

Lagrådsremiss

Stärkt system för samordningsnummer

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 7 juni 2022

Mikael Damberg

Roger Ghiselli
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Lagrådsremissen innehåller förslag som syftar till att stärka systemet med samordningsnummer. Bestämmelser som samordningsnummer föreslås regleras i en ny lag, lagen om samordningsnummer och Skatteverket tar över ansvaret för bl.a. identitetskontroller vid tilldelning av samordningsnummer. Vidare föreslås att samordningsnummer ska få tilldelas i tre nivåer beroende på vilken identitetskontroll som föregått tilldelningen och att den som tar emot uppgifter om samordningsnummer ska få tydlig information om vilken identitetskontroll som har utförts.

Det säkraste numret ska tilldelas den som har styrkt sin identitet. Identitetskontrollen ska ske vid personlig inställelse, att den som har ett pass, identitetskort eller en motsvarande handling på begäran ska överlämna handlingen för kontroll. För att ytterligare stärka identitetskontrollen lämnas förslag om att den myndighet som utför identitetskontrollen ges möjlighet att kontrollera biometrisk uppgifter som finns lagrade i de handlingar som ska överlämnas vid kontrollen. Den som är föremål för identitetskontroll ska vara skyldig att på begäran låta myndigheten ta fingeravtryck och en ansiktsbild.

En skyldighet föreslås införas för samtliga myndigheter att underrätta Skatteverket om misstänkta fel avseende personer med samordningsnummer.

Lagrådsremissen innehåller också förslag om begränsning av det undantag från folkbokföring som gäller för den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning.

Lagändringarna som gäller lokalanställda vid utländska ambassader eller konsulat föreslås träda i kraft den 1 januari och övriga ändringar den 1 september 2023.

Innehållsförteckning

1	Beslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om samordningsnummer	6
2.2	Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	10
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret	12
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	14
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:000) om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	16
3	Ärendet och dess beredning	18
4	Om samordningsnummer	19
4.1	Samordningsnumrets tillkomst och utveckling	19
4.2	Vad är ett samordningsnummer?	20
4.3	Reglerna om tilldelning av samordningsnummer och identitetskontroller	21
4.4	Vilandeförklaring och förnyelse av samordningsnummer	23
4.5	Behandling och lagring av information om samordningsnummer	24
4.6	Problem med samordningsnummer	26
4.6.1	Problem för enskilda som saknar personnummer	26
4.6.2	Missbruk av samordningsnummer	27
5	Ett säkrare system för samordningsnummer införs i en ny lag	29
5.1	Allmänna utgångspunkter för ett säkrare system	29
5.2	Samordningsnummer i tre nivåer	30
5.3	Den nya lagen om samordningsnummer	40
5.4	Folkbokföringsbegreppet	41
5.5	Vissa bestämmelser om tilldelning, vilandeförklaring, förnyelse och anmälningsskyldighet tas i huvudsak oförändrade in i den nya lagen	42
6	En stärkt identitetskontroll vid tilldelning av samordningsnummer	51
6.1	Styrkt identitet krävs	51
6.2	Personlig inställelse	54
6.3	Skyldighet att överlämna handlingar för kontroll	57
6.4	Användning av biometriska uppgifter	61
6.4.1	Ansiktsbild och fingeravtryck ska lämnas och kontrolleras	61

6.4.2	Behandling av personuppgifter och bestämmelser om sekretess.....	64
7	Samordningsnummer utan krav på personlig inställelse och styrkt identitet	72
7.1	Samordningsnummer vid sannolik identitet	72
7.2	Samordningsnummer vid osäker identitet	74
8	Vissa frågor om förfarandet	76
8.1	Ansaret för identitetskontrollen och myndigheternas personuppgiftsbehandling och personuppgiftsansvar	76
8.2	Ändring av uppgift om identitet	79
9	Fler åtgärder för ett bättre system med samordningsnummer	82
9.1	Information om samordningsnummer	82
9.2	Vilandeförklaring och förnyelse av personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring samt behandling av uppgift om när en person har avlidit	87
9.3	Personuppgiftsbehandling	90
10	Underrättelser om oriktiga eller ofullständiga uppgifter	94
10.1	Det införs en underrättelseskyldighet avseende personer med samordningsnummer	94
10.2	Personuppgiftsbehandling	103
11	Samordningsnummer till asylsökande	105
11.1	Samordningsnummer bör inte tilldelas alla som söker asyl	105
11.2	Finns behov av stärkt sekretess för uppgifter som lämnas över till Skatteverket i vissa fall?	108
12	Straffansvar i lagen om samordningsnummer	109
13	Frågor om överklagande	110
14	Folkbokföring av personal vid utländska ambassader och konsulat i Sverige	114
14.1	Gällande regler	114
14.2	Undantaget från folkbokföring av anställda vid utländska ambassader och konsulat i Sverige ska begränsas	116
15	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	117
15.1	Åtgärder för att stärka systemet med samordningsnummer	117
15.1.1	Ikraftträdande	117
15.1.2	Övergångsbestämmelser för samordningsnummer som tilldelats enligt nuvarande bestämmelser	118
15.1.3	Behövs övergångsbestämmelser för ärenden om tilldelning av samordningsnummer som inte avgjorts vid ikraftträdandet?	121

15.1.4	Övergångsbestämmelser för vilandeförklaring och förnyelse av personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring.....	122
15.1.5	Behövs övergångsbestämmelser för överklagande?.....	123
15.2	Begränsning av undantag från folkbokföring av anställda vid utländska ambassader och konsulat i Sverige.....	123
16	Konsekvenser.....	123
16.1	Syfte	123
16.2	Konsekvenser för enskilda och för företag.....	124
16.3	Konsekvenser för Skatteverket och Statens servicecenter.....	126
16.4	Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna.....	128
16.5	Konsekvenser för andra statliga myndigheter	128
16.6	Konsekvenser för regioner, kommuner och den kommunala självstyrelsen	129
16.7	Förslagets överensstämmelse med EU-rätten	130
16.8	Konsekvenser i övrigt.....	130
17	Författningskommentar.....	132
17.1	Förslaget till lag om samordningsnummer	132
17.2	Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	143
17.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret.....	144
17.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.....	146
17.5	Förslaget till lag om ändring i lag (2022:000) om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.....	147
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57)	149
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	152
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	167
Bilaga 4	Sammanfattning av betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:05)	169
Bilaga 5	Betänkandets lagförslag	170
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna	171

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om samordningsnummer,
2. lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481),
3. lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret,
4. lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet,
5. lag om ändring i lagen (2022:000) om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om samordningsnummer

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om samordningsnummer. Ett samordningsnummer är en identitetsbeteckning för den som inte är eller har varit folkbokförd i Sverige.

Lagen innehåller även bestämmelser om personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring.

2 § Skatteverket beslutar i ärenden enligt denna lag.

Uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer registreras i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Bestämmelser om folkbokföring och personnummer finns i folkbokföringslagen (1991:481).

2 kap. Tilldelning av nummer

Grundläggande förutsättningar

1 § En person som inte är eller har varit folkbokförd får tilldelas ett samordningsnummer efter

1. begäran av 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.

Samordningsnummer får tilldelas en person som har styrkt sin identitet enligt 2–4 §§ eller som har gjort sin identitet sannolik enligt 5 §. I vissa fall får samordningsnummer med stöd av 6 § även tilldelas den vars identitet är osäker.

Samordningsnummer till personer med styrkt identitet

2 § En person som ska styrka sin identitet i samband med tilldelning av samordningsnummer ska inställa sig personligen för identitetskontroll.

Om det finns särskilda skäl får Skatteverket avstå från kravet på personlig inställelse.

Kravet på personlig inställelse gäller inte för en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

3 § Vid en identitetskontroll med personlig inställelse enligt 2 § ska den som innehar ett pass, ett identitetskort eller en annan motsvarande handling på begäran överlämna handlingen.

Den som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige ska på begäran överlämna sitt uppehållstillståndskort.

4 § Om en handling som överlämnats enligt 3 § har ett lagringsmedium där fingeravtryck eller ansiktsbild är sparade, ska innehavaren på begäran låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta fingeravtryck och ansiktsbild i digitalt format för att kontrollera att dessa motsvarar dem som finns i handlingen.

Samordningsnummer till personer utan styrkt identitet

5 § En person som inte kan styrka sin identitet får tilldelas ett samordningsnummer efter begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer, när identiteten har gjorts sannolik.

6 § En person vars identitet är osäker får tilldelas ett samordningsnummer efter begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer, om myndigheten eller organet behöver samordningsnumret för vissa särskilda ändamål.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om för vilka ändamål ett sådant samordningsnummer får tilldelas.

Ändring av uppgift som registrerats om personen

7 § Om en person som har tilldelats ett samordningsnummer vill ändra en uppgift om sin identitet ska 2–4 §§ tillämpas.

Numrens utformning

8 § Samordningsnumret ska utgå från den enskildes födelsetid. Numret ska anges med sex siffror, två för året, två för månaden och två för dagen 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.

Om det för en viss födelsetid inte finns fler nummer att tilldela, får födelsedagen i stället anges med en närliggande dag i månaden.

Om det inte är obehövt ska födelsetiden i numret lagras med åtta siffror i register som förs med hjälp av automatisk databehandling: fyra för året, två för månaden och två för dagen.

Rätt att meddela föreskrifter

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kravet i 4 § på att låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta ansiktsbild och fingeravtryck.

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

3 kap. Förnyelse och vilandeförklaring

1 § Ett samordningsnummer får förnyas efter ansökan av den som kan begära tilldelning av samordningsnummer enligt 2 kap. 1 § första stycket 1. Det får också förnyas på ansökan av den enskilde.

Förnyelse får beviljas endast om förutsättningarna för tilldelning av samordningsnummer i 2 kap. är uppfyllda vid tidpunkten för prövningen av ansökan om förnyelse.

2 § Ett samordningsnummer ska förklaras vilande

1. om inte någon ansökan om förnyelse enligt 1 § första stycket har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades, eller

2. om det finns andra skäl för det.

3 § 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 förnyas endast om förutsättningarna för tilldelning av samordningsnummer i 2 kap. 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.

4 § Det som i 2 och 3 §§ sägs om samordningsnummer ska även gälla för personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring om personen inte heller senare har folkbokförts. Ett sådant nummer får dock förnyas endast efter anmälan av en myndighet eller ett annat organ som avses i 2 kap. 1 § första stycket 1.

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om förnyelse enligt detta kapitel.

4 kap. Underrättelse- och anmälningsskyldighet

1 § En myndighet ska underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringsdatabasen om någon som har tilldelats ett samordningsnummer 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).

2 § En person med ett samordningsnummer som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen ska anmäla ändringar av adressen till Skatteverket.

Anmälningsskyldigheten gäller inte om samordningsnumret är vilande eller personen omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

5 kap. Överklagande

1 § Följande beslut enligt denna lag får inte överklagas:

1. beslut om tilldelning av samordningsnummer efter begäran enligt 2 kap. 1 § första stycket 1,
2. beslut om fastställande av individnummer och kontrollsiffra i samordningsnummer,
3. beslut om förnyelse av samordningsnummer efter ansökan enligt 3 kap. 1 eller 3 § av den som kan begära tilldelning av sådant nummer enligt 2 kap. 1 § första stycket 1,
4. beslut om vilandeförklaring av samordningsnummer enligt 3 kap. 2 § 1 med anledning av att någon ansökan om förnyelse inte har kommit in i rätt tid, och
5. beslut om förnyelse eller vilandeförklaring av personnummer som tilldelats före år 2000 utan samband med folkbokföring.

2 § Andra beslut av Skatteverket enligt denna lag än sådana som anges i 1 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Sådana beslut får överklagas även av det allmänna ombudet hos Skatteverket.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2023.
 2. Vid tillämpningen av denna lag ska ett personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring anses ha tilldelats år 2018.

2.2 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringslagen (1991:481)¹
dels att 18 a §, 18 c–18 f §§ och 27 a § ska upphöra att gälla,
dels att 1, 5 och 39 §§ ska ha följande lydelse,
dels att rubriken närmast före 18 § ska lyda ”Personnummer”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Folkbokföring enligt denna lag innebär 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.

Vigsel, födelse och dödsfall i landet *skall* registreras även i fråga om en person som inte är eller har varit folkbokförd.

Folkbokföring och sådan registrering som avses i andra stycket sker genom Skatteverkets försorg.

Folkbokföring enligt denna lag innebär fastställande av en persons bosättning samt registrering av *de* uppgifter om *personen* som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen. *I lagen (2022:000) om samordningsnummer finns bestämmelser om samordningsnummer för den som inte är eller har varit folkbokförd.*

Vigsel, födelse och dödsfall i landet *ska* registreras även i fråga om en person som inte är eller har varit folkbokförd.

5 §³

Den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning, folkbokförs endast om han eller hon är svensk medborgare eller, utan att vara svensk medborgare, var bosatt här när han eller hon kom att tillhöra beskickningen, konsulatet eller dess betjäning.

Den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning *och omfattas av 2 eller 3 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall*, folkbokförs endast om han eller hon är svensk medborgare eller, utan att vara svensk medborgare, var bosatt här

¹ Senaste lydelse av

18 a § 2021:375

18 c § 2021:375

18 d § 2021:375

18 e § 2021:375

18 f § 2021:375

27 a § 2021:375

rubriken närmast före 18 § 1997:989.

² Senaste lydelse 2003:657.

³ Senaste lydelse 2010:1843.

Detta gäller även en sådan persons familjemedlem eller tjänare.

Den som omfattas av 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som en diplomatisk företrädare vid en främmande makts beskickning, folkbokförs endast om han eller hon är svensk medborgare eller, utan att vara svensk medborgare, var bosatt här när han eller hon kom att tillhöra det internationella organet. Detta gäller även en sådan persons familjemedlem.

när han eller hon kom att tillhöra beskickningen, konsulatet eller dess betjäning. Detta gäller även en sådan persons familjemedlem eller tjänare.

Den som omfattas av 4 § lagen om immunitet och privilegier i vissa fall och har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som en diplomatisk företrädare vid en främmande makts beskickning, folkbokförs endast om han eller hon är svensk medborgare eller, utan att vara svensk medborgare, var bosatt här när han eller hon kom att tillhöra det internationella organet. Detta gäller även en sådan persons familjemedlem.

39 §¹

Följande beslut enligt lagen får inte överklagas:

1. om vitesföreläggande,
2. om kontrollbesök,
3. om fastställande av födelse-nummer och kontrollsiffra i person-nummer,
4. om individnummer och kontrollsiffra i samordnings-nummer,
5. om tilldelning av samordningsnummer enligt 18 a § andra stycket 1,
6. om förnyelse efter anmälan enligt 18 c § eller ansökan enligt 18 e § första stycket av den som kan begära tilldelning av samordnings-nummer, och
7. om vilandeförklaring enligt 18 d § 1 med anledning av att någon anmälan om förnyelse inte har kommit in i rätt tid.

2. om kontrollbesök, och
3. om fastställande av födelse-nummer och kontrollsiffra i person-nummer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023 i fråga om 5 § och i övrigt den 1 september 2023.

¹ Senaste lydelse 221:375

2.3 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 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),
12. taxeringsvärde för småhusenhet,
13. tidpunkt för när ett samordningsnummer har tilldelats och när vilandeförklaring kan komma att ske enligt 18 d § 1 folkbokföringslagen,
14. tidpunkt för vilandeförklaring av ett samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett på grund av 18 d § 1 eller 2 folkbokföringslagen, och

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 *och som har styrkt sin identitet eller gjort identiteten sannolik*. Följande uppgifter får anges:

13. tidpunkt för när ett samordningsnummer har tilldelats och när vilandeförklaring kan komma att ske enligt 3 kap. 2 § 1 lagen (2022:000) om samordningsnummer,
14. tidpunkt för vilandeförklaring av ett samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett på grund av 3 kap. 2 § 1 eller 2 lagen om samordningsnummer,

15. tidpunkt för när en person med samordningsnummer har avlidit.

15. tidpunkt för när en person med samordningsnummer *eller en person med personnummer som inte är eller har varit folkbokförd* har avlidit, *och*

16. om den enskildes identitet vid tilldelning eller förnyelse av samordningsnummer har styrkts eller gjorts sannolik.

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 §¹

Uppgifter som avses i 4 § första stycket 1–9 och 13–15 hämtas från folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av 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

Uppgifter som avses i 4 § första stycket 1–9 och 13–16 hämtas från folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av 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 september 2023.

¹ Senaste lydelse 2021:376.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet¹

dels att punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 1 och 5 §§ och 2 kap. 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §²

Denna lag tillämpas vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Denna lag gäller också vid behandling av personuppgifter i passmyndigheternas verksamhet som rör identitetskontroller enligt lagen (2022:000) om samordningsnummer.

Bestämmelserna i 4 och 5 §§ samt 2 kap. gäller även vid behandling av uppgifter om avlidna.

5 §³

Skatteverket är *personuppgiftsansvarigt* för den behandling av personuppgifter som verket skall utföra.

Skatteverket och varje *passmyndighet* är *personuppgiftsansvarig* för den behandling av personuppgifter som *respektive myndighet* utför enligt denna lag.

2 kap.

2 §⁴

I databasen får uppgifter behandlas om

1. *personer som är eller har varit folkbokförda här i landet,*

2. *personer som har tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481), och*

I databasen får uppgifter behandlas om *personer som har tilldelats personnummer eller samordningsnummer.*

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2003:671.

² Senaste lydelse 2003:671.

³ Senaste lydelse 2003:671.

⁴ Senaste lydelse 2009:274.

*3. personer som har tilldelats
samordningsnummer.*

Uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för
handläggningen av ett ärende.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2023.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:000) om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

dels att 1 kap. 7 § och 2 kap. 3 § i stället för lydelsen enligt lagen (2022:000) om ändring i den lagen ska ha följande lydelse,

dels att ikraftträdandebestämmelsen till lagen (2022:000) om ändring i den lagen ska ha följande lydelse,

dels att det i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2022:000) om ändring i den lagen ska införas två nya punkter, 2 och 3, av följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2021/22:217 Föreslagen lydelse

1 kap.

7 §

När en kontroll enligt 26 b och 26 c §§ folkbokföringslagen (1991:481) har genomförts, ska fingeravtryck och ansiktsbilder samt de biometriska uppgifter som har tagits fram omedelbart förstöras.

När en kontroll enligt 26 b och 26 c §§ folkbokföringslagen (1991:481) *eller 2 kap. 3 och 4 §§ lagen (2022:000) om samordningsnummer* har genomförts, ska fingeravtryck och ansiktsbilder samt de biometriska uppgifter som har tagits fram omedelbart förstöras.

2 kap.

3 §

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,
 17. uppehållsrätt för en person som är folkbokförd,
 18. tidpunkt för när vilandeförklaring kan komma att ske enligt 18 d § 1 folkbokföringslagen,
 19. vilandeförklaring av ett samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett på grund av 18 d § 1 eller 2 folkbokföringslagen,
 20. tidpunkt för när en person med samordningsnummer har avlidit, och
 21. fingeravtryck, ansiktsbilder och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2023.

18. tidpunkt för när vilandeförklaring kan komma att ske enligt 3 kap. 2 § 1 lagen (2022:000) om samordningsnummer,
 19. vilandeförklaring enligt 3 kap. 2 § lagen om samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett på grund av punkt 1 eller 2,
 20. tidpunkt för när en person med samordningsnummer eller en person med personnummer som inte är eller har varit folkbokförd har avlidit, och

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 eller förnyelse av samordningsnummer får även anges om den enskildes identitet är styrkt, sannolik eller osäker.

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2023.

2. För samordningsnummer som tilldelats före ikraftträdandet och där det inte råder osäkerhet om personens identitet får, om samordningsnumret inte är förklarat vilande, uppgift registreras om att identiteten är sannolik.

3. För samordningsnummer som tilldelats efter egen ansökan före ikraftträdandet får, om samordningsnumret inte är förklarat vilande, uppgift registreras om att identiteten är styrkt.

3 Ärendet och dess beredning

Folkbokföring och samordningsnummer

Regeringen beslutade i september 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder som åstadkommer ett säkrare system för samordningsnummer och ökar numrens användbarhet i samhället (dir. 2019:54). Utredningen, som tog namnet Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer, överlämnade i juni 2021 betänkandet Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57). En sammanfattning av betänkandet och dess lagförslag i nu aktuella delar finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2021/02516).

I denna lagrådsremiss behandlas utredningens förslag såvitt avser samordningsnummer och identitetsnummer. Vissa av utredningens andra förslag har behandlats i propositionen Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen (prop. 2021/22:217). Övriga delar av betänkandet bereds vidare inom Regeringskansliet.

Folkbokföring av vissa särskilda personkategorier

I juli 2014 gavs en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av försäkringsvillkoren i de svenska sociala trygghetssystemen. Översynen skulle omfatta villkorens tillämpning i en unionsrättslig och internationell kontext (dir. 2014:109). I uppdraget kom det också genom tilläggsdirektiv att ingå att tydliggöra vilka som vid migration till och från Sverige ska ha tillgång till de svenska sociala trygghetssystemen. I tilläggsdirektiven angavs vidare att det bör vara ett krav att en person vistas lagligen i landet för att få tillgång till svenska bosättningsbaserade förmåner som ingår i tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om de sociala trygghetssystemen, i den mån unionsrätten tillåter det (dir. 2015:133). I uppdraget kom det på så vis att ingå att överväga om lokalanställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat (lönade konsulat) ska kunna folkbokföras i Sverige. Utredningen, som antog namnet Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighet, överlämnade i januari 2017 betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:05). En sammanfattning av betänkandet och dess lagförslag i nu aktuella delar finns i *bilaga 4* respektive *bilaga 5*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Socialdepartementet (S2017/00606).

I denna lagrådsremiss behandlas utredningens förslag om folkbokföring för lokalanställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat. Övriga delar av betänkandet bereds inom Regeringskansliet.

4 Samordningsnummer

4.1 Samordningsnumrets tillkomst och utveckling

I Sverige finns två identitetsbeteckningar för fysiska personer som används i folkbokföringen och i samhället i övrigt. För personer som folkbokförs i Sverige fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning medan personer som inte är eller har varit folkbokförda får tilldelas ett samordningsnummer (18 och 18 a §§ folkbokföringslagen [1991:481]). Ett person- eller samordningsnummer medför i sig inte några rättigheter eller skyldigheter men har stor betydelse för ett praktiskt fungerande liv i Sverige. Numrens huvudsakliga syfte är att undvika personförväxling och underlätta informationsutbyte om personer. Numren har en praktisk funktion och används av såväl offentliga som privata aktörer, men även av de enskilda själva. 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. För att ett person- eller samordningsnummer ska kunna motverka personförväxling och möjliggöra en säker överföring av tillförlitliga personuppgifter mellan olika användare måste tilldelning av nummer ske efter en fullgod identitetskontroll.

Bestämmelser om samordningsnummer infördes den 1 januari 2000. Man ansåg då att personnummer borde reserveras för personer som är folkbokförda i Sverige. Enligt förarbetena var det otvivelaktigt så att personnumret kunde uppfattas som en sorts inträdesbiljett till samhället och det ifrågasattes om personer som inte var folkbokförda skulle ha den inträdesbiljett som personnumret innebar. Man konstaterade att det på grund av behovet av personbeteckning inom rättsväsendet och beskattningsområdet tilldelades personnummer till grupper av personer vars identitet ofta var svår att fastställa. Om identifieringskontrollen är otillräcklig kan följden bli att en person tilldelas mer än ett personnummer vilket i sin tur leder till att personen kan uppträda under flera identiteter och förekomma med skilda nummer i olika register, med alla de problem som detta kan medföra. Tilldelningen av personnummer måste därför grundas på en identitetskontroll som uppfyller höga anspråk på säkerhet för att tilltron till personnumret som identifikationsbegrepp ska upprätthållas. Samtidigt konstaterades behovet av ett system med enhetliga personbeteckningar även för personer som inte är folkbokförda, att flera myndigheter har behov av ett gemensamt samordningsbegrepp för bl.a. kommunikation sinsemellan. Regeringen ansåg därför att det för personer som inte skulle folkbokföras i stället skulle fastställas en annan unik beteckning än personnummer. Det diskuterades vad en sådan beteckning skulle kallas och förutom samordningsnummer föreslogs bl.a. registreringsnummer och identitetsnummer. Eftersom beteckningen inte främst var till för att utvisa en persons identitet ansåg regeringen att identitetsnummer kunde vara missvisande och föreslog därför samordningsnummer (prop. 1997/98:9 s. 78 f).

Syftet med införandet av samordningsnummer var framför allt att tillgodose myndigheternas behov av att ha en enhetlig personbeteckning

för personer som inte var folkbokförda och numren antogs få liten betydelse för den enskilde. För dem som inte har någon eller mycket svag anknytning till det svenska samhället kan antagandet sägas vara riktigt. Enskilda med samordningsnummer som vistas mer stadigvarande i landet och som har använt samordningsnumren i sina kontakter även med andra än statliga myndigheter, t.ex. sjukvården och banker, har upplevt stora praktiska vardagsproblem förknippade med att ha samordningsnummer och att de därför inte har varit lika användbara i samhället som personnummer. Problemen måste tas på stort allvar, inte minst eftersom de kan anses hindra medborgare i EU som vill utöva sin rätt till fri rörlighet inom gemenskapen. I senare förarbeten framhålls att det huvudsakliga syftet med samordningsnumret även i fortsättningen ska vara att tillgodose myndigheternas behov av ett enhetligt nummer men att samordningsnumrens funktion också måste beaktas ur den enskildes perspektiv. Detta mot bakgrund av att det finns personer med samordningsnummer som vistas i Sverige under en inte helt kortvarig tid och med ett starkt behov av att ha en fungerande identitetsbeteckning för att kunna sköta sina vardagliga liv (se prop. 2008/09:111 s. 29 f.).

För att förbättra numrens genomslag i samhället och för att komma åt de problem som påtalats om dess bristande användbarhet infördes 2008 bestämmelser om att även uppgifter om personer som tilldelats samordningsnummer ska få ingå i det statliga personadressregistret (SPAR), om det inte råder osäkerhet om personernas identitet samt att registret ska få innehålla uppgift om själva samordningsnumret (prop. 2007/08:58 s. 12 f.). Den 1 juli 2009 infördes förändringar i form av att kretsen av de som är behöriga att begära samordningsnummer i 5 § folkbokföringsförordningen (1991:749) utvidgades till att omfatta alla statliga myndigheter och dessutom vissa enskilda utbildningsanordnare. Vidare utvidgades möjligheten att tilldela en person samordningsnummer trots att identiteten inte var fastställd till att omfatta även registrering i vissa fall hos Migrationsverket. Skatteverket fick också befogenhet att meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identifiering av en person för vilken samordningsnummer ska begäras.

Den 18 juni 2021 trädde ytterligare förändringar i kraft som ett led i att stärka systemet med samordningsnummer. Bland annat förtydligades att samordningsnummer är en identitetsbeteckning. Det infördes även möjlighet för enskilda att ansöka om samordningsnummer, att enskilda med samordningsnummer är skyldiga att anmäla uppgift om ändrad kontaktadress till Skatteverket, att samordningsnummer kan förklaras vilande samt en viss utvidgning av vilka uppgifter som får behandlas i SPAR och i folkbokföringsdatabasen (se prop. 2020/21:160).

4.2 Vad är ett samordningsnummer?

Skatteverket fastställer ett personnummer som identitetsbeteckning för varje folkbokförd person. Personer som inte folkbokförs tilldelas normalt sett inget personnummer. Undantag från denna huvudregel rör den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat m.fl. och som av denna anledning inte ska folkbokföras, trots att han eller hon

uppfyller förutsättningarna som anges i 3 § folkbokföringslagen (1991:481) (18 b § folkbokföringslagen). Enligt 18 a § folkbokföringslagen får en person som inte är eller har varit folkbokförd i stället tilldelas ett samordningsnummer. Numret får tilldelas efter begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer eller efter ansökan av en enskild.

Att en person har tilldelats ett samordningsnummer innebär inte i sig att denne tillförsäkras några som helst rättigheter. Det är alltså inte ett arbetstillstånd, det ger inte rätt till vård, det är inte ensamt tillräckligt för att öppna ett bankkonto, det ger inte rätt att resa in i eller vistas i Sverige och det ger inte rätt till svenska socialförsäkringsförmåner. Däremot kan det finnas ett behov av samordningsnummer för handläggning av förmåner som den enskilde har rätt till enligt andra regler.

Samordningsnumret är konstruerat som ett personnummer men med sifferkombinationer som inte kan förekomma i ett personnummer. Siffrorna för dag adderas, till skillnad från ett personnummer, med 60. På motsvarande sätt som ett personnummer är ett samordningsnummer bestående och unikt, såtillvida att två identiska nummer inte förekommer och att det alltid är kopplat till en viss person oavsett om denne lämnar landet eller avlider. En person som har tilldelats ett samordningsnummer kan dock, till skillnad från någon som är folkbokförd, aldrig avregistreras. Samordningsnummer kan däremot förklaras vilande (18 c–18 e §§ folkbokföringslagen). Om en person med ett samordningsnummer senare blir folkbokförd ersätts samordningsnumret med ett personnummer. Information om det tidigare samordningsnumret finns fortfarande kvar i folkbokföringsdatabasen och en hänvisning skapas mellan samordningsnumret och personnumret.

Att vara folkbokförd medför vissa skyldigheter för den enskilde, t.ex. att anmäla bostadsadress när man flyttar inom Sverige samt att anmäla utflyttning när man lämnar landet. En person med samordningsnummer som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen är skyldig att anmäla ändring av adressen till Skatteverket. Från anmälningsskyldigheten undantas personer vars samordningsnummer är vilande liksom personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Till skillnad från den anmälningsskyldighet som gäller för folkbokförda är anmälningsskyldigheten för personer med samordningsnummer inte straffsanktionerad.

4.3 Reglerna om tilldelning av samordningsnummer och identitetskontroller

Det grundläggande kravet för att ett samordningsnummer ska tilldelas en person efter begäran från en myndighet eller ett annat organ, är att det ska finnas ett behov av ett samordningsnummer hos rekvisenten för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer. Det är den myndighet (eller annat organ) som begär tilldelning som bedömer behovet av ett samordningsnummer för den egna verksamheten. En myndighet som rekviderar ett samordningsnummer ska endast göra det som ett led i myndighetens handläggning av

ett ärende och inte som en fristående process inför en utlovad kommande ansökan.

Begäran om samordningsnummer kan lämnas av samtliga statliga myndigheter och enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda vissa examina. Kommuner och regioner samt andra företag och organisationer än enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda vissa examina, exempelvis banker eller försäkringsbolag, ingår alltså inte i kretsen som kan begära tilldelning av samordningsnummer. Samordningsnummer kan även tilldelas efter ansökan av en enskild som har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning, och som inställer sig personligen hos Skatteverket och styrker sin identitet. Bestämmelser om när samordningsnummer kan tilldelas finns i 18 a § folkbokföringslagen (1991:481) och 5 § folkbokföringsförordningen (1991:749).

Samordningsnummer får enligt huvudregeln tilldelas en person endast om det inte råder osäkerhet om hans eller hennes identitet, s.k. styrkt samordningsnummer. Under förutsättning att underlaget är korrekt och fullständigt kommer det inte att finnas mer än ett nummer för en och samma person. Det är den statliga myndigheten eller det organ som begär att en person ska tilldelas samordningsnummer som ska bedöma om hans eller hennes identitet kan anses fastställd.

Även om det krävs att det inte råder osäkerhet om personens identitet varierar dock möjligheten att korrekt fastställa en persons identitet och det saknas bestämmelser i lag eller förordning som ställer gemensamma krav på hur identitetskontrollen ska gå till. Den 18 juni 2021 infördes en möjlighet för Skatteverket att meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identifieringen. Skatteverkets föreskrifter om krav på identifiering vid tilldelning och förnyelse av samordningsnummer, SKVFS 2021:4, trädde i kraft samma dag. Av föreskrifterna framgår att ett organ ska fastställa personens identitet med stöd av en godtagbar identitetshandling i original eller en bestyrkt kopia av handlingen eller, om det inte är möjligt, med stöd av annat underlag. Myndigheten eller den enskilda utbildningsanordnaren ska göra en sammanvägd bedömning av om underlaget fastställer personens identitet.

Det förekommer t.ex. att en person som aldrig vistats i landet köper en bil här. Identitetskontrollen kan då av naturliga skäl behöva begränsas till vad som kan ske utan att personen finns i landet, t.ex. kontroll av kopior av identitetshandlingar som kan skickas till den rekvirerande myndigheten. Myndigheten kan därefter, baserat på elektroniska kontakter och vad som förekommit i övrigt, anse att identiteten är fastställd. I andra fall vistas personen i landet regelbundet eller under en längre tid och det skulle inte vara förenat med någon större olägenhet för den enskilde eller den rekvirerande myndigheten att göra en säkrare kontroll av identiteten, t.ex. vid ett personligt möte.

För att en enskild ska kunna tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan krävs att personen inställer sig personligen hos Skatteverket och styrker sin identitet. Det ställs således högre krav på identitetskontrollen när en person själv ansöker om ett nummer än när en myndighet begär ett nummer för en person.

Det kan dock i vissa fall finnas behov av att tilldela ett nummer även för personer vilkas identitet inte kan fastställas. Personer som ska registreras

i t.ex. belastningsregister, misstankeregister eller i övrigt inom rättsväsendets informationssystem har typiskt sett inte något intresse av att få sin identitet fastställd och ofta saknas identitetshandlingar. För att rättsväsendet ska kunna hålla reda på dessa personer behövs en enhetlig personbeteckning även om identiteten inte kan fastställas. Även när en person ska registreras i beskattningsdatabasen förekommer det att identiteten inte går att fastställa. Det kan t.ex. handla om att en kontrolluppgift kommer in till Skatteverket och personen i fråga har lämnat landet. När det gäller asylsökande kan det ofta vara svårt att fastställa identiteten, t.ex. om personen saknar identitetshandlingar. Även om det råder osäkerhet om en persons identitet, får därför samordningsnummer tilldelas för vissa ändamål, bl.a. rättsväsendets informationssystem, Migrationsverkets behandling av personuppgifter i vissa fall samt för registrering i beskattningsdatabasen, s.k. ostrykt samordningsnummer. Även i dessa fall ska den myndighet som begär tilldelning av samordningsnummer så långt som möjligt försöka fastställa personens identitet. Först om personens identitet inte har kunnat fastställas blir det aktuellt att tilldela nummer trots att det råder osäkerhet om personens identitet. Av det totala antalet tilldelade samordningsnummer har samtliga uppgifter som krävs för tilldelning styrkts i cirka 40 procent av fallen.

I samband med tilldelning av samordningsnummer kontrolleras att personen som ansökan gäller inte genom tidigare bosättning i landet eller av annan anledning redan har tilldelats personnummer eller samordningsnummer. Vidare registrerar och kontrollerar Skatteverket pass- eller id-kortsnummer innan tilldelning av samordningsnummer sker för att minska risken att samma handling används flera gånger.

Sedan den 18 juni 2021 meddelas alltid den enskilde om att han eller hon har tilldelats ett samordningsnummer efter begäran från en myndighet eller ett annat organ.

4.4 Vilandeförklaring och förnyelse av samordningsnummer

Den 18 juni 2021 infördes ett förnyelseförfarande för samordningsnummer. Ett samordningsnummer får numera förnyas efter anmälan av den som kan begära tilldelning av ett sådant. Om förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan är uppfyllda, får ett samordningsnummer också förnyas efter ansökan av den enskilde. Om någon sådan anmälan eller ansökan inte har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades ska numret förklaras vilande. Numret ska också förklaras vilande om det finns andra skäl för det. Som exempel anges i författningskommentaren att det kan ske när någon har tilldelats flera samordningsnummer eller då Skatteverket erfarit att samordningsnumret tilldelats på felaktiga grunder, t.ex. med stöd av falska identitetsuppgifter eller om en person har avslutat studier eller en tillfällig tjänst och dessutom lämnat landet (prop. 2020/21:160 s. 99).

Att ett samordningsnummer förklaras vilande innebär att det markeras som vilandeförklarat i folkbokföringsdatabasen. Samordningsnumret

finns dock alltså kvar i databasen och kan, tillsammans med information om att det är vilandeförklarat, spridas till mottagare av uppgifter från folkbokföringsdatabasen.

Skatteverket får förnya ett samordningsnummer som har förklarats vilande efter ansökan av den enskilde eller den som kan begära tilldelning av samordningsnummer. Detta förutsätter dock att förutsättningarna för tilldelning av samordningsnummer är uppfyllda. När ett samordningsnummer är vilandeförklarat krävs alltså en ansökan, och inte bara en anmälan, och dessutom ställs det krav på att förutsättningarna för tilldelning av numret ska vara uppfyllda. Det krävs alltså att Skatteverket på nytt bedömer att de grundläggande kraven för tilldelning av samordningsnummer är uppfyllda vid tidpunkten för prövningen av ansökan om förnyelse. Vilka krav som aktualiseras blir beroende av vem det är som ansöker om förnyelse. Om den enskilde själv ansöker krävs att personen inställer sig personligen och styrker sin identitet samt att personen har en sådan anknytning till landet att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning för att samordningsnumret ska förnyas. Om en behörig rekvisitant ansöker om förnyelse krävs däremot i huvudsak endast att det finns ett behov av numret i verksamheten för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen samt att det inte råder osäkerhet om personens identitet. Bestämmelserna om vilandeförklaring och förnyelse finns i 18 c–18 e §§ folkbokföringslagen (1991:481).

