser att det finns ett behov av att i folkbokföringsdatabasen behandla uppgifter om att ett samordningsnummer ”förnyats” efter en anmälan om fortsatt behov. Om sådan information inte på ett enkelt sätt finns tillgänglig för myndigheterna kommer dessa i onödan att anmäla fortsatt behov av ett samordningsnummer när detta redan utförts av en annan myndighet eller av den enskilde själv. Detta skulle innebära en omotiverad administrativ belastning både för rekvrerande myndigheter och Skatteverket.

Skatteverket anser att det bör förtydligas med vilket stöd myndigheten får behandla uppgift om bl.a. datum kopplade till åtgärden. Enligt Skatteverkets bedömning kan det inte uteslutas att underlaget och grunden för beslut om avregistrering av samordningsnummer kan komma att innehålla känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning. Däremot innebär en behandling av känsliga personuppgifter i databasen inte att en sökning på känsliga personuppgifter får ske. Detta anser myndigheten bör förtydligas.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

En utvidgad underrättelseskyldighet

Förslaget i avsnitt 6.3 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 gälla för i huvudsak 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 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 medlemsstater. Förordningen, som utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU, tillåter och förutsätter ibland att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell lagstiftning. EU:s dataskyddsförordning kompletteras genom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och för Skatteverkets personuppgiftsbehandling i folkbokföringsverksamheten finns även lagen och förordningen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet som kompletterar regleringen.

För att den utökade personuppgiftsbehandlingen ska vara tillåten 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 § i 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 (2018:1177) som innebär det huvudsakliga genomförandet av 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. 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 underrättelseskylldighet 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 underrättelseskylldiga har lämnat de uppgifter till Skatteverket som följer av den nya bestämmelsen om underrättelseskylldighet 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 av att Skatteverket får behandla de underrättelseskylldiga myndigheternas uppgifter 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 rättsliga grunden för behandlingen är vidare fastställd i den nationella rätten genom reglering i förordningen med instruktion för Skatteverket och folkbokföringslagen på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen. 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. Regeringen gör i avsnitt 6.3 bedömningen att förslaget inte innebär ett sådant intrång i den

personliga integriteten som går utöver vad som är godtagbart för att folkbokföringen ska hålla en hög kvalitet. Vid avvägningen mellan Skatteverkets behov av den personuppgiftsbehandling som blir en följd av den föreslagna uppgiftsskyldigheten och den enskildes rätt till skydd för den personliga integriteten anses förslaget därmed vara proportionerligt.

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. Det behöver därför inte införas någon ytterligare reglering av personuppgiftsbehandlingen.

Vissa steg mot ett säkrare samordningsnummer

Regeringens förslag om att ett samordningsnummer ska förnyas före utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades eller senast förnyades för att inte bli vilande innebär att det finns ett behov av att i folkbokföringsdatabasen behandla uppgift om när numret tilldelades. Uppgiften kommer vara viktig för att t.ex. kunna bedöma om ett nummer bör förnyas. Genom att denna uppgift behandlas och aviseras via Navet möjliggörs för de mottagare av uppgifterna som också är behöriga att begära tilldelning av samordningsnummer att, inom fem år från att numret tilldelades, anmäla förnyelse av numret hos Skatteverket. Även för andra myndigheter som kommer i kontakt med ett samordningsnummer kan det enligt regeringens mening vara betydelsefullt att känna till när numret tilldelades.

Ett samordningsnummer som redan har förnyats kommer med regeringens förslag att behöva förnyas igen före utgången av det femte kalenderåret efter det år numret senast förnyades. Det kommer därför inte vara tillräckligt att myndigheterna endast känner till när numret tilldelades. Även uppgift om när samordningsnumret kan komma att förklaras vilande behöver därför få behandlas i folkbokföringsdatabasen så att det kan aviseras via Navet. Det preliminära datumet för när ett samordningsnummer ska förklaras vilande kommer att ta hänsyn till om ett nummer redan har förnyats. På detta sätt minskar den administrativa belastning som *Försäkringskassan* nämner och myndigheterna kan enkelt veta när ett samordningsnummer behöver förnyas för att inte numrets status ska ändras.

Skatteverket ska förklara ett samordningsnummer vilande om det inte förnyas inom den angivna tiden, om personen som tilldelats numret är avliden eller om det annars finns skäl för det. Uppgift om att ett samordningsnummer har förklarats vilande behöver därför också kunna behandlas i folkbokföringsdatabasen. På motsvarande sätt som vid avregistrering från folkbokföringen kommer också samtliga dessa grunder för vilandeförklaringen att behandlas i databasen och aviseras via Navet vilket ger myndigheter information som är viktig för att de ska kunna avgöra hur de ska förhålla sig till numret i den egna verksamheten. Utifrån denna information får de som vill använda numret själv avgöra vilka åtgärder som bör vidtas innan numret används.

Förslagen ger upphov till en sådan personuppgiftsbehandling av Skatteverket i folkbokföringsdatabasen som omfattas av EU:s dataskyddsförordning. 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. Att samordningsnummer kan förnyas och förklaras vilande kommer att författningsregleras och blir då en rättslig förpliktelse för Skatteverket. Det allmänna intresset av Skatteverkets behandling 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 rättsliga grunderna för behandlingen är vidare fastställda i den nationella rätten genom reglering i förordningen med instruktion för Skatteverket och folkbokföringslagen på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning och de närmare ändamålen för behandlingen är fastställda i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Av artikel 6.3 i dataskyddsförordningen framgår vidare att den nationella rätten ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Vad gäller frågan om personuppgiftsbehandlingen är proportionerlig bör beaktas att det är frivilligt för den enskilde att ansöka om tilldelning och förnyelse av ett samordningsnummer. De myndigheter och andra organ som begär att en person ska tilldelas ett samordningsnummer och som senare kan komma att förnya det numret, får förutsättas ha behov av numret i sin verksamhet. De förändringar som föreslås syftar till att stärka systemet med samordningsnummer och göra numren säkrare och mer användbara. Förslagen kan leda till ett visst ökat utbyte av uppgifter i syfte att ge en mer samlad och korrekt bild av samordningsnumret och de uppgifter som är kopplade till numret. Även utbyte av förhållandevis harmlösa uppgifter kan, om de skapar en tydligare bild av en enskilds personliga förhållanden, innebära ett visst integritetsintrång. Ett ökat uppgiftsutbyte leder i det enskilda fallet till större upptäcktsrisk för samordningsnummer som inte längre bör användas. Det integritetsintrång som utbytet av uppgifter innebär ska ställas mot vikten av att Skatteverket kan fullgöra sina uppgifter inom folkbokföringsverksamheten, bl.a. att de uppgifter som registreras håller en så hög kvalitet som möjligt. Ändamålen innebär att vissa begränsningar av integritetsskyddet får accepteras. Den integritetsanalys som *Datainspektionen* efterfrågat leder regeringen till den sammantagna bedömningen att de förändringar som föreslås för systemet med samordningsnummer inte innebär ett sådant intrång i den personliga integriteten som går utöver vad som är acceptabelt för att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska kunna förse samhället med aktuella uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer. Vid en avvägning mellan den registrerades rätt till skydd för den personliga integriteten och behovet av personuppgiftsbehandling anser regeringen förslagen således vara proportionerliga.

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 § den lagen och i förordningen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet finns bestämmelser om vilka uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen. För att möjliggöra för Skatteverket att i folkbokföringsdatabasen även behandla uppgifter om när ett samordningsnummer kan komma att förklaras vilande liksom att numret har förklarats vilande föreslår regeringen att ett tillägg ska göras i nämnda paragraf i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Skatteverket har efterfrågat förtydliganden om vilket stöd myndigheten har för att behandla uppgift om t.ex. vilket år samordningsnummer tilldelas. Regeringen konstaterar att folkbokföringsdatabasen får innehålla uppgifter om tidpunkter för registrerade förhållanden. Det har dock inte ansetts nödvändigt att särskilt reglera detta (prop. 2000/01:33 s. 206). Regeringen gör därför bedömningen att det inte finns behov av någon särskild reglering för att det ska vara möjligt att behandla uppgift om t.ex. när ett samordningsnummer tilldelades.

Av artikel 9.1 i dataskyddsförordningen framgår att behandling av personuppgifter som avslöjar t.ex. ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning är förbjuden. För det fall det i något enskilt fall ändå skulle förekomma känsliga personuppgifter föreskrivs i artikel 9.2 g ett undantag från förbudet om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av t.ex. medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträfvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Enligt *Skatteverket* kan det inte uteslutas att underlaget och grunden för ett beslut om avregistrering av samordningsnummer kan komma att innehålla känsliga personuppgifter. De uppgifter som kommer att behandlas enligt förslagen i denna lagrådsremiss är som regel enligt regeringens bedömning inte sådana känsliga personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning. Men för det fall känsliga personuppgifter ändå förekommer finns det stöd för sådan behandling. Av 1 kap. 6 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet följer att känsliga personuppgifter får behandlas endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det, eller om det särskilt anges i 2 kap. I 2 kap. 5 § samma lag anges att en handling som har kommit in i ett ärende får behandlas i folkbokföringsdatabasen och får innehålla sådana uppgifter som avses i 1 kap. 6 §.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen 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.

Lagförslag

Förslaget innebär att det i 2 kap. 3 § första stycket lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet införs en ny punkt 18.

9 Ändringar i SPAR

Regeringens 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 samt tidpunkter för dessa förhållanden.

Uppgift om när ett samordningsnummer tilldelades och när det kan komma att förklaras vilande ska också få behandla i SPAR. Detsamma gäller uppgift om att ett samordningsnummer har förklarats vilande på grund av att numret inte har förnyats inom den angivna tiden, personen som har tilldelats numret är avliden eller det finns andra skäl för det.

Regeringens 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.

Promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer delvis med regeringens, men har en annan språklig och lagteknisk utformning. Utöver uppgift om vilket år ett samordningsnummer tilldelades, föreslås i promemorian även att uppgift om avregistrering av den som tilldelats ett samordningsnummer och om upphävande av avregistrering ska få behandlas i SPAR.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. *Skatteverket* anser dock att samtliga samordningsnummer ska få behandlas i SPAR och anför att begränsningen att endast samordningsnummer med fastställd identitet får finnas i SPAR medför problem för bl.a. pensionsförsäkringsföretag. Dessa företag behöver få tillgång till uppgifter om alla samordningsnummer för att kunna beräkna en persons livslånga pension. Om personen genom årens lopp har tilldelats samordningsnummer och kanske även blivit folkbokförd och tilldelats ett personnummer ska personens sammanlagda pension beräknas. Detta skulle underlättas om företagen får elektronisk tillgång till uppgift om alla samordningsnummer via SPAR.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: 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). Från folkbokföringsdatabasen gallras uppgifterna däremot inte.

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 gäller 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 att samtliga grunder för avregistrering från folkbokföringen ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen men inte i SPAR. Regeringen föreslår därför att grunden för avregistrering ska få anges på samma sätt i SPAR som i folkbokföringsdatabasen. Uppgifter om tidpunkter för dessa förhållanden ska också få anges i SPAR. Regeringen anser att detta bör förtydligas i bestämmelsen.

Uppgifter om personer som har samordningsnummer förekommer i SPAR om det inte råder osäkerhet om personernas identitet. Regeringen har tidigare uttalat att med hänsyn till att den behandling av uppgifter som

får ske i SPAR avser bl.a. kontroll av personuppgifter bör det inte komma i fråga att till SPAR föra över uppgifter om en person som inte med säkerhet har kunnat identifieras (prop. 2007/08:58 s. 14). Även med beaktande av *Skatteverkets* synpunkt om att SPAR borde få innehålla uppgifter om samtliga samordningsnummer anser regeringen att det i nuläget inte finns skäl för att göra en annan bedömning.

SPAR används i huvudsak inte av aktörer som kan begära tilldelning av samordningsnummer och användarna kommer därför inte heller att vara behöriga att förnya ett samordningsnummer. Detta innebär dock inte att samordningsnummer inte används av dessa aktörer och behovet av att känna till statusen på ett samordningsnummer finns därför även bland dessa. Det bör därför även i SPAR få anges när ett samordningsnummer tilldelades och när det kan komma att förklaras vilande. Detsamma gäller för Skatteverkets beslut om att samordningsnumret har förklarats vilande på grund av att det inte har förnyats inom den angivna tiden, personen som har tilldelats numret är avliden eller det annars finns skäl för det. Genom att dessa uppgifter anges i SPAR kommer mottagare av uppgifterna 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. Regeringen föreslår därför att även dessa uppgifter ska kunna anges i SPAR. Uppgifterna ska hämtas från folkbokföringsdatabasen.