4.5 Behandling och lagring av information om samordningsnummer

Uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer behandlas hos Skatteverket i folkbokföringsdatabasen (2 kap. 2 § första stycket 3 lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, folkbokföringsdatabaslagen). Av 2 kap. 3 § samma lag framgår vilka uppgifter som får behandlas i databasen, bl.a. samordningsnummer, namn, födelsetid, födelsehemort, medborgarskap och adress. I ärenden om tilldelning av samordningsnummer får även anges grunden för tilldelningen och de handlingar som har legat till grund för identifiering samt om det råder osäkerhet om personens identitet. Intill varje uppgift som Skatteverket anser vara styrkt (namn, kön, födelsetid, födelseort och medborgarskap) har Skatteverket registrerat uppgiften ”Ja” i folkbokföringsdatabasen. Om Skatteverket bedömer att underlaget inte uppfyller kraven registreras i stället ”Nej” vid respektive uppgift.

Även tidpunkt för när vilandeförklaring av ett samordningsnummer kan komma att ske får lagras i folkbokföringsdatabasen. Detsamma gäller uppgift om vilandeförklaring av ett samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett på grund av att någon anmälan eller ansökan om förnyelse inte kommit in eller om förklaringen beror på andra skäl samt tidpunkt för när en person med samordningsnummer har avlidit.

Skatteverket kan lämna ut uppgifter från folkbokföringsdatabasen på olika sätt och det är upp till Skatteverket att bestämma hur ett utlämnande ska ske. Större delen av utlämnandet av uppgifter från folkbokförings-

databasen sker genom utskick (avisering) via Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter, Navet. Förutsatt att den mottagande parten har rätt att ta del av uppgifterna, avgör mottagaren vilka uppgifter som hämtas och på vilket sätt. Om en myndighet valt att få uppgifter om en person med samordningsnummer skickar Skatteverket alltid med information om den eller de uppgifter som beställts är styrkta eller inte. Detta markeras i aviseringen med ett "J" för respektive uppgift om t.ex. namn eller medborgarskap. Det aviseras däremot ingen helhetsbedömning av om alla uppgifter om en person med samordningsnummer är styrkta. Den mottagande myndigheten kan i sin tur välja att visa eller inte visa information om uppgifterna är styrkta eller inte i sitt system. Det finns i nuläget ingen möjlighet att endast prenumerera på s.k. styrkta samordningsnummer via Navet.

En myndighet får ha direktåtkomst till uppgift om bl.a. samordningsnummer, namn och adress. En myndighet får även ha direktåtkomst till andra uppgifter i databasen om myndigheten behöver uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag och får behandla dem (2 kap. 8 § folkbokföringsdatabaslagen).

Privata företag eller organisationer kan som huvudregel inte hämta uppgifter från Navet, utan är hänvisade till det statliga personadressregistret, SPAR. Bestämmelserna om SPAR finns i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret, SPAR-lagen. Av 4 § samma lag framgår vilka uppgifter som får behandlas i databasen, bl.a. samordningsnummer om det inte råder osäkerhet om personens identitet, namn, födelsestid, födelseort, adress och svenskt medborgarskap. SPAR innehåller alltså inte uppgifter om personer som tilldelats samordningsnummer trots att det råder osäkerhet om identiteten. Även tidpunkt för när ett samordningsnummer har tilldelats och när vilandeförklaring kan komma att ske får lagras i SPAR. Detsamma gäller uppgift om vilandeförklaring av ett samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett på grund av att någon anmälan eller ansökan om förnyelse inte kommit in eller om förklaringen beror på andra skäl samt tidpunkt för när en person med samordningsnummer har avlidit.

SPAR utgör en egen databas, men uppgifterna hämtas huvudsakligen från folkbokföringsdatabasen (5 § SPAR-lagen). SPAR får användas av myndigheter och enskilda för att aktualisera, komplettera och kontrollera personuppgifter samt för urvalsdragning (1 och 3 §§ SPAR-lagen).

I Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (och i liknande registrering av befolkningen) gäller, med några undantag, en presumtion för offentlighet. Sekretess gäller enligt 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för uppgifter om enskilds personliga förhållanden endast om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. I förarbetena anges att huvudregeln bör vara att uppgifter om namn, adress, personnummer, civilstånd och nationalitet är offentliga. För att sekretessen inte ska kunna kringgå när uppgifterna behandlas i andra register är bestämmelsen tillämplig även på annat befolkningsregister, t.ex. SPAR (prop. 1979/80:2 Del A, s. 210 f.).

4.6 Problem med samordningsnummer

4.6.1 Problem för enskilda som saknar personnummer

Det har framförts kritik mot Sverige från enskilda 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. Enskilda som tilldelats samordningsnummer upplevde att samhällets kunskap om och tilltro till samordningsnumren som identifikationsbegrepp var låg. Problem uppstod i vitt skilda sammanhang där identifikation krävdes. Personnummer är visserligen inte 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 har dock visat sig att det kan vara mer komplicerat och kräva mer av en person med ett samordningsnummer än en person med ett personnummer. Företag ställer ofta högre krav på personer med samordningsnummer och det är inte alltid samordningsnummer används i företagens tekniska lösningar utan kunden tilldelas i stället ett fiktivt personnummer. Åtgärder har av den anledningen vidtagits för att samordningsnummer ska bli mer kända och kunna användas i samhället på motsvarande sätt som personnummer. Utöver att uppgifter om personer med samordningsnummer får hanteras i SPAR, beslutade regeringen den 6 juli 2017 om ett uppdrag till Skatteverket (Fi2017/02960) att vidta åtgärder för att dels förbättra kunskapen hos olika aktörer och hos enskilda om samordningsnumren, dels förbättra numrens funktion i samhället. Trots detta har enskilda fortsatt påtalat problem i vardagen föranledda av att de saknar personnummer.

Utländska medborgare som saknar personnummer har också svårt att få tillgång till ett giltigt id-kort i Sverige, även om det än så länge finns möjlighet att i vissa fall få körkort eller SIS-märkta id-kort som utfärdas av privata aktörer. Avsaknaden av identitetshandlingar gäller också e-legitimation vilket medför att personer med samordningsnummer ofta blir utestängda från många tjänster som kräver en sådan. I nuläget finns heller inte möjlighet att koppla en utländsk e-legitimation till ett svenskt samordningsnummer.

Mot bakgrund av liknande klagomål från unionsmedborgare som utnyttjat sin rätt till fri rörlighet har EU-kommissionen initierat ett s.k. EU-pilotärende (EUP[2016]8967) och inom ramen för detta ställt ett antal frågor om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars tillgång till svenska personnummer. Kommissionen har i mars 2021 avslutat ärendet. Kommissionen anser att problemen är olösta och avser att återkomma om vidare hantering av frågan. Liknande klagomål har även kommit från medborgare i tredje land vilket bl.a. framgår av de frågor som Kommissionen ställt inom ramen för två andra EU-pilotärenden (EUP[2018]9384 och EUP[2019]9455). Kommissionen beslutade den 25 juli 2019 om formell underrättelse rörande EUP[2018]9384 (överträdelseärende 2019/4073). Även Utskottet för framställningar i Europaparlamentet har mottagit framställningar om en påstådd överträdelse av unionsmedborgares fria rörlighet. Framställarna har i avsaknad av ett personnummer upplevt hinder för att få tillgång till relevanta tjänster i vardagslivet.

4.6.2 Missbruk av samordningsnummer

Ett samordningsnummer ger i sig inte några rättigheter. Trots detta har det uppstått en marknad där personer tar betalt för att ordna samordningsnummer till andra.

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden har i betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra, gjort en kartläggning av vilken bl.a. framgår att flera myndigheter uppmärksammat att falska uppgifter lämnas i syfte att få samordningsnummer som i sin tur kan leda till utbetalningar från välfärdssystemen. Det kan t.ex. ske i form av lönegaranti där det förekommer att utbetalningar sker till fiktiva anställda som antingen inte existerar eller vars identiteter kan vara kapade. Det förekommer även att falska id-handlingar används för att skapa falska identiteter. Detta, i kombination med att det framkommit att det finns stora kunskapsbrister när det gäller skillnaden mellan ett samordningsnummer med styrkta uppgifter och ett som grundar sig på ostyrkta uppgifter, innebär att det finns stor risk att de aktörer som använder dessa nummer till grund för beslut inte kontrollerar nödvändiga uppgifter. Om en person får ett ostyrkt samordningsnummer för att t.ex. registreras i beskattningsdatabasen finns det alltså en risk att det senare används för att ansöka om välfärdsförmåner, utan att identiteten eller identitetsuppgifterna styrkts. Flera myndigheter har uppgett att ett samordningsnummer ofta används utan vidare kontroll av om det baseras på styrkta eller ostyrkta uppgifter (SOU 2017:37 s. 248, 269, 296 och 304 f.).

Det kan vara svårt för de aktörer som ska använda ett samordningsnummer att förstå skillnaden mellan att personens identitet kan anses fastställd och att identiteten inte kan anses fastställd, och vad det kan få för konsekvenser i olika sammanhang. Att en stor andel av samordningsnumren har tilldelats utan att personens identitet kan anses fastställd och att användarna inte alltid känner till skillnaden påverkar också tilltron till systemet med samordningsnummer i stort.

Det finns också indikationer på att myndigheter, men även företag och enskilda individer, har den felaktiga bilden att Skatteverket genom att tilldela ett samordningsnummer samtidigt har säkrat att all information kopplad till personen är riktig och att inga ytterligare kontroller behövs. Det gäller t.ex. identitetsuppgifter, uppgift om adress samt tillstånd att vistas och arbeta i landet. Att det finns ett samordningsnummer garanterar inte att någon av dessa uppgifter är korrekt.

Brister i identitetskontrollen vid tilldelning av samordningsnummer kan få till följd att oriktiga identiteter skapas och förs in i folkbokföringsdatabasen. De oriktiga identiteterna kan då användas i syfte att erhålla en felaktig utbetalning från välfärdssystemen t.ex. i form av lönegaranti där det förekommer att utbetalningar sker till fiktiva anställda som antingen inte existerar eller vars identiteter kan vara kapade. Oriktiga identiteter kan också användas i syfte att dölja vem den verkliga företrädaren i ett bolag är. Bristande identitetskontroll kan också leda till att en och samma person kan få flera samordningsnummer. Det kan i sin tur leda till att en person kan få tillgång till dubbla välfärdsförmåner. Det har påtalats att samordningsnumren blivit den inträdesbiljett till samhället som man ville förhindra att icke-folkbokförda skulle få när samordningsnumren infördes.

Trots att riskerna med felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen till följd av utnyttjade samordningsnummer har uppmärksamats vid flera tillfällen har de studier som gjorts visat att omfattningen av sådana utbetalningar är relativt begränsade. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen konstaterar i sitt betänkande Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59) att samordningsnummer inte medför så stora risker för felaktiga utbetalningar som det ibland har getts uttryck för. Delegationen bedömde att de felaktiga utbetalningarna till personer med samordningsnummer uppgår till 4–19 miljoner kronor årligen. Bedömningen inkluderar dock inte utbetalningar från Arbetsförmedlingen som t.ex. ansvarar för lönegarantin. Detta ska jämföras med delegationens bedömning av felaktiga utbetalningar till personer som är folkbokförda i Sverige trots att personen inte längre bor i landet, s.k. övertäckningsfel, vilket för år 2018 uppskattas till 285 miljoner kronor.

Förutom felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har missbruk upptäckts i form av att en person använder en annan persons samordningsnummer, t.ex. vid passansökan och som fordonsmålvalt. På grund av att någon personlig inställelse inte krävs (förutom när en enskild själv ansöker) vid tilldelning av samordningsnummer förekommer också att en person skaffar ett samordningsnummer för en annan genom att sända in en kopia av dennes identitetshandling, eller en förfalskad identitetshandling, till t.ex. Transportstyrelsen vid fordonsregistrering. Samordningsnumret kan sedan användas t.ex. för att registrera ett stort antal fordon. Det kan bl.a. leda till svårigheter med att driva in fordonsrelaterade skatter och avgifter. Det förekommer också att målvaktsfordon används som brottsverktyg i olika kriminella sammanhang. Kriminella aktörer använder sig av fordonsmålvalter för att dölja sin egen inblandning i kriminella aktiviteter. Målvaktsfordon används exempelvis i narkotikabrottslighet och organiserad stöldbrottslighet, vilket försvårar identifieringen av de inblandade. Skatteverket har uppmärksammat missbruk av samordningsnummer när myndigheten har skyldighet att betala ut ersättning t.ex. i fråga om utbetalningar via rut/rot-systemet och vid återbetalning av mervärdesskatt. Missbruk av samordningsnummer förekommer också i anställningsförhållanden. En arbetsgivare kan uppmåna sina anställda att skaffa nya samordningsnummer för att hålla nere lönekostnader. De anställda kan på så sätt begränsa inkomsterna på respektive identitet så att de inte uppgår till beskattningsbara nivåer. På detta sätt kan lönerna pressas och personerna upptäcks heller inte i systemet eftersom lönerna inte når upp till nivåer som medför deklarationsskyldighet. Ett samordningsnummer kan också användas för att utfärda falska arbetsgivarintyg som sedan säljs på svarta marknaden. Ett anställningsavtal kan också vara värdefullt för en person som av någon anledning vill ha ett samordningsnummer. Avtalet kan användas för att ansöka om preliminär A-skatt vilket, om ansökan godkänns, leder till att Skatteverket rekvirerar ett samordningsnummer för personen, utan krav på att identiteten styrks.

5 Ett säkrare system för samordningsnummer införs i en ny lag

5.1 Allmänna utgångspunkter för ett säkrare system

Kraven på att ett samordningsnummer ska fylla olika funktioner har utökats och skärpts sedan numren infördes. Användningsområdet har blivit bredare och numret ska fungera för att tillgodose myndigheternas behov samtidigt som den enskildes. Många av de problem som beskrivits har sin grund i otillräcklig identitetskontroll vid tilldelning av nummer, men även en otillräcklig kontroll av den information som finns kopplad till numret när det senare används. Om identitetskontrollen blir säkrare och information om vilken kontroll som ligger bakom ett nummer kan spridas på ett bra sätt i samhället bör samordningsnummer kunna fylla såväl myndigheternas som den enskildes behov på ett bättre sätt. En viktig fråga när det gäller systemet med samordningsnummer är därför vilka krav som bör ställas på identitetskontrollen. En första utgångspunkt är att kraven på identitetskontroll i samband med tilldelning av ett samordningsnummer ska stärkas.

Samtidigt kan konstateras att de behöriga myndigheterna har ett behov av att kunna rekvirera nummer även utan att det ställs högre krav än i dag. Identitetskontrollen bör därför utformas på ett sådant sätt att myndigheternas behov av ett nummer tillgodoses i så stor utsträckning som möjligt. En andra utgångspunkt bör därför vara att myndigheternas behov av nummertilldelning ska tillgodoses i den utsträckning det är möjligt utan att riskera tilltron till nummersystemet.

Ett annat problem som finns i dag är att olika myndigheter ställer olika krav vid identitetskontrollen, även i de fall samma krav gäller enligt författning. Detta leder till att systemet blir osäkert och otydligt. Det går inte att med säkerhet veta vilken kontroll som ligger bakom ett samordningsnummer. Detta riskerar i sin tur att leda till att samordningsnumret blir mindre användbart i samhället för den enskilde. Skatteverket aviserar vilka enskilda uppgifter som är kontrollerade mot handlingar men det är bara ett fåtal myndigheter som i dag visar denna information i sina system. Trots att information om vilken identitetskontroll som ligger bakom ett samordningsnummer alltså till viss del är tillgänglig behandlas numren ofta utan att denna information tas till vara. Detta skapar förutsättningar för missbruk av samordningsnummer. Om det ska vara möjligt att tilldela nummer i vissa situationer även efter en begränsad identitetskontroll är det av största vikt att det efter tilldelning görs tydlig skillnad mellan numren beroende på vilken identitetskontroll som ligger bakom. Detta måste i så fall också kunna kommuniceras ut i samhället på ett tydligt sätt som även på handläggarnivå ska vara lätthanterligt. En tredje utgångspunkt bör därför vara att systemet med samordningsnummer ska bli enklare, tydligare och mer förutsebart. Om identitetskontrollen inte är densamma vid tilldelning av samtliga nummer måste information om vilken identitetskontroll som ligger bakom ett nummer kunna spridas på ett tydligt och enkelt sätt.

För att systemet med samordningsnummer ska fungera tillfredsställande krävs det också att myndigheter och andra aktörer som använder numren tar emot och tillgodogör sig den information som finns om numret. Alldeles oavsett hur systemet utformas måste myndigheter och andra som använder numret ta sitt ansvar och använda de verktyg som systemet erbjuder. De aktörer som har möjlighet att begära samordningsnummer bör också göra det, i stället för att använda interna beteckningar.

5.2 Samordningsnummer i tre nivåer

Regeringens bedömning: Samordningsnummer bör delas upp i tre olika nivåer med utgångspunkt i vilken identitetskontroll som föregått tilldelningen. Identitetskontrollen bör stärkas.

En ny identitetsbeteckning bör inte införas.

Utredningens bedömning och förslag överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår att en ny identitetsbeteckning ska införas. Utredningen föreslår vidare att samordningsnummer ska kunna tilldelas i de fall en fullgod identitetskontroll inte kan genomföras.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser tillstyrker bedömningen samt förslaget om en ny identitetsbeteckning, däribland *Statistiska centralbyrån*, *Myndigheten för digital förvaltning*, *Sveriges ambassad i Berlin* och *Svenskar i Världen*. Svenskar i Världen anser dock att det inte är tillräckligt tydligt hur förslagen kommer påverka svenska barn födda utomlands som i dag tilldelas samordningsnummer eller de barn som redan har tilldelats samordningsnummer samt att barnen i stället ska tilldelas ett svenskt personnummer.

Skatteverket är mycket positivt och bedömer att det föreslagna identitetsnumret kommer få en hög användbarhet och tilltro i samhället samt att det är bra att särskilja identitetsnumret från samordningsnumret. Skatteverket efterfrågar en förtydligande beskrivning av skillnaderna mellan de samordningsnummer som har tilldelats efter styrkta identitetsuppgifter respektive ostyrkta identitetsuppgifter och hur det är tänkt att fungera med de nya begreppen säkra respektive osäkra uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Förslaget om identitetsnummer torde innebära att många av de som har tilldelats ett immunitetsnummer enligt 18 b § FOL i stället kan tilldelas identitetsnummer och det bör övervägas om immunitetsnumren kan avvecklas.

Åklagarmyndigheten är positiv till att det införs en säkrare identitetsbeteckning men är mycket tveksam till om de förändringar som föreslås gällande samordningsnummer är tillräckliga för att förhindra fortsatt missbruk av dessa nummer. En fortsatt otillräcklig identitetskontroll kan leda till att en person tilldelas mer än ett samordningsnummer eller att helt falska identiteter skapas, vilket kan utnyttjas som ett led i brott mot välfärdssystemen eller att en och samma person lagförs i olika identiteter. Det är av vikt i det fortsatta lagstiftningsarbetet att utreda vilka möjligheter som finns för att kunna säkerställa att ett samordningsnummer kan kopplas till en viss fysisk person. *Polismyndigheten* å sin sida understryker vikten av att det även fortsättningsvis finns möjlighet att begära samordningsnummer på ostyrkta identitetsuppgifter. Samordningsnummer som är

giltiga under en kortare period kan förhindra framtida missbruk varför det bör övervägas om samordningsnummer i vissa situationer bör kunna vara av tillfällig karaktär.

Transportstyrelsen, Trafikförsäkringsföreningen, Malmö kommun, Statens skolverk, Sparbankernas Riksförbund och Region Stockholm är positiva till bedömningen och förslaget om identitetsnummer. Trafikförsäkringsföreningen för fram att det innebär en viss förvirring att det nya samordningsnumret också kommer att kunna utfärdas när identiteten är styrkt.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) motsätter sig inte förslaget men anser att förslaget inte löser det långsiktiga behovet av att reformera hela personnummersystemet vilket i dag inte räcker till. Inte heller *Bolagsverket* har något att erinra mot inrättandet av ett nytt och säkrare identitetsnummer men påtalar behovet av fler följdändringar i befintliga författningar än de som anges i utredningen. Så påtalas även av flera andra remissinstanser, såsom *Transportstyrelsen, Försvarets radioanstalt* och *Centrala studiestödsnämnden*.

Kommerskollegium välkomnar den ansats som förslaget om ett nytt identitetsnummer innebär, i form av ett mer säkerställt identifikationsmedel än dagens samordningsnummer, men ifrågasätter om identitetsnumret kommer att utgöra ett tillräckligt gott alternativ för de som bor i Sverige men har svårt att folkbokföra sig här. Kollegiet hade gärna sett att utredningen innehöll en mer ingående EU-rättslig analys av slutsatsen att det nya identitetsnumret kommer kunna användas i samhället på ett sätt som likställs med ett personnummer och att det kommer medföra positiva effekter för den fria rörligheten. Så länge det förekommer så många former av identitetsbeteckningar i form av såväl personnummer, samordningsnummer ("säkra" som "osäkra") och ett eventuellt identitetsnummer, riskerar det att skapa en osäkerhet både hos innehavaren av den enskilda identitetsbeteckningen och hos de som ska ha tillit till numrens särskiljande egenskaper. Det är inte osannolikt att det i stället för en grupp av "andra klassens invånare" för de med samordningsnummer, nu tillskapas än fler nivåer av grupper i samhället som kan kvalificera sig för olika nummer. Den diskrepans som detta kan innebära nationellt och den rättsosäkerhet det innebär, bedöms vara en mindre positiv effekt. För att den fria rörligheten ska kunna sägas vara garanterad fullt ut behöver det säkerställas att identitetsnumret läker samtliga de problem som många EU-medborgare utan ett personnummer i dag upplever i Sverige, vilket kan ifrågasättas. *Riksföreningen Sveriges stadsmissioner*, som är kritisk till förslaget om identitetsnummer, framför liknande synpunkter och lyfter att det finns en stor risk att samhället inte kommer att förstå hur identitetsnummer ska användas, särskilt om en remissinstans inte har förstått nödvändigheten eller behovet av förslaget. Riksföreningen efterlyser en tydlig instruktion, avsikt eller beskrivning av hur syftet, att alla myndigheter samt vårdinrättningar ska använda samma nummer, ska kunna uppnås. Riksföreningen understryker också risken att införandet av ett tredje nummer kan öka social exkludering och stigmatisering i samhället och att dagens politiska anda placerar de personer som är socialt utsatta i en än mer utsatt position.

Även *Lantmäteriet* är kritiskt till förslaget om identitetsnummer och lyfter frågan om ytterligare en beteckning för identitet behövs. Samordnings-

nummer är ett etablerat begrepp och nya regler i syfte att öka användningen av samordningsnummer har precis trätt i kraft. Lantmäteriet ser i stället positivt på att alternativa lösningar med samordningsnummer i tre olika nivåer bereds vidare. I fråga om begreppet identitetsnummer anser Lantmäteriet att det finns risk för begreppsförvirring eftersom det kan ses som ett samlingsbegrepp för person- och samordningsnummer. Även *Arbetsförmedlingen* anser att det finns en risk att samordningsnummer och identitetsnummer kan komma att blandas samman och att detta ytterligare kan försvåra en korrekt hantering av enskilda ärenden. Arbetsförmedlingen efterfrågar förtydligande vad som krävs av rekviderande myndigheter i fråga om kunskap för att rekvidera rätt typ av nummer.

I fråga om benämning ifrågasätter Svenskar i Världen på vilket sätt införandet av identitetsnumret, med beaktande av de kostnader som är förknippade med ett sådant införande, är en lämpligare lösning än att de som har styrkt sin identitet i stället tilldelas personnummer. Centrala studiestödsnämnden å sin sida anser att samordningsnummer på den lägsta nivån borde benämnas administrationsnummer för att beskriva att numret är en personbeteckning för kommunikation mellan myndigheter.

Svenska Bankföreningen välkomnar intentionen med en fungerande identitetsbeteckning och anser att för att upprätthålla förtroendet för identitetsnumret bör kraven för att få ett identitetsnummer utfärdat vara desamma (så långt som möjligt) som kraven som gäller för svenska medborgare att få utfärdat ett pass och nationellt id-kort. Verksamhetsutövare behöver kunna kontrollera folkbokföring genom det statliga personadressregistret, SPAR, och identiteten genom en fysisk identitetshandling med möjlighet till fördjupad kontroll mot utfärdaren. Utan dessa säkerhets- och kontrollkomponenter finns risk för att förtroendet för den nya identitetsbeteckningen påverkas. Att utredningen inte har berört frågan om den fysiska identitetshandlingen minskar förutsättningarna för att identitetsnumret ska kunna användas brett i samhället. Att använda biometri i processen för att säkerställa att det är en och samma person över tid är förmodligen nödvändigt och om biometri inte finns behövs en alternativ process, vilket efterfrågas. Även *Finansiell ID-Teknik BID AB* anser att förslaget behöver kompletteras med regler om att den enskilde ska kunna skaffa en fysisk ID-handling i Sverige där identitetsnumret framgår eftersom detta är en förutsättning för att identitetsnummer ska accepteras brett i samhället och den enskilde kunna skaffa sig ett BankID eller annan e-legitimation. SKR har framfört liknande synpunkter.

Sveriges ambassad i London efterfrågar förtydligande kring kraven för utfärdande av pass och vad som blir följden för det pass som en person innehar med ett samordningsnummer. Ambassaden är positiv till möjligheten att rekvidera samordningsnummer med lägre nivå av identitetskontroll. Den praktiska följden att sökanden kan komma att behöva ansöka om identitetsnummer/personnummer vid ett senare tillfälle uppvägs av fördelen som bestämmelsen medger.

Skälen för regeringens bedömning

Dagens krav för tilldelning och identitetskontroll

Bestämmelser om begäran och tilldelning av samordningsnummer finns i folkbokföringslagen (1991:481) och folkbokföringsförordningen (1991:749). Skatteverket får tilldela samordningsnummer efter ansökan av en enskild eller på begäran av en statlig myndighet eller en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda vissa 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. Huvudregeln är att samordningsnummer får tilldelas en person om det inte råder osäkerhet om hans eller hennes identitet. Även om det råder osäkerhet om en persons identitet får samordningsnummer tilldelas för vissa typer av ändamål (5 och 5 a § folkbokföringsförordningen).

I fråga om identitetskontroll krävs, när en enskild ansöker om samordningsnummer, att han eller hon inställer sig personligen hos Skatteverket och styrker sin identitet (18 a § folkbokföringslagen). I annat fall ska bedömningen av om en enskilds identitet kan anses fastställd göras av det organ som begär ett samordningsnummer (5 b § folkbokföringsförordningen). Vilka krav som ska ställas på identifiering av en person som ska tilldelas samordningsnummer för att identiteten ska anses fastställd är inte reglerat i lag eller förordning.

Samordningsnummer finns därmed i två ”nivåer”, styrkt och ostyrkt. Ett styrkt samordningsnummer innebär dock inte någon garanti för att en säker identitetskontroll har föregått nummertilldelningen. Såsom utredningen har konstaterat varierar kvaliteten på den identitetskontroll som görs av de rekvrirande aktörerna i samband med tilldelning av samordningsnummer. Vissa myndigheter rekvrirar tusentals samordningsnummer varje år och har stor erfarenhet av identitetsbedömningar medan andra bara rekvrirar ett fåtal och därför inte har samma erfarenhet och kompetens. De rekvrirande organens olika uppdrag och syften kan också leda till att de gör olika bedömningar vid fastställande av identitet. Det har till viss del sin grund i att det inte tidigare funnits någon gemensam författningsreglering eller enhetlig syn på vad som ska krävas för att identiteten ska anses fastställd. Avsaknaden av gemensamma regler har lett till att vissa myndigheter i stället har tagit fram egna riktlinjer, instruktioner eller handläggarstöd för vilka krav som ska ställas på identifiering av en person som ska tilldelas ett samordningsnummer. Från och med den 18 juni 2021 gäller Skatteverkets föreskrifter om krav på identifiering vid tilldelning och förnyelse av samordningsnummer, SKVFS 2021:4.

Myndigheter och andra aktörer som använder ett samordningsnummer i sin verksamhet kan därför inte med säkerhet veta vilken kontroll och vilken bedömning av en persons identitet som ligger bakom ett samordningsnummer, även om erforderliga kontroller görs mot folkbokföringsdatabasen. Det finns därför ett behov av en stärkt identitetskontroll i samband med nummertilldelning för att på så sätt kunna få mer användbara nummer.

En stärkt identitetskontroll

För att undvika att oriktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen måste det ske en starkare kontroll i samband med att en person tilldelas ett nummer. Otillräckliga identitetskontroller skapar problem med dubbla identiteter och missbruk av samordningsnummer. Från myndighetshåll har det påtalats att kontrollnivån är för låg och att den bristande kontrollen riskerar resultera i att personnummer och samordningsnummer tilldelas på felaktiga grunder. Bristen på initial kontroll möjliggör sedermera brottslighet i flera led (se rapporten Myndighetsgemensam lägesbild, organiserad brottslighet 2021 s. 23). En stärkt identitetskontroll är således ett centralt verktyg för att komma till rätta med missbruk av samordningsnummer och stävja tilldelning av nummer som utfärdas med oriktiga identitetsuppgifter.

En kontroll av en persons identitet syftar till att utreda om personen är den han eller hon utger sig för att vara. Identitetskontrollen består dels av att göra en kontroll av att vissa uppgivna personuppgifter verkligen utgör en identitet och att uppgifterna inte är falska, dels att kontrollera om en viss fysisk person stämmer överens med de angivna personuppgifterna. Det förstnämnda kan ske genom slagning i register medan den sistnämnda kontrollen kan göras genom en jämförelse mellan en person och en identitetshandling.

Personlig inställelse är av central betydelse för att få en säkrare identitetskontroll. Det kan minska risken för missförstånd på grund av språksvårigheter och öka förutsättningarna för en korrekt registrering av personuppgifter. När identifiering sker utan personlig inställelse torde det vara vanligt att den som ska identifiera personen inte får ta del av identitetshandlingen i original utan i bästa fall en bestyrkt kopia. Om en identitetskontroll sker utan personligt möte saknas dessutom möjlighet att jämföra den fysiska personen med den ansiktsbild och andra uppgifter som en identitetshandling kan innehålla. En grundläggande och avgörande del av identitetskontrollen går alltså förlorad utan ett personligt möte. Utan ett sådant går det heller inte, med någon nu tillgänglig metod, att på något effektivt sätt koppla uppgifterna i en identitetshandling till en fysisk person.

Personlig inställelse har alltså flera fördelar för att få en säkrare identitetskontroll. Personlig inställelse medför dock en ökad arbetsbörda för myndigheten och kan förstås upplevas som en olägenhet för den enskilde. För att stärka nummersystemet och göra numren mer användbara i samhället anser regeringen att det, trots de nackdelar som finns, är nödvändigt med en identitetskontroll vid personlig inställelse i vissa fall. Personlig inställelse är en metod som används i flera andra sammanhang för att bl.a. styrka identitet. Som exempel kan nämnas ansökan om pass eller identitetskort för folkbokförda i Sverige, tilldelning av samordningsnummer efter egen ansökan och vid anmälan om flytt till Sverige i folkbokföringssammanhang. Såsom bl.a. *Svenska Bankföreningen* har framfört, är utgångspunkten att kraven för tilldelning av samordningsnummer i så hög utsträckning som möjligt bör motsvara de som gäller för att bli folkbokförd och tilldelas ett personnummer i samband med inflyttning till Sverige. Personlig inställelse bör därför som huvudregel bli en del av den identitetskontroll som genomförs i samband med nummer-

tilldelning. För att möjliggöra identitetskontroll med personlig inställelse även för den som är bosatt i utlandet kan vissa svenska utlandsmyndigheter komma i fråga för att utföra identitetskontroll enligt lagen om samordningsnummer. Det närmare förfarandet regleras i förordning. Krav på personlig inställelse och andra förslag för att stärka identitetskontrollen redovisas närmare i avsnitt 6 nedan.

Behov av nummer i tre nivåer

Samordningsnummer tilldelas i många olika situationer och till en heterogen grupp. Det är inte möjligt att i alla situationer ställa samma krav på identitetskontrollen. Det finns också ett behov hos många myndigheter att kunna begära samordningsnummer även utan att högre krav på identitetskontrollen ställs än i dag. För att tillgodose myndigheternas behov av en gemensam beteckning för personer kan det vara nödvändigt att medge nummertilldelning även i situationer när identitetskontrollen måste begränsas till vad som är möjligt i det enskilda fallet. Det är t.ex. inte möjligt att i samtliga fall där det finns behov av ett nummer ställa krav på personlig inställelse för identitetskontroll.

Myndigheterna har ett behov av att kunna rekvirera nummer utan ett personligt möte genom att t.ex. kopior av identitetshandlingar granskas, exempelvis i de fall det finns ett annat allmänt eller enskilt intresse av att rekvirera nummer än för den som numret avser, och den personen befinner sig utomlands och det därför inte kan krävas att personen inställer sig med den skyndsamhet som efterfrågas. Även i de fall personlig inställelse inte kan krävas bör det dock som huvudregel ställas krav på att identiteten kontrolleras i den utsträckning det är möjligt utan sådan inställelse. Det finns alltså behov av att, precis som i dag, ställa krav på kontrollen även i de fall det inte går att få till stånd ett personligt möte.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 (SDG-förordningen) ställer också krav på att vissa förfaranden ska erbjudas helt online. Det ska t.ex. vara möjligt att ansöka om studiebidrag och studielån, registrera ett motorfordon och ansöka om pension helt online. Att förfarandet ska vara helt online innebär bl.a. att identifiering, undertecknande och slutlig inlämning ska kunna utföras elektroniskt på distans (se artikel 6 SDG-förordningen). Om samordningsnummer ska användas för dessa ärenden blir det således svårt att alltid kräva att en person inställer sig personligen för identitetskontroll i samband med att samordningsnummer ska tilldelas. Från huvudregeln om att vissa förfaranden ska erbjudas helt online finns dock undantag i SDG-förordningen. Om det eftersträvade målet, i undantagsfall motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset inom områdena allmän säkerhet, folkhälsa och bedrägeribekämpning, inte kan uppnås helt online, får medlemsstaterna kräva att användaren inställer sig personligen hos den behöriga myndigheten som ett led i förfarandet. I dessa undantagsfall ska medlemsstaterna begränsa denna fysiska närvaro till det som är absolut nödvändigt och objektivt motiverat samt säkerställa att övriga led i förfarandet kan utföras helt online. Medlemsstaterna ska också se till att kraven på fysisk närvaro inte leder till diskriminering av

användare i gränsöverskridande situationer (artikel 6 p. 3 SDG-förordningen). Förordningen ska tillämpas fullt ut från den 12 december 2023.

När det gäller tilldelning av samordningsnummer trots att det råder osäkerhet om en persons identitet grundas det på att myndigheter behöver en gemensam beteckning för att undvika personförväxling och för kommunikation sinsemellan även i de fall när det inte är möjligt att göra en säker identitetskontroll. För närvarande råder det osäkerhet om identiteten vid tilldelning av cirka hälften av alla samordningsnummer. De har alltså tilldelats med stöd av regleringen i nuvarande 5 a § andra stycket folkbokföringsförordningen där det inte finns något krav på att personuppgifter ska finnas tillgängliga eller vara styrkta med identitetshandlingar. Intresset av att tilldela ett nummer har i vissa situationer bedömts väga tyngre än intresset av att personens identitetsuppgifter kan fastställas. Detta är fallet inom rättsväsendet, för asylsökande och för registrering i beskattningsdatabasen. För närvarande är det endast Skatteverkets beskattningsverksamhet och rättsväsendet som regelmässigt utnyttjar möjligheten att rekquirera nummer trots att det råder osäkerhet om personens identitet.

Trots att numren kallas ”ostyrkta” betyder det inte att det nödvändigtvis saknas uppgifter registrerade om personen. Ett angivet efternamn och en angiven födelseid krävs som regel och myndigheterna strävar efter att få så kompletta identitetsuppgifter som möjligt. Numret innehåller på så vis i vart fall viss information, också när det inte är möjligt att kontrollera informationen mot identitetshandlingar. Numren kan alltså innehålla ”styrkta” uppgifter i flera delar, t.ex. avseende namn och födelseid medan det råder osäkerhet om medborgarskap. Även om det endast finns ett fåtal uppgifter om en person tillgängliga ökar möjligheten att undvika personförväxling med ett gemensamt nummer.

Om det inte även i fortsättningen finns en möjlighet att tilldela ett nummer efter en identitetskontroll som går att genomföra på distans eller där det råder osäkerhet om identiteten, kan många myndigheter behöva använda sig av egna beteckningar eller nummer för att fylla det behov som finns. Det medför förlorad spårbarhet och större förväxlingsrisk. Det kommer t.ex. att leda till att en person som har kontakt med flera myndigheter får flera olika interna nummer, utan möjlighet att koppla ihop dessa. Det kan också, beroende på hur de interna nummerserierna utformas, medföra att olika personer får samma nummer och på så sätt riskerar att förväxlas med varandra. Det är inte en önskvärd utveckling. Trots de risker som *Åklagarmyndigheten* lyfter fram är behovet av ett samordningsnummer även efter en bristande identitetskontroll sådant att det också i fortsättningen bör vara möjligt att rekquirera nummer utan identitetskontroll med personlig inställelse när det inte är möjligt eller rimligt att kräva en sådan. Identitetskontrollen får då, på samma sätt som i dag, ske genom granskning av identitetshandlingar eller kopior av sådana. Det bör även finnas möjlighet att under vissa omständigheter tilldela ett nummer trots att identiteten eller personuppgifterna är helt ostyrkta. Något förslag om att koppla biometriska uppgifter till ett samordningsnummer, såsom efterfrågats av flera remissinstanser, har inte lämnats och bereds därmed inte vidare av regeringen inom ramen för detta lagstiftningsarbete. I avsnitt 6.4 lämnar dock regeringen förslag om

användning av biometriska uppgifter vid tilldelning av samordningsnummer. För att i möjligaste mån undvika att flera samordningsnummer tilldelas samma person eller med falska personuppgifter bör identitetskontrollen respektive bedömningen av identiteten genomförs av en och samma myndighet och regeringen återkommer med sådana förslag i avsnitt 5.5.

Det kan således konstateras att det finns ett behov av tre nivåer av samordningsnummer där olika krav ställs på identitetskontrollen. En nivå som ställer högre krav jämfört med i dag, en nivå som motsvarar dagens krav som innebär att identiteten kontrollerats genom t.ex. granskning av kopior av identitetshandlingar, och en lägsta nivå där nummer kan tilldelas trots att det inte är möjligt att kontrollera några uppgifter alls. Behoven av nummertilldelning i alla dessa situationer bör tillgodoses.

Det saknas beredningsunderlag för att inom ramen för detta lagstiftningsarbete, som *Polismyndigheten* efterfrågar, överväga möjligheten att tilldela samordningsnummer som endast är giltiga under en kortare period. Regeringen kan dock i detta sammanhang konstatera att de nya reglerna om att samordningsnummer kan förklaras vilande trädde i kraft den 18 juni 2021 och förväntas skapa bättre förutsättningar för användare av samordningsnummer att bedöma hur de ska förhålla sig till ett visst nummer (se prop. 2020/21:160 s. 65). Vid årsskiftet 2021/22 förklarades drygt 600 000 samordningsnummer vilande varav 71 procent av dessa var s.k. ostyrkta nummer. Något förslag om samordningsnummer av tillfällig karaktär har inte lämnats och kan inte beredas vidare av regeringen inom ramen för detta lagstiftningsarbete.

De olika numren ska på ett tydligt sätt kunna särskiljas från varandra

Samordningsnummer är en identitetsbeteckning som ska kunna användas på samma sätt som ett personnummer vid kontakt med olika aktörer i samhället. Det ska inte vara svårare för en person med samordningsnummer att tillgodogöra sig olika tjänster än för den som är folkbokförd och har personnummer, enbart på grund att man saknar ett personnummer. För att det ska fungera måste varje aktör i samhället kunna lita på att samordningsnumret har tilldelats efter en säker identitetskontroll. Samtidigt har samordningsnumret fungerat som en beteckning när inga personuppgifter alls har kunnat kontrolleras för att t.ex. kunna beskatta en person som lämnat landet. Det är därför väsentligt att det på ett tydligare sätt än i dag går att särskilja de olika numren utifrån vilken identitetskontroll som har föregått tilldelningen. En aktör som känner till vilken identitetskontroll som en behörig myndighet har genomfört inför tilldelningen får på så sätt ett bättre underlag för att kunna avgöra om identiteten måste kontrolleras ytterligare innan numret läggs till grund för åtgärder eller beslut inom den egna verksamheten.

För att tilltron till nummersystemet som helhet ska vara så stor som möjligt bör det säkraste numret, precis som ett personnummer, grundas på en kontroll som uppfyller höga krav på säkerhet. I syfte att tydligt kunna skilja ut ett nummer från de övriga har utredningen föreslagit att det införs en ny identitetsbeteckning, identitetsnummer, för att särskilja de nummer som föregåtts av den starkaste identitetskontrollen. Såsom utredningen har konstaterat är införandet av en ny nummerserie förenat med höga omställ-

ningskostnader. Det är därmed av stor vikt att numret kan antas få avsedd effekt och uppnå hög genomslagskraft och användbarhet i samhället.

Det kan konstateras att kunskapen om samordningsnummer och om skillnaderna mellan olika samordningsnummer fortfarande är låg, vilket också bekräftas av flera remissinstanser. I likhet med *Kommerskollegium*, *Sveriges Stadsmissioner*, *Lantmäteriet*, *Trafikförsäkringsföreningen* och *Arbetsförmedlingen* anser regeringen att ytterligare ett nummer innebär en beaktansvärd risk för att systemet blir mer svåröverskådligt och därmed leder till ökad osäkerhet kring vad de olika numren innebär. Detta skulle i sin tur motverka en positiv utveckling av numrens användbarhet i samhället. Det finns vidare en risk att den missuppfattning som finns avseende att samordningsnumret bär med sig rättigheter, vilket det inte gör, kommer smitta av sig och bli ännu mer utbredd för det föreslagna identitetsnumret, exempelvis när det gäller frågor om tillstånd att vistas eller arbeta i riket. Osäkerhet om vad respektive nummer innebär utgör också skäl till att det inte är aktuellt att benämna de ostrykta numren för administrationsnummer såsom föreslagits av *Centrala studiestödsnämnden*. Därtill delar regeringen slutsatsen som vissa remissinstanser framfört, bl.a. *Svenska Bankföreningen*, *Finansiell ID-Teknik BID AB* och *SKR*, att avsaknaden av möjligheten att få en id-handling utfärdad där både identitetsnumret och personuppgifterna framgår innebär att en ny identitetsbeteckning inte kommer få det genomslag som eftersträvas.

I stället för att införa en ny identitetsbeteckning anser regeringen att utredningens alternativa lösning bör övervägas vidare, som innebär ett system där samordningsnummer kan registreras i tre olika nivåer beroende på vilken kontroll av personuppgifter och identitet som ligger bakom tilldelningen. Begreppet samordningsnummer är redan känt i samhället och regeringen bedömer att det inte är nödvändigt att införa en helt ny identitetsbeteckning, med de kostnader och risker som det innebär, för att uppnå det eftersträlvade syftet och undanröja de problem som identifierats. För att komma till rätta med de problem som påvisats kring samordningsnummer kommer regeringen i följande avsnitt att föreslå flera åtgärder för att stärka systemet med samordningsnummer, såsom stärkt identitetskontroll, enhetlig hantering och tydligare information om vilken identitetskontroll som föregått nummertilldelningen. Genom dessa åtgärder ska de praktiska hinder som bl.a. unionsmedborgare upplevt vid vistelse i Sverige kunna mildras. Samtidigt minskar kraven som tidigare ställts på rekviderande myndigheter och andra aktörer i samhället och en större del av ansvaret för tilldelningen och information om numret kommer att hamna hos en och samma myndighet, vilket ökar förutsättningarna för en enhetlig hantering och därmed ökad tillförlitlighet.

I likhet med vad utredningen har övervägt som en alternativ lösning bör, i ett system med enbart samordningsnummer, identitetskontrollen registreras i tre olika nivåer och med tre olika benämningar; ”styrkt identitet”, ”sannolik identitet” respektive ”osäker identitet”. Dessa uppgifter informerar på ett tydligt och enkelt sätt vilken identitetskontroll och bedömning av identiteten som tilldelningen av numret har föregåtts av. Genom tydligare information om bedömningen som gjort avseende identiteten bedömer regeringen att förutsättningarna ökar för att numret används på ett välavvägt sätt av myndigheter och andra aktörer.

Kommerskollegium och *Sveriges stadsmissioner* har påpekat att det finns en risk med att införandet av ett tredje nummer kan öka social exkludering och stigmatisering i samhället. Regeringen konstaterar att det finns individer som inte kommer ha möjlighet att möta kraven som ställs inom ramen för den stärkta identitetskontrollen. Dessa individer kommer därmed inte att kunna tilldelas ett samordningsnummer med uppgift ”styrkt identitet” som regeringen föreslår. Samtidigt finns ett stort behov av att stärka kontrollen kring tilldelning av samordningsnummer för att skapa ett säkrare och mer användbart nummer. Genom en stärkt identitetskontroll kommer färre nummer med oriktiga eller falska uppgifter att registreras med minskat missbruk och ökad tilltro som följd. Att samordningsnumret får ett ökat genomslag och användbarhet i samhället är också centralt för att underlätta för dem som, t.ex. nyttjar sin uppehållsrätt och regelbundet vistas i riket men inte ska folkbokföras här. Även för individer som inte når upp till kraven på styrkt identitet föreslås en högre kontroll av identiteten i vissa fall, t.ex. genom att individen ändå ska inställa sig personligen för identitetskontroll. För den som saknar tillräckliga identitetshandlingar för att kunna styrka sin identitet finns möjlighet att få ett samordningsnummer med uppgift ”sannolik identitet”. Syftet är att fler personer ska inställa sig för identitetskontroll inför tilldelning av samordningsnummer och på så sätt minska antalet samordningsnummer som tilldelas trots att identiteten är osäker.

Svenskar i Världen lyfter frågan om det inte är lämpligare att de som har styrkt sin identitet i stället tilldelas ett personnummer. Regeringen anser att det finns starka skäl mot en sådan lösning. Personnummer tilldelas den som uppfyller kraven för att bli folkbokförd i Sverige. Förutom bosättning krävs som huvudregel även att en person som är utländsk medborgare har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige. Den som tilldelas ett personnummer har således en mycket stark anknytning till Sverige. En person som tilldelas ett samordningsnummer behöver inte ha samma anknytning till landet. Den lösning som *Svenskar i Världen* efterfrågar skulle innebära att många fler personnummer tilldelas än i dag, varav många endast kommer att användas under en begränsad tid. En sådan utveckling är inte önskvärd och skapar dessutom ytterligare bekymmer med att nummerserierna tar slut. När det gäller synpunkten att barn som är svenska medborgare födda i utlandet borde tilldelas personnummer, saknas sådant förslag och frågan faller därmed utanför ramen för detta lagstiftningsärende.

Undantaget från ovan nämnda huvudregel att endast den som ska folkbokföras tilldelas ett personnummer, finns för den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning och av denna anledning är undtagen från folkbokföring enligt 5 § folkbokföringslagen. En sådan person får tilldelas ett personnummer om han eller hon har rätt att vistas i landet och uppfyller kravet på bosättning i 3 § första stycket samma lag. Det rör sig om en mycket begränsad krets och det saknas skäl att göra ändringar av rätten till personnummer för denna grupp. Möjligheten som finns i 18 b § folkbokföringslagen bör således inte, som *Skatteverket* föreslår, avvecklas.

5.3 Den nya lagen om samordningsnummer

Regeringens förslag: Samordningsnummer ska regleras i en ny lag, lagen om samordningsnummer.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Transportstyrelsen* och *Sveriges ambassad i Berlin* tillstyrker förslaget om att samordningsnummer och det nya identitetsnumret ska regleras i en ny lag, skild från bestämmelserna om folkbokföring. Övriga remissinstanser har inte yttrat sig särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Att en person får tilldelas ett samordningsnummer efter begäran från en myndighet eller efter egen ansökan samt hur samordningsnumret ska utformas regleras i folkbokföringslagen (1991:481). Även regler om vilandeförklaring och förnyelse av samordningsnummer samt skyldighet att anmäla ändringar av kontaktadress för personer med sådana nummer finns i folkbokföringslagen. Resterande bestämmelser om samordningsnummer regleras i princip i folkbokföringsförordningen (1991:749), däribland de grundläggande kraven för att tilldelas samordningsnummer efter begäran från en myndighet eller ett annat organ. I 5 a § folkbokföringsförordningen anges t.ex. att samordningsnummer efter begäran från en myndighet som huvudregel endast får tilldelas om det inte råder osäkerhet om personens identitet.

Bestämmelserna som reglerar samordningsnummer har redan i dag blivit betydligt fler än de var när reglerna fördes in i folkbokföringslagen och folkbokföringsförordningen. Det har lett till att dispositionen inte i alla delar underlättar förståelsen för bestämmelsernas innehåll. Många nya bestämmelser har förts in som a-, b- och c-paragrafer. Regeringen föreslår nu ytterligare förändringar i systemet med samordningsnummer. Att lyfta ut bestämmelserna om samordningsnummer till en egen lag tydliggör också skillnaden mellan samordningsnummer och folkbokföring. De som tilldelas sådana nummer är, trots att det ibland tycks uppfattas så, inte bosatta i landet på det sätt som krävs för att folkbokföras och tilldelas ett personnummer. Det är tvärtom ett krav för att kunna tilldelas ett samordningsnummer att personen inte är eller har varit folkbokförd. Att folkbokföring och samordningsnummer nu behandlas i samma lag kan skapa sådana missförstånd. Samtidigt kan en egen lag stärka samordningsnumrens status i samhället och bidra till att de blir mer kända och användbara.

Regleringen avseende samordningsnummer bör därför införas i en ny lag som innehåller de mest centrala bestämmelserna. I lagen definieras vad ett samordningsnummer är. I folkbokföringslagen bör en upplysning tas in om att bestämmelser om samordningsnummer för den som inte är eller har varit folkbokförd finns i den nya lagen om samordningsnummer. Mer detaljerade bestämmelser bör föras in i en kompletterande förordning.

Förslaget medför en ny lag, lagen om samordningsnummer, och ändring av 1 § folkbokföringslagen.

5.4 Folkbokföringsbegreppet

Regeringens förslag: I folkbokföringslagen ska det tydliggöras att folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning samt registrering av de uppgifter om personen som enligt lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Skatteverket* anser att det tydligare bör framgå av folkbokföringslagen att det är fråga om en definition av begreppet folkbokföring genom att det anges uttryckligen i lagen. Vidare anser Skatteverket att det i folkbokföringslagen även bör anges att den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer innehåller bestämmelser om s.k. TP-nummer. Övriga remissinstanser har inte yttrat sig särskilt om förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Regleringen i folkbokföringslagen (1991:481) går huvudsakligen ut på att fastställa var en person ska anses bosatt. Folkbokföring innebär emellertid också beslut om att registrera olika personuppgifter, t.ex. civilstånd, och viss prövning av de registrerade uppgifterna. I 1 § folkbokföringslagen föreskrivs därför att folkbokföring enligt lagen innebär 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 (folkbokföringsdatabaslagen) får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Efter införandet av samordningsnummer får också uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer behandlas i folkbokföringsdatabasen (2 kap. 2 § folkbokföringsdatabaslagen). För en person som har samordningsnummer registreras, förutom namn, bl.a. födelsetid och medborgarskap. Det förhållandet att uppgifter om personer som har samordningsnummer registreras i folkbokföringsdatabasen har medfört att begreppet folkbokföring sedan år 2000 har fått en annan och vidare betydelse än avsikten ursprungligen var.

Med anledning av förslaget att de bestämmelser som reglerar samordningsnummer ska utmönstras ur folkbokföringslagen och föras in i en egen författning är det angeläget att i det sammanhanget i folkbokföringslagen också återställa innebörden i begreppet folkbokföring till fastställande av en persons bosättning och registrering av de uppgifter om denne som får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet är ett vidare begrepp än folkbokföring och även innefattar myndighetens befattning med registrering av uppgifter om personer med samordningsnummer framgår av folkbokföringsdatabaslagen.

Innan samordningsnumret infördes år 2000 fanns det möjlighet att tilldela personnummer även till personer utan samband med folkbokföring,

s.k. TP-nummer (tilldelat personnummer). I dagsläget saknas bestämmelser om dessa nummer i folkbokföringslagen och numren är inte längre möjliga att tilldela. Det saknas därför skäl att i folkbokföringslagen hänvisa till att den nya lagen om samordningsnummer även innehåller bestämmelser om TP-nummer såsom *Skatteverket* har föreslagit. TP-nummer behandlas vidare i avsnitt 9.2 nedan.

Lagförslag

Förslaget medför ändring av 1 § första stycket folkbokföringslagen.

5.5 Vissa bestämmelser om tilldelning, vilandeförklaring, förnyelse och anmälningsskyldighet tas i huvudsak oförändrade in i den nya lagen

Regeringens förslag: De bestämmelser som i dag reglerar samordningsnummer förs i vissa delar med i huvudsak oförändrat innehåll in i den nya lagen. Så gäller för bestämmelserna om att

1. en person som inte är eller har varit folkbokförd får tilldelas ett samordningsnummer som identitetsbeteckning,

2. ett samordningsnummer får tilldelas efter begäran av en myndighet eller annat organ som regeringen bestämmer, eller på ansökan av en enskild som har sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning, och

3. en person med samordningsnummer som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen är skyldig att anmäla ändringar av adressen.

I lagen ska det tydliggöras att Skatteverket är beslutande myndighet.

Av lagen ska det också framgå att ett samordningsnummer ska förklaras vilande om det inte inkommit en ansökan om förnyelse vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller förnyades eller om det finns andra skäl för det. Vidare ska det i lagen anges att samordningsnummer får förnyas efter ansökan av den som kan begära tilldelning av sådant nummer eller den enskilde. Ett samordningsnummer får förnyas endast om förutsättningarna för tilldelning av sådant nummer är uppfyllda vid prövningen av ansökan om förnyelse.

Bestämmelser om numrens utformning samt rätten att meddela ytterligare föreskrifter om tilldelning och förnyelse av samordningsnummer ska finnas i den nya lagen.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att lagen även ska innehålla bestämmelser om ett förslaget nytt identitetsnummer samt bestämmelser om utformning av och krav för tilldelning, vilandeförklaring och förnyelse av det föreslagna identitetsnumret. Utredningen föreslår också att en enskild inte längre ska ha möjlighet att ansöka om tilldelning eller förnyelse av ett samordnings-

nummer samt att samordningsnumret inte längre ska vara en identitetsbeteckning.

Remissinstanserna: *Transportstyrelsen* tillstyrker förslaget om att Skatteverket ska ansvara för identitetskontrollen och anför att det bidrar till en mer sammanhållen och enhetlig bedömning. Även *Skatteverket*, *Örebro kommun*, *Svenskar i Världen* och *Svenska bankföreningen* är positiva till förslaget med i huvudsak samma motivering. *Örebro kommun* efterfrågar tydlighet kring om en person som har fått ett personnummer kan använda sig av både personnumret och ett samordnings- eller identitetsnummer.

Skatteverket påtalar behovet av att i den nya lagen införa definitioner av vissa centrala begrepp för att åskådliggöra skillnaderna mellan olika nummer. När det gäller ansökan om samordningsnummer efterfrågar *Riksföreningen Sveriges stadsmissioner* förtydligande av kriteriet anknytning till Sverige. *Region Stockholm* tillstyrker att möjligheten för enskilda att ansöka om samordningsnummer tas bort. *Sveriges ambassad i London* efterfrågar kompletterande information om vem som ska genomföra medborgarskapsutredning när en enskild självständigt ansöker om identitetsnummer eller samordningsnummer hos Skatteverket. *Sveriges ambassad i Nairobi* välkomnar förslaget som möjliggör för en enskild att själv ansöka om identitetsnummer och därmed få ett överklagbart beslut från Skatteverket om något nummer inte kan tilldelas. Angående begäran om samordningsnummer efterfrågar *Malmö kommun* ett förtydligande av begreppet myndighet och anför att om det endast är statliga myndigheter som avses bör detta framgå av lagtext.

I fråga om vilandeförklaring har *Trafikförsäkringsföreningen* och *Bolagsverket* framfört synpunkter att en kortare tid än fem år är att föredra. Bolagsverket framför vidare att det vore önskvärt med uttryckligt författningsstöd för att avregistrera individer från de register som myndigheten administrerar när ett nummer förklarats vilande. Sveriges Stadsmissioner anser att reglerna om vilandeförklaring bör förtydligas eftersom det bl.a. inte framgår när ett samordningsnummer kan förklaras vilande i samband med beslut om avvisning eller utvisning, och om det kan finnas undantag när vilandeförklaring inte bör ske. Utredningen saknar en konsekvensanalys vad gäller de situationer som kan uppstå när den enskilde vill förnya ett samordningsnummer, men myndighet motsätter sig detta. Reglerna om vilandeförklaring bör uppställa krav och noggranna riktlinjer som överensstämmer med migrationsrätten.

Angående förnyelse efterfrågar Skatteverket förtydligande om en myndighet som inte har behörighet att ansöka om ett samordningsnummer med ostrykta identitetsuppgifter ändå kan ansöka om förnyelse av ett sådant nummer. *Försäkringskassan* anser att det bör förtydligas i vilken mån en myndighet ska begära förnyelse av sådana nummer som aktivt används i deras verksamhet. Även *Sveriges ambassad i Nairobi* och *Sveriges ambassad i Berlin* framför synpunkter kring att det är den enskilde själv som bör ansvara för att ansöka om förnyelse i samband med ansökan om ny passhandling respektive att möjligheten till automatisk förnyelse i samband med passansökan bör utredas. Ambassaderna efterfrågar även vägledning under vilka förutsättningar ett vilande nummer får fortsätta användas för utfärdande av pass samt om en

resehandling utställd i ett nummer som senare förklaras vilande under giltighetstiden, fortsatt behåller sin giltighet.

Skälen för regeringens förslag

Flera av de bestämmelser som finns i folkbokföringslagen (1991:481) och folkbokföringsförordningen (1991:749) bör med i huvudsak samma innehåll föras in i lagen. Vissa bestämmelser som i dag finns på förordningsnivå bör föras in i lag, nämligen bestämmelser som reglerar krav på identifiering och personlig inställelse för identitetskontroll. Regeringens förslag i dessa delar återfinns nedan i avsnitt 6.1 och 6.2. Vilka krav som ställs för att ett samordningsnummer ska kunna tilldelas är i många fall av stor betydelse för den enskilde och för den rekviderande myndigheten. De centrala kriterierna för när ett samordningsnummer kan tilldelas bör därför regleras i lag.

Grundläggande förutsättningar för tilldelning av samordningsnummer

Samordningsnummer ska kunna tilldelas under samma förutsättningar som i dag men efter en stärkt identitetskontroll. De bestämmelser som reglerar de grundläggande förutsättningarna för tilldelning av samordningsnummer, samt vem som har rätt att begära eller ansöka om ett nummer, förs oförändrade över till den nya lagen. Precis som gäller i dag kan regeringen i förordning närmare föreskriva vilka myndigheter eller organ som har behörighet att begära tilldelning av samordningsnummer samt vilka förutsättningar som ska föreligga för en sådan begäran. *Malmö kommun* har efterfrågat ett förtydligande av begreppet myndighet och anser att om det endast är statliga myndigheter som avses bör detta framgå av lagtext. Regeringen delar inte Malmö kommuns synpunkt att i lag föreskriva vilka myndigheter som är behöriga utan anser att en närmare reglering av vilka myndigheter och organ som avses även fortsatt kan regleras i förordning. Närmare bestämmelser om vad som ska framgå av och bifogas begäran eller ansökan om samordningsnummer regleras i förordning.

Sveriges stadsmissioner har efterfrågat förtydligande av kriteriet anknytning till Sverige. När det gäller samordningsnummer efter ansökan av en enskild infördes den möjligheten den 18 juni 2021. I förarbetena redogörs för kriteriet anknytning till Sverige med exempel på omständigheter som kan vara av betydelse vid bedömningen. Regeringen betonar att en anknytning till Sverige inte i sig ger upphov till ett behov av en identitetsbeteckning i landet. Regeringen anför också att det inte är möjligt eller lämpligt att 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. Var gränsen går för den personkrets som kan tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan kommer ytterst vara en fråga för rättstillämpningen. (Se prop. 2020/21:160 s. 53 ff. och 98 f.)

Regeringen föreslår inte någon ändring av de förutsättningar som ska gälla för att samordningsnummer ska kunna tilldelas efter ansökan från enskild. De uttalanden som gjorts i ovan nämnda proposition är alltjämt

aktuella och enligt regeringens bedömning saknas skäl att lämna ytterligare förtydliganden.

Oförändrat är även att Skatteverket ska vara den enda beslutande myndigheten. Liksom i dag ska också Skatteverket ansvara för att uppgifter som får förekomma i folkbokföringsdatabasen registreras. I detta ingår att Skatteverket ansvarar för att registreringen föregås av tillfredsställande utredning och underlag om de uppgifter som ska registreras. I detta ingår registrering av medborgarskap, såsom *Sveriges ambassad i London* efterfrågat. Att Skatteverket är beslutande myndighet innebär att myndigheten har det huvudsakliga ansvaret för identitetskontroll och identitetsbedömning. Genom att frågorna hanteras av en och samma myndighet kommer bedömningen blir mer enhetlig än i dag. Att identitetskontrollen i vissa fall kan genomföras av andra myndigheter, t.ex. svenska myndigheter i utlandet regleras i förordning. I avsnitt 8.1 nedan behandlas frågor om personuppgiftsbehandling som berörda myndigheter utför och deras respektive personuppgiftsansvar i samband med identitetskontrollen.

Skatteverket har påtalat behovet av att i den nya lagen införa definitioner av vissa centrala begrepp för att åskådliggöra skillnaderna mellan olika nummer. Eftersom regeringen inte föreslår att införa en ny identitetsbeteckning, föreslår regeringen att det ska införas en bestämmelse som förtydligar att samordningsnummer kan tilldelas efter att den enskildes identitet har styrkts, gjorts sannolik respektive är osäker. Därutöver saknas behov av att införa ytterligare definitioner, såsom Skatteverket har efterfrågat.

Samordningsnummer är en identitetsbeteckning

Av 18 a § folkbokföringslagen framgår att samordningsnummer är en identitetsbeteckning. Bestämmelsen infördes den 18 juni 2021 och i förarbetena till bestämmelsen klargjordes att person- och samordningsnummer är identitetsbeteckningar vars syften huvudsakligen är att undvika personförväxling och att underlätta informationsutbyten om personer myndigheter emellan och att inga rättsverkningar är direkt knutna till att en person har en identitetsbeteckning (prop. 2020/21:160 s. 47).

Som framgått i avsnitt 5.2 ovan anser regeringen att det inte bör införas en ny identitetsbeteckning såsom utredningen har föreslagit. Till skillnad från utredningen anser därmed regeringen att samordningsnumret alltjämt ska vara att betrakta som en identitetsbeteckning och detta bör även fortsättningsvis framgå av lag.

Vilandeförklaring och förnyelse av samordningsnummer

En person som har 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, inte avregistreras. Den 18 juni 2021 infördes möjligheten att förklara ett samordningsnummer vilande om det inte har förnyats inom utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades, eller om det finns andra skäl för det. Ordningen med vilande-

förklaring är en viktig del för att hålla uppgifterna i folkbokföringsdatabasen uppdaterade. Det är viktigt att poängtera att trots att ett nummer förklaras vilande är det alltså informationsbärande och finns kvar i folkbokföringsdatabasen. Genom att det i folkbokföringsdatabasen registreras att numret 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. Av förarbetena till de nya reglerna förtydligades att samordningsnumret, på samma sätt som personnumret, är bärare av information och att det står varje aktör fritt att använda numret även om det har förklarats vilande. Att samordningsnummer 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 har flyttat ut från landet. (Prop. 2020/21:160 s. 65.)

Att ett samordningsnummer förklaras vilande påverkar således inte giltigheten av eventuella resehandlingar som utställts i ett nummer och behöver heller inte utgöra hinder mot att utfärda en ny resehandling, beroende på omständigheterna i övrigt. Det är dock rimligt att den enskilde i samband med ansökan om en resehandling även ansöker om förnyelse av sitt samordningsnummer om numret har förklarats vilande. Utgångspunkten är dock att om en passmyndighet begär tilldelning av nummer ska personlig inställelse ske där och myndigheten ska vid sådan inställelse bedöma om den enskilde har styrkt sin identitet. I likhet med dagens ordning föreslås att om en persons samordningsnummer är vilande ska en begäran om tilldelning av ett nytt samordningsnummer anses vara en ansökan om förnyelse. Behörig myndighet har därmed möjlighet att, såsom *Sveriges ambassad i Nairobi* och *Sveriges ambassad i Berlin* framför, i samband med en medborgares ansökan om passhandling samtidigt ta emot en ansökan om förnyelse av samordningsnummer och genomföra den identitetskontroll med personlig inställelse som krävs för att kunna förnya ett samordningsnummer som registreras med uppgift om styrkt identitet.

Att ett samordningsnummer förklaras vilande innebär inte heller att en individ per automatik bör avregistreras från de register som en myndighet administrerar. Det är, som redan nämnts, upp till varje myndighet och privat aktör att avgöra hur ett samordningsnummer som förklarats vilande kan användas i den egna verksamheten och vilka ytterligare åtgärder som eventuellt bör vidtas med anledning av detta. Det är därför inte aktuellt, såsom *Bolagsverket* efterfrågar, att i författning föreskriva vilka konsekvenser det får eller vilka åtgärder en myndighet bör vidta med anledning av att ett nummer förklaras vilande.

I fråga om förnyelseförfarandet bedömde regeringen i förarbetena till reglerna (prop. 2020/21:160 s. 63 f.) att utgångspunkten bör vara att det ska vara enkelt att anmäla förnyelse av ett samordningsnummer och att hanteringen ska kräva så liten arbetsinsats som möjligt. I de fall det är den enskilde som vill förnya numret bedömde regeringen att det finns stor

anledning att ställa högre krav. 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. Mot den bakgrunden infördes bestämmelser som innebär att samordningsnummer kan förnyas efter ansökan av den enskilde, om han eller hon uppfyller de förutsättningar som gäller för att tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan.

Utredningen har – med anledning av förslaget om att införa ett nytt identitetsnummer – föreslagit att enskilda inte längre ska ha möjlighet att ansöka om förnyelse av samordningsnummer. Eftersom regeringen inte är beredd att föreslå ett nytt identitetsnummer ska möjligheten för enskilda att ansöka om förnyelse finnas kvar. Nuvarande bestämmelser om enskildas möjlighet att ansöka om förnyelse av sitt samordningsnummer bör därför oförändrade föras över till den nya lagen om samordningsnummer.

Regeringen är alltså av uppfattningen att det för myndigheter och andra organ bör vara ett okomplicerat förfarande. De förslag som nu lämnas och som syftar till att stärka identitetskontrollen och systemet med samordningsnummer medför dock behov av förändring i förhållande till den ordning som gäller i dag vid förnyelse av samordningsnummer när en myndighet eller annat organ begär det. Framför allt gör sig behovet av en striktare identitetskontroll gällande vid förnyelse av samordningsnummer som registrerats med uppgift om styrkt identitet. I dagsläget krävs inte att personen inställer sig eller att han eller hon har behov av numret för egen del för att numret ska förnyas efter anmälan av en myndighet eller annat organ (18 c § folkbokföringslagen). I likhet med utredningens förslag anser regeringen att det är befogat att för samordningsnummer med styrkt identitet kräva att den enskilde inställer sig personligen och styrker sin identitet såväl vid tilldelning som förnyelse av samordningsnummer oavsett om det är den enskilde själv eller en myndighet som begär det och oavsett om numret vilandeförklarats sedan tidigare. Det nya starkare numret är tänkt att bli mer tillförlitligt och förbättra dess användbarhet och funktion i samhället. Detta ska åstadkommas genom en stärkt identitetskontroll och tydligare information om den identitetskontroll som föregått nummertilldelningen. Genom att ställa samma krav oavsett vem som begär tilldelning och oavsett vem eller när förnyelse av numret aktualiseras, kan mottagare av uppgifter från folkbokföringsdatabasen vara säkra på att identitetskontrollen inte varierar.

Det finns därför skäl att ställa krav på att den enskilde inställer sig personligen och styrker sin identitet vid förnyelse av samordningsnummer oavsett om det är en myndighet eller den enskilde som ansöker om att numret behöver förnyas. Detta kommer innebära att en person som tilldelats ett samordningsnummer med styrkt identitet vart femte år kommer att behöva inställa sig personligen och styrka sin identitet. Förslaget innebär en olägenhet för den enskilde och också en ökad arbetsbörda för den myndighet som ska sköta identitetskontrollen vid personlig inställelse. Det kan också ställa till med problem om den enskilde inte inställer sig för identitetskontroll när t.ex. en myndighet ansöker om att samordningsnumret ska förnyas. Det står dock myndigheten fritt att fortsätta använda numret även i ett sådant fall, trots att det vilandeförklaras och registrerats på det sättet i folkbokförings-

databasen, förutsatt att myndigheten bedömer att numret ändå är tillräckligt säkert. Det finns givetvis anledning att behandla vilandeförklarade nummer med stor försiktighet.

Om den enskilde inte inställer sig för identitetskontroll men Skatteverket bedömer att förutsättningarna för samordningsnummer efter sannolik identitet är uppfyllda, kan samordningsnumret ändå förnyas. Detta kan t.ex. ske om den enskilde vid kontakt med Skatteverket lämnar de uppgifter och handlingar som krävs för att Skatteverket ska kunna bedöma den enskildes identitet. I avsnitt 9.1 föreslår regeringen att uppgift om att identiteten har styrkts, gjorts sannolik eller är osäker ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen. I en sådan situation att samordningsnumret förnyas efter en annan nivå av identitetskontroll än den som föregick tilldelningen, ska uppgift om identiteten i folkbokföringsdatabasen ändras i enlighet med den identitetskontroll som föregick den senaste förnyelsen av numret. Ändring av registrering i folkbokföringsdatabasen från ”styrkt identitet” till ”sannolik identitet” ger en tydlig indikation till mottagare av uppgifter från folkbokföringsdatabasen att personens identitet inte har kontrollerats på ett fullständigt sätt genom personlig inställelse men att en viss förnyad kontroll har skett, om än med ett sämre underlag.

Trots de olägenheter det kan medföra bedömer regeringen att det är nödvändigt att i samtliga fall kräva att Skatteverket på nytt bedömer att de grundläggande kraven för tilldelning av samordningsnummer är uppfyllda vid tidpunkten för prövningen av ansökan om förnyelse. Genom att ställa samma krav på personlig inställelse och styrkt identitet som vid tilldelning av samordningsnummer med styrkt identitet, oavsett vem som ansöker om förnyelse och oavsett om numret vilandeförklarats sedan tidigare, kommer uppgifterna kopplade till detta nummer att vara så uppdaterade som möjligt och registreringen ”styrkt identitet” garanterar att uppgifterna kontrollerats ordentligt inom den senaste femårsperioden. Ett samordningsnummer med denna registrering som inte vilandeförklarats blir på så sätt ännu säkrare och det blir svårare att missbruka ett nummer som tilldelats långt tillbaka i tiden. Numret kommer därmed att få ökad status och acceptans i samhället.

När det gäller samordningsnummer som registrerats med sannolik eller osäker identitet bör det även för dessa nummer ställas krav på att förutsättningarna för tilldelning är uppfyllda för att numret ska kunna förnyas. Till skillnad från i dag föreslås att Skatteverket gör en ny identitetsbedömning för att numret ska kunna förnyas. För att förnya ett samordningsnummer med sannolik identitet krävs således att Skatteverket får kopia av identitetshandling eller annat underlag som innebär att personens identitet kan anses ha gjorts sannolik. Om underlaget brister kan numret endast förnyas om förutsättningarna för samordningsnummer vid osäker identitet är uppfyllda. Förslaget medför att även personer med samordningsnummer med sannolik identitet vart femte år på nytt måste skicka underlag om sin identitet till den myndighet som begär förnyelse för att numret ska förnyas. Detta innebär en olägenhet för berörda individer och en ökad arbetsbörda för respektive rekviderande myndighet och Skatteverket. Regeringen bedömer dock att de ökade kraven på identitetskontroll för samtliga samordningsnummer är viktiga för att motverka missbruk av samordningsnummer och bekämpa olika former av fusk och oegentligheter. Förslaget innebär att det blir betydligt svårare att

utnyttja ett samordningsnummer för andra personer än den vars identitet numret avser eller att förnya ett samordningsnummer för en person fått mer än en identitetsbeteckning under olika namn.

På samma sätt som gäller vid ansökan om tilldelning av samordningsnummer krävs alltid identitetskontroll vid personligt möte i de fall det är den enskilde själv som ansöker om förnyelse. De undantag som finns från personlig inställelse i samband med tilldelning blir tillämpliga även i dessa sammanhang.

Försäkringskassan efterfrågar förtydligande i vilken mån en myndighet ska begära förnyelse av sådana nummer som aktivt används i deras verksamhet. Det finns inget krav för myndigheter att ansöka om förnyelse av samordningsnummer. Eftersom den enskilde har möjlighet att på egen hand ansöka om förnyelse behöver myndigheten inte låta sig påverkas av vilket behov den enskilde kan ha av ett aktivt nummer. Behovet av att förnya samordningsnumret varierar för både myndigheter och enskilda. Om myndigheten anser att numret bör förnyas bör den också ansöka om förnyelse. Det finns, som ovan nämnts, inget hinder mot att använda ett nummer som har förklarats vilande utan markeringen utgör en uppdatering om numrets status och indikerar att någon kontroll av identiteten inte har gjorts sedan numret tilldelades eller senast förnyades.