Förslagen ger upphov till en sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av EU:s dataskyddsförordning. 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 personuppgiftsansvarigt för SPAR, är artikel 6.1 c, vilket innebär att behandlingen ska vara 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 förnyelse av ett samordningsnummer och att numret kan förklaras vilande föreslås vara, vilket innebär att behandlingen av dessa uppgifter utgör en rättslig förpliktelse för Skatteverket. Det allmänna intresset av personuppgiftsbehandlingen 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 rättsliga grunderna för behandlingen är vidare fastställda i den nationella rätten genom reglering i förordningen med instruktion för Skatteverket, folkbokföringslagen och SPAR-lagen 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. I SPAR-lagen finns även bl.a. de närmare ändamålen för behandlingen. 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. I paragrafen finns även en punktlista över vilka uppgifter som får anges i SPAR. För att möjliggöra att samtliga grunder

för avregistrering från folkbokföringen ska få anges föreslår därför regeringen en ändring i en av dessa punkter. En ändring föreslås även göras i form av att ytterligare en punkt införs för att möjliggöra att det i SPAR även anges uppgifter om när ett samordningsnummer tilldelats och när det kan komma att förklaras vilande samt att ett samordningsnummer har förklarats vilande på grund av att det inte har förnyats inom den angivna tiden, personen som har tilldelats numret är avliden eller det annars finns skäl för det.

Den behandling av uppgifter som det innebär att ytterligare grunder för avregistrering från folkbokföringen ska få anges i SPAR är därmed tillåten. Detsamma gäller den behandling av uppgifter som förslagen om att ytterligare uppgifter om samordningsnummer ska få anges i SPAR. De uppgifter som kommer att behandlas bedöms inte vara sådana känsliga personuppgifter som avses i artikel 9.1 EU:s dataskyddsförordning.

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 av denna behandling.

Lagförslag

Förslaget innebär 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.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagförslagen ska träda i kraft den 1 maj 2021.

Vid tillämpningen av bestämmelsen i folkbokföringslagen om att Skatteverket, vid utgången av det femte kalenderåret efter det år samordningsnumret tilldelades, får förklara samordningsnumret vilande ska en person som har tilldelats ett sådant nummer före 2016 anses ha tilldelats numret 2016.

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

Promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås dock att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2021.

Remissinstanserna: *Pensionsmyndigheten* uppger att med hänsyn till den utvecklingsagenda som ålagts myndigheten i övrigt så kan det finnas stora svårigheter att utveckla och införa relevant it-stöd då första avregistreringskontrollen ska ske och förordar därför att den tidpunkten flyttas fram.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Förslaget om en ökad skyldighet att underrätta 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 det är angeläget att förslaget om att vissa enskilda ska kunna ansöka själva om samordningsnummer kan 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.

De föreslagna lagändringarna bör mot denna bakgrund träda i kraft vid den tidigaste möjliga tidpunkten och regeringen föreslår därför att lagändringarna ska träda i kraft den 1 maj 2021.

Det finns anledning att införa övergångsbestämmelser för att klarlägga hur vissa bestämmelser är avsedda att tillämpas. Samordningsnumren infördes den 1 januari 2000. Regeringen föreslår att ett samordningsnummer får förnyas före utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades eller senast förnyades. Om samordningsnumret inte förnyas inom tidsfristen ska numret förklaras vilande. Om någon övergångsbestämmelse inte införs när det gäller dessa regler skulle ett mycket stort antal samordningsnummer behöva förklaras vilande 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 och där det inte finns någon grund för att ändra numrets status. Det finns därför anledning att särskilt reglera vad som ska gälla för dessa. Vid tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen i 18 c § folkbokföringslagen föreslås därför att den som har ett samordningsnummer som tilldelats före 2016 ska anses ha tilldelats numret samma år. Innebörden av detta blir att ett samordningsnummer som tilldelats före 2016 ska förklaras vilande vid utgången av 2021 om numret inte förnyats dessförinnan.

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

11 Konsekvenser

11.1 Syfte och alternativ lösning

Förslaget om en ökad underrättelseskyldighet 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 samordningsnumren 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 vara nödvändigt att redan nu vidta vissa åtgärder. Systemet med samordningsnummer behöver förstärkas, vilket bl.a. förslaget om att samordningsnummer ska kunna förklaras vilande 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.

11.2 Konsekvenser för företag och offentlig sektor

11.2.1 Förslagen om en utvidgad underrättelseskyldighet

Regeringens förslag om en utvidgad underrättelseskyldighet bedöms kunna bidra till en ökad kvalitet i folkbokföringen genom att Skatteverket får bättre förutsättningar att upptäcka och åtgärda fel i folkbokföringen. Underrättelseskyldigheten föreslås gälla för myndigheter och omfattar således inte den privata sektorn. Förslaget bedöms därför inte medföra en ökad administrativ börda för företag. Förslaget bedöms dock innebära att även företag i ökad omfattning kommer att få tillgång till korrekta folkbokföringsuppgifter.

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 aviseringsystem. 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. Även dessa förslag bedöms därför gynna företag.

Regeringens förslag om att underrättelseskyldigheten ska gälla fler uppgifter och omfatta fler aktörer innebär att myndigheter kan komma att skicka fler underrättelser än tidigare. Underrättelseskyldigheten blir dessutom en ny uppgift för flera myndigheter, vilket konstateras av bl.a. *Domstolsverket*, *Umeå tingsrätt* och *Svea hovrätt*, som anser att den nya arbetsuppgiften kommer att leda till en ökad arbetsbörda för domstolarna vilket kommer att ta resurser från den dömande verksamheten. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att det inte finns utrymme att inom befintliga ramar hantera ytterligare administrativa arbetsmoment som

följer av förslaget. Flera remissinstanser, däribland *Statens servicecenter*, *Migrationsverket*, *Statistiska centralbyrån* och *Kriminalvården* uppger att förslaget kommer att medföra en ökad arbetsbörda och kostnader. Vissa anser att dessa kostnader inte kommer rymmas inom befintliga ramar men uppger samtidigt att konsekvenserna i nuläget är svåra att bedöma. Enligt *Kriminalvården* är det inte möjligt att uppfylla skyldigheten enbart genom manuell hantering av underrättelser och ett automatiserat förfarande kräver att myndigheten utvecklar ett systemstöd som möjliggör digitala underrättelser till Skatteverket på ett säkert och effektivt sätt. Det är tveksamt om myndighetens it-system kan anpassas till den nya ordningen före det föreslagna ikraftträdandet. En sådan anpassning är dessutom förenad med kostnader.