Sveriges stadsmissioner har efterfrågat en konsekvensanalys vad gäller de situationer som kan uppstå när den enskilde vill förnya ett samordningsnummer, men myndighet motsätter sig detta. Den enskilde är inte beroende av en myndighets godkännande för att ansöka om förnyelse av sitt samordningsnummer. Eftersom det krävs att förutsättningarna för tilldelning av nummer är uppfyllda för att förnya numret, däribland kravet på styrkt identitet, kan Skatteverket emellertid komma att avslå ansökan om förutsättningarna inte är uppfyllda. Regeringen föreslår nedan i avsnitt 13 att ett sådant beslut om avslag på ansökan från enskild om förnyelse av samordningsnummer även fortsatt ska kunna överklagas till domstol.

Samtliga myndigheter som har möjlighet att begära tilldelning av nummer har också behörighet att ansöka om förnyelse. Även en myndighet som inte har behörighet att begära ett samordningsnummer med osäker identitet har ändå möjlighet att begära förnyelse av sådant nummer. För att numret ska förnyas krävs emellertid att förutsättningarna för tilldelning av sådant nummer är uppfyllda. För att numret ska förnyas krävs således, om ansökan om förnyelse kommer från en myndighet som inte har möjlighet att begära samordningsnummer trots att identiteten är osäker, att förutsättningarna för samordningsnummer med styrkt eller sannolik identitet är uppfyllda.

I likhet med dagens reglering bör även fortsatt gälla att om en persons samordningsnummer är vilande ska en begäran eller ansökan om ett nytt samordningsnummer anses som en ansökan om förnyelse.

Ett par remissinstanser, däribland *Trafikförsäkringsföreningen* och Bolagsverket, har lämnat synpunkter som handlar om efter vilken tid ett samordningsnummer bör förklaras vilande om det inte förnyats. Bestämmelserna om när ett samordningsnummer ska förklaras vilande infördes den 18 juni 2021. Utredningen har inte lämnat förslag att vilandeförklaring ska bli aktuellt efter annan tid än vad som gäller i dag. Inte heller regeringen ser att det i denna del finns skäl att frångå befintliga regler.

Sveriges Stadsmissioner anser vidare att reglerna om vilandeförklaring bör förtydligas eftersom det bl.a. inte framgår när ett samordningsnummer kan förklaras vilande i samband med beslut om avvisning eller utvisning, och om det kan finnas skäl mot att förklara ett nummer vilande i vissa fall. Enligt nuvarande ordning kan ett samordningsnummer även förklaras vilande om det finns andra skäl för det. Bestämmelsen föreslås i oförändrat skick föras över till den nya lagen om samordningsnummer. Av författningskommentaren till bestämmelsen anges att skäl kan exempelvis föreligga i situationer när någon har tilldelats flera samordningsnummer eller när Skatteverket erfarit att samordningsnumret tilldelats på felaktiga grunder, t.ex. med stöd av falska identitetsuppgifter. Vidare anges att skäl för att förklara ett samordningsnummer vilande även kan föreligga om personen t.ex. har avslutat studier eller en tillfällig tjänst och dessutom har lämnat landet (prop. 2020/21:160 s. 99.)

Det kan i sammanhanget nämnas att syftet med tilldelning och förnyelse av samordningsnummer är att det ska finnas ett behov av numret, antingen för den enskilde själv eller för myndigheter i syfte att utbyta information om en person. Skäl för när ett samordningsnummer kan förklaras vilande är således sammankopplat med när behovet inte längre finns, eller att det har tilldelats på felaktiga grunder. Eftersom någon förändring av dagens reglering inte föreslås är de uttalanden som gjorts i ovan nämna proposition alltför aktuella och det saknas skäl att lämna ytterligare förtydliganden.

Rätt att meddela föreskrifter

Enligt 8 kap. 7 § regeringsformen har regeringen en rätt att besluta om vissa föreskrifter. Föreskriftsrätten omfattar dels föreskrifter om verkställighet av lag, dels föreskrifter som inte enligt grundlag ska beslutas av riksdagen. Med verkställighetsföreskrifter avses tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär och föreskrifter som i och för sig kompletterar en lag i materiellt hänseende men inte tillför något väsentligt nytt. Verkställighetsföreskrifter får inte innebära att den enskilde utsätts för ytterligare åligganden eller ingrepp.

Skatteverket har sedan länge haft stöd för att meddela verkställighetsföreskrifter om de krav som ska ställas på identifiering av en person som omfattas av en begäran om samordningsnummer och som inte omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (5 c § folkbokföringsförordningen). Några sådana föreskrifter meddelades dock inte under lång tid. Den 18 juni 2021 togs det in en upplysningsbestämmelse i folkbokföringslagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om tilldelning och förnyelse av samordningsnummer (18 f § folkbokföringslagen).

Regeringen anser att kompetensen att meddela ytterligare föreskrifter om tilldelning och förnyelse av samordningsnummer ska finnas kvar hos regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Nuvarande 18 f § folkbokföringslagen bör därför föras över till den nya lagen om samordningsnummer. Eftersom den nya lagen föreslås indelas i kapitel bör en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan med-

delar ytterligare föreskrifter i dessa frågor delas upp och införs i anslutning till bestämmelser om tilldelning respektive förnyelse av samordningsnummer.

Övriga bestämmelser

I 27 a § folkbokföringslagen föreskrivs att en person med ett samordningsnummer som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen ska anmäla ändringar av adressen till Skatteverket. Anmälnings-skyldigheten gäller inte om samordningsnumret är vilande eller personen omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Skyldigheten, med angivna undantag, infördes den 18 juni 2021.

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. Behovet av anmälnings-skyldigheten gör sig alltså gällande och bör oförändrad föras över till den nya lagen om samordningsnummer.

Lagförslag

Förslagen förs in i 1 kap. 1–2 §§, 2 kap. 1, 8–9 §§, 3 kap. 1–3 och 5 §§ samt 4 kap. 2 § den nya lagen om samordningsnummer. Förslagen medför även ändring av 2 kap. 3 § lagen (2022:000) om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokförings-verksamhet.

6 En stärkt identitetskontroll vid tilldelning av samordningsnummer

6.1 Styrkt identitet krävs

Regeringens förslag: Huvudregeln ska vara att den som ska tilldelas ett samordningsnummer ska styrka sin identitet.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår införandet av ett identitetsnummer för den som har styrkt sin identitet.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Kronofogdemyndigheten*, *Försäkringskassan* och *Region Stockholm*, uttrycker sig positivt över förslagen som innebär en stärkt identitetskontroll och därigenom öka tillförlitlighet och kvalitet i folkbokföringen men har inte yttrat sig särskilt över förslaget. *Skatteverket* förordar att lagstiftaren i stället för begreppet ”styrkt identitet” använder uttrycket ”visa sin identitet” för att inte blanda ihop begreppet med beviskravet styrkt.

Skälen för regeringens förslag

Styrkt identitet – en enhetlig terminologi

Uttrycken ”fastställd identitet”, ”styrkt identitet” och att ”det inte råder osäkerhet om en persons identitet” används ofta omväxlande när det handlar om samordningsnummer, trots att någon skillnad inte varit avsedd. ”Fastställd identitet” brukar i andra sammanhang anses ge uttryck för samma höga beviskrav som ”styrkt identitet”. Att flera olika uttryckssätt används för samma sak kan skapa förvirring och det är i stället lämpligare att konsekvent använda ett uttryck när samma sak avses.

I många andra sammanhang används beviskravet styrkt när det gäller identitet, t.ex. vid ansökan om id-kort för folkbokförda i Sverige, pass och nationellt id-kort samt ansökan om svenskt medborgarskap. Enligt Skatteverkets rutiner krävs det också normalt att personen styrker sin identitet i samband med folkbokföring efter inflyttning till landet.

Samordningsnummer är en identitetsbeteckning och i syfte att göra numren mer användbara i samhället är det angeläget att det som huvudregel ställs samma höga krav på identitetskontrollen vid tilldelning av samordningsnummer som vid folkbokföring och tilldelning av personnummer. På så sätt kommer tilltron till samordningsnummer och därmed dess användbarhet i samhället att stärkas. Det bör alltså som huvudregel krävas att personen styrker sin identitet och detta bör framgå av lag. Till skillnad från *Skatteverket* anser regeringen att det är positivt att i lagtexten ange vilket beviskrav som ska gälla.

Med utgångspunkt att begreppen styrkt och fastställd är synonymer innebär regeringens förslag ingen ändring i sak jämfört med vad som gäller i dag för tilldelning av samordningsnummer. I tillämpningen har det dock inte i samtliga fall ställts särskilt höga krav för att uppnå ”fastställd identitet” och kravet på styrkt identitet är avsett att innebära en skärpning i praktiken. Olika myndigheter har gjort olika bedömningar, troligen till viss del på grund av att det inte funnits några gemensamma föreskrifter om hur identitetsbedömningarna ska gå till. Förslaget syftar till att göra det tydligt att det är ett högt beviskrav och att åstadkomma en enhetlig terminologi beträffande beviskravet. Uttrycken ”fastställd” och ”inte råder osäkerhet om” ska således inte längre användas i detta sammanhang.

För att identiteten ska anses styrkt ska namn, födelsetid och medborgarskap styrkas

Det saknas i dag reglering kring vilka uppgifter som enligt dagens bestämmelser behöver kontrolleras för att en person ska kunna tilldelas ett samordningsnummer. Enligt Skatteverkets rutiner krävs att det inte råder osäkerhet om uppgifter om personens namn, födelsetid, medborgarskap och (oftast) födelseort för att samordningsnummer ska kunna tilldelas enligt huvudregeln i 5 a § första stycket folkbokföringsförordningen (1991:749).

Någon legaldefinition av begreppet identitet finns heller inte och det saknas vägledande förarbetsuttalanden om begreppets närmare innebörd. I ärenden om svenskt medborgarskap har i rättspraxis uttalats att identiteten består av sökandens namn, födelsetid och, som huvudregel, medborgarskap (se t.ex. MIG 2019:18). Dessa uppgifter måste som

utgångspunkt vara styrkta för att identiteten ska anses styrkt även i samband med tilldelning av samordningsnummer.

Det finns i dag en tydlig och avgränsad reglering för vilka personuppgifter som ska anges i en begäran eller ansökan om samordningsnummer (namn, kön, födelsestid, födelseort, kontaktadress och medborgarskap, se 6 och 6 a §§ folkbokföringsförordningen). Vissa uppgifter, såsom födelseort och kontaktadress, kan beroende på omständigheterna vara svåra att styrka. Styrkt är som nämnts ett mycket högt beviskrav. Uppgift om personens adress, som bara behöver vara en kontaktadress, kan t.ex. vara svår att styrka eftersom underlag ofta saknas. Även uppgiften om födelseort kan i vissa fall ställa till problem. Vissa ortnamn finns i flera länder, och enbart angivande av ort ger inte alltid säker ledning om vilken ort som avses. Det är därför visserligen önskvärt att både födelseort, i bemärkelsen ort, och land kan styrkas. Det är ett problem att det inte alltid finns någon uppgift om ort i pass och andra identitetshandlingar, utan bara uppgift om födelseland. Det bör därför, för att även sådana handlingar ska kunna användas vid rekvisering av samordningsnummer, inte krävas att uppgift om födelseort är styrkt. Det är mot den bakgrunden tillräckligt för tilldelning av samordningsnummer att uppgift om personens namn, födelsestid och medborgarskap är styrkta och också kan kopplas till en fysisk person.

I linje med principen om fri bevisprövning bör bedömningen av om en person har styrkt sin identitet göras mot bakgrund av samtliga omständigheter i ärendet. Om giltiga och godtagbara identitetshandlingar eller annat underlag saknas som gör att den enskilde inte förmår styrka sin identitet, kan samordningsnummer med styrkt identitet inte tilldelas. Om underlaget är tillräckligt för att den enskilde ska anses ha gjort sin identitet sannolik kan i stället samordningsnummer efter sannolik identitet tilldelas. Sådant nummer kan dock endast tilldelas efter begäran från en myndighet eller annat organ som regeringen bestämmer. I likhet med vad som gäller i dag anser regeringen att möjligheten för enskild att begära samordningsnummer endast bör gälla den som kan styrka sin identitet.

Övriga personuppgifter är viktiga, även om det inte finns krav på att de ska styrkas för att identiteten ska anses styrkt. Personuppgifterna ska finnas med i en begäran och registreras i folkbokföringsdatabasen. Att felaktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen ska i största möjliga mån undvikas. Det ankommer därför på rekvisiterna och Skatteverket att göra vad som är möjligt för att begära in underlag även för de övriga uppgifterna. En uppgift från den enskilde om t.ex. födelseort bör därför inte utan vidare godtas om det finns möjlighet att begära underlag angående detta. Om Skatteverket trots sådana ansträngningar inte får in underlag som styrker dessa uppgifter bör det dock vara möjligt att tilldela ett samordningsnummer ändå.

Lagförslag

Förslaget förs in i 2 kap. 2 § i den nya lagen om samordningsnummer.

6.2 Personlig inställelse

Regeringens förslag: En person som ska styrka sin identitet i samband med tilldelning av samordningsnummer ska inställa sig personligen för identitetskontroll. Skatteverket ska kunna avstå från kravet på personlig inställelse om det finns särskilda skäl för det.

Kravet på personlig inställelse ska inte gälla för personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att kravet på personlig inställelse för identitetskontroll gäller för den som ska tilldelas det föreslagna identitetsnumret.

Remissinstanserna: Svenska Bankföreningen är positiv till förslaget. Sparbankernas Riksförbund anser att det inte bör ges någon möjlighet till undantag från kravet på personlig inställelse. Även Polismyndigheten anser att de föreslagna undantagen bör begränsas ytterligare i syfte att säkerställa hög kvalitet samt att det uttryckligen bör framgå att personlig inställelse ska vara utgångspunkten för tilldelande av identitetsnummer på samma sätt som vid samordningsnummer. Myndigheten för delaktighet tillstyrker förslaget att Skatteverket ska kunna efterge kravet på personlig inställelse för personer som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan inställa sig personligen och ska ges möjlighet att lämna identitetskontroll på annat sätt. Myndigheten framhåller att den grundläggande utgångspunkten alltid bör vara att verksamheten utformas utifrån människors olika förutsättningar vilket innebär att det i de flesta fall inte bör finnas principiella skäl att ha undantag för personer med funktionsnedsättningar. Det är inte godtagbart att personer med funktionsnedsättning ska undantas från regeln om personlig inställelse som en följd av bristande tillgänglighet i eller i anslutning till Skatteverkets lokaler. För en del personer kommer dock individuella stöd och lösningar alltid att behövas för att de ska kunna vara delaktiga i samhället på jämlika villkor som andra. En alternativ lösning som väljs måste vara förutsägbar, rättssäker och likvärdig. Mobila team kan vara ett sådant alternativ för identitetskontroll.

Svea hovrätt anför att i de fall identitetsnummer ska tilldelas på begäran av exempelvis en myndighet torde det kunna inträffa att den enskilde av olika anledningar inte vill medverka. Det behöver förtydligas hur kravet på personlig inställelse och medverkan förhåller sig till sådana situationer.

Skälen för regeringens förslag

Personlig inställelse – huvudregel med undantag

I samband med att det infördes en möjlighet för enskild att själv ansöka om samordningsnummer konstaterades i förarbetena att det fanns skäl att ställa högre krav på uppgiftslämnandet och identitetskontrollen. Regeringen konstaterade att vid en personlig inställelse ökar förutsättningarna att fastställa sökandens identitet och därigenom förhindra att samordningsnummer tilldelas på felaktiga grunder. Vidare bedömde regeringen att ett krav på personlig inställelse vid den myndighet som gör en identitetskontroll är av central betydelse för att göra

samordningsnumren säkrare och mer tillförlitliga (prop. 2020/21:160 s. 56 f.). För att samordningsnummer ska kunna tilldelas efter ansökan av enskild krävs därför att han eller hon inställer sig personligen hos Skatteverket och styrker sin identitet (18 a § folkbokföringslagen [1991:481]). I övrigt finns i dagsläget inget krav på personlig inställelse när rekviderande aktörer kontrollerar identiteten för den som samordningsnumret gäller.

Krav på identitetskontroll vid personlig inställelse efter ansökan av enskild där den enskilde styrker sin identitet bör gälla även fortsättningsvis. Det finns dessutom anledning att ställa krav på personlig inställelse för identitetskontroll även i de fall en myndighet eller annat organ begär tilldelning av samordningsnummer. De skäl som regeringen tidigare framfört gör sig gällande även i sådana fall. För att undvika att oriktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen måste det ske en starkare kontroll i samband med att en person tilldelas en identitetsbeteckning. Att kräva personlig inställelse och styrkt identitet vid tilldelning av nummer även efter begäran från myndigheter och andra organ skulle innebära att betydligt fler samordningsnummer tilldelas efter en stärkt identitetskontroll och minskar risken för att de tilldelas på felaktiga grunder. Risken för missbruk skulle därigenom också minska och förtroendet för nummersystemet som sådant öka. Det medför fördelar inte bara för de myndigheter och organisationer som använder numren, utan även för den enskilde som tilldelas ett nummer.

Personlig inställelse medför dock en ökad arbetsbörda för myndigheterna och kan också upplevas som en olägenhet för den enskilde. Att även de samordningsnummer som begärs av en myndighet eller annan aktör ska föregås av identitetskontroll med personlig inställelse innebär att betydligt fler kommer i fråga för den stärkta identitetskontrollen än vad som gäller i dag. Handläggningen av ärenden om tilldelning av samordningsnummer kan då också av naturliga skäl komma att ta längre tid. Samordningsnumret är en identitetsbeteckning och i syfte att stärka systemet och göra numren mer användbara i samhället är det rimligt att kraven som ställs såväl på den enskilde som på den handläggande myndigheten skärps. Regeringen bedömer därför att det, trots de nackdelar som finns, är nödvändigt att som huvudregel kräva personlig inställelse för identitetskontroll. Personlig inställelse är en metod som används i flera andra sammanhang för att styrka identitet och tilldelningen kommer i stort att överensstämma med den som gäller för att folkbokföras och tilldelas ett personnummer efter inflyttning till Sverige. Huvudregeln bör således vara att tilldelning av samordningsnummer ska föregås av identitetskontroll vid personlig inställelse och detta bör framgå av lag.

Den föreslagna regleringen ska gälla generellt, oavsett medborgarskap och oavsett om den person som omfattas av ansökan eller begäran befinner sig i landet. I syfte att möjliggöra för enskilda som befinner sig utomlands att uppfylla kravet att identiteten ska styrkas vid personlig inställelse bör identitetskontroll inte endast ske vid Skatteverket utan även vid vissa utlandsmyndigheter. Bestämmelser om vilka myndigheter som bör utföra identitetskontroll inför tilldelning och förnyelse av samordningsnummer kan regleras i förordning.

Bedömningen av om tilldelningen ska föregås av personlig inställelse för identitetskontroll där den enskilde styrker sin identitet görs av

Skatteverket. Skatteverket bör därför, efter att en begäran om samordningsnummer kommit in, informera den person en begäran eller ansökan rör om att han eller hon måste inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll och styrka sin identitet. Vid bedömningen har Skatteverket att ta hänsyn till intresset av korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen, behovet av samordningsnummer hos den rekvirerande myndigheten och vilket behov den enskilde kan antas ha av en identitetsbeteckning i Sverige. Det breda användningsområdet för samordningsnummer innebär att det inte är möjligt eller lämpligt att här ge en heltäckande genomgång av vid vilka situationer det bör ställas krav på identitetskontroll med personlig inställelse där den enskilde styrker sin identitet för att kunna tilldelas ett samordningsnummer. Ett brett utrymme bör i stället ges Skatteverket som handläggande myndighet. Det bör emellertid uppmärksammas att när den enskilde själv ansöker om ett samordningsnummer och således har såväl anknytning till Sverige som ett behov av en identitetsbeteckning här, ska alltid krävas personlig inställelse för identitetskontroll. I dessa fall kommer inställelse som regel att ske på ett av Statens servicecenters kontor i landet. Detsamma gäller i övrigt när den enskilde befinner sig i Sverige och har ett eget intresse av att tilldelas en identitetsbeteckning. Så är t.ex. fallet för den som är arbetssökande hos Arbetsförmedlingen, arbetar eller studerar i Sverige samt för den som äger fastighet i Sverige. I sådana situationer väger intresset av korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen tungt.

Såsom *Svea hovrätt* har påpekat kommer det uppstå situationer där nummer ska tilldelas på begäran av en myndighet och den enskilde av olika anledningar inte medverkar. Frågan uppstår därmed hur begäran ska hanteras i de fall den enskilde inte inställer sig personligen för identitetskontroll. Samordningsnummer tilldelas i första hand för att tillgodose en myndighets behov och i många fall har personen själv ett begränsat intresse av att medverka vid tilldelningen. Vissa personer som ska tilldelas samordningsnummer finns inte i landet och kommer heller inte att göra det i framtiden. Samordningsnummer tilldelas en heterogen grupp och behovet av samordningsnummer kan skilja sig åt på ett väsentligt sätt. Utgångspunkten är att myndigheternas olika behov av samordningsnummer bör tillgodoses. Huvudregeln om kraven på styrkt identitet och identitetskontroll vid personlig inställelse behöver därför förenas med undantag som möjliggör att samordningsnummer kan tilldelas även i andra fall än när identiteten har styrkts. Förslagen i denna del utvecklas närmare i avsnitt 7 nedan.

Undantag från kravet på personlig inställelse

För att samordningsnumret ska vara säkert och därmed så användbart som möjligt bör det som utgångspunkt inte finnas någon generell möjlighet till undantag från kravet på personlig inställelse. Det kan emellertid uppstå situationer där kravet på personlig inställelse av olika anledningar inte kan uppfyllas eller är obehövligt och det bör därför finnas möjlighet för Skatteverket att undanta en person från kravet. Undantag bör komma i fråga endast om det finns särskilda skäl för det. Särskilda skäl att efterge kravet på personlig inställelse kan t.ex. föreligga om den enskilde har kunnat identifieras på annat tillförlitligt sätt. Det bör hållas i åtanke att det

i framtiden kan komma andra, i dag inte överblickbara, möjligheter till säker identifiering som kan medföra att kravet på personlig inställelse inte behöver upprätthållas i vissa ärenden och att det då finns anledning att oftare avstå från kravet.

Vidare behöver det finnas utrymme för att personer som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan inställa sig personligen ges möjlighet att lämna anmälan på annat sätt än genom personlig inställelse. Det bör här vara fråga om personer som inte ens med hjälp kan förflytta sig eller som annars har en så allvarlig sjukdom eller fysisk eller psykisk funktionsnedsättning att en personlig inställelse är omöjlig. Dessa personer bör inte vara uteslutna från möjligheten att tilldelas ett samordningsnummer där uppgift om styrkt identitet registreras. Det behöver därför finnas visst utrymme att tilldela nummer även i sådana situationer, utan att ställa krav på personlig inställelse. Enligt utredningen kan det uppskattningsvis handla om ett fåtal fall per år och antagandet baseras på vad som är fallet när det gäller krav på personlig inställelse vid folkbokföring efter anmälan om flytt till landet. Det bör i sådana fall finnas utrymme för att identiteten kontrolleras på annat sätt, exempelvis genom en dialog med vårdgivaren och bestyrkta kopior av identitetshandlingar. Som *Myndigheten för delaktighet* anför kan det även vara aktuellt med andra alternativ för att identitetskontroll. Något behov av att i lag reglera dessa finns dock inte.

Skatteverket ska därför, i likhet med vad som gäller vid folkbokföring efter anmälan om flytt till landet, kunna efterge kravet på personlig inställelse om det finns särskilda skäl. Det är endast frågan om hur identitetskontrollen ska gå till som Skatteverket kan medge undantag från. Kravet på styrkt identitet kan inte efterges. Undantaget kan därför bara tillämpas när det är möjligt att styrka identiteten på ett annat tillförlitligt sätt. Det kommer således att bli fråga om en restriktiv tillämpning och enligt regeringens bedömning saknas det, såsom vissa remissinstanser efterfrågar, skäl att ytterligare begränsa möjligheten till undantag från kravet på personlig inställelse.

En person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall ska inte omfattas av kravet på personlig inställelse. Närmare bestämmelser rörande denna personkategori kan regleras i förordning.

Lagförslag

Förslaget förs in i 2 kap. 2 § i den nya lagen om samordningsnummer.

6.3 Skyldighet att överlämna handlingar för kontroll

Regeringens förslag: En person som inställer sig personligen för identitetskontroll med anledning av tilldelning av samordningsnummer ska på begäran vara skyldig att överlämna pass, identitetskort eller motsvarande handling för kontroll.

Den som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige ska på begäran överlämna sitt uppehållstillståndskort för kontroll.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att regleringen gäller den som ska tilldelas det föreslagna identitetsnumret.

Remissinstanserna: *Ekobrottsmyndigheten* anser att Skatteverket, ur ett brottsförebyggande och brottsutredande perspektiv, bör ges en rätt att omhänderta en misstänkt falsk eller manipulerad handling för fördjupad kontroll och vidare åtgärder. Även *Åklagarmyndigheten* anser att det saknas en närmare motivering till varför det inte ska vara möjligt att även omhänderta en handling. Att handlingar inte kan omhändertas, t.ex. för att möjliggöra en undersökning hos NFC eller annan, för en fördjupad kontroll skulle kunna få som konsekvens att falska handlingar inte upptäcks.

Skälen för regeringens förslag

Handlingar ska överlämnas efter begäran

Identitetshandlingar spelar en avgörande roll vid identitetskontroller. Sådana handlingar innehåller, om de utfärdats på ett säkert sätt, de uppgifter om en person som behövs för att fastställa hans eller hennes identitet. I många identitetshandlingar lagras dessutom biometrisk data uppgifter som kan användas för att kontrollera handlingens äkthet och innehavarens identitet.

Folkbokföringslagen (1991:481) innehåller inte några bestämmelser om uppvisande eller överlämnande av specifika handlingar i samband med folkbokföring. Skatteverket har emellertid rutiner för att identiteten ska styrkas med en resehandling i original i samband med anmälan om flyttning till Sverige. Som regel kräver Skatteverket vidare att resehandlingen ska vara utfärdad på ett från identitetssynpunkt säkert sätt. För EES-medborgare och deras familjemedlemmar föreskrivs i 9 och 10 §§ folkbokföringsförordningen (1991:749) att Skatteverket får begära att han eller hon ska visa upp bl.a. ett giltigt pass eller ett giltigt identitetskort vid anmälan enligt 26 § folkbokföringslagen. För den som flyttar till Sverige från ett annat nordiskt land finns även en skyldighet enligt artikel 2 punkt 1 i lagen (2005:268) om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring att bl.a. uppvisa legitimation med dokumentation av medborgarskap (pass eller motsvarande) för Skatteverket.

För att stärka identitetskontrollen när en person t.ex. anmäler inflyttning till Sverige har regeringen i prop. Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen (2021/22:217) föreslagit att det i folkbokföringslagen ska införas ett krav på att den som innehar ett pass, identitetskort eller motsvarande handling på begäran ska överlämna handlingen för kontroll. Eftersom samordningsnumret är en identitetsbeteckning bör samma krav ställas vid identitetskontrollen inför tilldelning av samordningsnummer som vid folkbokföring och tilldelning av personnummer efter inflyttning. Som regeringen har föreslagit i avsnitt 5.5 ska förutsättningarna för tilldelning vara uppfyllda för att förnyelse ska beviljas. Kravet blir därför tillämpligt även vid förnyelse av samordningsnummer.

I likhet med utredningen och vad som föreslagits när det gäller identitetskontroll vid anmälan om inflyttning föreslår regeringen att det av

författningstexten bör framgå att handlingen på begäran ska överlämnas och inte bara uppvisas vid identitetskontrollen.

Utredningen har inte i någon större utsträckning berört den fråga *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* tar upp om att Skatteverket bör få möjlighet att omhänderta en identitetshandling för att möjliggöra andra former av kontroller. Det har alltså inte övervägts närmare i betänkandet och några sådana förslag lämnas inte. Det saknas därför beredningsunderlag för att kunna ta ställning till ett sådant förslag.

Vilka handlingar ska överlämnas?

I likhet med vad regeringen föreslagit när det gäller identitetskontroll vid folkbokföring efter anmälan om inflyttning är det i första hand pass (hemlandspass) och identitetskort som bör komma i fråga för kontroll. För sådana handlingar finns i regel särskilda standarder och krav som innebär att handlingen utgör ett säkert verktyg för identifiering. Standarder för utformning av resehandlingar har skapats av FN-organet International Civil Aviation Organization (ICAO), som de flesta av världens länder är anslutna till och förutsätts följa. Det är därför viktigt att just sådana handlingar kan kontrolleras i samband med tilldelning och förnyelse av samordningsnummer. Med pass bör även kunna jämföras andra typer av handlingar så som t.ex. främlingspass och resedokument.

Personer som kommer från länder utan fungerande statlig administration kan i många fall sakna giltiga identitetshandlingar. Om en sådan person har beviljats uppehållstillstånd i Sverige ska han eller hon i regel också folkbokföras. Det finns emellertid situationer där en person beviljats uppehålls- eller arbetstillstånd i Sverige men trots det inte ska folkbokföras, t.ex. om utlänningsen inte kan antas komma att tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år eller har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716) och därför är undantagen från folkbokföring i vissa fall (3 § och 4 § andra stycket folkbokföringslagen). Migrationsverket utfärdar uppehållstillståndskort som bevis om uppehållstillstånd där personuppgifter framgår och vissa biometriska uppgifter lagras. Den som har fått ett uppehållstillståndskort utfärdat bör på begäran vara skyldig att överlämna sitt uppehållstillståndskort för kontroll. Detta i syfte att stärka identitetskontrollen vid tilldelning av samordningsnummer även i sådana fall när den enskilde saknar en godtagbar identitetshandling. Denna skyldighet står inte i något motsatsförhållande till skyldigheten att på begäran överlämna pass, identitetskort eller motsvarande handling. Skatteverket bör alltså ha möjlighet att begära att den som är föremål för kontroll och innehar flera olika handlingar, t.ex. både pass och uppehållstillståndskort, överlämnar dessa för kontroll.

Hur bestämmelsen bör utformas

Som ovan nämnts bör bedömningen av om en person har styrkt sin identitet göras mot bakgrund av samtliga omständigheter i ärendet. Bestämmelsen bör därför utformas som en möjlighet för den myndighet som utför identitetskontrollen att begära att handlingar överlämnas om myndigheten ser behov av det. Bestämmelsen bör också innebära en skyldighet för den enskilde att efter en sådan begäran överlämna efter-

frågade handlingar. Den som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige ska på begäran också överlämna sitt uppehållstillståndskort för kontroll.

Ett uppehållstillståndskort bör emellertid inte ensamt kunna ligga till grund för tilldelning av ett samordningsnummer med styrkt identitet i avsaknad av andra godtagbara identitetshandlingar. Detta eftersom en utlänning kan beviljas uppehållstillstånd i landet även utan att ha styrkt sin identitet eller uppvisat giltiga identitetshandlingar. I samband med folkbokföring efter anmälan om inflyttning registreras en person som beviljats uppehållstillstånd i Sverige utifrån de personuppgifter som framgår av uppehållstillståndskortet, trots att identiteten inte är styrkt. Systemet med samordningsnummer är annorlunda utformat och det föreslås att ett samordningsnummer ska kunna tilldelas både efter att den enskildes identitet har styrkts och gjorts sannolik. Regeringen föreslår vidare nedan att numret i folkbokföringsdatabasen ska registreras med uppgift som informerar om den identitetsbedömning som föregått tilldelningen, se avsnitt 9.1. Detta i syfte att tydligt informera aktörer som mottar uppgifter från folkbokföringsdatabasen om vilken identitetskontroll som har föregått tilldelningen. I samband med ansökan eller begäran om tilldelning av samordningsnummer bör därför en självständig identitetsbedömning göras av ansvarig myndighet, som huvudregel Skatteverket, där personuppgifterna som framgår av uppehållstillståndskortet är en del av underlaget för den bedömningen.

Eftersom de föreslagna bestämmelserna innebär relativt ingripande skyldigheter för den enskilde, bör de framgå direkt av den nya lagen om samordningsnummer och regeringen föreslår därför att sådana bestämmelser införs. Genom 8 kap. 7 § regeringsformen tillförsäkras regeringen en rätt att besluta om föreskrifter. Föreskriftsrätten omfattar dels föreskrifter om verkställighet av lag, dels föreskrifter som inte enligt grundlag ska beslutas av riksdagen. Med verkställighetsföreskrifter avses dels tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär, dels föreskrifter som i och för sig kompletterar en lag i materiellt hänseende men inte tillför något väsentligt nytt. Verkställighetsföreskrifter får inte innebära att den enskilde utsätts för ytterligare åligganden eller ingrepp. Utredningen har föreslagit att det i förordning tas in ett bemyndigande för Skatteverket att meddela närmare föreskrifter avseende vilka handlingar som kan godtas som pass, identitetskort eller motsvarande handling liksom att Skatteverket också bör få meddela föreskrifter om hur identitetskontrollen ska utföras praktiskt. Sådana föreskrifter är inte av ett sådant slag att ett bemyndigande i lag krävs och övervägs därför inte närmare.

Lagförslag

Förslaget tas in i 2 kap. 3 § lagen om samordningsnummer.

6.4 Användning av biometriska uppgifter

6.4.1 Ansiktsbild och fingeravtryck ska lämnas och kontrolleras

Regeringens förslag: En person som vid identitetskontroll med anledning av tilldelning av samordningsnummer överlämnar pass, identitetskort eller motsvarande handling som innehåller lagrad information om innehavarens ansiktsbild och fingeravtryck, ska vara skyldig att på begäran låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta hans eller hennes fingeravtryck och en ansiktsbild i digitalt format, för kontroll av att dessa motsvarar dem som finns lagrade i handlingen.

Detsamma ska gälla för den som har uppehållstillstånd i Sverige och vid identitetskontrollen överlämnar sitt uppehållstillståndskort.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta fingeravtryck och ansiktsbild.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att förslaget ska gälla tilldelning av identitetsnummer och att åldersgränsen för fingeravtryck och undantaget för den som av fysiska skäl inte kan lämna fingeravtryck ska regleras i lag.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Ekobrottsmyndigheten* och *Kronofogdemyndigheten*, är positiva till förslaget.

Sveriges ambassad i London är tveksam till kravet på bietrisk upptagning för att tilldelas ett identitetsnummer för svenska medborgare. Anledningen är att det finns sökanden som aldrig haft ett pass eller giltig id-handling och då kan kravet inte mötas. Om bietrisk jämförelse blir ett krav för utfärdande av identitetsnummer får det följden att ansökningar inkomna via konsulat endast kommer resultera i samordningsnummer. Svenska medborgare utomlands kommer således behöva genomgå ett flertal processer för att tilldelas ett säkert och användbart nummer.

Skälen för regeringens förslag

Det finns behov av att kontrollera bietriska uppgifter vid identitetskontrollen

Som utredningen har framfört har användningen av bietriska uppgifter i flera sammanhang lyfts fram som betydelsefullt vid identitetskontroller och som en effektiv metod för kontroll av en handlingens äkthet. Att jämföra en persons bietriska uppgifter med sådana uppgifter som personen lämnat i ett tidigare sammanhang anses vara ett säkert sätt för identifiering. För sådana åtgärder krävs emellertid att det finns ett underlag att jämföra mot. Ett vanligt sätt att lagra bietriska uppgifter är i lagringsmedium (chip) i identitetshandlingar, som t.ex. pass. Bietriska uppgifter kan också lagras i referensmallar och sparas i register, som t.ex. Polismyndighetens fingeravtrycksregister.

Regeringen har i prop. Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen (2021/22:217 s. 43–45) konstaterat att det finns ett behov av ökad kontroll och förbättrad säkerhet vid folkbokföring efter inflyttning och tilldelning

av personnummer. Regeringens bedömning, i nämnda prop., är att kontroll av biometriska uppgifter kan utgöra ett effektivt verktyg för Skatteverket i dess arbete för att minska felen i folkbokföringsdatabasen och föreslår att det införs bestämmelser om användning av biometriska uppgifter i folkbokföringen och att detta ska ske vid personlig inställelse för identitetskontroll för bl.a. personer som flyttat in från utlandet och ska folkbokföras samt för personer som är avregistrerade från folkbokföringen som försvunna.

De skäl som regeringen har framfört, i ovan nämnda prop., för att stärka identitetskontrollen i syfte att uppnå ökad kvalitet i folkbokföringen gör sig även gällande i fråga om samordningsnummer. Regeringen har i avsnitt 6.3 lämnat förslag om att det ska införas en skyldighet för den som inställer sig personligen för identitetskontroll att på begäran överlämna pass, identitetskort eller annan motsvarande handling eller uppehållstillståndkort för kontroll. Det är fråga om handlingar som normalt har ett lagringsmedium där biometriska uppgifter från ansiktsbild eller fingeravtryck finns lagrade. För att kunna säkerställa kontrollen av att den handling som visas upp är äkta och att den är utställd på den person som överlämnar den, bör myndigheten som utför identitetskontrollen också ha möjlighet att kontrollera de biometriska uppgifter som finns lagrade i den aktuella handlingen och jämföra dem med innehavarens. Den enskilde bör därför också vara skyldig att på begäran låta myndigheten som utför identitetskontrollen ta fingeravtryck och en ansiktsbild i digitalt format för att myndigheten ska kunna kontrollera att dessa stämmer överens med dem som finns lagrade i handlingen. Syftet med kontrollen är alltså att säkerställa handlingens äkthet och innehavarens identitet.

Sveriges ambassad i London för fram att det finns svenska medborgare som aldrig haft ett pass eller giltig id-handling och då kan kravet på biometrisk kontroll inte mötas. Regeringen är, som redan nämnts, inte beredd att föreslå införandet av ett nytt identitetsnummer utan samordningsnumren ska i stället särskiljas genom att uppgift om identiteten registreras i folkbokföringsdatabasen som på ett tydligt sätt informerar mottagaren vilken identitetskontroll som föregått tilldelningen av numren. Vidare kan förtydligas att förslaget innebär att om den handling som överlämnats i samband med identitetskontroll har ett lagringsmedium där fingeravtryck eller ansiktsbild är sparade, så är innehavaren skyldig att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck för att kunna jämföra dessa uppgifter mot dem som finns lagrade i handlingen. Om en handling inte innehåller ett sådant lagringsmedium finns inget att jämföra mot och några biometriska uppgifter behöver därmed inte lämnas. Det i sig innebär inte att den enskilde inte förmår styrka sin identitet. Det är upp till den myndighet som genomför identitetskontrollen att ta ställning till om de handlingar den enskilde presenterar är sådana att han eller hon har styrkt sin identitet och därför kan tilldelas ett samordningsnummer där uppgift om styrkt identitet kan registreras. Om den enskilde inte når upp till kravet styrkt identitet kan i stället, om identiteten har gjorts sannolik, samordningsnummer med uppgift om sannolik identitet tilldelas.

Skyldigheten ska regleras i lag ...

Regeringen har i prop. Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen gjort bedömningen att skyldigheten att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck vid identitetskontroll med anledning av bl.a. folkbokföring vid inflyttning bör regleras i lag och har också föreslagit att sådana bestämmelser förs in i folkbokföringslagen (1991:481), (se prop. 2021/22:217 s. 47-49).

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Att ta någons fingeravtryck är ett sådant kroppsligt ingrepp som omfattas av skyddet i bestämmelsen. Att fotografera någon utgör däremot inte ett kroppsligt ingrepp i den mening som avses i bestämmelsen (se prop. 2017/18:35 s. 12 och prop. 2020/21:120 s. 16). Ett skydd mot integritetsintrång av olika slag följer även av den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa) och lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § regeringsformen). Enligt artikel 8.1 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. Det inbegriper i vissa fall en rätt till skydd mot att bli fotograferad (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl., 2015, s. 377). Likaså får det antas att fingeravtryckstagning omfattas av skyddet (prop. 2014/15:32 s. 26 och prop. 2020/21:120 s. 17).

Fördelarna med att göra biometriska kontroller måste vägas mot det intrång i den kroppsliga och personliga integriteten som förfarandet innebär. När det gäller tilldelning och förnyelse av samordningsnummer syftar förslaget om en stärkt identitetskontroll till att minska fel i folkbokföringsdatabasen. Ändamålet anknyter till statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning och brott, och är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Verifieringen blir betydligt säkrare om inte bara fotografi utan även fingeravtryck får tas och jämföras. Åtgärden att kontrollera biometriska uppgifter även i samband med identitetskontroll vid tilldelning och förnyelse av samordningsnummer kan inte, på samma sätt som gäller vid folkbokföring, anses gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och står därför inte i strid med vare sig 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen eller artikel 8 Europakonventionen. Skyldigheten att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck bör dock, av samma skäl som gjort sig gällande för de nyligen föreslagna reglerna i folkbokföringslagen, regleras i lag (jfr a.a. prop.).

Förslaget gör ingen skillnad på om den som ska tilldelas ett samordningsnummer är svensk medborgare, EU/EES-medborgare eller medborgare i tredjeland. I fråga om uppehållstillståndskort gäller det endast för den som beviljats uppehållstillstånd i Sverige.

Med hänsyn till syftet med den föreslagna kontrollen och eftersom de föreslagna reglerna innebär att uppvisande av pass eller identitetskort krävs enligt lag, uppfylls förutsättningarna som uppställs i artikel 4.3 i Rådets förordning (EG) nr 2252/2004 av den 13 december 2004 om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna (EU:s passförordning) respektive artikel 11.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU)

2019/1157 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet (EU:s id-kortsförordning). Den kontroll som föreslås avseende uppehållstillståndskort bedöms av samma skäl förenlig med artikel 4 andra stycket i rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland (EU-förordning om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd), i dess ändrade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 380/2008 av den 18 april 2008.

... och undantagen i förordning

Det finns anledning att göra vissa undantag från skyldigheten att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck. Till skillnad från utredningen anser regeringen att dessa undantag kan regleras i förordning. Det kan t.ex. handla om att barn under en viss ålder och personer som har vissa fysiska hinder inte behöver lämna fingeravtryck. För att möjliggöra undantag behövs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från kravet på att sökanden ska låta den myndighet som utför kontrollen att ta ansiktsbild och fingeravtryck.

Ytterligare föreskrifter om hur identitetskontrollen ska genomföras

Regeringens förslag innebär att det i den nya lagen om samordningsnummer införs en reglering om att ansiktsbild och fingeravtryck ska lämnas och får kontrolleras mot handling. Vid behov kan ytterligare reglering ske på lägre föreskriftsnivå, genom verkställighetsföreskrifter. Som redan nämnts har utredningen föreslagit att det i förordning tas in ett bemyndigande för Skatteverket att meddela närmare föreskrifter avseende vilka handlingar som kan godtas som pass, identitetskort eller motsvarande handling liksom att Skatteverket också bör få meddela föreskrifter om hur identitetskontrollen ska utföras praktiskt. Sådana föreskrifter är inte av ett sådant slag att ett bemyndigande i lag krävs och övervägs därför inte närmare.

Lagförslag

Förslaget förs in i 2 kap. 4 § och 9 § lagen om samordningsnummer.

6.4.2 Behandling av personuppgifter och bestämmelser om sekretess

Regeringens förslag: Den automatiserade behandling av personuppgifter som förslagen om stärkt identitetskontroll innebär ska ske i folkbokföringsdatabasen. Ansiktsbild, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa ska därför få behandlas i folkbokföringsdatabasen. När kontrollen har genomförts ska uppgifterna omedelbart förstöras.

Regeringens bedömning: Den behandling av personuppgifter som förslagen ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av den

lagen. Bortsett från de ändringar som föreslås i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet är den befintliga regleringen tillräcklig för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske med anledning av förslagen.

Fingeravtryck, ansiktsbild och de biometriska uppgifter som har tagits fram i samband med identitetskontrollen medför inget behov av några ändringar i offentlighets- och sekretesslagstiftningen.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningens bedömning avseende behovet av ändringar i offentlighets- och sekretesslagstiftningen omfattar endast de biometriska uppgifter som tas fram.

Remissinstanserna: *Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Myndigheten för digital förvaltning och Försäkringskassan* understryker behovet av att kunna lagra och jämföra biometri. Skatteverket påtalar att den föreslagna regleringen ger möjlighet att koppla den fysiska personen till en identitetshandling, vilket medför en förstärkt kontroll både av handlingars äkthet och av att den fysiska person som åberopar handlingen är densamma som den person som handlingen har utfärdats för. Utan införande av referensdata som lagras avseende biometriska uppgifter saknas dock möjligheten att kontrollera om den fysiska personen t.ex. förekommer som folkbokförd sedan tidigare. En sådan möjlighet skulle innebära en ytterligare avsevärt minskad risk för att oriktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen. Försäkringskassan noterar, i likhet med utredningen, att förslaget inte förhindrar multipla identiteter. Myndigheten för digital förvaltning anser att det i syfte att minska risken för att en individ samtidigt tilldelas flera olika identiteter i Sverige, bör införas möjlighet att göra registerkontroller om särskilda skäl talar för det. Av effektivitetsskäl anser Ekobrottsmyndigheten att frågan om möjligheten för Skatteverket att även lagra denna typ av uppgifter för framtida jämförelser och kontroller bör utredas vidare.

Örebro kommun anser att riskanalysen gällande användande av biometriska uppgifter är bristfällig och att det behöver konkretiseras hur det ska säkerställas att de insamlade uppgifterna inte kommer att kunna missbrukas. Vidare behöver säkerställas att det inte otillbörligen går att komma åt uppgifterna och att den interna tillgången till uppgifterna inom myndigheten begränsas till personal med utbildning i hur dessa ska hanteras. Det saknas även tydlighet om hur länge en tillfällig lagring av de biometriska uppgifterna får pågå och en garanti om att den tillfälliga lagringen inte går att omvandla till permanent lagring. Även *Statens servicecenter* lyfter att informationssäkerhetsaspekten kring förslagen bör beaktas noggrant då det kan få allvarliga konsekvenser om biometriska uppgifter kommer obehöriga till handa.

I fråga om sekretess anser *Kammarrätten i Stockholm* att ett sekretesskydd för biometriska uppgifter som en myndighet tar fram i syfte att kontrollera den enskildes identitet bör övervägas. Det kan enligt kammarrätten inte uteslutas att biometriska uppgifter, t.ex. på grund av förbiseende, inte alltid förstörs omedelbart efter genomförd kontroll och uppgifterna kommer i sådana fall att förekomma i allmänna handlingar utan att sekretess gäller för dem. En sådan ordning riskerar att leda till att den enskilde lider men om handlingen där uppgiften finns begärs ut.

Kammarrätten anser vidare att det kan ifrågasättas om en sådan ordning är förenlig med bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning om bl.a. integritet och konfidentialitet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Det ska införas regler om personuppgiftsbehandling

Förslagen om att ansiktsbild och fingeravtryck ska lämnas och kunna kontrolleras mot handling innebär att personuppgifter kommer att behöva behandlas. Denna behandling ska ske i folkbokföringsdatabasen. Det står därmed klart att förslagen 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. EU:s dataskyddsförordning 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 (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (folkbokföringsdatabaslagen) och förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (folkbokföringsdatabasförordningen) som kompletterar regleringen.

För att den personuppgiftsbehandling som förslagen kräver ska vara tillåten måste åtminstone ett av villkoren i artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning vara uppfyllt. I artikeln regleras vilka rättsliga grunder som måste föreligga för att behandling av personuppgifter ska vara laglig. Den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen i folkbokföringsverksamheten finns i första hand i artikel 6.1 e, dvs. att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning. Enligt artikel 6.3 första stycket i EU:s dataskyddsförordning ska den aktuella grunden för behandlingen fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt. Enligt artikel 6.3 andra stycket ska vidare syftet med behandlingen vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Av 2 kap. 2 § dataskyddslagen följer bl.a. att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning. Av artikel 6.3 b i EU:s dataskyddsförordning följer vidare att medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Regeringen föreslår att de fingeravtryck, den ansiktsbild och de biometriska uppgifter som finns lagrade i handlingar ska få tas fram ur

dessas och genom ett automatiserat förfarande jämföras med motsvarande uppgifter som Skatteverket eller annan myndighet som genomför identitetskontrollen får ta av den som uppvisar handlingen. Syftet med behandlingen är att kontrollera innehavarens identitet och handlingens äkthet. Behandlingen utgör ett led i myndighetsutövningen och är nödvändig för att tillgodose det allmänna intresset av att folkbokföringsdatabasen innehåller korrekta uppgifter. Den aktuella grunden för behandlingen är vidare fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning, bl.a. genom 2 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket och den föreslagna paragrafen 2 kap. 4 § i den nya lagen om samordningsnummer.

Folkbokföringsdatabaslagen bygger i princip på att all automatiserad behandling i folkbokföringsverksamheten ska ske i databasen. För att möjliggöra att ansiktsbild, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa får behandlas i folkbokföringsdatabasen behöver behandlingen även vara förenlig med denna reglering. De närmare ändamålen för behandlingen liksom andra specificerade bestämmelser finns bl.a. i folkbokföringsdatabaslagen. Av 1 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen framgår att uppgifter bl.a. får behandlas för att tillhandahålla information som behövs för kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter, handläggning av folkbokföringsärenden, aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter. Den behandling av uppgifter som förslaget ger upphov till hos Skatteverket i folkbokföringsdatabasen är tillåten enligt de angivna bestämmelserna. I 2 kap. 3 § folkbokföringsdatabaslagen finns bestämmelser om vilka uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen. För att möjliggöra den personuppgiftsbehandling som den nu föreslagna identitetskontrollen innebär har regeringen i prop. Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen (2021/22:217) föreslagit att ett tillägg ska göras i nämnda paragraf i folkbokföringsdatabaslagen. Av bestämmelsens 21 punkt anges att fingeravtryck, ansiktsbilder och biometriska uppgifter som tar fram ur dessa får behandlas i databasen för de ändamål som anges i 1 kap. 4 § samma lag.

Biometriska uppgifter är enligt artikel 4.14 i EU:s dataskyddsförordning personuppgifter som erhållits genom en särskild teknisk behandling som rör en fysisk persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av denna person, såsom ansiktsbilder eller fingeravtrycksuppgifter. Biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person räknas som sådana känsliga uppgifter som omfattas av artikel 9.1 EU:s dataskyddsförordning. Huvudregeln enligt artikel 9.1 är att känsliga personuppgifter inte får behandlas. I artikel 9.2 finns ett flertal undantag från huvudregeln. Känsliga uppgifter får bl.a. behandlas om en behandling är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller 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 (artikel 9.2 g). Som regeringen konstaterar ovan framgår Skatteverkets uppgift att ansvara för frågor om folkbokföring, vilket innefattar frågor om samordningsnummer, bl.a. av förordningen med

instruktion för Skatteverket som även anger att uppgifterna i folkbokföringen bl.a. ska spegla befolkningens bosättning och identitet så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. De materiella bestämmelserna om samordningsnummer framgår vidare av den föreslagna nya lagen om samordningsnummer. Det rör sig om verksamhet som innefattar myndighetsutövning, vilket regeringen i förarbetena till dataskyddslagen konstaterar utgör ett viktigt allmänt intresse (se prop. 2017/18:105 s. 83). Artikel 9.2 g är direkt tillämplig men det är möjligt för medlemsstaterna att i nationell rätt införa mer specifika bestämmelser även avseende känsliga personuppgifter (artikel 6.2 och skäl 10). Av 3 kap. 3 § dataskyddslagen framgår att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärenden eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Artikel 9.4 stadgar vidare att medlemsstater får behålla eller införa ytterligare villkor, även begränsningar, för behandlingen av genetiska eller biometriska uppgifter eller uppgifter om hälsa. I folkbokföringsdatabaslagen finns även stöd för behandling av sådana känsliga personuppgifter. Av 1 kap. 6 § folkbokföringsdatabaslagen följer att känsliga personuppgifter får behandlas endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Känsliga personuppgifter får i annat fall behandlas endast om det särskilt anges i lagens 2 kap. Enligt 2 kap. 11 § samma lag får inte uppgift som avses i 1 kap. 6 § användas som sökbegrepp.

Uppgifter som har samlats in för att en kontroll ska kunna genomföras finns, när kontrollen är klar, fortfarande kvar. Regeringen behandlar nedan frågor om efterföljande behandling av bl.a. de biometriska uppgifter som har tagits upp vid identitetskontroller.

Uppgifterna ska förstöras omedelbart efter kontrollen

Enligt utredningen bör ansiktsbild, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa omedelbart förstöras efter att kontrollen är genomförd. Som vissa remissinstanser pekar på skulle en möjlighet att spara uppgifterna för framtida jämförelser kunna bidra till att motverka att en person får en identitetsbeteckning under flera eller falska identiteter. Något underlag för att i detta ärende överväga en sådan ordning finns dock inte. För regeringen är det emellertid angeläget att förhindra förekomsten av multipla identiteter. Det kan därför finnas skäl att återkomma till frågan men i nuläget föreslås alltså inga sådana bestämmelser.

För att kontrollen nu ska kunna tillåtas bör därför ansiktsbilden, fingeravtrycken och de biometriska uppgifter som har tagits fram vid kontrollen omedelbart förstöras efter att kontrollen har genomförts. En bestämmelse om detta ska föras in i folkbokföringsdatabaslagen. Motsvarande bestämmelser har regeringen i prop. Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen (2021/22:217) föreslagit ska införas i folkbokföringsdatabaslagen gällande identitetskontroll vid folkbokföring. Liknande bestämmelser finns även i dag, såvitt avser pass och uppehålls-

tillståndskort, i passlagen (1978:302) och i utlänningslagen (2005:716). Regeringen anser, till skillnad från *Örebro kommun*, att regleringen är tydlig och att behov av att konkretisera detta ytterligare saknas.

Örebro kommun har även anmärkt på riskanalysen gällande förslaget om behandling av biometriska uppgifter och anser att det finns behov av att säkerställa att de insamlade uppgifterna inte kommer att kunna missbrukas liksom att tillgången till uppgifterna begränsas. Även *Statens servicecenter* lyfter vikten av informationssäkerhet. Vad remissinstanserna fört fram handlar om behovet av skyddsåtgärder. På samma sätt som i prop. Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen (se prop. 2021/22:217 s. 53) kan regeringen konstatera att det följer av artiklarna 24.1 och 32 i EU:s dataskyddsförordning att den personuppgiftsansvarige är skyldig att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken med personuppgiftsbehandlingen. Skyldigheten gäller bl.a. uppgifternas tillgänglighet (artikel 25.2). Om kretsen av personer som har tillgång till personuppgifter begränsas är riskerna för integritetsintrång generellt sett mindre. Allmänt gäller att den personuppgiftsansvarige måste begränsa tillgången så mycket som möjligt med hänsyn till den aktuella verksamheten och känsligheten hos personuppgifterna. Bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning är direkt tillämpliga och det är alltså upp till den personuppgiftsansvarige att analysera vilka risker en behandling av personuppgifter kan medföra och att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en adekvat säkerhetsnivå. Det är enligt regeringens uppfattning här inte lämpligt att reglera exakt vilka konkreta säkerhetsåtgärder som bör vidtas utan detta måste den personuppgiftsansvarige avgöra själv, utifrån risken med varje behandling. Regeringen anser således att det inte bör införas några särskilda bestämmelser om sådana skyddsåtgärder som kommunens synpunkter tar sikte på (se även prop. 2021/22:217 s. 53).

Förslaget är proportionerligt

De uppgifter som kommer att behandlas rör enskildas personliga förhållanden. Ändamålet med den behandling som föranleds av förslaget är ytterst att korrekta uppgifter ska registreras i folkbokföringsdatabasen. Uppgifterna i folkbokföringen sprids till ett stort antal aktörer i samhället och enskilda och ligger till grund för beslut och åtgärder inom deras respektive verksamheter. Det är därför angeläget att uppgifterna stämmer överens med verkliga förhållanden. Det är också angeläget att en person över tid uppträder under en och samma identitet vid kontakter med myndigheter och andra och att risken för att en person uppträder under flera olika identiteter minimeras. Högsta förvaltningsdomstolen har därför konstaterat att det är av stor vikt att identitetsuppgifter i folkbokföringen präglas av stabilitet (HFD 2019 ref. 9, jfr även RÅ 1997 ref. 8). Enligt Högsta förvaltningsdomstolen är stabiliteten när det gäller registrerade identitetsuppgifter av så central betydelse att beviskravet för att ändra sådana uppgifter måste vara högt. För att få bifall till en begäran om ändring av registrerade identitetsuppgifter måste den enskilde presentera bevisning som innebär att det klart framgår att de nya uppgifterna är riktiga (HFD 2019 ref. 9).

Den föreslagna identitetskontrollen som innebär att biometriska uppgifter ska få behandlas syftar inte till annat än att säkerställa att en person är den som han eller hon utger sig för att vara och eventuellt att säkerställa att en handling är äkta. En säkrare identitetskontroll leder i det enskilda fallet till större upptäcktsrisk för personer som utger sig för att vara någon annan. Samtidigt innebär förslaget – att den myndighet som genomför identitetskontroll ges möjlighet att ta fingeravtryck och fotografera personer som ska tilldelas eller förnya ett samordningsnummer och jämföra dessa med uppgifter i t.ex. en identitetshandling – att det rör sig om många personer och således ett stort antal uppgifter, vilket bör beaktas särskilt.

Mot det ökade integritetsintrånget måste dock vägas de allmänintressen som motiverar förslaget och som bedöms kunna bidra till att felen beträffande samordningsnummer minskar. Det finns ett starkt samhällseligt intresse av att de samordningsnummer som Skatteverket tilldelar är baserade på korrekta uppgifter och att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen således överensstämmer med verkligheten. Nyttan med en säkrare identitetskontroll genom det förslag som nu lämnas innebär att begränsningar av integritetsskyddet får accepteras. Behandlingen är nödvändig och adekvat eftersom den innebär att Skatteverket eller annan myndighet som genomför identitetskontrollen med minsta möjliga ingrepp i den personliga integriteten på ett säkert sätt kan fastställa identiteten i samband med tilldelning och förnyelse av samordningsnummer. Vid en avvägning mellan myndighetens behov av den personuppgiftsbehandling som blir en följd av förslaget och den enskildes rätt till skydd för den personliga integriteten anses förslaget vara proportionerligt. Härvid beaktas även att de biometriska uppgifter som tas fram inte ska sparas eller användas på något annat sätt och den reglering som regeringen föreslår för kontrollerna kommer ha stöd i lag. Regeringen gör således, på samma sätt som gjordes i prop. Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen (2021/22:217), avvägningen att behovet av att säkerställa att de uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen är riktiga väger tyngre än det integritetsintrång som behandlingen kan tänkas medföra och att det ökade intrånget i den personliga integriteten därmed är godtagbart. Förslaget bedöms således vara proportionerligt och väl avvägt.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att den personuppgiftsbehandling som förslagen ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen. Förutom de ändringar som föreslås i folkbokföringsdatabaslagen är den befintliga regleringen på personuppgiftsområdet tillräcklig för att möjliggöra den personuppgiftsbehandling som föranleds av regeringens förslag.

Sekretess

Enligt regeringens förslag ska de fingeravtryck, den ansiktsbild och de biometriska uppgifter som tagits fram förstöras omedelbart efter att en kontroll har genomförts. Förfarandet har vissa likheter med regelverket för kontroll av biometriska uppgifter vid passansökan. När passet har lämnats ut eller passansökan har återkallats eller avslagits förstörs de biometriska uppgifter som tas fram ur fingeravtryck och ansiktsbilder enligt 6 a § passlagen. Denna ordning har i förarbetena till nämnda lag analyserats från

sekretesssynpunkt (se prop. 2004/05:119 s. 43–46). De biometriska uppgifter som tas fram innan passet utfärdas har då ansetts utgöra en mellanprodukt till det färdiga passet. Sådana handlingar blir, enligt 2 kap. 12 § andra stycket tryckfrihetsförordningen, inte allmänna om de inte expedieras eller tas om hand för arkivering. Den identitetskontroll som Skatteverket eller annan myndighet utför är inte avsedd att användas i en slutlig handling på samma sätt som vid utfärdande av pass. Den biometriska kontrollen i samband med identitetskontrollen får i stället ses som en självständig åtgärd inom ramen för ett pågående ärende. Fingeravtryck, ansiktsbild och de biometriska uppgifter som tas upp är tillgängliga för myndigheten som utgör identitetskontrollen med tekniska hjälpmedel. Det är därmed fråga om handlingar som förvaras hos myndigheten enligt 2 kap. 3 och 6 §§ tryckfrihetsförordningen. Sådana handlingar anses enligt 2 kap. 4 och 10 §§ samma lag som allmänna när de har upprättats, vilket torde inträffa när det ärende till vilket handlingarna är hänförliga har slutbehandlats hos myndigheten. Som nämnts ska emellertid dessa uppgifter som kontrolleras och jämförs, med regeringens förslag, omedelbart förstöras när kontrollen är utförd. Utifrån dessa förutsättningar gör regeringen bedömningen att de uppgifter som har tagits fram i samband med kontrollen aldrig blir allmänna handlingar. Det innebär att frågan om sekretess inte heller aktualiseras (se även prop. 2021/22:217 s. 55 och 56).

Kammarrätten i Stockholm har anfört att det inte kan uteslutas att biometriska uppgifter, t.ex. på grund av förbiseende, inte alltid förstörs omedelbart efter genomförd kontroll och att det därför bör övervägas ett sekretesskydd. Vidare anser kammarrätten att det kan ifrågasättas om ordningen i annat fall är förenlig med bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning om bl.a. integritet och konfidentialitet i artikel 5.1. Med anledning av detta konstaterar regeringen att EU:s dataskyddsförordning ställer krav på den personuppgiftsansvarige avseende tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas (artiklarna 24.1 och 32 i EU:s dataskyddsförordning). I det här sammanhanget kan det enligt regeringen också framhållas att även de övriga kraven i EU:s dataskyddsförordning, t.ex. de allmänna kraven i artikel 5, måste vara uppfyllda när personuppgifter behandlas och att det alltid är den personuppgiftsansvarige som ansvarar för att bl.a. kraven i artikel 5 följs. Så gäller bl.a. för principen i artikel 5.1 f om att personuppgifter ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstörelse eller skada genom olyckshändelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder. Sekretessbestämmelser får införas först efter noggranna överväganden. Att det inte kan uteslutas att en biometrisk uppgift av t.ex. förbiseende inte förstörs omedelbart är enligt regeringen inte ett tillräckligt skäl för ändringar i offentlighets- och sekretesslagstiftningen.

Lagförslag

Förslaget medför ändring av 1 kap. 7 § lagen (2022:000) om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

7 Samordningsnummer utan krav på personlig inställelse och styrkt identitet

7.1 Samordningsnummer vid sannolik identitet

Regeringens förslag: En person som inte kan styrka sin identitet får tilldelas ett samordningsnummer när identiteten har gjorts sannolik. Sådant samordningsnummer får endast tilldelas efter begäran från en myndighet eller annat organ som regeringen bestämmer.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att ett samordningsnummer får tilldelas om uppgifterna om den enskildes identitet är styrkta.

Remissinstanserna: *Skatteverket* efterfrågar en beskrivning av skillnaden mellan styrkt identitet och styrkta identitetsuppgifter. Även *Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner* och *Trafikförsäkringsföreningen* framför att det är otydligt hur ett samordningsnummer med säkra uppgifter skiljer sig från ett identitetsnummer. *Försäkringskassan* anser att det är problematiskt att benämna en identitetsuppgift hämtad ur en kopia på en identitetshandling som ”styrkt” eller ”säker”. En kopia kan vara falsk eller manipulerad och det är omöjligt att utifrån en kopia avgöra om grundhandlingen är äkta. Med beaktande av den osäkerhet som finns i all identifiering som sker utan personligt möte och utifrån kopior på handlingar bör sådana uppgifter inte i något fall klassificeras som säkra. Det är önskvärt att det i folkbokföringsdatabasen finns uppgift om vilka handlingar som legat till grund för tilldelningen av samordningsnummer. Dokument som hämtas in direkt från behörig socialförsäkringsinstitution inom EU/EES via EESSI (Electronic Exchange in Social Security Information) bör betraktas som minst lika säkra som en kopia på pass eller dylikt som den enskilde själv tillhandahåller.

Skälen för regeringens förslag: Med regeringens förslag är huvudregeln att den som ska tilldelas ett samordningsnummer ska styrka sin identitet vid en identitetskontroll med personlig inställelse (se avsnitt 6.1 och 6.2). Som redovisas nedan i avsnitt 9.1 föreslår regeringen att ett sådant samordningsnummer i folkbokföringsdatabasen ska registreras med uppgift ”styrkt identitet”. Som utredningen har konstaterat finns ett behov hos vissa myndigheter att kunna begära ett samordningsnummer även utan personlig inställelse för identitetskontroll. Det finns situationer där myndigheten har ett stort behov av samordningsnummer för att undvika personförväxling eller utbyta information om en individ men där individen själv inte har något intresse av att tilldelas ett samordningsnummer i Sverige. När det inte är möjligt att kontrollera identiteten vid ett personligt möte får man falla tillbaka på att granska kopior av identitetshandlingar som kan skickas in till myndigheterna. Om det inte genomförs en identitetskontroll vid ett personligt möte där identitetshandlingar uppvisas i original kan kravet på styrkt identitet inte uppnås. Detsamma gäller för den som inställer sig personligen för identitetskontroll, men där underlaget till utvisande av identiteten av någon anledning är bristande.

Det kan finnas personer med en stark anknytning till Sverige och som kan antas behöva en identitetsbeteckning men som inte förmår uppfylla de krav som den stärkta identitetskontrollen medför, t.ex. tredjelandsmedborgare vars identitetshandling inte är av godtagbar standard och han eller hon saknar förmåga att få en sådan. I likhet med vad som gäller i dag anser regeringen att möjligheten för enskild att begära samordningsnummer bör endast gälla den som kan styrka sin identitet. Behovet av nummertilldelning i dessa situationer får därför i stället tillgodoses genom att en myndighet begär samordningsnummer när ett behov uppstår i dess verksamhet.

Utredningen har föreslagit att den som inte uppfyller förutsättningarna för ett identitetsnummer ska tilldelas ett samordningsnummer om den enskildes identitetsuppgifter är styrkta. Till följd av regeringens bedömning att ett nytt identitetsnummer inte bör införas måste förslaget om samordningsnummer till den som inte styrkt sin identitet justeras. För det första anser regeringen att det inte är lämpligt, såsom utredningen föreslagit, att det är den enskildes identitetsuppgifter och inte identitet som ska kontrolleras. Som tidigare nämnts saknas en enhetlig legal definition av begreppet identitet. Att i stället använda uttrycket identitetsuppgifter innebär därför inte att någon tydlig särskiljning har gjorts. Det finns en stor risk till begreppsförvirring, vilket flera remissinstanser också har påtalat. En annan terminologi bör därför användas. Fokus bör riktas mot vilken grad av kontroll som är möjlig av den enskildes identitet, oaktat om det sker vid personlig inställelse eller inte.

För det andra finns skäl att närmare överväga vilket beviskrav som ska gälla. I syfte att göra systemet med samordningsnummer säkrare, tydligare och därmed öka tilltron till och användbarheten av numren i samhället vore det olyckligt om användarna tar miste på om en individ har styrkt sin identitet vid en identitetskontroll med personlig inställelse eller endast visat sina personuppgifter genom att skicka in kopior på identitetshandlingar. I likhet med *Försäkringskassan* anser regeringen att det inte är möjligt att styrka någon del av sin identitet genom att endast uppvisa en kopia av en identitetshandling, om inte myndigheten på andra sätt kan verifiera uppgifterna mot utfärdaren av id-handlingen. Eftersom samordningsnummer på denna nivå ska kunna användas av myndigheter där det inte är möjligt eller lämpligt att begära personlig inställelse och det endast är fråga om att granska kopior av en id-handling, bör det inte uppställas krav på att identiteten ska vara styrkt. Genom kopior av identitetshandlingar kan emellertid viss kontroll ske av de angivna personuppgifterna. Genom uppvisande av kopior av identitetshandlingar eller annat underlag kan den enskildes identitet göras sannolik. Att identiteten görs sannolik är det beviskrav som bör gälla för att kunna tilldelas ett samordningsnummer om identiteten inte kan styrkas. I praktiken innebär förslaget en kodifiering av den identitetskontroll som i dag görs hos många myndigheter inför begäran om tilldelning av samordningsnummer. Det som i dag kallas för styrkta nummer och som tilldelats efter begäran från myndighet eller annat organ kommer med regeringens förslag att benämnas samordningsnummer med sannolik identitet.

Huvudregeln om en stärkt identitetskontroll som sker vid ett personligt möte där identitetshandlingar överlämnas för kontroll får därmed stå

tillbaka för behovet av att kunna rekvidrera ett samordningsnummer även i de fall en individ inte kan eller bör kallas att inställa sig personligen för sådan kontroll. Som nämnts ovan i avsnitt 6.2 tilldelas samordningsnummer en heterogen grupp och behovet av samordningsnummer kan skilja sig åt på ett väsentligt sätt. Att tilldela ett samordningsnummer trots att den enskilde inte inställt sig personligen för identitetskontroll bör aldrig komma i fråga när det är den enskilde som ansökt om att tilldelas ett nummer. I dessa fall har den enskilde ett eget intresse av att tilldelas en identitetsbeteckning och det är därför rimligt att i samtliga fall kräva att den enskilde inställer sig personligen och styrker sin identitet, om det inte föreligger sådana särskilda skäl att Skatteverket efterger kravet på personlig inställelse. Undantag från kravet på personlig inställelse när det finns särskilda skäl redovisas närmare i avsnitt 6.2. Att tilldelas ett samordningsnummer utan att identiteten har styrkts bör således endast komma i fråga när tilldelningen sker på begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer.

Att bestämmelsen utgör ett undantag från huvudregeln om att identiteten ska vara styrkt och vilket beviskrav som ska gälla är av sådan betydelse att det bör framgå av lag. Att en begränsad identitetskontroll föregått tilldelningen av samordningsnumret bör markeras på ett tydligt sätt i folkbokföringsdatabasen. På så sätt kan användare av samordningsnumret förvisa sig om att i vart fall uppgifterna om en persons namn, födelseid och medborgarskap har kontrollerats mot t.ex. en kopia av en identitetshandling men att identiteten inte har styrkts genom en identitetskontroll med personlig inställelse. Regeringen föreslår nedan i avsnitt 9.1 att sådant samordningsnummer ska registreras med uppgift ”sannolik identitet”.

Lagförslag

Förslaget tas i 2 kap. 5 § lagen om samordningsnummer.

7.2 Samordningsnummer vid osäker identitet

Regeringens förslag: En person vars identitet är osäker får tilldelas ett samordningsnummer efter begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer, om myndigheten eller organet behöver samordningsnumret för vissa särskilda ändamål.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om för vilka ändamål sådant samordningsnummer får tilldelas.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att det är personens identitetsuppgifter som ska prövas samt en annan språklig utformning.

Remissinstanserna: *Bolagsverket* bedömer att en person med samordningsnummer baserat på ostyrkta uppgifter måste säkerställa sina identitetsuppgifter för att kunna vara registrerad företrädare/funktionär i ett företag och om så inte sker kommer verket att vägra registrering alternativt avregistrera personen i fråga. Även om myndigheten bedömer

att detta kan ske med stöd av förvaltningslagens bestämmelser vore det bättre med ett uttryckligt författningsstöd för att säkerställa transparens och förutsägbarhet. *Skatteverket* önskar ett tillägg om att samordningsnummer inte bör tilldelas om uppgifterna i en begäran kan konstateras påhittade eller falska. Konstaterat felaktiga uppgifter bör inte föras in i folkbokföringsdatabasen, inte ens avseende samordningsnummer där identitetsuppgifterna inte är styrkta.

Skälen för regeringens förslag: I syfte att stärka kontrollen kring samordningsnummer och öka dess tilltro och användbarhet i samhället finns ett intresse av att de nummer som tilldelas baserat på okontrollerade personuppgifter hålls till ett minimum. Det finns dock alltså ett behov av att inom rättsväsendet och för beskattningsändamål kunna begära en personbeteckning trots att identiteten inte har kunnat styrkas eller kontrolleras.

Utgångspunkten bör vara att samordningsnummer endast får tilldelas efter begäran av en begränsad krets och för begränsade ändamål när personens identitet inte kan styrkas eller göras sannolik. Detta undantag från huvudregeln om att identiteten ska vara styrkt är så centralt att det bör framgå av lag. Det är vidare nödvändigt att begränsa tilldelningen av samordningsnummer vid osäker identitet till vissa situationer, med utgångspunkt i den reglering som i dag finns i 5 a § andra stycket folkbokföringsförordningen (1991:749). Regeringen bör därför ha möjlighet att meddela föreskrifter om för vilka ändamål samordningsnummer vid osäker identitet får tilldelas. I lag bör därför upplysas om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan komma att meddela föreskrifter med stöd av den s.k. restkompetensen i 8 kap. 7 § regeringsformen. För vilka ändamål som tilldelning av samordningsnummer kan begäras trots att identiteten är osäker, kan även fortsättningsvis regleras i förordning. Regeringen återkommer till frågan i det kommande förordningsarbetet.

Det är dock en självklar utgångspunkt att myndigheter som får möjlighet att begära samordningsnummer även vid osäker identitet ändå strävar efter att kontrollera angivna personuppgifter och samla in underlag för Skatteverkets bedömning i så stor utsträckning som möjligt. Först om det på grund av bristfälligt identitetsunderlag eller bristfälliga uppgifter inte finns förutsättningar att tilldela ett samordningsnummer med styrkt eller sannolik identitet bör det bli aktuellt att begära och tilldela ett samordningsnummer trots att uppgifter är osäkra. Ett samordningsnummer bör aldrig tilldelas om uppgifterna i en begäran kan konstateras vara påhittade eller falska. Vid ett absolut behov av ett nummer är det vid en sådan avvägning bättre att använda sig av interna nummerserier. Intresset av spårbarhet och möjligheten att utbyta information gör sig inte gällande på samma sätt vid konstaterat falska eller påhittade uppgifter.