Vad gäller konsekvenser för kommuner och regioner bedömer *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* att förslaget kan förväntas innebära ett visst merarbete och ökade kostnader för förbundets medlemmar, särskilt inledningsvis. *Stockholms kommun* anser att det saknas underlag för bedömningen att kommunernas kostnader inte kommer att öka med den utökade underrättelseskyligheten. *Östersunds kommun* menar att det är svårt att förutse de ekonomiska konsekvenserna av förslaget och uppger att det inte kan bortses från att underrättelseskyligheten skulle innebära ytterligare arbetsuppgifter för socialtjänsten, som redan har hög arbetsbelastning. Därtill anser *Östersunds kommun* att det ska beaktas att ett bristande förtroende för socialtjänsten skapar merarbete i det enskilda fallet, genom att en enskild handläggare måste lägga tid på att försöka återvinna förtroendet. *Region Kalmar län* förutsätter att eventuella kostnadsökningar med anledning av förslagen kompenseras och vill därför peka på vikten av kontinuerlig uppföljning av merkostnaden.

Som SKR anfört kan förslaget i ett inledande skede medföra ett visst merarbete. Detta kan antas gälla för flera myndigheter. Det kan bl.a. innebära ett visst arbete med att ta fram rutiner för underrättelseskyligheten och utbildning av personal. Det kan dock konstateras att regeringens förslag inte är lika långtgående som vissa remissinstanser uppfattat det som. Förslaget omfattar exempelvis inte uppgifter om personer med samordningsnummer. Inte heller förutsätts myndigheterna utreda sina misstankor om felaktiga folkbokföringsuppgifter för att kunna uppfylla skyldigheten. Som regeringen ovan konstaterat kommer det dessutom för vissa myndigheter, såsom domstolarna, i stor utsträckning föreligga särskilda skäl för att underlåta att underrätta Skatteverket.

Regeringen anser därför sammantaget att förslaget, på sikt, inte bör innebära någon ökad kostnad eller arbetsbörda för statliga myndigheter, regioner och kommuner och det finns därmed inget behov av ytterligare resurser för denna hantering. 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 myndigheter som gör utbetalningar från välfärdssystemen bör förslaget dessutom innebära att de i ökad omfattning kommer att få tillgång till korrekta folkbokföringsuppgifter vilket även kan förväntas

förbättra myndigheternas egen kontrollverksamhet och leda till fler korrekta beslut.

11.2.2 Förslagen om samordningsnummer

De åtgärder som föreslås för att förbättra samordningsnumren innebär att Skatteverket kommer att tilldela samordningsnummer till enskilda efter egen ansökan. Förslaget förenas med en ökad identitetskontroll som för den enskilde bl.a. innebär krav på personlig inställelse. 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. *Statens servicecenter* delar denna bedömning men anser samtidigt att det är svårt att bedöma omfattningen av en sådan ökning. Även om det kommer att finnas ett utbildningsbehov anser dock Statens servicecenter att ansökan om samordningsnummer bör kunna göras på fler servicekontor än vad som i dag gäller för ansökan om identitetskort. Vad gäller myndighetens it-stöd bedöms förslagen ha en begränsad påverkan även om det troligtvis kommer krävas tillgång till ytterligare verksamhetssystem från Skatteverket. Fler statliga servicekontor ska öppnas och regeringens utgångspunkt är att eventuella tillkommande kostnader för Statens servicecenter som förslagen kan föranleda kan rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

En konsekvens av förslagen om att en enskild ska kunna ansöka om samordningsnummer kan dessutom 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.

Polismyndigheten anser att det inte har utretts hur promemorians förslag om avregistrering av personer med samordningsnummer ska genomföras i praktiken och instämmer inte i bedömningen att kostnaderna kan bedömas vara relativt begränsade. En återkommande hantering av ett mycket stort antal anmälningar till Skatteverket gällande begäran om att inte avregistrera samordningsnummer när fortsatt behov av dem föreligger, menar myndigheten skulle vara en mycket omfattande och arbetskrävande verksamhet, bl.a. mot bakgrund av det stora antal system där behovet av samordningsnummer finns under lång tid. Det framstår vidare enligt myndigheten som uppenbart att en sådan uppgift inte kan utföras utan omfattande förändringar i ett stort antal it-stöd. Polismyndigheten ser ett behov av att snarast genomföra en mer ingående utredning av de verksamhetsmässiga konsekvenserna av förslaget, dess omfattning, kostnad och tidsåtgång. Att inte nogsamt förbereda en sådan förändring riskerar att leda till ett stort antal felaktiga avregistreringar med svåra konsekvenser för den brottsbekämpande verksamheten och för övriga myndigheter och aktörer som är beroende av uppgifter från bl.a. belastningsregistret. Även *Transportstyrelsen* bedömer att förslagen kommer att medföra betydande kostnader i form av utveckling och anpassning av olika system som myndigheten har, särskilt när det gäller förslaget som rör avregistrering, samt att kostnaderna inte kommer att rymmas inom nuvarande ram. Regeringen har i stället för promemorians

avregistreringsförfarande föreslagit att ett samordningsnummer ska kunna förklaras vilande. Förslaget om att ett samordningsnummer måste förnyas före en bestämd tid för att inte bli förklarat vilande innebär att den som kan begära tilldelning av samordningsnummer regelbundet kan behöva anmäla hos Skatteverket att numret ska förnyas. Det bör dock noteras att konsekvenserna av regeringens förslag inte är lika långtgående som vissa remissinstanser uppfattat förslagen i promemorian. Ett samordningsnummer som har förklarats vilande kommer fortfarande att kunna användas och numren kommer inte att försvinna eller förlora sin spårbarhet. Även om det kan antas att förslaget kommer att kräva 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. Den stora majoriteten tar redan i dag emot uppgifter från folkbokföringen genom Navet. Lagändringarna kan även komma att kräva utbildningsinsatser hos myndigheterna. De kostnadsökningar som ändringarna kan komma att medföra, i form av t.ex. ökade kostnader för just utbildningsinsatser och framtagande av rutiner och riktlinjer för personal, bedöms dock vara marginella. Eventuella merkostnader för de statliga myndigheterna ska därför hanteras inom respektive myndighets befintliga ekonomiska ramar. Vad gäller ökade kostnader för Transportstyrelsen ska dessa hanteras inom utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Förslagen om att SPAR ska få innehålla uppgift om när ett samordningsnummer tilldelades, kan komma att förklaras vilande samt uppgift om att ett nummer har förklarats vilande 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. För företag som kommer i kontakt med samordningsnummer kan förslagen därför innebära bättre tillgång till korrekta identitetsuppgifter om personer med samordningsnummer.