Utredningen har, liksom för samordningsnummer vid sannolik identitet, föreslagit att bedömningen ska inriktas på den enskildes identitetsuppgifter. Regeringen har i föregående avsnitt, 7.1, redogjort för sin bedömning att fokus i stället bör riktas mot prövning av den enskildes identitet. Regeringen föreslår därför att samordningsnummer får tilldelas även om den enskildes identitet inte har styrkts eller gjorts sannolik, för de ändamål som regeringen bestämmer. Regeringen föreslår nedan i avsnitt 9.1 att det tilldelade samordningsnumret ska registreras med uppgift

”osäker identitet” i folkbokföringsdatabasen. På så sätt blir det tydligt för användare av samordningsnumret att någon kontroll av de lämnade uppgifterna inte har gjorts.

Lagförslag

Förslaget förs in i 2 kap. 6 § i den nya lagen om samordningsnummer.

8 Vissa frågor om förfarandet

8.1 Ansvar för identitetskontrollen och myndigheternas personuppgiftsbehandling och personuppgiftsansvar

Regeringens förslag: Tillämpningsområdet för lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet utökas till att omfatta även den personuppgiftsbehandling som utförs av en passmyndighet i samband med identitetskontroll enligt lagen om samordningsnummer.

Skatteverket och passmyndigheten ska ansvara för den behandling av personuppgifter som respektive myndighet utför.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att regleringen endast gäller det föreslagna identitetsnumret.

Remissinstanserna: När det gäller frågan om utlandsmyndigheternas möjlighet att genomföra identitetskontroll ifrågasätter *Sveriges ambassad i London* om identitetsnummer endast ska kunna tilldelas vid passansökan på utlandsmyndigheter med passbehörighet och inte även vid passansökan som kommer in via honorärkonsulat som inte har passbehörighet. För ambassadens verksamhet, och för sökanden, skulle det innebära en betydande börda om det krävs en ny ansökan med personlig inställelse på ambassaden för att tilldelas ett identitetsnummer. *Sveriges ambassad i Nairobi* motsätter sig förslaget att utesluta vissa beskickningar och karriärkonsulat från möjligheten att genomföra identitetskontroll. Det finns en risk att bedömningen av den utländska handlingen blir sämre genom att bedömningen görs av en myndighet som i normalfallet inte täcker landet. Bedömningen av handlingar bör ske så nära handlingens ursprung som möjligt där det finns bäst kunskap för att bedöma dess äkthet. Motsvarande synpunkt har lämnats av *Sveriges ambassad i Berlin* som ser svårigheter i förslaget om genomförande av identitetskontroll vid utlandsmyndigheterna på uppdrag av andra myndigheter i de fall då kontroll ska ske av utländska identitetshandlingar utfärdade i tredje land. Övriga remissinstanser har inte yttrat sig särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Ansvar för identitetskontrollen

Skatteverket är beslutande myndighet i ärende om samordningsnummer vilket också innebär ansvar för identitetskontroll och identitetsbedömning för att bedöma om förutsättningarna för tilldelning eller förnyelse är uppfyllda. Det är en förändring i förhållande till dagens ordning där rekviderande myndigheter ansvarar för bedömning av om den enskildes identitet är fastställd.

För den som ska styrka sin identitet krävs personlig inställelse för identitetskontroll. Undantag kan medges om det finns särskilda skäl. Att personen som omfattas av en begäran om tilldelning av samordningsnummer befinner sig i utlandet utgör dock inte särskilda skäl för att efterge kravet på personlig inställelse. Det är dock inte heller rimligt att begära att en person som annars inte befinner sig i landet ska inställa sig personligen för identitetskontroll hos Skatteverket. För att möjliggöra identitetskontroll i dessa situationen kan vissa svenska utlandsmyndigheter komma i fråga för att utföra identitetskontroll enligt lagen om samordningsnummer. Det närmare förfarandet regleras i förordning. Remissinstansernas synpunkter i denna del beaktas i samband med förordningsarbetet.

Personuppgiftsbehandling

Förslaget innebär att flera myndigheter kommer genomföra identitetskontroller i samband med tilldelning av samordningsnummer. Det innebär att fler myndigheter än Skatteverket kommer att behandla personuppgifter vid identitetskontrollerna.

Som ovan nämnts gäller 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. 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 (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (folkbokföringsdatabaslagen) och förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (folkbokföringsdatabasförordningen) som kompletterar regleringen.

För utrikesrepresentationen gäller förordningen (2006:275) om behandling av personuppgifter i utrikesförvaltningens konsulära verksamhet. Förordningen gäller för handläggning av konsulära ärenden och för den konsulära verksamhet i övrigt som avses i 3 kap. 14 och 15 §§ förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen. Förordningen är alltså inte avsedd att tillämpas vid utlandsmyndigheternas handläggning av sådana ärenden som regleras i t.ex. pass-, utlännings- eller medborgarskapslagstiftningen. För den behandling av personupp-

gifter som är nödvändig i de senare typerna av ärenden gäller EU:s dataskyddsförordning och den kompletterande dataskyddslagen och/eller annan särskild författning. Inte heller för den övriga passverksamheten finns någon särskild registerförfattning. I passärenden tillämpas EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagens bestämmelser om rättslig grund och undantag för när behandling av känsliga personuppgifter är tillåten.

Regeringens förslag innebär att passmyndigheterna ska utföra identitetskontroller enligt den föreslagna regleringen om samordningsnummer. För beskickningar och konsulat som fullgör uppgift som passmyndighet utom riket och som ska genomföra identitetskontroll även i vissa fall när en annan myndighet har begärt att ett samordningsnummer ska tilldelas, innebär detta en ny uppgift. Regeringen återkommer till regleringen av detta i det kommande förordningsarbetet. Därigenom kommer säkerställas att det finns rättslig grund för att myndigheterna ska få utföra föreslagna identitetskontroller.

I avsnitt 6.4 behandlas frågan om användning av biometriska uppgifter i handlingar vid identitetskontroll. Det är fråga om hantering av känsliga personuppgifter och för att säkerställa att hanteringen blir så säker som möjligt bör samma regler gälla för all personuppgiftshantering som kontrollen omfattar. Tillämpningsområdet för folkbokföringsdatabaslagen bör därför utökas till att omfatta även den personuppgiftsbehandling som utförs av passmyndigheterna i samband med identitetskontroll enligt lagen om samordningsnummer. En utförlig analys av den föreslagna personuppgiftsbehandlingens överensstämmelse med gällande dataskyddslagstiftning finns i avsnitt 6.4.2.

Personuppgiftsansvar

Enligt artikel 4.7 EU:s dataskyddsförordning avses med personuppgiftsansvarig, en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Det är den personuppgiftsansvarige som har ansvaret för att behandlingen av personuppgifter följer EU:s dataskyddsförordning. Förordningen innehåller också en rad konkreta skyldigheter för den personuppgiftsansvarige. Det handlar bl.a. om att lämna information till de registrerade, att föra ett register över behandlingar, att vidta lämpliga säkerhetsåtgärder, att anmäla personuppgiftsincidenter till tillsynsmyndigheten och att utse dataskyddsombud. Det är till den personuppgiftsansvarige som de registrerade ska vända sig om de exempelvis vill begära rättelse eller radering av personuppgifter.

EU:s dataskyddsförordning tillåter nationella bestämmelser som anger vilken eller vilka myndigheter som ska ha personuppgiftsansvaret för en viss behandling av personuppgifter. Sådana bestämmelser är vanliga i registerförfattningar och av 1 kap. 5 § folkbokföringsdatabaslagen framgår att Skatteverket är personuppgiftsansvarigt för den behandling av personuppgifter som myndigheten ska utföra. Med regeringens förslag kommer även andra myndigheter än Skatteverket att genomföra identitetskontroll vid tilldelning av samordningsnummer. Frågan om personuppgiftsansvar bör därför behandlas.

Som en allmän huvudregel kan anses gälla att den myndighet som utför och styr över en personuppgiftsbehandling också bör ansvara för behandlingen, om det inte finns skäl för något annat. Även om beslut om tilldelning av samordningsnummer i och för sig tillkommer Skatteverket ensamt, har Skatteverket ingen möjlighet att utöva kontroll och inflytande över övriga myndigheters personuppgiftsbehandling. Respektive myndighet bör därför ansvara för den personuppgiftsbehandling som myndigheten utför. Bestämmelsen om personuppgiftsansvar i folkbokföringsdatabaslagen bör därför ändras för att klargöra att varje myndighet som utgångspunkt är ansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför.

Lagförslag

Förslaget medför att det görs en ändring i 1 kap. 1 och 5 §§ folkbokföringsdatabaslagen.

8.2 Ändring av uppgift om identitet

Regeringens förslag: För den som redan tilldelats ett samordningsnummer och begär ändring av en uppgift om sin identitet gäller samma krav på styrkt identitet, personlig inställelse och kontroll av handlingar som föreslås föregå tilldelning av samordningsnummer för personer med styrkt identitet.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens förslag gäller dock det föreslagna identitetsnumret. Utredningens förslag har även en annan språklig utformning.

Remissinstanserna: *Transportstyrelsen* saknar resonemang och vägledning kring hur ett samordningsnummer med osäkra uppgifter ska kunna ändras till ett nummer med säkra uppgifter. *Skatteverket* påtar sig att för att öka spårbarheten är det viktigt att olika myndigheter använder samma personbeteckning på personer som vistas i Sverige. Förutsättningarna för det blir bättre om den som tilldelas ett samordningsnummer med ostyrkta (osäkra) identitetsuppgifter, inte tilldelas ett nytt nummer även om uppgiften om födelsetid skulle ändras i folkbokföringsdatabasen.

Skälen för regeringens förslag

Krav för att få ändra en registrerad uppgift om identiteten

I dagsläget saknas bestämmelser i folkbokföringslagen (1991:481) om förutsättningar för att få ändra en uppgift om identitet som har registrerats i folkbokföringsdatabasen. Detta såväl för den som är folkbokförd som för den som har tilldelats ett samordningsnummer. Frågan om vad som ska gälla när en person begär ändring av en uppgift har därför fått avgöras i praxis.

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande från 2019 (HFD 2019 ref. 9) tagit ställning till vilket beviskrav som ska gälla för ändring av identitetsuppgifter som är registrerade i folkbokföringen. Högsta

förvaltningsdomstolen konstaterade att det är den enskilde som begär att få registrerade uppgifter ändrade som har bevisbördan för att dessa är oriktiga och att de uppgifter som han eller hon i stället vill ha registrerade är riktiga. När det gäller beviskrav poängterade domstolen bl.a. vikten av att en person över tid uppträder under en och samma identitet vid kontakter med myndigheter och andra. Enligt domstolens mening är stabiliteten när det gäller registrerade identitetsuppgifter av så central betydelse att beviskravet för att ändra sådana uppgifter måste vara högt. Avvägningen mot intresset av att registrerade uppgifter är korrekta medför dock att beviskravet inte bör sättas så högt att det blir orimligt svårt att ändra en felaktig uppgift till en riktig. Detta innebär enligt Högsta förvaltningsdomstolen att den enskilde, för att få bifall till en begäran om ändring av registrerade identitetsuppgifter, måste presentera bevisning som innebär att det klart framgår att de nya uppgifterna är riktiga.

Beviskravet för att ändra registrerade identitetsuppgifter i folkbokföringen är högt och kan sägas motsvara Skatteverkets beviskrav att identitetsuppgifter som huvudregel ska vara styrkta för folkbokföring. Regeringen har i prop. Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen (2021/22:217) föreslagit att om en folkbokförd person vill ändra uppgift om sin identitet, ska Skatteverket ha möjlighet att kräva att han eller hon ska inställa sig personligen hos myndigheten och överlämna identitetshandlingar m.m. för kontroll på samma sätt som gäller vid anmälan om folkbokföring efter inflyttning från utlandet.

Samma höga krav ska som utgångspunkt gälla vid tilldelning av samordningsnummer. Även avseende samordningsnummer är det angeläget att uppgifterna som registreras är korrekta men också att en person över tid uppträder under en och samma identitet. Syftet med den stärkta identitetskontrollen är att stärka systemet med samordningsnummer och öka dess tilltro och användbarhet i samhället. Det är därför naturligt att den som önskar korrigera en uppgift om sin identitet i folkbokföringsdatabasen måste möta de höga krav på identitetskontroll som gäller för tilldelning av nummer. Vid en begäran om ändring av en uppgift om identiteten ska Skatteverket kräva att den enskilde inställer sig personligen och överlämnar pass, identitetskort och/eller uppehållstillståndskort för kontroll. På samma sätt som gäller vid tilldelning av samordningsnummer kan Skatteverket avstå från kravet på personlig inställelse om det finns särskilda skäl.

Krav på identitetskontroll med personlig inställelse gäller även den som har tilldelats samordningsnummer med antingen en sannolik eller osäker identitet och begär ändring av en uppgift om sin identitet. En individ som har tilldelats ett sådant samordningsnummer kan således inte på distans och med en kopia på identitetshandling begära ändring av en uppgift som registrerats om identiteten.

I den situationen att uppgift om födelsetid ändras gäller enligt dagens ordning att ett nytt samordningsnummer ska tilldelas. Som nämnts ovan i avsnitt 5.5 förs nuvarande bestämmelser om numrens utformning oförändrade över till den nya lagen om samordningsnummer. Något förslag som innebär avvikelse från dessa bestämmelser, såsom *Skatteverket* efterfrågar, har inte lämnats och kan inte beredas vidare av regeringen inom ramen för detta lagstiftningsarbete.

Ändring av uppgift om identiteten är styrkt, sannolik eller osäker i folkbokföringsdatabasen

Som framgår av avsnitt 9.1 nedan föreslår regeringen att samordningsnummer för den som har styrkt sin identitet ska registreras med uppgift ”styrkt identitet” i folkbokföringsdatabasen. Samordningsnummer för den som inte förmått styrka sin identitet men har gjort den sannolik ska registreras med uppgift ”sannolik identitet” och samordningsnummer när den enskildes identitet inte har kunnat kontrolleras ska registreras med uppgift ”osäker identitet”. Uppgift om identiteten lämnar information till mottagare av uppgifter från folkbokföringsdatabasen och det statliga personadressregistret, SPAR, om vilken identitetskontroll som har föregått nummertilldelningen. På samma sätt som gäller i dag föreslår regeringen en begränsning av vilka samordningsnummer som får behandlas i SPAR. Samordningsnummer med uppgift ”osäker identitet” kommer därför inte få behandlas i SPAR och får därmed fortsatt enbart en begränsad spridning i samhället.

Vilken uppgift om identiteten som har registrerats för nummer i folkbokföringsdatabasen påverkar således spridningen av numret och hur samhällsaktörer ställer sig till de uppgifter som registrerats. För en enskild som har behov av en identitetsbeteckning i Sverige är det därmed av stor betydelse vilken uppgift som har registrerats. Det bör därför finnas en möjlighet för den som har tilldelats ett samordningsnummer med uppgiften ”osäker identitet” eller ”sannolik identitet” registrerad att i efterhand inställa sig personligen för identitetskontroll och få uppgiften i folkbokföringsdatabasen ändrad. Den uppgift om identiteten som samordningsnumret har tilldelats i folkbokföringsdatabasen är också en typ av uppgift som den enskilde kan begära ändring av enligt den föreslagna bestämmelsen. Om den enskilde har ett intresse av att ändra den uppgift om identiteten som registrerats i folkbokföringsdatabasen är det rimligt att ställa krav på personlig inställelse och uppvisande av handlingar i original, på samma sätt som gäller vid tilldelning av samordningsnummer och begäran om ändring av en identitetsuppgift. På samma sätt som gäller när en enskild person lämnar in ansökan om tilldelningen eller förnyelse av samordningsnummer krävs att han eller hon har en sådan anknytning till Sverige att personen kan antas ha behov av en identitetsbeteckning.

Någon möjlighet att kunna ändra en uppgift om identiteten från ”osäker identitet” till ”sannolik identitet” genom att endast visa upp kopior av identitetshandlingar bör inte medges. Ett samordningsnummer får bara tilldelas för specifika ändamål när det råder osäkerhet om identiteten. Med anledning av att det för dessa nummer inte är möjligt att kontrollera identiteten på ett tillfredsställande sätt bör som ovan nämnts spridningen av numren begränsas. Även vid uppvisande av kopior av identitetshandlingar finns en osäkerhet som måste beaktas. Med anledning av risken för spridning av okontrollerade eller manipulerade uppgifter bör det inte vara tillräckligt att endast genom att visa upp en kopia av en identitetshandling ändra uppgift om identiteten från ”osäker identitet” till ”sannolik identitet” och därigenom möjliggöra att numret får behandlas i SPAR. Krav på identitetskontroll med personlig inställelse bör därför gälla i samtliga fall.

En annan situation är den att en person som inställt sig för personligt möte och uppvisar handlingar i original men av otillräcklig kvalitet eller standard för att kunna styrka identiteten. En person som t.ex. på grund av flykt eller annan godtagbar anledning saknar förmåga att få tag i identitetshandlingar av tillräcklig kvalitet och standard kan under vissa omständigheter ändå göra sin identitet sannolik och få samordningsnummer med denna uppgift om identiteten registrerad i folkbokföringsdatabasen. För detta krävs att en begäran om tilldelning eller ansökan om förnyelse av samordningsnummer lämnas av en myndighet eller annat organ. Genom att förnya samordningsnumret kan uppgiften i folkbokföringsdatabasen ändras från "osäker identitet" till "sannolik identitet". Detta gäller under förutsättning att den enskilde inställer sig personligen för identitetskontroll och uppvisar handlingar i original samt att Skatteverket inte finner anledning att ifrågasätta uppgifternas riktighet och handlingarna således är tillräckliga för att den enskilde ska ha gjort sin identitet sannolik.

Lagförslag

Förslaget tas in i 2 kap. 7 § den nya lagen om samordningsnummer.

9 Fler åtgärder för ett bättre system med samordningsnummer

9.1 Information om samordningsnummer

Regeringens förslag: Uppgift om att en persons identitet vid tilldelning och förnyelse av samordningsnummer är styrkt, sannolik eller osäker, ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen. Personadressregistret SPAR ska få innehålla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer och som har styrkt sin identitet eller gjort identiteten sannolik.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens förslag om att införa ett identitetsnummer innebär att uppgift om identitetsnummer ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen och i SPAR, att uppgift om samordningsnummer som tilldelats trots att identitetsuppgifterna inte styrkts ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen, men inte i SPAR, och att uppgift om huruvida en person som tilldelats samordningsnummer har styrkt sina identitetsuppgifter eller om de är osäkra, ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen. Förslag om att motsvarande uppgift ska få behandlas i SPAR lämnas inte. När det gäller samordningsnummer föreslår utredningen att numret bör markeras med "säkra uppgifter" eller "osäkra uppgifter".

Remissinstanserna: *Transportstyrelsen* och *Svenskar i Världen* tillstyrker förslaget. Även *Svenska Bankföreningen* är positiv till förslaget. *Polismyndigheten* framför att det är en förutsättning för att underlätta övriga myndigheters arbete med samordningsnummer att uppgifter om vilken nivå av samordningsnummer en person har tilldelats framgår av

Navet/SPAR. *Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner* efterlyser en närmare beskrivning av samordningsnumrets indelning av säkra eller osäkra uppgifter och vad det i praktiken innebär för den enskilde vad han eller hon har för markering.

Svensk försäkring påtalar att fler aktörer behöver få tillgång till de ostyrkta numren och föreslår att ta in även de ostyrkta numren i SPAR, men begränsa de aktörer som får tillgång till dem. Så sker redan i dag i fråga om de s.k. relationsuppgifterna enligt 8 § förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret. *Sveriges ambassad i London* föreslår, i syfte att identitetsnumret ska bli säkrare än samordningsnumret, att uppgift om relation till föräldrar registreras i folkbokföringsdatabasen för svenska medborgare. Det skulle också underlätta dels för de svenska medborgare som föds i utlandet, dels för de svenska myndigheter som kommer i kontakt med svenska medborgare med identitets- eller samordningsnummer. Det skulle också tillgodose färre fel i folkbokföringen.

Region Västernorrland framför att regionen inte får uppdaterad information när status kring samordningsnumret ändras, t.ex. namnbyte, byte av adressuppgifter m.m. utan aviseras endast utifrån uppgifter registrerade på personnummer samt att tillförlitligheten och användbarheten gällande samordningsnummer ökas ytterligare om hälso- och sjukvården också informeras när förändringar sker.

Skälen för regeringens förslag

Dagens reglering

Det kan med anledning av vad *Region Västernorrland* anfört om att regionen inte får uppdaterad information om ändrade uppgifter kring samordningsnummer finnas anledning att inledningsvis redogöra för distributionen av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Större delen av utlämnandet av uppgifter 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 person-

uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet). De aktörer som inte kan använda sig av Navet är i stället hänvisade till SPAR som redogörs för närmare nedan.

I folkbokföringsdatabasen får uppgifter behandlas om personer som är eller har varit folkbokförda här i landet, personer som har tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481) och personer som har tilldelats samordningsnummer. Detta framgår av 2 kap. 2 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, folkbokföringsdatabaslagen. I folkbokföringsdatabasen får därmed uppgifter behandlas om personer som har tilldelats personnummer eller samordningsnummer.

För de ändamål som anges i lagen får ett antal uppräknade uppgifter behandlas i databasen. 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 (2 kap. 3 § folkbokföringsdatabaslagen).

När det gäller det statliga personadressregistret, SPAR, får registret innehålla uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda i landet och personer som har tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen. SPAR får även innehålla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer, om det inte råder osäkerhet om personernas identitet. Detta framgår av 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret, SPAR-lagen. Vilka uppgifter som får anges i registret anges i en uttömmande uppräkning i samma bestämmelse. Uppgifterna hämtas från folkbokföringsdatabasen eller beskattningsdatabasen, 5 § SPAR-lagen.

Samordningsnummer i folkbokföringsdatabasen

Samordningsnummer kommer med de föreslagna ändringarna att förekomma i tre nivåer. Som regeringen redan konstaterat är utgångspunkten att de olika nivåerna av samordningsnummer ska särskiljas på ett tydligt sätt så att mottagare av uppgifter från folkbokföringsdatabasen får information om vilken kontroll som föregått tilldelningen och med vilket mått av säkerhet registrerade uppgifter stämmer överens med verkliga förhållanden. På så sätt kan mottagarna själva avgöra om de i sin verksamhet behöver vidta ytterligare åtgärder för att kontrollera de uppgifter som angivits. Aktörer får således ett bättre underlag för beslut och åtgärder.

Den säkraste nivån kommer att tilldelas efter en fullgod identitetskontroll som resulterat i att identiteten styrkts. Identitetskontrollen kommer att motsvara den som gäller för folkbokföring efter inflyttning till landet och således utgöra ett säkert nummer. Dessa samordningsnummer bör registreras i folkbokföringsdatabasen på ett sådant sätt att de tydligt kan särskiljas från osäkrare nummer. Liksom gäller i dag bör informationen utgöra en helhetsbedömning av vilken säkerhet som råder kring den enskildes identitet. Begreppet styrkt identitet kan antas vara ett sådant begrepp som ger tydlig information om vilken kontroll som föregått tilldelningen av numren och med vilket mått av säkerhet numret kan

användas i mottagarens verksamhet. Samordningsnummer som föregåtts av en fullgod identitetskontroll och styrkt identitet bör därför registreras med uppgift ”styrkt identitet” i folkbokföringsdatabasen.

Mellannivån av samordningsnummer kommer i de flesta fall att handla om när förutsättningar för personlig inställelse inte funnits och identitetskontrollen därför har bestått av t.ex. granskning av inskickade kopior av identitetshandlingar. Eftersom identitetshandlingar inte har uppvisats i original och man heller inte kan utgå ifrån att uppgifterna har kunnat verifieras mot utfärdaren av identitetshandlingen, kan uppgifterna inte betraktas som styrkta. Om det inte finns skäl att ifrågasätta uppgifterna eller kopian som presenteras kan uppgifterna ändå anses ha gjorts sannolika. Uppgifterna har i dessa fall inte på något säkert sätt kunnat knytas till en viss fysisk person. Begreppet sannolik är ett vanligt förekommande beviskrav inom förvaltningsrätten. Det är även ett vanligt begrepp i allmänt språkbruk varför även privata aktörer kan antas få en tydlig uppfattning om att registreringen har föregåtts av en begränsad kontroll av uppgifterna. Mellannivån av samordningsnummer bör därför registreras med uppgift ”sannolik identitet” i folkbokföringsdatabasen.

Den lägsta nivån av samordningsnummer avser sådana nummer som tilldelats med stöd av 2 kap. 6 § lagen om samordningsnummer, när identiteten inte har kunnat styrkas eller göras sannolik. Även uppgifter om personer som har tilldelats sådant nummer bör, för att numret ska kunna bidra till ökad spårbarhet, lagras i folkbokföringsdatabasen och kunna spridas till andra myndigheter, kommuner och regioner på samma sätt som andra samordningsnummer. Ett sådant nummer bör registreras med uppgift ”osäker identitet” i folkbokföringsdatabasen för att tydligt informera mottagaren att här har ingen eller mycket begränsad kontroll av identiteten kunnat göras.

Information om personens identitet har styrkts, gjorts sannolik eller är osäker måste kunna lagras i folkbokföringsdatabasen och bör alltid aviseras tillsammans med ett samordningsnummer för att förslaget ska få avsett genomslag i samhället. I dag aviserar Skatteverket alltid information om den eller de uppgifter som beställts om en person med samordningsnummer är styrkta eller inte. Detta markeras i aviseringen med ett ”J” för respektive uppgift om t.ex. namn eller medborgarskap. Det aviseras däremot ingen helhetsbedömning av om uppgifterna om en person med samordningsnummer är styrkta. Det har visat sig att endast ett fåtal myndigheter tar emot och behandlar dessa detaljerade uppgifter. Många myndigheter gör i stället ingen skillnad alls på olika samordningsnummer. Informationen som aviseras bör därför förenklas för att fler myndigheter på ett enklare sätt ska kunna ta del av den. Genom avisering av en helhetsbedömning om identiteten är styrkt, sannolik eller osäker blir informationen mer lättillgänglig och enklare att förstå än när uppgifter om varje enskild uppgift aviseras. Det kan också antas att det blir lättare att anpassa mottagande myndighets system för att hantera en samlad helhetsbedömning av identitetsuppgifterna än separat information för varje enskild personuppgift. För att förslaget ska få fullt genomslag är det viktigt att de aktörer som tar emot information från folkbokföringsdatabasen också skapar möjligheter för att ta del av uppgifter om identiteten är styrkt, sannolik eller osäker.

Samordningsnummer i SPAR

Samordningsnummer som tilldelats efter att den enskilde styrkt sin identitet bör få behandlas i SPAR. Samordningsnummer som tilldelas efter att den enskildes identitet har gjorts sannolik kommer i praktiken att motsvara dagens styrkta samordningsnummer som får behandlas i SPAR. Utredningen har inte föreslagit någon begränsning av de nummer som i dag får behandlas i SPAR och inte heller regeringen anser att en sådan begränsning bör införas. Även samordningsnummer som tilldelats efter att den enskildes identitet är sannolik bör därför få behandlas i SPAR.

Så som redan nämnts är det centralt att mottagare av uppgifter från folkbokföringsdatabasen får information om vilken kontroll som föregått tilldelningen och med vilket mått av säkerhet registrerade uppgifter stämmer överens med verkliga förhållanden. Detsamma gäller mottagare av uppgifter från SPAR. Eftersom det med dagens ordning endast behandlas en nivå av samordningsnummer i SPAR saknas stöd för att i registret få behandla uppgift om den enskildes identitet är styrkt eller sannolik i samband med samordningsnummer. En sådan bestämmelse har heller inte föreslagits av utredningen som i stället föreslog att uppgift om identitetsnummer ska få behandlas i SPAR. Eftersom regeringen bedömt att ett nytt identitetsnummer inte bör föreslås medför bedömningen att förslaget avseende vilka uppgifter som får behandlas i SPAR måste kompletteras. Regeringen föreslår därför att det i SPAR, i likhet med vad som gäller i folkbokföringsdatabasen, får anges uppgift om den enskildes identitet är styrkt eller sannolik i ärenden om tilldelning eller förnyelse av samordningsnummer. Regeringens förslag om samordningsnummer i tre nivåer innebär att samordningsnummer efter styrkt identitet respektive sannolik identitet motsvarar utredningens förslag om identitetsnummer och samordningsnummer med styrkta uppgifter. Regeringens förslag om vilka nummer som ska få behandlas i SPAR överensstämmer därför i sak med utredningens. Bestämmelsens utformning motsvarar den som återfinns i folkbokföringsdatabaslagen.

De samordningsnummer som tilldelats med stöd av 2 kap. 8 § lagen om samordningsnummer är mycket osäkra. För att begränsa spridningen av sådana nummer i samhället har utredningen föreslagit att sådana samordningsnummer inte heller i fortsättningen ska ingå i SPAR. Regeringen delar utredningens bedömning och anser inte, såsom *Svensk försäkring* föreslagit, att dessa nummer får behandlas i SPAR, även med den begränsning som Svensk försäkring föreslår.

Sammanfattning

Indelningen av samordningsnummer i tre nivåer innebär att det med varje nummer följer en uppgift om identiteten som utgör en helhetsbedömning av om den enskildes identitet är styrkt, sannolik eller osäker. Uppgiften förhåller sig till den bedömning som gjordes när numret tilldelades eller senast förnyades. På så sätt kommer uppgifterna och bedömningen av den enskildes identitet att vara uppdaterad i folkbokföringsdatabasen. Samtliga tre nivåer med uppgift om styrkt, sannolik eller osäker identitet föreslås få behandlas i folkbokföringsdatabasen medan endast samordningsnummer där identiteten är styrkt eller sannolik får behandlas i SPAR.

Registrerad uppgift om identiteten utgör information till mottagaren som hämtar uppgifter från registren. Uppgifterna från registren utgör underlag för beslut och åtgärder inom respektive aktörs verksamhet. Det är således upp till varje aktör att förhålla sig till den information som lämnas. Vilken praktisk betydelse uppgiften får för den enskilde kommer därmed att bero på vilken verksamhet som använder numret. Eftersom det är upp till respektive aktör att besluta hur informationen från registren används är det inte möjligt eller lämpligt att här lämna någon närmare beskrivning av vilka åtgärder som olika verksamheter kommer vidta med anledning av registrerad uppgift. Samordningsnummer med uppgift ”osäker identitet” föreslås inte kunna behandlas i SPAR. Privata aktörer som mottar uppgifter från SPAR kommer således inte kunna hämta uppgifter om en person som innehar ett sådant nummer.

Sveriges ambassad i London föreslår att ytterligare uppgifter om en persons familj bör registreras i folkbokföringsdatabasen. Något sådant förslag har inte lämnats av utredningen och behandlas därför inte vidare av regeringen.

Lagförslag

Förslagen föranleder ändringar i 2 kap. 2 § folkbokföringsdatabaslagen, 2 kap. 3 § lagen (2022:000) om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och i 4 och 5 §§ SPAR-lagen.

9.2 Vilandeförklaring och förnyelse av personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring samt behandling av uppgift om när en person har avlidit

Regeringens förslag: Personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring ska kunna förnyas och förklaras vilande under samma förutsättningar som samordningsnummer. Anmälan eller ansökan om förnyelse får dock inte lämnas in av den enskilde själv utan endast av sådan myndighet eller annat organ som kan begära ett samordningsnummer.

Uppgift om vilandeförklaring av ett personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring liksom tidpunkt för när en person med ett sådant nummer har avlidit ska kunna behandlas i folkbokföringsdatabasen på samma sätt som gäller för samordningsnummer. Uppgift om tidpunkt för när en person har avlidit ska även kunna behandlas i folkbokföringsdatabasen för den som tilldelats ett personnummer trots att han eller hon är undantagen från folkbokföring och tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat.

I den nya lagen tas in en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om förnyelse av samordningsnummer och personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens förslag gäller även identitetsnummer. Utredningen föreslår också en annan utformning av bestämmelsen om att uppgift att en person har avlidit får behandlas i folkbokföringsdatabasen. Utredningen saknar förslag om att punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska upphävas.

Remissinstanserna: *Skatteverket* är positiv till förslaget och framför att en stor del av de drygt 500 000 nummer som har tilldelats och för närvarande behandlas i folkbokföringsdatabasen kommer att kunna vilandeförklaras.

Skälen för regeringens förslag

Förnyelse och vilandeförklaring av personnummer som tilldelats före år 2000

Innan samordningsnumret infördes år 2000 fanns det möjlighet att tilldela personnummer även till personer utan samband med folkbokföring. Sådana personnummer, s.k. TP-nummer (tilldelat personnummer), tilldelades t.ex. för registrering i skatteregister, körkortsregister, sjömansregister, register hos allmän försäkringskassa samt för utfärdande av pass och registrering i passregister. Vid utgången av år 1999 hade omkring 511 000 personer tilldelats TP-nummer.

Sådana nummer får alltså behandlas i folkbokföringsdatabasen. Detta framgår av p. 2 i övergångsbestämmelserna till lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, folkbokföringsdatabaslagen som i sin tur hänvisar till p. 2 i övergångsbestämmelserna till lagen (1997:997) om ändring i lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister. Av denna bestämmelse framgår att 5 och 7 §§ i deras lydelse före ikraftträdandet den 1 januari 2000 fortfarande ska gälla i fråga om dessa nummer. Numren får dock inte behandlas i det statliga personadressregistret, SPAR.

Drygt 500 000 TP-nummer har alltså tilldelats och behandlas alltså i folkbokföringsdatabasen. Det kan antas att en del av dessa nummer fortfarande används och att behov av dem finns för flera år framöver, t.ex. när det gäller svenska medborgare som inte varit folkbokförda i Sverige och tilldelats detta nummer vid utfärdande av pass. Där det finns ett fortsatt behov av numret ska det även fortsättningsvis kunna användas. Regeringen delar dock utredningens slutsats att det kan antas att behov av numret saknas i en mycket stor andel av fallen. Många personer som tilldelats numren kan dessutom antas ha avlidit utan att information om detta har kommit Skatteverket tillhanda. Det är därför angeläget att de TP-nummer som inte längre används kan sorteras ut ur folkbokföringsdatabasen. Numren har tilldelats i situationer där det enligt senare regler i stället skulle ha tilldelats samordningsnummer. Det är mot den bakgrunden rimligt att TP-numren omfattas av samma regler om vilandeförklaring och förnyelse som gäller för samordningsnummer. Detta bör framgå av en bestämmelse i lagen om samordningsnummer.

När det gäller frågan om vilka aktörer som ska kunna begära förnyelse av numret gör regeringen följande bedömning. Eftersom uppgifter om numret inte får behandlas i SPAR, bl.a. med anledning av att uppgift om

att den enskildes identitet är fastställd inte behandlas i folkbokföringsdatabasen, kan det antas att den enskildes behov av numret som en identitetsbeteckning i Sverige är begränsat. Behovet kan i stället anses finnas inom den verksamhet för vilken numret tilldelades, t.ex. passändamål. Numren är på väg att fasas ut och när det finns behov av en identitetsbeteckning för den som inte är folkbokförd ska i stället samordningsnummer användas. Ett samordningsnummer är till större nytta för den som behöver en identitetsbeteckning i Sverige eftersom numret behandlas i SPAR och information om att den enskildes identitet är styrkt får behandlas tillsammans med numret. Vidare saknas regler om tilldelning av TP-nummer vilket innebär att det inte kan ställas krav på identitetskontroll för att förnya numret. I stället är det upp till den myndighet eller annat organ som begär förnyelse att bedöma om personens identitet är säkerställd på sådant sätt att numret fortsatt är lämpligt att använda. Mot denna bakgrund instämmer regeringen i utredningens förslag att det är rimligt att endast en sådan myndighet eller annat organ som kan begära samordningsnummer kan anmäla om förnyelse av TP-nummer om myndigheten eller organet har fortsatt behov av numret i sin verksamhet.

För att vilandeförklaring av TP-nummer ska få någon effekt måste uppgift om detta kunna behandlas i folkbokföringsdatabasen på samma sätt som för samordningsnummer, på så sätt som utredningen föreslagit.

Skatteverket bör få registrera uppgift om när en person har avlidit

Utredningen har även föreslagit att uppgift om att en person med personnummer som tilldelats före år 2000 i samband med folkbokföring har avlidit ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen. I den numera upphävda lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister i dess lydelse före den 1 januari 2000 finns stöd för att avregistrera TP-nummer i händelse av bl.a. dödsfall. Med hänsyn till att TP-nummer med regeringens förslag ska kunna förklaras vilande på samma sätt som samordningsnummer och inte avregistreras samt för att tydliggöra gällande rätt bör det införas ett uttryckligt stöd för att uppgift om att en person med ett TP-nummer har avlidit också ska kunna behandlas i folkbokföringsdatabasen, på samma sätt som gäller för samordningsnummer. I och med denna ändring anser regeringen att de tidigare bestämmelserna bör upphöra att gälla. Till skillnad från utredningen föreslår därför regeringen att punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen, som hänvisar till sedan länge upphävda bestämmelser, ska upphöra att gälla. Genom ändringen upphävs då även tidigare bestämmelse som anger att TP-nummer får avregistreras vid dödsfall. Stödet för att få behandla uppgifter om personer som har tilldelats numren föreslås fortsättningsvis regleras i 2 kap. folkbokföringsdatabaslagen.