Förslaget om en anmälningsskyldighet av kontaktadress för vissa personer med samordningsnummer bedöms kunna leda till förbättrade adressuppgifter för personer med samordningsnummer vilket gynnar såväl den offentliga som privata sektorn. Förslaget kan även bidra till att öka tilltron till uppgifterna och förbättra numrens användbarhet i samhället.

Förvaltningsrätten i Stockholm anser att förslaget att en enskild ska kunna överklaga vissa beslut om samordningsnummer till domstolen, som exklusiv domstol, kommer att medföra en ökad målinströmning till domstolen och att starka skäl finns för att ifrågasätta bedömningen att det ökade antalet mål väntas vara marginell och att eventuella kostnader kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Det finns över en halv miljon registrerade samordningsnummer och inte några säkra uppgifter angående hur många som i nuläget används. Det förhållandet tillsammans med att den föreslagna övergångsbestämmelsen kommer att leda till ett stort antal avregistreringar vid utgången av 2021. Därutöver får ett samordningsnummer som tilldelas efter ansökan av en enskild antas vara av stor betydelse för den personen. Beslut om avslag på sådana ansökningar kan därmed förväntas leda till att en inte obetydlig andel av besluten överklagas. Enligt domstolen finns det inte utrymme att inom förvaltningsrättens befintliga ekonomiska ramar hantera en ökad

målinströmning. Regeringen instämmer i att förslaget kan medföra en ökad måltillströmning till Förvaltningsrätten i Stockholm och i viss mån även till Kammarrätten i Stockholm. Antalet överklaganden är dock svårbedömt. Osäkerheten i prognosen över hur många som kommer att ansöka om ett samordningsnummer gör att det är svårt att bedöma hur många beslut som kommer att bli aktuella för överklagande som en följd av förslaget. En annan osäkerhetsfaktor gäller hur många som kommer att välja att överklaga dessa beslut. Vad gäller förslaget om att ett samordningsnummer ska kunna förklaras vilande kan det enligt regeringens mening inte antas att besluten kommer att leda till annat än ett mindre antal överklaganden, särskilt med hänsyn till de möjligheter som finns att förnya även ett vilandeförklarat nummer. Genomförandet av lagförslagen bedöms sammantaget inte leda till annat än marginellt ökade kostnader för de berörda domstolarna och dessa kan därför hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

11.3 Konsekvenser för Skatteverket

För Skatteverket kommer förslaget om en utökad underrättelseskyldighet innebära en viss ökad arbetsbörda. Inströmningen av underrättelser kommer sannolikt att öka liksom antalet ärenden att utreda med anledning av de uppgifter som inkommer. Eventuella ökade kostnader som förslaget innebär ska 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 än den som varit hittills. Det kommer att vara Skatteverket som ska bedöma om förutsättningarna för att tilldela ett samordningsnummer är uppfyllda och om den enskildes identitet kan anses fastställd. Det är svårt att uppskatta hur många enskilda som kommer att ansöka om samordningsnummer. Förslagen kommer troligtvis innebära en ökning av antalet tilldelade samordningsnummer. Som redan angetts kan dock en konsekvens av förslagen samtidigt bli att antalet myndigheter som begär tilldelning av samordningsnummer för enskilda minskar till följd av att den enskilde själv kan 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. Skatteverket gör identitetsbedömningar redan i dag, 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 identiteten därmed kan anses fastställd. Skatteverket har väl utformade rutiner för att kontrollera identiteten. Den erfarenhet och kunskap som redan finns hos Skatteverket om dessa frågor ger goda förutsättningar för att begränsa eventuella kostnadsmissiga effekter som kan följa på kraven på personlig inställelse. Identitetskontrollen av en person som ansöker om att tilldelas ett samordningsnummer kan vidare antas bli mer enhetlig om den enbart sköts av Skatteverket och förtroendet för systemet med samordningsnummer

kan därmed lättare upprätthållas. Den nya arbetsuppgiften kommer dock att medföra behov av informations- och utbildningsinsatser.

Förslaget om en anmälningsskyldighet om aktuell kontaktadress för vissa personer med samordningsnummer bedöms kunna leda till förbättrade uppgifter om personer med samordningsnummer. Förslaget kan dock antas innebära ett visst merarbete för Skatteverket.

Förslagen om att ett samordningsnummer får förnyas och ska kunna förklaras vilande innebär att Skatteverket får bättre förutsättningar för en ökad registervård vilket också får en positiv verkan på de register som förs av mottagare av folkbokföringsuppgifter. Förslagen innebär nya uppgifter för myndigheten, vilket kan innebära vissa tillkommande kostnader för att utveckla it-stöd, säkerställa kompetens och handlägga ärendena.

Förslagen om ändringar i SPAR kommer att innebära viss systemutveckling för SPAR vilket föranleder kostnader som kommer att få hanteras inom denna avgiftsfinansierade verksamhet.

Skatteverket har i sitt remissvar angett att om förslagen i promemorian genomförs finns behov av systemmässiga anpassningar avseende hanteringen av samordningsnummer innebärande att en helt ny systemmiljö byggs upp. Förslagen medför kostnader av engångskaraktär under åren 2020–2021 som Skatteverket beräknar till totalt 53 miljoner kronor varav 50 miljoner kronor avser utveckling och anpassning av it-system och 3 miljoner kronor avser informations- och utbildningskostnader. Från och med 2021 bedöms det föreligga ett årligt behov av nivåhöjning motsvarande 20 miljoner kronor. Utökade arbetsuppgifter genom ökat inflöde av ansökningar om samordningsnummer, anmälningar om fortsatt behov av samordningsnummer, ansökningar om upphävande av avregistrering samt anmälningar eller begäran om ändring av adress beräknar Skatteverket uppgår till omkring 100 000 ärenden motsvarande ca 9 miljoner kronor i nivåhöjning från 2021.