Utredningens förslag till utformning av bestämmelsen om att uppgift om när en person har avlidit ska få behandlas i folkbokföringsdatabaslagen, innebär att samtliga personer som har en identitetsbeteckning registrerad i folkbokföringsdatabaslagen omfattas. För personer som är eller har varit folkbokförda finns stöd för att behandla denna uppgift i punkt 13. För att undvika dubbelreglering avseende dessa individer bör den föreslagna bestämmelsen begränsas till att avse personer med samordningsnummer

eller personnummer och som inte är eller har varit folkbokförda. Genom en sådan utformning omfattas personer med samordningsnummer, personer med TP-nummer och personer som tilldelats personnummer med stöd av 18 b § folkbokföringslagen (1991:481).

Rätt att meddela föreskrifter

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av s.k. restkompetensen i 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om förnyelse av samordningsnummer. Den bestämmelse som upplyser om detta i nuvarande 18 f § folkbokföringslagen, och som med regeringens förslag uppställs i 3 kap. 5 § lagen om samordningsnummer, bör även omfatta förnyelse av personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring.

I avsnitt 5.5 ovan har regeringen föreslagit att en upplysningsbestämmelse om rätten att meddela ytterligare föreskrifter om förnyelse av samordningsnummer. Bestämmelsen utformas så att denna rätt även avser personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring.

Lagförslag

Förslaget tas in i 3 kap. 4 § den nya lagen om samordningsnummer. Förslaget medför också ändring av 2 kap. 2 och 3 §§ folkbokföringsdatabaslagen samt att punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna upphör att gälla.

9.3 Personuppgiftsbehandling

Regeringens bedömning: Den behandling av personuppgifter som förslagen om samordningsnummer, personnummer som tilldelats före år 2000 utan samband med folkbokföring respektive personnummer som tilldelats personer som omfattas av immunitet och privilegier ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen. Bortsett från de ändringar som föreslås i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och lagen om det statliga personadressregistret är den befintliga regleringen på personuppgiftsområdet tillräcklig för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske med anledning av förslagen.

Utredningen har inte gjort någon bedömning av om förslagen är förenliga med EU:s dataskyddsförordning och övrig reglering på dataskyddsområdet.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig i frågan.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens förslag om att samordningsnummer ska kunna tilldelas i tre nivåer beroende av vilken identitetskontroll som föregått tilldelningen innebär också ett behov av att i folkbokföringsdatabasen behandla uppgift om den enskildes identitet har styrkts, gjorts sannolik eller är osäker. Genom att denna uppgift behandlas och aviseras via Navet ges tydlig information till mottagare av uppgifterna

om vilken kontroll av identiteten som har utförts av behörig myndighet vid tilldelning eller förnyelse av samordningsnummer. På så sätt får mottagarna nödvändig information av betydelse för om numret kan användas på ett säkert sätt i verksamheten utan att ytterligare åtgärder behöver vidtas.

På samma sätt som gäller idag ska de samordningsnummer som tilldelats trots att identiteten är osäker inte få behandlas i det statliga personadressregistret, SPAR. Regeringens förslag om samordningsnummer i tre nivåer innebär att samordningsnummer efter styrkt respektive sannolik identitet får behandlas i SPAR. Det finns därför behov av att, på motsvarande sätt som i folkbokföringsdatabasen, behandla uppgift om den enskilde har styrkt eller gjort sin identitet sannolik inför tilldelning eller förnyelse av samordningsnummer. Genom att denna uppgift behandlas och aviseras till de aktörer som prenumererar på uppgifter via SPAR ges även privata aktörer information om vilken kontroll av identiteten som föregått tilldelning eller förnyelse av samordningsnummer.

Regeringen föreslår vidare att ett personnummer som tilldelats före år 2000 utan samband med folkbokföring (TP-nummer) och där personen inte heller senare har folkbokförts, ska förklaras vilande på samma sätt som gäller för samordningsnummer om inte någon anmälan om förnyelse har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år numret anses tilldelat eller senast förnyades. Förslaget innebär att det finns ett behov av att i folkbokföringsdatabasen behandla uppgift om när numret anses tilldelats. Genom att denna uppgift behandlas och aviseras via Navet möjliggörs för de mottagare av uppgifterna som också är behöriga att anmäla förnyelse att, inom fem år från att numret anses tilldelats, anmäla förnyelse av numret hos Skatteverket. Även för andra myndigheter som kommer i kontakt med ett sådant personnummer kan det enligt regeringens mening vara betydelsefullt att känna till när numret senast förnyades. För ett nummer som redan har förnyats kommer en anmälan om förnyelse att behöva göras på nytt före utgången av det femte kalenderåret efter det år numret senast förnyades. I annat fall kommer numret att bli vilandeförklarat. Det kommer därför inte vara tillräckligt att myndigheterna endast känner till när numret anses tilldelat. Även uppgift om när ett TP-nummer kan komma att förklaras vilande behöver därför få behandlas i folkbokföringsdatabasen så att det kan aviseras via Navet. Det preliminära datumet för när ett sådant nummer ska förklaras vilande kommer att ta hänsyn till om ett nummer redan har förnyats. På detta sätt minskar den administrativa belastningen och myndigheterna kan enkelt veta när de behöver anmäla förnyelse för att inte numrets status ska ändras.

Skatteverket ska förklara ett TP-nummer vilande om inte någon anmälan om förnyelse har kommit in inom den angivna tiden eller om det finns andra skäl för det. Uppgift om att ett nummer har förklarats vilande behöver därför också kunna behandlas i folkbokföringsdatabasen. Det kan finnas ett behov av att myndigheter får kännedom om ett nummer har förklarats vilande på grund av den föreslagna femårsregeln eller på grund av att det finns andra skäl för det. Dessa andra skäl kan innehålla mycket integritetskänsliga uppgifter och regleringen bör enbart ge rätt att i folkbokföringsdatabasen, på samma sätt som gäller för samordningsnummer, behandla uppgift om vilandeförklaring på grund av att anmälan

inte har kommit in i rätt tid eller att numret har vilandeförklarats av annat skäl.

Regeringen föreslår också att uppgift om att en person med TP-nummer och som inte är eller har varit folkbokförd har avlidit ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen. Detsamma gäller för en person som har tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481) och denna uppgift ska få behandlas i både folkbokföringsdatabasen och i SPAR. Den registrering som görs i folkbokföringsdatabasen om detta motsvarar den som görs när en folkbokförd person avregistreras till följd av att personen avlidit.

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 uppgift om den enskildes identitet är styrkt, sannolik eller osäker vid tilldelning eller förnyelse av samordningsnummer kommer att författningsregleras och blir då en rättslig förpliktelse för Skatteverket. Detsamma gäller för förslaget om att TP-nummer kan förnyas och förklaras vilande. Det allmänna intresset av Skatteverkets behandling är att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen 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 den nya lagen om samordningsnummer på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning och de närmare ändamålen för behandlingen är fastställda i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet samt i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret.

Av artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning 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 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. I fråga om TP-nummer syftar förslagen till att uppgifterna som registreras i folkbokföringsdatabasen ska hållas uppdaterade och aktuella. Förslagen kan leda till ett visst ökat utbyte av uppgifter i syfte att ge en mer samlad och korrekt bild av identitetsbeteckningarna och de uppgifter som är kopplade till numren. 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 nummer 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. Denna integritetsanalys leder regeringen till den sammantagna bedömningen att de förändringar som föreslås för systemet med samordningsnummer, TP-nummer och personnummer som tilldelats enligt 18 b § folkbokföringslagen 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 en identitetsbeteckning. 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 TP-nummer kan komma att förklaras vilande liksom att numret har förklarats vilande på grund av att en anmälan om förnyelse inte har kommit in i rätt tid eller på grund av att det finns andra skäl för vilandeförklaringen föreslår regeringen ovan i avsnitt 9.2 att ett tillägg ska göras i nämnda paragraf i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Med regeringens förslag ovan i avsnitt 9.2. ska även ett tillägg göras för att möjliggöra behandling av uppgift om tidpunkt för när en person med TP-nummer som inte är eller har varit folkbokförd respektive personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen har avlidit.

De uppgifter som kommer att behandlas enligt förslagen 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 i artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning. 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 respektive lagen om det statliga personadressregistret 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.

10 Underrättelser om oriktiga eller ofullständiga uppgifter

10.1 Det införs en underrättelseskyldighet avseende personer med samordningsnummer

Regeringens förslag: Det införs en skyldighet för samtliga myndigheter att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringsdatabasen om en person med ett samordningsnummer 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.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker eller har inte haft något att invända mot förslaget, däribland *Åklagarmyndigheten* som dock efterfrågar förtydligande om när uppgiften ska lämnas eller när en prövning om det finns särskilda skäl emot ett lämnande ska göras samt om när det kan föreligga särskilda skäl att underlåta att lämna underrättelse och typexempel angående vad som kan utgöra en sådan situation. Ett sådant förtydligande efterfrågas även av *Ekobrottsmyndigheten*. *Region Skåne* anser det måste klargöras hur myndigheterna ska kunna detektera oegentligheter och på vilket sätt dessa ska rapporteras.

Region Stockholm anser att den utvidgade underrättelseskyldigheten inte ska gälla vid enskildas kontakter med hälso- och sjukvården eftersom den kan ha en inskränkande verkan på vissa personers benägenhet att söka vård. Personer med samordningsnummer befinner sig ofta i en mer utsatt situation än folkbokförda personer och informationen som överlämnas till Skatteverket kan komma att läggas till grund för åtgärder som har negativa konsekvenser för den enskilde. Regionen efterfrågar en närmare precisering av undantagsbestämmelsen, inklusive vilka särskilt utsatta förhållanden som kan utgöra grund för avsteg från underrättelseskyldigheten. Även *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* ställer sig tveksam till förslaget och efterfrågar förtydligande avseende hur bestämmelsen är tänkt att tillämpas inom hälso- och sjukvårds- respektive omsorgsområdet. SKR framför vidare att det inte är helt utrett om en underrättelse utgör socialtjänst eller hälso- och sjukvård i offentlighets- och sekretesslagens mening, vilket skapar osäkerhet om underrättelsen omfattas av den sekretess som gäller inom respektive område. *Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner* anser att förslaget bör förtydligas och att det bör göras en konsekvensanalys angående den enskildes

påverkan. Förslaget innebär vidare att mer ansvar läggs på enskilda handläggare på myndigheter, vilka har olika kompetens av identitetsuppgifter. Det finns en risk att förtroendet för myndigheter kommer att minska och att det kommer skapa en tydlig intressekonflikt mellan myndigheter och enskilda.

Förvaltningsrätten i Stockholm anser att de relevanta delarna av domstolarnas verksamhet uttryckligen bör undantas i lagtext samt att det bör förtydligas, antingen genom en justering i lagtexten eller i förarbetena, att förslaget även omfattar domstolarna, jmf. 1 kap. 8 § regeringsformen. *Malmö kommun* är positiv till förslaget och anser att underrättelseskylldigheten bör breddas till att gälla statliga och kommunala myndigheter samt att vilka myndigheter som avses bör tydliggöras genom att skrivas ut i klartext. *Skatteverket* är positivt till förslaget och uppger att det bör belysas hur den föreslagna underrättelseskylldigheten förhåller sig till förslaget om en skyldighet för personer med identitetsnummer eller samordningsnummer att anmäla ändringar av sin kontaktadress till Skatteverket eftersom motstridiga uppgifter kan komma in till Skatteverket genom dessa två vägar och det behöver då utredas vilken uppgift om kontaktadress som ska registreras. Skatteverket anser vidare att det behöver belysas om Skatteverket kan ta bort en uppgift om kontaktadress, t.ex. efter underrättelse från en annan myndighet att uppgiften är felaktig, utan att ersätta uppgiften med en ny adress. Det bör också föras ett resonemang kring hanteringen av kontaktadresser för vilande identitets- och samordningsnummer. De enskildas anmälnings-skyldighet gäller inte om numret är vilande men underrättelser från andra myndigheter om felaktiga kontaktadresser kan tänkas inkomma även för vilande nummer.

Skälen för regeringens förslag

Underrättelseskylldighet avseende folkbokföringsuppgifter

Skyldigheten att underrätta om misstänkta fel i folkbokföringen utökades den 18 juni 2021 och regleras numera i 32 c § folkbokföringslagen (1991:481). I förarbetena till bestämmelsen redogörs för de risker som är förknippade med en bristfällig folkbokföring och som har belysts i flera olika sammanhang. Flera åtgärder har införts som syftar till att förbättra kvaliteten i folkbokföringen, såsom t.ex. återinförandet av folkbokföringsbrottet, möjligheten att avregistrera falska identiteter från folkbokföringen och göra kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning. I förarbetena framförs dock att Skatteverket har 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 ansågs det angeläget att skapa bättre förutsättningar för Skatteverket att utreda och korrigera fel i folkbokföringen (se prop. 2020/21:160 s. 23-41).

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 framförde regeringen att det är rimligt att kräva att mottagarna av uppgifterna för sin del har en skyldighet att

återrappportera eventuella felaktigheter i folkbokföringen samt att en sådan skyldighet redan finns för mottagare av uppgifter från det statliga personadressregistret, SPAR (nämnda prop. s. 31).

Skyldigheten att underrätta Skatteverket gäller samtliga myndigheter, såväl statliga som kommunala, om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen om en person som är eller har varit folkbokförd är oriktig eller ofullständig. Underrättelseskyldigheten gäller alltså inte bara adress utan tar sikte på alla sådana uppgifter som anges i 2 kap. 3 § första stycket lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, folkbokföringsdatabaslagen. Det innebär att en underrättelse, utöver uppgift om adress, kan avse t.ex. namn, födelsetid, födelseort, medborgarskap och civilstånd. Det är 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 om uppgifterna är oriktiga.

En underrättelse behöver inte lämnas om särskilda skäl talar mot det. Underrättelseskyldigheten gäller heller inte för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet eller i fråga om uppgifter som omfattas av statistiksekretess (24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Det finns behov av en underrättelseskyldighet även avseende uppgift om personer med samordningsnummer

Uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen är en gemensam resurs för hela samhället och de uppgifter som samlas in i folkbokföringsverksamheten är till för hela samhällets behov. Intresset av korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen väger tungt och innebär för de allra flesta myndigheter som berörs att de också får bättre förutsättningar att utföra sina uppdrag. Även uppgifter om personer som tilldelats samordningsnummer lagras i folkbokföringsdatabasen och sprids till andra aktörer i samhället. När det gäller samordningsnummer har det funnits en stor kunskapsbrist kring vad numret innefattar och vilka uppgifter som kontrollerats av myndigheterna innan tilldelning sker. Regeringen föreslår flera åtgärder för att stärka systemet med samordningsnummer, särskilt i fråga om identitetskontroll som föregår nummertilldelning och vid förnyelse av samordningsnummer. Att uppgifterna som registreras hålls uppdaterade och aktuella är en annan viktig del för att uppnå syftet att stärka tilltron till numret och därmed dess användbarhet i samhället. Bestämmelser om förnyelse och vilandeförklaring är en viktig del för att hålla uppgifterna i folkbokföringsdatabasen uppdaterade. Förnyelse krävs emellertid endast vart femte år. Precis som gäller för personer som är eller har varit folkbokförda är Skatteverket i stor utsträckning beroende av att enskilda och andra aktörer anmäler förhållanden som är av betydelse. När det gäller enskilda har personer med samordningsnummer som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen en skyldighet att anmäla ändring av adressen till Skatteverket. Någon underrättelseskyldighet för myndigheter avseende uppgifter om personer med samordningsnummer som motsvarar den som

finns för uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda finns dock inte i dagsläget.

De skäl som anförts vid införandet av underrättelseskyldigheten för personer som är eller har varit folkbokförda gör sig i många hänseenden även gällande för personer som tilldelats samordningsnummer (se prop. 2020/21:160 s. 23-41). Om uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är felaktiga kan dessa få stor påverkan i samhället när de sprids via SPAR och Navet och tilltron till samordningsnummer som en identitetsbeteckning – även i de fall en person har styrkt sin identitet – påverkas. För att samordningsnumren ska bli säkrare och användbara på avsett sätt är det en förutsättning att folkbokföringsdatabasen innehåller korrekta uppgifter. Aktörer som på olika sätt hämtar information från folkbokföringsdatabasen måste kunna lita på att uppgifterna som registreras där är korrekta och aktuella. Dessa åtgärder bedöms bidra till att samordningsnummer blir mer tillförlitliga och användbara vilket i hög grad kommer att gynna enskilda med samordningsnummer som har ett behov av en fungerande identitetsbeteckning i Sverige.

För att uppgifterna som registrerats om en person som tilldelats samordningsnummer i så stor utsträckning som möjligt ska återspegla verkliga förhållanden är det viktigt att den information som finns om felaktigheter i folkbokföringsdatabasen kommer till Skatteverkets kännedom. Uppgifter om t.ex. identitet och adress avseende personer som har samordningsnummer kommer att finnas och behandlas hos många andra myndigheter. Ibland kommer dessa att avvika från de uppgifter som finns registrerade i folkbokföringsdatabasen. I avsaknad av underrättelseskyldighet kommer denna information inte alltid att lämnas till Skatteverket.

Underrättelseskyldigheten ska gälla samtliga samordningsnummer

Information som kopplas till ett samordningsnummer är i dagsläget av naturliga skäl ofta osäkrare än för dem som folkbokförts. Informationen för vissa nummer kommer även i fortsättningen att vara osäkrare än den som finns kopplad till ett samordningsnummer med styrkt identitet eller personnummer. Det finns en inneboende osäkerhet i ett samordningsnummer som tilldelas utan att identiteten är styrkt. Även uppgifterna som sådana kan vara osäkra eller ofullständiga redan i samband med tilldelningen (se 2 kap. 6 § lagen om samordningsnummer). Det kan därför antas att det kommer att vara betydligt vanligare att uppgifter kopplade till ett sådant samordningsnummer är oriktiga eller ofullständiga.

Skälen för underrättelseskyldighet gör sig dock gällande avseende samtliga tre nivåer av samordningsnummer. Folkbokföringsdatabasen bör inte i något fall innehålla uppgifter som kan konstateras vara felaktiga. Den ökade administrativa börda det kommer att medföra för Skatteverket och andra myndigheter uppvägs av fördelarna med att få mer korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Förutom att tilltron till registrerade uppgifter stärks, vilket bidrar till att öka samordningsnumrens användbarhet, kan det också ytterligare minska risken för missbruk av samordningsnummer.

På samma sätt som anförts när det gäller underrättelseskyldigheten för personer som är eller har varit folkbokförda medför underrättelse-

skyldigheten inte en skyldighet för andra myndigheter att utreda och efterforska korrekta uppgifter. *Region Skåne* anser det måste klargöras hur myndigheterna ska kunna detektera oegentligheter och på vilket sätt dessa ska rapporteras. Underrättelseskyldigheten medför att myndigheter, när de i sin verksamhet och hantering av ett ärende konstaterar att en registrerad uppgift inte stämmer överens med verkliga förhållanden, underrättar Skatteverket om detta. Det är sedan upp till Skatteverket att bedriva den utredning som är nödvändig för att fastställa de rätta förhållandena. Detsamma gäller när flera olika uppgifter inkommer till Skatteverket, t.ex. såsom *Skatteverket* påpekat dels genom den enskilde som anmäler, dels genom en myndighet som underrättar. Några formkrav för hur underrättelsen ska ske finns det inte behov av.

För samordningsnummer som har vilandeförklarats finns ingen anmälningsskyldighet för den enskilde. Att numret har förklarats vilande är en tydlig signal om att numret inte bör användas utan vidare eftertanke, på samma sätt som gäller för en person som blivit avregistrerad från folkbokföringen. Numret är alltså bärare av information, finns lagrat i folkbokföringsdatabasen och är fritt att använda. Att ett nummer förklarats vilande innebär också att det inte skett någon kontroll av de registrerade personuppgifterna sedan numret tilldelades eller senast förnyades. Även samordningsnummer som har förklarats vilande bör omfattas av underrättelseskyldigheten. Den omständigheten att en myndighet får in uppgifter om en person med sådant nummer indikerar att numret används och att det därför kan finnas behov av att förnya numret. Folkbokföringsdatabasen bör inte heller för sådana nummer innehålla uppgifter som konstaterats felaktiga. Det är bättre att, såsom Skatteverket exemplifierar, ta bort en felaktig kontaktadress än att lagra och sprida uppgifter som konstaterats vara felaktiga.

Eftersom uppgifterna kopplade till ett samordningsnummer som tilldelats enligt 2 kap. 6 § i den nya lagen om samordningsnummer till sin natur är ofullständiga redan vid tilldelningen, måste det handla om att någon ny uppgift tillkommit eller att någon uppgift förändrats för att underrättelseskyldigheten ska aktualiseras avseende sådana nummer.

Vilka aktörer bör omfattas av underrättelseskyldigheten?

En skyldighet att underrätta om misstänkta fel finns för samtliga mottagare av uppgifter från SPAR, vilket också omfattar samordningsnummer (se 14 § förordning [1998:1234] om det statliga personadressregistret). Det framstår därför som rimligt att även de som hämtar uppgifter direkt från folkbokföringsdatabasen via Navet också får en liknande skyldighet. I huvudsak omfattas samtliga myndigheter av underrättelseskyldigheten när det gäller personer som är eller har varit folkbokförda och samma krets bör även omfattas av motsvarande underrättelseskyldighet avseende personer med samordningsnummer. På motsvarande sätt som gäller enligt folkbokföringslagen bör begreppet myndighet enligt den nya lagen omfatta såväl statliga som kommunala myndigheter och därmed även domstolar.

Region Stockholm anser att den utvidgade underrättelseskyldigheten inte ska gälla vid enskildas kontakter med hälso- och sjukvården eftersom den kan ha en inskränkande verkan på vissa personers benägenhet att söka

vård. Regionen anför att personer med samordningsnummer ofta befinner sig i en mer utsatt situation än folkbokförda personer och informationen som överlämnas till Skatteverket kan komma att läggas till grund för åtgärder som har negativa konsekvenser för den enskilde.

Som redovisas nedan föreslås att även underrättelseskyldighet avseende misstänkta fel om en person med samordningsnummer förenas med undantag på samma sätt som gäller för personer som är eller har varit folkbokförda. Underrättelse behöver inte lämnas om det föreligger särskilda skäl. Att underrättelseskyldigheten bör förenas med undantag motiveras av att det i enskilda fall kan finnas situationer där skälen för att underlåta att underrätta Skatteverket väger tyngre än intresset av att underrätta. Som exempel nämndes vid införandet av underrättelseskyldigheten för personer som är eller varit folkbokförda, situationer där den enskilde befinner sig under särskilt utsatta förhållanden och konsekvenserna för den enskilde kan bli väldigt allvarliga.

De kommunala myndigheterna i regionerna omfattas redan av en underrättelseskyldighet avseende fel i folkbokföringen för personer som är eller har varit folkbokförda. Någon större principiell skillnad mellan personer som är eller har varit folkbokförda och personer med samordningsnummer kan inte anses finnas. Även personer som är eller har varit folkbokförda kan av olika skäl befinna sig i en sådan utsatt situation att underrättelse bör underlåtas. Det är därför av vikt att regionerna har tydliga rutiner för hantering av underrättelser och säkerställer att de eventuella skäl som kan finnas för att underlåta underrättelse kommer fram i samtal med den enskilde. Om samtliga myndigheter omfattas av underrättelseskyldigheten ökar förutsättningarna för att få korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Det framstår heller inte som ändamålsenligt att vissa myndigheter ska ha en underrättelseskyldighet avseende uppgifter om folkbokförda, men inte avseende samordningsnummer. Hälso- och sjukvården kommer i kontakt med ett stort antal personer och har också stor nytta av att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen innehåller korrekta och aktuella uppgifter. Mot denna bakgrund och med hänsyn till möjligheten att underlåta underrättelse i vissa fall anser regeringen att det inte finns skäl för att undanta hälso- och sjukvården från en underrättelseskyldighet som tar sikte på felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen avseende personer som har samordningsnummer.

Förvaltningsrätten i Stockholm anser att de relevanta delarna av domstolarnas verksamhet uttryckligen bör undantas i lagtext samt att det bör förtydligas, antingen genom en justering i lagtexten eller i förarbetena, att förslaget även omfattar domstolarna, jmf. 1 kap. 8 § regeringsformen. Med begreppet myndighet avses såväl regeringen som domstolarna samt de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheterna (se prop. 1973:90 s. 231 ff. och SOU 2008:118 bilaga 7). Domstolarna är således myndigheter men inte förvaltningsmyndigheter. Regeringen anser inte att det finns behov av att i lagtext ytterligare förtydliga att även domstolarna omfattas av underrättelseskyldigheten. När det gäller domstolarnas verksamhet påtalade regeringen i förarbetena till införandet av underrättelseskyldigheten för personer som är eller har varit folkbokförda att det är av vikt att den ordning som ska tillämpas utformas på ett sätt som innebär att allmänhetens förtroende för domstolarnas opartiskhet och för rättsväsen-

det i stort inte påverkas. 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 aktuella underrättelseskylldigheten är inte avsedd att innebära någon förändring i detta avseende. Inte heller är avsikten att domstolen ska lämna underrättelser om misstänkta fel angående parter eller vittnen när ett mål eller ärende ska avgöras (prop. 2020/21:160 s. 30 f.). Regeringen anser alltså att det även för domstolarnas verksamhet är tillräckligt med en generell undantagsregel som innebär att underrättelse kan underlåtas när det finns särskilda skäl. I likhet med vad som anfördes vid införandet av underrättelseskylldigheten för personer som är eller har varit folkbokförda kan det t.ex. vara aktuellt att tillämpa undantaget när misstänkt felaktiga uppgifter framkommer i samband med att ett mål eller ärende avgörs. I praktiken kommer den befintliga underrättelseskylldigheten för domstolarna och den av regeringen nu föreslagna främst att aktualiseras när det gäller sådana misstänkta fel som upptäcks vid registrering av ett mål eller ärende eller vid expediering av ett avgörande (se nämnda prop. s. 36 f.). Något ytterligare förtydligande i detta avseende bedöms inte nödvändigt.

Vilka uppgifter ska omfattas av underrättelseskylldigheten?

De uppgifter som registreras avseende en person som tilldelas samordningsnummer är, jämfört med en som folkbokförs, begränsade. En begäran eller ansökan om samordningsnummer ska innehålla uppgifter om den enskildes namn, kön, födelseår, födelseort, kontaktadress och medborgarskap. Om det förekommer felaktiga eller ofullständiga uppgifter om personens identitet går en stor del av syftet med samordningsnumret förlorat, nämligen att undvika personförväxling och att utbyta information om personen. De centrala uppgifterna som utgör personens identitet (vanligtvis personens namn, födelseår och medborgarskap) bör därför under alla förhållanden omfattas av underrättelseskylldigheten. Uppgift om kontaktadress som registreras om en person som tilldelas samordningsnummer behöver inte avse en bostadsadress. Det är tillräckligt att det är en aktuell adress där personen kan nås. När det gäller uppgift om kontaktadress kan det antas att det är vanligt förekommande att en person med samordningsnummer anger en annan adress än den som finns registrerad i folkbokföringsdatabasen i kontakt med myndigheter. Inte minst med tanke på att personer med sådana nummer inte anses bosatta i landet i folkbokföringslagens mening är det inte uppseendeväckande att kontaktadressen ibland ändras. Att en person i kontakt med en annan myndighet uppger en annan adress än den som finns registrerad i folkbokföringsdatabasen behöver heller inte nödvändigtvis betyda att den registrerade adressen inte längre är aktuell och kan användas för att nå personen.

Syftet med att uppgift om kontaktadress registreras i folkbokföringsdatabasen vid tilldelning av samordningsnummer är att personen ska kunna nås på den angivna adressen. Det är därför också i och för sig angeläget att den registrerade adressen är aktuell. Mot den bakgrunden har den som har tilldelats ett samordningsnummer och som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen som tidigare nämnts

numera en skyldighet att anmäla ändringar av adressen till Skatteverket (27 a § folkbokföringslagen). Regeringen föreslår ovan i avsnitt 5.5 att samma anmälningsskyldighet ska föras in i den nya lagen om samordningsnummer. Om även myndigheter blir skyldiga att underrätta Skatteverket om felaktig eller ofullständig adress kan det potentiellt leda till att många underrättelser och anmälningar om ändrad adress avser samma sak. Det kommer också att skapa en arbetsbörda vid de underrättelseskyldiga myndigheterna, och hos Skatteverket. Att uppgift om adress hålls aktuell tillgodoses till viss del genom den enskildes anmälningsskyldighet och genom att den som begärt tilldelning av ett samordningsnummer får begära att Skatteverket ändrar adressen. För att åstadkomma ett säkrare system med samordningsnummer bedömer dock regeringen att underrättelseskyldigheten, trots den arbetsbörda det kommer att medföra, också ska omfatta uppgift om adress.

Uppgifter om kön och födelseort bedöms inte lika centrala för samordningsnumrens funktion som andra uppgifter om en persons identitet. Det är dock mest ändamålsenligt att underrättelseskyldigheten omfattar även dessa uppgifter. Det är Skatteverkets uppgift att i nästa steg avgöra vilka underrättelser som bör leda till vidare utredningsåtgärder. Underrättelseskyldigheten ska därför omfatta alla uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen om en person som tilldelas samordningsnummer.

SKR framför att det inte är helt utrett om en underrättelse utgör socialtjänst eller hälso- och sjukvård i offentlighets- och sekretesslagens mening, vilket skapar osäkerhet om underrättelsen omfattas av den sekretess som gäller inom respektive område.

För uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som förekommer i folkbokföringsverksamheten gäller sekretess med ett rakt skaderekvisit, dvs. att det råder presumtion för offentlighet. Endast om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs föreligger sekretess för uppgiften. För flera av de myndigheter som omfattas av underrättelseskyldigheten gäller i stället ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumtion för sekretess, för samma uppgifter. Det innebär att trots att uppgifterna omfattas av sekretess hos den underrättelseskyldiga myndigheten kommer uppgifterna att skyddas av en svagare sekretess när de har överlämnats till Skatteverket. Uppgifter som omfattas av underrättelseskyldigheten är de uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen såsom namn, adress, födelsetid etc. och anses normalt sett vara harmlösa.

När ska en underrättelse lämnas?

Åklagarmyndigheten efterfrågar förtydligande om när underrättelse ska lämnas och när en prövning om det finns särskilda skäl emot ett lämnande ska göras. Underrättelseskyldigheten bör, likt vad som gäller avseende uppgifter för personer som är eller har varit folkbokförda, aktualiseras om det kan antas att en uppgift är oriktig eller ofullständig. På så sätt begränsas underrättelseskyldigheten till fall där det finns visst fog för att uppgifterna är felaktiga. Bestämmelsen riskerar annars att tillämpas på ett sådant sätt att det slentrianmässigt lämnas onödiga underrättelser. För de aktörer som inte hanterar samordningsnummer kommer underrättelseskyldigheten där-

med aldrig att aktualiseras eftersom de inte kommer ha någon anledning till ett sådant antagande.

När en myndighet konstaterat att det kan antas att en uppgift om en person med samordningsnummer är oriktig eller ofullständig bör underrättelsen ske utan att det för den delen finns något skyndsamhetskrav. Vid vilken tidpunkt underrättelse bör ske är således i praktiken upp till myndigheten att avgöra.

Särskilda skäl att avstå från underrättelse

I likhet med vad som gäller för personer som är eller har varit folkbokförda anser regeringen att det även avseende personer med samordningsnummer bör finnas möjlighet att avstå från underrättelseskyldigheten om särskilda skäl talar mot det. I enskilda fall kan det finnas situationer där skälen för att underlåta att underrätta Skatteverket väger tyngre än intresset av att underrätta.

Flera remissinstanser har efterfrågat en närmare precisering av undantagsbestämmelsen och bett om exempel på situationer som kan utgöra särskilda skäl.

Som exempel nämndes vid införandet av underrättelseskyldighet för folkbokförda personer situationer där den enskilde befinner sig under särskilt utsatta förhållanden och konsekvenserna för den enskilde kan bli väldigt allvarliga. Därutöver nämndes att det kan finnas ytterligare situationer där underrättelse bör kunna underlåtas. Sådana situationer kan exempelvis finnas i samband med pågående brottsutredningar eller annan brottsbekämpande verksamhet hos bl.a. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Åklagarmyndigheten. Särskilda skäl kan även föreligga om det finns vetskap om att en annan myndighet redan har skickat in en sådan underrättelse eller att det är uppenbart att den adress en person har är tillfällig eller av annat skäl inte ska registreras. 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 att ett mål eller ärende avgörs. I dessa fall medför regleringen alltså inte någon skyldighet för domstolen 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 främst att aktualiseras när det gäller sådana misstänka fel som upptäcks vid registrering av ett mål eller ärende eller vid expediering av ett avgörande (se prop. 2020/2021:160 s. 36 f.). De exempel som lyftes fram i nämnda förarbeten gör sig gällande även för den underrättelseskyldighet som nu föreslås gälla avseende personer med samordningsnummer. Även för denna skyldighet kommer bedömningen av vad som utgör särskilda skäl att ytterst ankomma på varje myndighet att göra. Det finns enligt regeringens uppfattning inte anledning att ytterligare precisera eller utveckla vad som kan utgöra särskilda skäl för att inte underrätta Skatteverket. Även med beaktande av

vad remissinstanserna har anfört anser regeringen således att det i stället bör överlämnas till tillämparna att närmare bedöma detta.

Undantag från underrättelseskyldigheten

När det gäller underrättelseskyldigheten avseende folkbokförda personer är Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet uttryckligen undantagen från skyldigheten (32 c § tredje stycket folkbokföringslagen). Undantaget motiverades av att det sedan den 1 juni 2020 redan finns en underrättelseskyldighet för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet gentemot bl.a. folkbokföringsverksamheten som regleras i 7–9 §§ lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Den underrättelseskyldighet som redan finns omfattar uppgifter som förekommer i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och som kan antas ha särskild betydelse för ett ärende i folkbokföringsverksamheten. Således omfattas även uppgifter om personer med samordningsnummer. Det finns därför anledning att även i detta sammanhang undanta Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet från den underrättelseskyldighet som nu föreslås.

Av samma skäl som gjordes gällande för att undanta sådana uppgifter som omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (statistiksekretess) från underrättelseskyldigheten i folkbokföringslagen finns skäl att nu föreslå motsvarande undantag från den skyldighet som föreslås i den nya lagen om samordningsnummer (jmf. prop. 2020/21:160 s. 33 och 34).

Lagförslag

Förslaget förs in i 4 kap. 1 § den nya lagen om samordningsnummer.

10.2 Personuppgiftsbehandling

Regeringens bedömning: Den behandling av personuppgifter som förslaget om en utökad underrättelseskyldighet ger upphov till är förenlig med relevant dataskyddslagstiftning. Det behöver därför inte införas någon ytterligare reglering av personuppgiftsbehandling.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har haft något att invända mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: För att en underrättelseskyldighet ska kunna införas måste den gå att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Sekretessen som finns mellan myndigheter syftar bl.a. till att värna om den enskildes integritet. De skäl som talar för en underrättelseskyldighet måste alltså vägas mot de integritetsskäl som talar däremot. Varje underrättelse som lämnas innebär en personuppgiftsbehandling hos den utlämnande myndigheten. Skatteverket kommer i sin tur att behandla de personuppgifter som tas emot i folkbokföringsdatabasen. Förslaget ger alltså upphov till sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av EU:s dataskyddsförordning. EU:s dataskyddsförordning kompletteras genom lagen (2018:218) med

kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och för Skatteverkets personuppgiftsbehandling i folkbokföringsverksamheten finns även folkbokföringsdatabaslagen och förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet som kompletterar regleringen.

I artikel 6.1 EU:s dataskyddsförordning regleras vilka rättsliga grunder som måste föreligga för att behandling av personuppgifter ska vara laglig. För att förslaget, som alltså innebär utökad personuppgiftsbehandling, ska vara lagligt måste minst ett av villkoren i artikel 6.1 vara uppfyllt. 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 enligt artikel 6.1 c. Grunden för behandlingen är fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 EU:s dataskyddsförordning genom den föreslagna 4 kap. 1 § lagen om samordningsnummer.

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 EU:s dataskyddsförordning). I dessa fall gäller i stället brottsdatalogen (2018:1177). Innan personuppgifter som behandlas med stöd av brottsdatalogen måste det ändamål utanför lagens tillämpningsområde, måste det säkerställas att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det ändamålet såvida inte skyldigheten att lämna uppgifter följer av lag eller förordning (2 kap. 22 § brottsdatalogen). När brottsbekämpande myndigheter lämnar uppgifter till Skatteverket, enligt den underrättelseskyldighet som föreslås, är det fråga om en ny behandling av personuppgifter för ett ändamål som ligger utanför brottsdatalogens tillämpningsområde. Eftersom skyldigheten att lämna uppgifterna följer av lag kan de lämnas till Skatteverket utan någon prövning av om det är nödvändigt och proportionerligt.