Skatteverket har påbörjat ett utvecklingsarbete för att förbättra folkbokföringen som bl.a. innefattar utvecklade it-stöd. Regeringen har i budgetpropositionen för 2021 konstaterat att Skatteverkets arbete med verktyg och it-stöd som effektiviserar handläggningen av ärenden och arbetet med att hitta, utreda och åtgärda fel är viktigt för att förbättra verksamhetens resultat och höja kvaliteten i folkbokföringen. Regeringen har därför föreslagit att Skatteverkets anslag ökas med 43 miljoner kronor engångsvis 2021 för att förstärka och effektivisera folkbokföringsverksamheten. Riksdagen har bifallit regeringens förslag. Från och med 2022 beräknas anslaget ökas med 20 miljoner kronor varaktigt. I och med tillskottet kommer Skatteverket bl.a. kunna förstärka sin verksamhet i att motarbeta felaktig folkbokföring. I och med dessa tillskott anser regeringen att Skatteverkets anslagsnivå är tillräckligt hög för att hantera förslagen i lagrådsremissen. Eventuella merkostnader som förslagen innebär ska därför hanteras inom Skatteverkets befintliga ekonomiska ramar.

11.4 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och regioner. 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. Regeringen gör dock bedömningen att det är fråga om en begränsad inskränkning. Ingen remissinstans har gett uttryck för någon annan uppfattning. 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 den kommunala självstyrelsen.

11.5 Konsekvenser för enskilda

Förslaget om en utökad underrättelseskyldighet om fel i folkbokföringen bedöms bidra till att kvaliteten 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. Som konstateras i avsnitt 6.3 kan förslaget innebära en ökad risk för inskränkningar i den personliga integriteten. I samma avsnitt konstateras å andra sidan att det är ett angeläget samhällsintresse att öka kvaliteten i folkbokföringen och att den föreslagna underrättelseskyldigheten kan bidra till detta.

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 kommissionen, 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 ansöka om förnyelse av sitt samordningsnummer hos Skatteverket för att numret inte ska förklaras vilande. 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.

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 aviseringsystem. Genom att även användare av SPAR får tillgång till fler uppgifter från folkbokföringen, däribland uppgifter kopplade till de förslag om samordningsnummer som nu föreslås, kan den enskilde få det lättare att sköta sina vardagliga bestyr.

11.6 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. Antalet män som har tilldelats samordningsnummer är större än antalet kvinnor. Förslagen kan på så sätt komma att påverka män i något större utsträckning än kvinnor. Förslagen bedöms dock inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förslagen bedöms vara förenliga med EU:s dataskyddsförordning och 2016 års dataskyddsdirektiv, se avsnitt 8 och 9. Förslaget står inte heller i övrigt i strid med EU-rätten.

12 Författningskommentar

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

18 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om tilldelning av samordningsnummer. 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 ansökan av en enskild.

En första förutsättning för att tilldelning ska kunna ske efter ansökan av enskild är att den sökande har en sådan anknytning till Sverige att personen kan antas behöva en identitetsbeteckning (*punkt 2 a*). En sådan anknytning till Sverige kan i regel bestå av att den enskilde eller någon annan i familjen t.ex. 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, utan att förutsättningarna för folkbokföring är uppfyllda, dvs. under en sammanhängande period som kan antas understiga ett år, eller återkommande under kortare perioder, för t.ex. tillfälliga arbeten eller kortare studier. Möjligheten för enskilda att ansöka om samordningsnummer gäller oavsett medborgarskap. Behovet av en identitetsbeteckning kan även finnas hos t.ex. en tredjelandsmedborgare som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige och där han eller hon inte kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år och därför inte ska folkbokföras. Den som exempelvis har ett gällande avvisnings- eller utvisningsbeslut kan däremot i regel inte anses ha en sådan anknytning hit att han eller hon kan antas ha ett behov av ett samordningsnummer. Det ankommer på den enskilde att visa att förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer är uppfyllda. Det krävs att han eller hon kan visa på objektiva omständigheter om sin anknytning till landet som gör att det kan antas finnas ett faktiskt behov av en identitetsbeteckning vid prövningstillfället.

Vidare krävs för tilldelning av samordningsnummer efter ansökan av enskild att sökanden inställer sig personligen hos Skatteverket och styrker sin identitet samt de övriga personuppgifter som krävs för att tilldelas ett samordningsnummer (*punkt 2 b*).

I *tredje stycket* görs en ändring till följd av att en enskild ska kunna ansöka om samordningsnummer. Ändringen innebär att utgångspunkten är att samordningsnummer ska utgå från den enskildes födelsetid. Att

uppgifter om personens identitet i vissa fall kan vara förenade med osäkerhet följer av 5 a § folkbokföringsförordningen.

I *fyärde stycket* anges att även 18 § tredje stycket ska tillämpas på motsvarande sätt för samordningsnummer. Därmed får Skatteverket en möjlighet 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.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3 och 7.6.

18 c §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om förnyelse av samordningsnummer. Enligt *första stycket* får ett samordningsnummer förnyas före utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades eller senast förnyades. Ett samordningsnummer som inte förnyats inom denna tid ska enligt 18 d § förklaras vilande.

I *andra stycket* anges förutsättningarna för att Skatteverket ska förnya samordningsnummer inom den i första stycket angivna tidsfristen. Förnyelse får ske enligt *första punkten* efter anmälan av den som kan begära tilldelning av samordningsnummer. Ett samordningsnummer får också förnyas enligt *andra punkten* efter ansökan av en person som har tilldelats samordningsnumret. En förnyelse efter ansökan av enskild förutsätter dock att han eller hon uppfyller förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan vid tidpunkten för prövningen av ansökan om förnyelse. Det innebär att den enskilde ska ha en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas ha ett behov av en identitetsbeteckning och att identitetskontrollen genomförs. Den sökande som vill förnya sitt samordningsnummer måste därför inställa sig personligen hos Skatteverket och styrka sin identitet och de övriga personuppgifterna på motsvarande sätt som krävs för att tilldelas ett samordningsnummer.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.1.

18 d §

I paragrafen, som är ny, regleras förutsättningarna för när ett samordningsnummer ska förklaras vilande. Ett samordningsnummer ska förklaras vilande om numret inte har förnyats inom den angivna tiden i 18 c §, dvs. före utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades eller senast förnyades.

Enligt förevarande paragraf ska ett samordningsnummer också förklaras vilande om personen som har tilldelats numret är avliden eller om det finns andra skäl för det. Skäl för att förklara ett samordningsnummer vilande kan exempelvis föreligga i situationer då någon har tilldelats flera samordningsnummer eller då Skatteverket erfarit att samordningsnumret tilldelats på felaktiga grunder, t.ex. med stöd av falska identitetsuppgifter. Skäl för att förklara ett samordningsnummer vilande kan även föreligga om personen t.ex. har avslutat studier eller en tillfällig tjänst och dessutom har lämnat landet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.1.

18 e §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om förnyelse av samordningsnummer som är vilande. Enligt *första stycket* får en person som har tilldelats ett samordningsnummer som har förklarats vilande, ansöka om förnyelse av numret. En sådan ansökan får även göras av en myndighet eller ett annat organ som kan begära tilldelning av samordningsnummer.

Av *andra stycket* framgår att ett samordningsnummer som är vilande endast får förnyas om förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer är uppfyllda vid tidpunkten för prövningen av ansökan om förnyelse. Vilka dessa förutsättningar är beror på vilken part som väckt frågan hos Skatteverket. Bestämmelsen innebär därför att om en enskild ansöker om förnyelse av ett samordningsnummer som är vilande ska Skatteverket 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. Det måste dock inte vara samma myndighet som en gång begärde numret som nu vill förnya numret. För att en ansökan ska medges förutsätts även att den identitetskontroll som krävs för tilldelning av samordningsnummer genomförs på nytt. När en ansökan om förnyelse 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 förnyelse av ett samordningsnummer innebär inte att ett nytt samordningsnummer tilldelas utan personen kommer att behålla sitt sedan tidigare tilldelade nummer.

Ett beslut om att förnya ett samordningsnummer som är vilande innebär inte att numret inte kan förklaras vilande på nytt. Samordningsnumret ska enligt 18 c § första stycket förnyas före utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades eller senast förnyades. Samma nummer kan alltså komma att förklaras vilande på nytt vid utgången av det femte kalenderåret efter det år Skatteverket beslutade om förnyelse. Skatteverket kan också, inom denna nya period, besluta att numret ska förklaras vilande om personen som har tilldelats numret är avliden eller om det föreligger andra skäl för det.

Enligt *tredje stycket* ska en begäran eller ansökan om ett nytt samordningsnummer för en person som har ett samordningsnummer som är vilande anses som en ansökan om förnyelse enligt första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.2.

18 f §

Paragrafen, som är ny, innehåller en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela ytterligare föreskrifter om tilldelning och förnyelse av samordningsnummer.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3 och 7.4.

27 a §

Av paragrafen, som är ny, följer av *första stycket* att en person som har tilldelats ett samordningsnummer men inte har sin aktuella kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen ska anmäla uppgift om adressen till Skatteverket. Med aktuell kontaktadress avses den adress, i Sverige eller i utlandet, där den enskilde kan nås per post som sänds till honom eller henne.

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

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

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 eller förnyelse av ett samordningsnummer får begära att Skatteverket ändrar den kontaktadress som är registrerad i folkbokföringsdatabasen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

32 c §

Paragrafen, som är ny, ersätter bestämmelsen om underrättelseskyldighet 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. Underrättelseskyldigheten gäller alla uppgifter i folkbokföringen och inte enbart uppgift om en persons adress. Underrättelseskyldigheten tar därmed sikte på sådana uppgifter som anges i 2 kap. 3 § första stycket lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Det innebär att, utöver uppgift om adress, kan en underrättelse avse t.ex. namn, födelsetid, födelseort, medborgarskap och civilstånd.

Underrättelseskyldigheten omfattar, med de undantag som anges i tredje stycket, samtliga myndigheter. Med myndighet avses såväl statliga som kommunala myndigheter.

En förutsättning för underrättelseskyldigheten är att det kan antas att de folkbokföringsuppgifter som registrerats i folkbokföringsdatabasen inte är korrekta. Rekvisitet ”kan antas” innebär att tröskeln för underrättelseskyldighet är lågt satt. 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.

I paragrafens *andra stycke* införs 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. Om en myndighet har kännedom om att en annan myndighet redan har skickat in en sådan underrättelse kan det också finnas särskilda skäl för att underlåta att underrätta Skatteverket. Det kan även finnas situationer där den enskilde, vars uppgifter det gäller, befinner sig i en särskilt utsatt situation och konsekvenserna av en underrättelse till Skatteverket riskerar att bli väldigt allvarliga för den enskilde. Den utlämnande aktören ska dock alltid se till att inte fler uppgifter än nödvändigt lämnas. Särskilda skäl kan även finnas för bl.a. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Åklagarmyndigheten i samband med brottsutredningar eller annan brottsbekämpande verksamhet. Vid handläggning i domstol kan särskilda skäl att underlåta att underrätta Skatteverket föreligga t.ex. när det gäller sådana misstänkta fel som framkommer under den inledande handläggningen av ett mål eller ärende eller i samband med att det avgörs. I dessa fall medför regleringen inte någon skyldighet för den enskilde domaren att lämna underrättelser om uppgifter, t.ex. angående parter eller vittnen, som kan misstänkas vara felaktiga. För domstolarnas del kommer underrättelseskyldigheten således främst att aktualiseras när det gäller sådana misstänkta fel som upptäcks vid registrering av ett mål eller ärende eller vid expedieringen av ett avgörande.

I *tredje stycket* anges undantag från underrättelseskyldigheten i första stycket. Bestämmelsen innebär att för Skatteverket gäller inte skyldigheten i verkets brottsbekämpande verksamhet. För sådan verksamhet finns andra bestämmelser om underrättelseskyldighet gentemot folkbokföringsverksamheten i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Skyldigheten i första stycket gäller inte heller i fråga om uppgifter som omfattas av den s.k. statistiksekretessen i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelsen om statistiksekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Med särskild verksamhet som avser framställning av statistik avses en allmänt utredande verksamhet, utan anknytning till särskilda ärenden, som organisatoriskt är avgränsad från annan verksamhet hos myndigheten. Det utmärkande är att verksamheten är organiserad som en egen enhet eller liknande (prop. 1979/80:2 del A s. 263). Statistiksekretessen gäller även i s.k. annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen, av riksdagsförvaltningen, av Statskontoret eller inom det statliga kommittéväsendet. Regeringen får också föreskriva att sekretessen ska gälla i annan jämförbar undersökning som utförs av någon annan myndighet. Sådana föreskrifter har meddelats i 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

39 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka beslut enligt lagen som inte får överklagas. Ändringen innebär att paragrafen görs om till en punktlista där punkterna 4, 5 och 6 är nya. *Första punkten* motsvarar nuvarande första stycket. *Andra punkten* motsvarar nuvarande tredje stycket. *Tredje punkten* motsvarar nuvarande andra stycket. *Fjärde punkten* avser beslut om individnummer och kontrollsiffra i samordningsnummer. *Femte*

punkten gäller beslut om tilldelning av samordningsnummer efter begäran av myndighet eller annat organ. *Sjätte punkten* omfattar beslut om förnyelse av ett vilandeförklarat samordningsnummer om ansökan har gjorts av myndighet eller annat organ som kan begära tilldelning av samordningsnummer.

Beslut om tilldelning av samordningsnummer efter ansökan av enskild, beslut om vilandeförklaring och förnyelse av ett samordningsnummer efter ansökan av enskild överklagas av en enskild utan begränsning till en viss tid hos Förvaltningsrätten i Stockholm enligt 38 och 40 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

40 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som får överklaga Skatteverkets beslut och vilken överklagandetid som gäller.

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

Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 maj 2021.

Enligt *andra punkten* ska den som har tilldelats ett samordningsnummer före år 2016 anses ha tilldelats numret under 2016. Det innebär att samordningsnumret ska vilandeförklaras vid utgången av år 2021, om inte numret förnyas. För personer som tilldelats samordningsnummer därefter finns inte någon övergångsbestämmelse och tiden för när samordningsnumret måste förnyas räknas därför från tiden för när numret tilldelades eller senast förnyades.

12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka uppgifter som får behandlas i det statliga personadressregistret (SPAR).

Ändringen i *första stycket nionde punkten* innebär att vissa uppgifter läggs till i uppräknningen av uppgifter som får behandlas i SPAR. Genom ändringen får SPAR innehålla samtliga grunder för avregistrering från folkbokföringen liksom tidpunkt för avregistreringen. Det införs även en ny *trettonde punkt* som innebär att även uppgift om när ett samordningsnummer tilldelades och när det kan komma att förklaras vilande får behandlas i SPAR. Den nya punkten innebär även att uppgifter om att ett samordningsnummer har förklarats vilande får behandlas i SPAR. Därmed kommer SPAR att kunna innehålla uppgifter om att ett samordningsnummer har förklarats vilande på grund av att numret inte har förnyats inom den angivna tiden, personen som har tilldelats numret är avliden eller det finns andra skäl för det.

Övervägandena finns i avsnitt 9.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om varifrån uppgifter i SPAR hämtas.

Genom ändringen regleras att uppgift om när ett samordningsnummer tilldelades, när det kan komma att förklaras vilande och att det har förklarats vilande hämtas från folkbokföringsföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 9.

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

2 kap.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Ändringen innebär att det i *första stycket* införs en ny *artonde punkt* genom vilken Skatteverket får möjlighet att i folkbokföringsdatabasen behandla uppgifter om när ett samordningsnummer kan komma att förklaras vilande. Ändringen innebär även att Skatteverket får behandla uppgifter om att ett samordningsnummer har förklarats vilande. Skatteverket kommer därmed att kunna behandla uppgifter om att ett samordningsnummer har förklarats vilande på grund av att numret inte har förnyats inom den angivna tiden, personen som har tilldelats numret är avliden eller det finns andra skäl för det. Databasen får även innehålla uppgifter om tidpunkter för sådana förhållanden liksom tidpunkt för när ett samordningsnummer tilldelades (jfr prop. 2000/01:33 s. 206).

Övervägandena finns i avsnitt 8.

Sammanfattning av promemorian

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.

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.

<p>Skatteverkets beslut om fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra i personnummer samt</p>	<p>Skatteverkets beslut om fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra i personnummer samt</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------

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.

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

Bilaga 2

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. födelseid,
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.

Bilaga 2

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.

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

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet¹ 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.

Efter remiss har yttranden inkommit från Arbetsförmedlingen, Blekinge tekniska högskola, Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Chalmers tekniska högskola AB, Datainspektionen (numera Integritetsskyddsmyndigheten), Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Stockholm, Härryda kommun, Inspektionen för socialförsäkringen, Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Kommerskollegium, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kungliga tekniska högskolan, Kustbevakningen, Lantmäteriet, Lunds universitet, Malmö tingsrätt, Migrationsverket, Mjölby kommun, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Region Stockholm, Region Skåne, Region Kalmar, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens servicecenter, Statistiska centralbyrån, Stockholms kommun, Svea hovrätt, Svenska Bankföreningen, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Sveriges Kommuner och Regioner, Säkerhetspolisen, Södertälje kommun, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (numera Totalförsvarets plikt- och provningsverk), Transportstyrelsen, Tullverket, Umeå tingsrätt, Umeå universitet, Upplysningscentralen (UC), Västerås kommun, Åklagarmyndigheten och Östersunds kommun.

Yttranden har även inkommit från Danske Torpare, Myndigheten för digital förvaltning, Sparbankernas Riksförbund, Svensk Försäkring och Trafikförsäkringsföreningen.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår: Arvika kommun, Bodens kommun, Fagersta kommun, Falu kommun, Gällivare kommun, Götene kommun, Handelshögskolan i Stockholm, Huddinge kommun, Högskolan i Jönköping, Kalix kommun, Karlskrona kommun, Kristianstads kommun, Leksands kommun, Lunds kommun, Nässjö kommun, Nybro kommun, Partille kommun, Region Norrbotten, Region Gävleborg, Sandvikens kommun, Sotenäs kommun, Statens personadressregister, Statens skolverk, Strömstads kommun, Svedala kommun, Timrå kommun, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Trelleborgs kommun och Vetlanda kommun.