Skatteverket behöver behandla personuppgifterna i folkbokföringsdatabasen. Den rättsliga grunden för behandlingen hos Skatteverket vilar på artikel 6.1 e EU:s dataskyddsförordning, dvs. den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Det allmänna intresset utgörs av att uppgifterna i folkbokföringen ska vara riktiga. Grunden för behandlingen är fastställd i den nationella rätten i förordningen med instruktion för Skatteverket och i folkbokföringslagens inledande bestämmelser samt i lagen om samordningsnummer. Kraven enligt artikel 6.3 EU:s dataskyddsförordning är därmed uppfyllda. De närmare ändamålen för behandlingen liksom andra specificerade bestämmelser finns i folkbokföringsdatabaslagen. De krav som ställs för att behandlingen ska vara tillåten enligt 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen är därmed uppfyllda.

Enligt artikel 6.3 b EU:s dataskyddsförordning ska den nationella rätten uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Den utökade underrättelseskyldighet som föreslås är nödvändig för att tillgodose behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen. En underrättelse från en myndighet till Skatteverket om

att det kan antas att en uppgift i folkbokföringsdatabasen är riktig eller ofullständig bör i regel inte innehålla annat än harmlösa uppgifter och inte några längre redogörelser för enskildas personliga förhållanden. Intrånget i den personliga integriteten som den utökade personuppgiftsbehandlingen medför måste därför bedömas som relativt litet. Det eventuella integritetsintrång som personuppgiftsbehandlingen innebär framstår därför som proportionerligt i förhållande till det eftersträvade målet.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att befintlig reglering är tillräcklig för den personuppgiftsbehandling som förslaget om utökad underrättelseskyldighet föranleder. Det finns därför inte behov av någon ytterligare reglering av personuppgiftsbehandlingen.

11 Samordningsnummer till asylsökande

11.1 Samordningsnummer bör inte tilldelas alla som söker asyl

Regeringens bedömning: Samordningsnummer bör inte tilldelas samtliga asylsökande i samband med asylansökan.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att asylsökande efter begäran från Migrationsverket ska tilldelas ett samordningsnummer. Detta gäller dock inte om ansökan kan antas komma att bedömas uppenbart ogrundad eller om det annars finns särskilda skäl. Samordningsnummer ska få tilldelas en asylsökande på begäran av Migrationsverket även om behovet av samordningsnumret inte finns i Migrationsverkets verksamhet.

Remissinstanserna: *Uppsala kommun, Trafikförsäkringsföreningen Region Stockholm och Region Jönköpings län* tillstyrker förslaget. Regionerna anför att myndighetsgemensamma identitetsbeteckningar underlättar regionens kontakter med andra myndigheter och minskar behovet av att utfärda egna reservnummer till asylsökande. Region Stockholm understryker dock vikten av att det går att koppla flera tilldelade identitetsbeteckningar till samma individ. *Botkyrka kommun* och *Malmö kommun* tillstyrker förslaget och anser att det är ett viktigt steg för att underlätta för denna grupp i sina myndighets- och vårdkontakter. Malmö kommun lyfter även att den pågående digitaliseringen innebär att kommunikation med vårdnadshavare sker via digitala kanaler med krav på digital identifikation och att förslagen skulle kunna underlätta kommunens hantering av dessa frågor. *Statistiska centralbyrån* tillstyrker förslaget som ökar möjligheterna att bättre beskriva gruppen inom exempelvis statistikområdena utbildning, demografi, boende och inkomster. *Myndigheten för digital förvaltning* tillstyrker förslaget att asylsökande ska tilldelas samordningsnummer, men anser att biometrisk uppgifter bör knytas till samordningsnumret. Eftersom denna grupp vanligen inte har en fastställd identitet, är detta av avgörande betydelse för att kunna utfärda digitala identiteter till individerna i gruppen. Det finns dessutom ett stort

värde i att säkerställa att den person som Migrationsverket utreder inte kan förekomma med två olika identitetsbegrepp.

Även andra remissinstanser är positiva till förslaget, däribland *Sveriges Kommuner och Regioner*, *Transportstyrelsen* och *Skatteverket* som tillägger att för att öka spårbarheten är det viktigt att olika myndigheter använder samma personbeteckning på personer som vistas i Sverige och att förutsättningarna för det blir bättre om den asylsökande inte tilldelas ett nytt samordningsnummer, även om uppgiften om födelsetid skulle ändras i folkbokföringsdatabasen. Även *Riksföreningen Sveriges stadsmissioner* är positiva och efterfrågar förtydligande kring hur samordningsnumret påverkas om den asylsökande får ett negativt beslut från Migrationsverket och påpekar att det är vanligt att personer som befinner sig i en migrationsrättslig process och tilldelats samordningsnummer tror att de beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Berörd person måste därför få information om tilldelning av samordningsnummer. KommunikERING kring detta bör även innehålla information om vad respektive nummer ger för rättigheter och hur det ska användas. Riksföreningen vill även lyfta vikten av att nå ut med information till arbetsgivare för att undvika missförstånd och felaktig användning. Det är problematiskt, anser riksföreningen, att ett rekvirerat samordningsnummer inte kan ändras om nya födelseuppgifter uppkommer under asylprocessen eftersom det kan bli missvisande att använda ett felaktigt samordningsnummer.

Migrationsverket anser att nyttan med förslaget kommer att vara begränsad och samordningsnumret kan i stället komma att ge en missvisande bild av personens anknytning till Sverige. För närvarande beviljas ungefär en fjärdedel av alla asylsökande uppehållstillstånd. Det innebär att tre fjärdedelar av de asylsökande efter prövning inte kommer ha rätt att vistas i Sverige. Dessutom kommer asylärenden inom en överskådlig framtid i stor utsträckning att kunna avgöras inom sex månader. Den stora majoriteten asylsökande kommer därmed ha rätt att vistas i Sverige under en mycket begränsad tid. Migrationsverket har inte något direkt behov av samordningsnummer i sin verksamhet. Det framgår inte av utredningen om och i så fall på vilket sätt förslagen kan bidra till att upptäcka multipla identiteter. Det är oklart på vilket sätt Migrationsverkets begäran och utgivande av samordningsnummer ökar möjligheterna till en säker identitetskontroll jämfört med i dag, annat än att förslaget givetvis skulle medföra att informationsutbyten med andra myndigheter underlättas.

Skälen för regeringens bedömning: Utlänningar som kommer till Sverige och ansöker om asyl kommer regelmässigt i kontakt med andra myndigheter och aktörer under tiden som han eller hon väntar på beslut i uppehållstillståndsfrågan. Om asylsökande tilldelades ett samordningsnummer skulle det utgöra en gemensam beteckning som kan användas av alla aktörer, i stället för att aktörerna skapar egna interna nummer. Detta skulle underlätta myndigheternas verksamhet, det skulle öka spårbarheten och möjligheten att utbyta information om en person och det skulle dessutom kunna underlätta avsevärt för den enskilde själv. Framför allt regioner och kommuner har framfört nytta med förslaget bl.a. inom sektorerna vård och utbildning. Det skulle då bli möjligt att på ett enklare sätt följa en persons historik inom utbildning, vård och annan omsorg vilket för den enskilde asylsökande skulle medföra att patientsäkerheten

stärks och att denne i högre utsträckning kan tillgodoses med adekvata insatser när det gäller utbildning och omsorg. Detta under förutsättning att vårdgivare och kommuner kan behandla samordningsnummer i sina system.

Om alla asylsökande tilldelas ett samordningsnummer skulle det kunna underlätta för den enskilde att ta del av och komma in i det svenska samhället och således underlätta den asylsökandes etablering i samhället. En gemensam beteckning som är känd i samhället kan också bidra till att arbetsgivare blir mer benägna att anställa asylsökande som har tillstånd att arbeta. I förhållande till privata aktörer som hämtar uppgifter från det statliga personadressregistret, SPAR, får dock samordningsnummer som tilldelats trots att det råder osäkerhet om identiteten inte behandlas i den databasen. I enligt med regeringens förslag i avsnitt 7.1 ovan krävs då att den asylsökandes identitet har gjorts sannolik för att numret ska få behandlas i SPAR. Utökad användning av gemensamma beteckningar skulle även vara värdefullt för andra statistikförande myndigheter såsom Statistiska centralbyrån och Socialstyrelsen.

Det finns också risker med förslaget. Om samtliga asylsökande ska tilldelas samordningsnummer kommer antalet nummer som tilldelas varje år att öka och i och med detta ökar också riskerna för missbruk. De allra flesta nummer som tilldelas skulle, med regeringens förslag ovan i avsnitt 9.1, att registreras med uppgift ”osäker identitet” eftersom det inte sällan saknas identitetshandlingar i det inledande skedet av asylprocessen eller att någon definitiv bedömning av identiteten inte går att göra förrän i samband med ett beslut om uppehållstillstånd. Det är också vanligt att det kommer fram nya uppgifter om en asylsökandes födelsetid under asylprocessen. Det kommer att skapa problem med spårbarheten om ett nytt nummer ska tilldelas vid dessa tillfällen. Olika nummer som avser samma person kan då finnas registrerade hos olika myndigheter och organisationer. Även om numren är sammankopplade i folkbokföringsdatabasen är det uppenbart att det kan leda till problem med spårbarheten.

Med hänsyn till att det registreras ett begränsat antal uppgifter till varje samordningsnummer finns också risk för förlorad spårbarhet. Det är i dagsläget inte möjligt att, såsom *Myndigheten för digital förvaltning* efterfrågar, lagra biometrisk uppgifter och koppla dem till samordningsnumret för framtida jämförelser. Det finns därmed risk för att samma individ innehar flera olika identitetsbeteckningar under olika identiteter. Antalet samordningsnummer i omlopp med osäker identitet skulle därmed riskera att öka markant. Det kommer då att vara än mer angeläget att de myndigheter som ändå använder samordningsnummer kontrollerar och har klart för sig vilken identitetskontroll som ligger bakom numret innan det läggs till grund för vidare åtgärd. Även om regeringen i denna lagrådsremiss nu lämnar förslag på ökad och tydligare information om vilken identitetskontroll som ligger till grund för ett samordningsnummer finns fortsatt risk för att aktörer felaktigt antar att samordningsnumret innehåller rättigheter som det inte gör eller att tilldelningen innefattar kontroll av uppgifter som inte har kontrollerats.

Det är angeläget att stärka kontrollen av samordningsnummer för att öka dess tilltro och användbarhet i samhället. En ändring som medför en markant ökning av samordningsnummer baserat på osäkra identitetsuppgifter är därför inte önskvärd och bör inte genomföras om riskerna inte

uppvägs av nyttan med förslagen. Det rör sig om en stor grupp individer där det av naturliga skäl finns stora svårigheter med en säker identifiering, inte minst med hänsyn till att Migrationsverket sällan tar ställning till identiteten i så tidigt skede av asylprocessen.

Enligt Migrationsverket är nyttan med förslagen begränsad. De flesta asylsökande beviljas inte uppehållstillstånd och kommer därmed inte att bosätta sig i Sverige utan ska lämna landet efter att processen är avslutad. Såsom *Sveriges stadsmissioner* konstaterar finns det också en beaktansvärd risk för att tilldelning av samordningsnummer ger en missvisande bild av personens anknytning till och rätt att vistas i Sverige. Det får anses vara av större betydelse att den som beviljas ett uppehållstillstånd snarast tilldelas ett personnummer och använder det som identitetsbeteckning när han eller hon integreras i samhället.

Migrationsverket har inte något direkt behov av samordningsnummer i sin verksamhet utan samordningsnummer skulle i stället underlätta utbyte av information mellan myndigheter. Det är främst informationsutbyte mellan kommuner och regioner som görs gällande, i samband med skola, vård och omsorg samt hantering av statlig ersättning till kommuner och regioner. Därutöver skulle samordningsnummer öka kvaliteten på statistiken och därmed, såsom Statistiska centralbyrån framför, öka möjligheterna att bättre beskriva gruppen inom exempelvis statistikområdena utbildning, demografi, boende och inkomster.

Kommuner och regioner tillhör inte den krets av statliga myndigheter eller andra organ som har möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer. I de fall Migrationsverket identifierar ett behov av samordningsnummer i verksamheten eller för att utbyta information med andra myndigheter bör Migrationsverket, precis som i dag, fortsatt ha möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer.

11.2 Finns behov av stärkt sekretess för uppgifter som lämnas över till Skatteverket i vissa fall?

Regeringens bedömning: Det saknas behov av att införa stärkt sekretess i ärende om tilldelning av samordningsnummer.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår att sekretess ska gälla i ärende om tilldelning av samordningsnummer till personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. för uppgift som har lämnats av Migrationsverket om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Den förstärkta sekretessen ska dock inte gälla för uppgift om namn, födelsetid, kön och om identitetsuppgifterna styrkts. Sekretess ska även gälla för uppgift om grunden för tilldelning av samordningsnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Remissinstanserna: *TU Medier i Sverige* avstyrker förslaget om nya paragrafer i offentlighets- och sekretesslagen (22 kap. 1 a–1 c §§ och 6 §) och förordar att bestämmelserna utformas med ett rakt skaderekvisit och

att den kvalificerade tystnadsplikten enligt 22 kap. 6 § inte ska omfatta 1 c § och ha företräde framför meddelarfriheten. Ett omvänt skaderekvisit innebär, enligt TU:s erfarenhet, i praktiken oftast en absolut sekretess utan någon reell sekretessprövning. Det måste därför tillgripas med stor försiktighet. TU tillstyrker dock förslaget att den föreslagna sekretessen inte ska omfatta uppgifter om namn, födelsetid, kön och om identitetsuppgifter styrkts. Övriga remissinstanser har inte yttrat sig särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har ovan i avsnitt 11.1 redovisat sin bedömning att det inte, såsom utredningen har föreslagit, bör införas regler om att samtliga asylsökande ska tilldelas ett samordningsnummer i samband med asylansökan. Mot denna bakgrund saknas även behov av att införa bestämmelser om stärkt sekretess i ärende om tilldelning av samordningsnummer till personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. för uppgift som har lämnats av Migrationsverket om en enskilds personliga förhållanden.

12 Straffansvar i lagen om samordningsnummer

Regeringens bedömning: Något särskilt straffansvar som tar sikte på oriktiga uppgifter som lämnas till grund för beslut om samordningsnummer bör inte införas.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens. Utredningens bedömning avser även det föreslagna identitetsnumret.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inte haft något att erinra mot bedömningen. *Åklagarmyndigheten*, *Skatteverket* *Ekobrottsmyndigheten* och *Brottsförebyggande rådet* är dock kritiska till bedömningen. De förstnämnda tre anser att uppsåtligt lämnande av oriktiga uppgifter som ligger till grund för beslut om identitetsnummer bör kriminaliseras. Åklagarmyndigheten delar dock utredningens uppfattning att uppgifter som lämnas till grund för tilldelning av samordningsnummer, enligt den föreslagna ordningen, inte ska omfattas av något särskilt straffansvar. Brottsförebyggande rådet anser att det borde tas ett helhetsgrepp gällande straffansvar för de folkbokföringsrelaterade brotten samt grövre brott som involverar oriktiga uppgifter kopplade till samordningsnummer och identitetsnummer.

Skälen för regeringens bedömning: Det är mycket viktigt att de uppgifter som registreras om en person som tilldelas ett samordningsnummer blir korrekta från början. Det är i det skedet en person har störst möjlighet att lämna oriktiga uppgifter om sin identitet och få dessa registrerade i folkbokföringsdatabasen. Att lämna oriktiga uppgifter till grund för beslut om tilldelning riskerar att föranleda påtaglig skada om uppgifterna registreras i folkbokföringsdatabasen.

I samband med tilldelning av samordningsnummer efter egen ansökan är de flesta situationer där oriktiga uppgifter riskerar att registreras i folk-

bokföringsdatabasen redan straffbelagda enligt nuvarande bestämmelser, främst för att det kommer att krävas att personen visar upp någon form av identitetshandling. Om den inte är förfalskad, på annat sätt oriktig eller tillhör någon annan torde det inte vara möjligt att få oriktiga uppgifter registrerade i databasen. Redan av den anledningen kan det ifrågasättas om det finns behov av en särskild kriminalisering av oriktigt uppgiftslämnande till grund för beslut om samordningsnummer i samband med tilldelningen.

När det gäller tilldelning av samordningsnummer efter begäran från en myndighet eller annan aktör kommer situationen i flera fall att vara sådan att personen inte är medveten om att uppgifterna lämnas till grund för beslut om ett sådant nummer. Uppgifterna kan också komma från annat håll än från den enskilde själv. Tilldelning av samordningsnummer kommer dessutom i flera fall att ske utan att ha föregåtts av en identitetskontroll vid personligt möte. Det finns därför inte alltid ett naturligt tillfälle att säkerställa att den enskilde är medveten om i vilket syfte uppgifterna lämnas. I de fall tilldelning av samordningsnummer får ske trots att identiteten är osäker (se avsnitt 7.2 ovan) kommer det att vara än vanligare att personen som ska tilldelas numret inte är medveten om att uppgifterna kan ligga till grund för sådant beslut. Den rekvirerande myndigheten kan ha fått uppgifterna från någon annan, t.ex. i samband med att samordningsnummer tilldelas för beskattningsändamål eller för registrering i rättsväsendets system.

Trots de åtgärder som regeringen vidtar för att stärka systemet med samordningsnummer och dess tillförlitlighet är det ofrånkomligt att uppgifter kopplade till numret inte alltid är verifierade. Om en person lämnar felaktiga uppgifter om sin identitet som läggs till grund för beslut om samordningsnummer, och i ett senare skede ska bli folkbokförd och tilldelas ett personnummer, kan oriktigt uppgiftslämnande i samband med folkbokföringen omfattas av straffansvar.

Att lämna oriktiga uppgifter till grund för samordningsnummer är precis som vid folkbokföring mycket klandervärt och det bör motverkas. I likhet med utredningen bedömer regeringen att en ny straffbestämmelse inte skulle ge tillräcklig effekt utöver de redan befintliga bestämmelserna. Det är därför inte motiverat att föreslå en ny straffbestämmelse.

13 Frågor om överklagande

Regeringens förslag: Vissa beslut enligt lagen om samordningsnummer ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Sådana beslut ska få överklagas även av det allmänna ombudet hos Skatteverket.

Överklagandeförbud ska gälla för beslut om fastställande av individnummer och kontrollsiffra i samordningsnummer och för beslut om tilldelning av samordningsnummer efter begäran från en myndighet eller ett annat organ. Detsamma gäller för beslut om förnyelse av ett samordningsnummer efter ansökan av en sådan part liksom beslut om

vilandeförklaring med anledning av att någon ansökan om förnyelse från sådan part inte har kommit in i rätt tid.

Överklagandeförbud ska vidare gälla för beslut om personnummer som tilldelats för år 2000 utan samband med folkbokföring (TP-nummer).

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att beslut ska överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Utredningen föreslår också en bestämmelse om klagorätt för enskilda och en bestämmelse om överklagandetid för det allmänna ombudet. Utredningens förslag om att införa ett identitetsnummer medför att utredningen i denna del föreslår att beslut om tilldelning, förnyelse och vilandeförklaring av samordningsnummer inte ska kunna överklagas. Utredningen saknar förslag i den del det gäller TP-nummer.

Remissinstanserna har inte yttrat sig särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Vilka beslut bör får överklagas?

Skatteverkets beslut om tilldelning av samordningsnummer har tidigare inte kunnat överklagas (39 § folkbokföringslagen [1991:481] i tidigare lydelse). Något sakligt motiverat behov av att kunna överklaga sådana beslut ansågs inte finnas. Sedan den 18 juni 2021 har det som tidigare nämnts införts en möjlighet för en enskild att ansöka om ett samordningsnummer. En sådan ansökan innebär att sökanden ska inställa sig personligen för att styrka sin identitet. Ansökan innebär också en prövning av om sökanden har en anknytning till landet som gör att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning. När möjligheten för enskild att ansöka om ett nummer infördes ansågs prövningen snarast kunna liknas vid den som sker när en person flyttar in i landet och ska folkbokföras. Det antogs vidare att ett samordningsnummer som tilldelas efter en sådan ansökan får stor betydelse för den enskilde. Ett beslut om tilldelning av samordningsnummer efter en sådan ansökan kan mot den bakgrunden överklagas (39 och 40 §§ folkbokföringslagen). Av samma skäl kan beslut om vilandeförklaring och förnyelse av samordningsnummer överklagas av den enskilde (prop. 2020/21:160 s 76 f.).

De skäl som i nämnda förarbeten anfördes till stöd för att beslut om tilldelning av samordningsnummer efter egen ansökan kan överklagas gör sig fortsatt gällande. Det gäller både vid tilldelning och vid förnyelse av numret. Beslut om tilldelning av samordningsnummer och förnyelse efter ansökan av enskild bör därför kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Dessa skäl gör sig gällande även när det är en myndighet eller ett annat organ som begärt tilldelning eller förnyelse av ett samordningsnummer. Numret kan även i sådana situationer vara av stor betydelse för den enskilde, och vid tilldelning eller förnyelse krävs även när en myndighet eller ett annat organ initierat ärendet att den enskilde inställer sig personligen och styrker sin identitet. Beslutet gäller således den enskilde. Det kan därför finnas ett intresse av att den enskilde ska kunna överklaga beslut om tilldelning och förnyelse även i dessa fall. Den enskildes

intressen bör dock i sådana fall kunna tillgodoses genom att han eller hon själv ansöker om tilldelning eller förnyelse av numret, i stället för att överklaga Skatteverkets beslut. Beslut om tilldelning eller förnyelse av samordningsnummer, förutom när den enskilde ansöker, bör därför inte kunna överklagas.

Ytterligare en fråga som uppkommer är om det finns ett berättigat intresse för en enskild att kunna överklaga Skatteverkets bedömning avseende om identiteten har styrkts eller gjorts sannolik. En sådan uppgift om identiteten i folkbokföringsdatabasen får, som ovan nämnts, betydelse för vilken spridning numret får och hur olika samhällsaktörer ställer sig till de uppgifter som registrerats. Uppgiften kommer därmed få stor betydelse för hur användbart numret blir för den enskilde. Den som inte inställt sig för personligt möte kan i efterhand inställa sig och således få till stånd en identitetskontroll som kan medföra att en annan uppgift om identiteten registreras i folkbokföringsdatabasen. För den som inställt sig personligen men vars identitetshandlingar Skatteverket har bedömt inte är av tillräcklig beskaffenhet för att han eller hon ska anses ha styrkt sin identitet, kan det finnas ett intresse av att till domstol kunna överklaga frågan om identitet är styrkt. Om den enskilde har tilldelats ett samordningsnummer har ansökan emellertid inte avslagits och beslutet har därmed inte gått den enskilde emot. Någon rätt till överprövning kan därför inte anses föreligga om annat inte uttryckligen föreskrivs. Något förslag i denna del har inte lämnats av utredningen. Regeringen kan emellertid konstatera att en person som inställt sig personligen för identitetskontroll och beviljats ett samordningsnummer med uppgift ”sannolik identitet” kan begära ändring av uppgiften som registrerats om identiteten enligt förslaget i avsnitt 8.2 ovan. Om Skatteverket vidhåller sin bedömning att den enskilde inte förmått styrka sin identitet kommer Skatteverket att meddela detta genom att avslå ansökan om begäran om ändring av uppgift. Ett sådant beslut är överklagbart och därigenom har den enskilde möjlighet att få till stånd en överprövning i domstol. Någon ytterligare bestämmelse i lag är därför inte nödvändig.

Beslut om vilandeförklaring av samordningsnummer med anledning av att någon anmälan om förnyelse från myndighet eller annat organ inte har kommit in i rätt tid får i dag inte överklagas (39 § 7 folkbokföringslagen). Samma ordning bör fortsatt gälla.

När det gäller TP-nummer har utredningen föreslagit att numret ska kunna förklaras vilande på samma sätt som gäller för samordningsnummer med begränsningen att anmälan om förnyelse endast får göras av en sådan myndighet eller annat organ som får begära tilldelning av samordningsnummer. Regeringen föreslår också i avsnitt 9.2 ovan att en sådan ordning ska införas. Av förbiseende har utredningen inte tagit ställning till frågan om ett beslut att förklara numret vilande ska kunna överklagas.

Regeringen konstaterar att ett beslut om vilandeförklaring av samordningsnummer med anledning av att någon anmälan om förnyelse från myndighet eller annat organ inte har kommit in i rätt tid i dag inte får överklagas (39 § 7 folkbokföringslagen) och samma ordning bör fortsatt gälla. Eftersom regeringen föreslår att en enskild inte ska ha möjlighet att ansöka om förnyelse av TP-nummer utan att förnyelse endast kan ske efter anmälan från en myndighet eller annat organ, bör möjligheten att överklaga följa den ordning som gäller för samordningsnummer i motsvarande

situation. Det naturliga är därför att beslut om TP-nummer inte ska kunna överklagas.

Regeringen anser sammanfattningsvis att överklagandeförbud bör gälla för beslut om fastställande av individnummer och kontrollsiffra i samordningsnummer, beslut om tilldelning av samordningsnummer efter begäran från en myndighet eller ett annat organ, beslut om förnyelse av ett samordningsnummer efter ansökan av en sådan part, beslut om vilandeförklaring med anledning av att någon ansökan om förnyelse från sådan part inte har kommit in i rätt tid och beslut om TP-nummer. Andra beslut enligt den nya lagen bör få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

Forum

Forumbestämmelsen i 38 § folkbokföringslagen innebär att Skatteverkets beslut om samordningsnummer överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Utredningen anser att detsamma bör gälla även för beslut enligt den nya lagen. En allmän utgångspunkt är emellertid att så många måltyper som möjligt bör förekomma i alla förvaltningsrätter, vilket innebär att specialdestination av måltyper till vissa förvaltningsrätter som huvudregel bör undvikas (prop. 2008/09:165 s. 105). Koncentration av mål till vissa domstolar kan komma i fråga bl.a. om det finns ett behov av särskild kompetens och detta behov inte kan tillgodoses genom domstolsintern specialisering på grund av att målunderlaget är för litet (SOU 2010:44 s. 377–382). Regeringen bedömer att mål om samordningsnummer inte är av sådan karaktär att det är motiverat att koncentrera målen till en viss förvaltningsrätt. Utredningens förslag bör därför inte genomföras i denna del. Det innebär att Skatteverkets beslut kommer att överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats (14 § andra stycket lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar).

Klagorätt och överklagandetid

Utredningen föreslår att beslut enligt den nya lagen ska få överklagas av den person som beslutet gäller. Det följer emellertid redan av 42 § förvaltningslagen att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Det behövs därför ingen bestämmelse om klagorätt för enskilda i den nya lagen.

På samma sätt som i dag bör beslut om samordningsnummer få överklagas av det allmänna ombudet hos Skatteverket. Utredningen föreslår dessutom att det allmänna ombudets överklagande ska ha kommit in till Skatteverket inom tre veckor från den dag beslutet meddelades. Av 44 § förvaltningslagen framgår dock att överklagande av en part som företräder det allmänna ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Den föreslagna bestämmelsen om överklagandetid för det allmänna ombudet framstår därför som överflödigt.

Domförhet

Förvaltningsrätten är domför med en lagfaren domare ensam, dvs. utan medverkan av nämndemän, bl.a. vid avgörande i sak av mål enligt folkbokföringsförfattningarna (18 § fjärde stycket 4 lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Enligt regeringen bör den nya lagen om samordningsnummer betraktas som en folkbokföringsförfattning. Det innebär att mål om samordningsnummer på samma sätt som i dag kommer att kunna prövas av en lagfaren domare ensam med stöd av den aktuella bestämmelsen.

Lagförslag

Förslaget tas in i 5 kap. 1 och 2 §§ den nya lagen om samordningsnummer. Förslagen medför även ändring av 39 § folkbokföringslagen.

14 Folkbokföring av personal vid utländska ambassader och konsulat i Sverige

14.1 Gällande regler

Folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning i Sverige 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 (1 § första stycket folkbokföringslagen [1991:481]). 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 [2017:154] med instruktion för Skatteverket).

Den som efter inflyttning anses vara bosatt i Sverige ska folkbokföras. En person anses bosatt här i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvila) i landet under minst ett år (3 § första stycket folkbokföringslagen). Motsvarande ska den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år avregistreras från folkbokföringen som utflyttad.

Främmande stats beskickning och beskickningsmedlemmar, jämte deras familjer och betjäning samt diplomatiska kurirer, åtnjuter immunitet och privilegier enligt 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1). På motsvarande sätt åtnjuter främmande stats konsulat och konsultsmedlemmar, jämte deras familjer och betjäning samt konsulära kurirer, immunitet och privilegier enligt 1963 års Wienkonvention om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10–12). Detta följer av 2 och 3 §§ lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Vad immuniteten och privilegierna närmare består i framgår av respektive Wienkonvention. I bägge dessa traktat är utgångspunkten att beskicknings- och konsultsmedlemmar har kvar en sådan stark anknytning till sina hemländer att de i rättslig mening inte anses vara stadigvarande bosatta i landet de är utsända

till, trots att de i en mer allmän bemärkelse faktiskt bor där och kan göra det under flera år.

Särskilda bestämmelser som gäller för personer med anknytning till beskickningar och konsulat i landet har funnits länge i författningarna om folkbokföring. Av förordningen (1894:61) angående mantalsskrivning den 6 augusti 1894 framgick att utlänning som tillhörde främmande makts beskickning i landet samt dennes familj och utländska betjäning var befriad från mantalsskrivning.

Kyrkobokföringen var annorlunda konstruerad och motsvarande bestämmelser infördes först i 1946 års folkbokföringsförordning innebärande att utlänningar som tillhörde främmande makts beskickning i landet eller lönade konsulat eller beskickningens eller konsulatets betjäning samt deras utländska familjemedlemmar och utländska tjänare inte skulle kyrkobokföras. Med stöd av denna bestämmelse avfördes från församlingsboken enligt praxis även kyrkobokförda utlänningar som genom anställning eller familjeband kommit att tillhöra främmande makts beskickning eller konsulat i landet (se SOU 1966:16 Ny folkbokföringsförordning m.m. s. 163 och prop. 1967:88 med förslag till folkbokföringsförordning, m.m. s. 69). Med vissa språkliga justeringar överfördes bestämmelserna sedermera till 1967 års folkbokföringslag.

Sedan den 1 januari 1985 ska även en person som inte är svensk medborgare folkbokföras i landet om denne var bosatt här när han eller hon kom att tillhöra beskickningen eller konsulatet eller dess betjäning. Detta gäller även familjemedlemmar. Enligt praxis tillämpades bestämmelsen i 1967 års folkbokföringslag innan denna ändring genomfördes på alla kategorier beskicknings- och konsulatspersonal. Den tidigare ordningen medförde ibland att personer som inte tillförsäkrades någon immunitet eller privilegier i Wienkonventionerna uteslöts från folkbokföringen. Det ansågs därför lämpligt att de personer som inte tillförsäkrades immunitet och privilegier i konventionerna folkbokfördes på samma sätt som andra personer som bodde här i landet. Undantaget från folkbokföringen skulle därför inte längre gälla personer som var bosatta här när de blev anställda på en utländsk beskickning eller ett lönat konsulat (se prop. 1984/85:55 om beskattning och folkbokföring av viss personal på främmande makters beskickningar och lönade konsulat s. 12 f.).

Även enligt nu gällande folkbokföringslag folkbokförs den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning, endast om han eller hon är svensk medborgare eller, utan att vara svensk medborgare, var bosatt här när han eller hon kom att tillhöra beskickningen, konsulatet eller dess betjäning (5 § första stycket folkbokföringslagen). Detsamma gäller den som omfattas av 4 § lagen om immunitet och privilegier i vissa fall, och har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som en diplomatisk företrädare vid en främmande makts beskickning (5 § andra stycket samma lag). En sådan person som anställs av ett internationellt organ och inte är svensk medborgare ska således folkbokföras endast om han eller hon redan var bosatt i Sverige vid tidpunkten för när personen kom att tillhöra det internationella organet. Samma krav tillämpas i förhållande till en sådan persons familjemedlem.

14.2 Undantaget från folkbokföring av anställda vid utländska ambassader och konsulat i Sverige ska begränsas

Regeringens förslag: Undantaget från folkbokföring avseende personer som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning begränsas så att det enbart ska gälla den som åtnjuter immunitet och privilegier enligt 1961 och 1963 års Wienkonventioner om diplomatiska respektive konsulära förbindelser. Detsamma ska gälla för en sådan persons familjemedlem eller tjänare.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens. Utredningen föreslår en annan lagteknisk utformning.

Remissinstanserna: *Inspektionen för socialförsäkringen, Skatteverket och Tjänstemännens Centralorganisation* tillstyrker förslaget. Övriga remissinstanser har inte yttrat sig eller har inga synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Tidigare var det i princip så att de lokalanställda rekryterades från det geografiska område där beskickningen var belägen. Rekryteringsmönstret har emellertid förändrats på senare år. Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) har uppmärksammat att utländska beskickningar i Sverige i dag emellanåt rekryterar lokalanställd personal utomlands, särskilt från EU/EES-området, för att arbeta som exempelvis chaufförer, översättare, tolkar och receptionister. Om sådana personer flyttar till Sverige först i samband med att de påbörjar sin anställning kan de enligt gällande lagstiftning inte folkbokföras eftersom de omfattas av undantaget från folkbokföring i 5 § folkbokföringslagen (1991:481). Samtidigt innehar en lokalanställd person inte en sådan tjänst som medför immunitet och privilegier enligt Wienkonventionerna och omfattas inte av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Personer som är lokalanställda på beskickningar och konsulat behandlas därmed olika beroende på om de var bosatta i Sverige vid tidpunkten för anställningen och trots att de inte åtnjuter immunitet och privilegier. Det kan även förekomma att utsända till Sverige som har haft immunitet och privilegier därefter beviljas uppehållstillstånd i landet med avsikt att bo stadigvarande här. Om en sådan person efter den ordinarie stationeringstidens slut övergår till en lokal anställning på beskickningen, tillförsäkras personen inte längre immunitet eller privilegier men kan i dagsläget inte heller folkbokföras i Sverige.

1985 års ändring av reglerna i den gamla folkbokföringslagen motiverades med att det var lämpligt att de personer som inte tillförsäkras immunitet och privilegier enligt Wienkonventionerna kan folkbokföras på samma sätt som andra personer som bor här i landet (prop. 1984/85:55 s. 13). Regeringen gör fortfarande samma bedömning. För att även personer som rekryteras från utlandet till lokala anställningar och som inte åtnjuter immunitet och privilegier ska kunna folkbokföras bör undantaget i folkbokföringslagen begränsas.

Till skillnad från utredningens förslag anser dock regeringen att en annan lagteknisk lösning är att föredra. Syftet med lagändringen är att tydliggöra att enbart den som i Sverige omfattas av och åtnjuter immunitet och privilegier enligt Wienkonventionerna ska omfattas av undantaget

från folkbokföring i 5 §, om personen inte är svensk medborgare eller var bosatt i Sverige innan denne kom att tillhöra beskickningen, konsulatet, eller dess betjäning. Regeringen föreslår därför att det i bestämmelsen ska föras in en hänvisning till lagen om immunitet och privilegier i vissa fall som får till följd att undantaget från folkbokföring begränsas. Förslaget innebär att den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning och omfattas av 2 eller 3 § lagen om immunitet och privilegier i vissa fall, folkbokförs endast om han eller hon är svensk medborgare eller, utan att vara svensk medborgare, var bosatt här när han eller hon kom att tillhöra beskickningen, konsulatet, eller dess betjäning. Den föreslagna ändringen innebär alltså att lokalanställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat ska kunna folkbokföras i Sverige, oberoende av om personen var bosatt i Sverige när han eller hon påbörjade sin anställning.

Lagförslag

Förslaget medför ändring av 5 § folkbokföringslagen.

15 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

15.1 Åtgärder för att stärka systemet med samordningsnummer

15.1.1 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 september 2023.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens. Utredningen har föreslagit att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, såsom *Transportstyrelsen* och *Skatteverket* tillstyrker eller är positiva till förslaget. Skatteverket anför vidare att myndigheten behöver cirka 12–15 månader för att utveckla och anpassa sina system. Andra instanser, såsom *Svensk Försäkring*, *Försäkringskassan* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anser att det föreslagna ikraftträdandedatumet är alltför snävt satt och att förslagen, som i fråga om identitetsnumret är omfattande, kräver mer tid för anpassning. SKR framför vidare att frågor och problem som kan förväntas uppkomma vid omställningen till att hantera samordningsnummer och identitetsnummer i verksamhetssystemen, inte på ett tillräckligt sätt belysts och analyserats i utredningen. Tiden är även för kort för att tillgodose utbildningsinsatser för att tydliggöra vad som gäller avseende sekretess kontra underrättelseskyldighet i fråga om felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen som upptäcks inom hälso- och sjukvården.

Åklagarmyndigheten kan i nuläget inte ge några besked om myndighetens samordning med andra externa system och förändringar i det interna systemet kommer kunna vara färdiga till det föreslagna ikraftträdandedatumet och inte heller om de kostnader för myndigheten som kan vara förknippade med det.

Skälen för regeringens förslag: Förslagen syftar till att stärka systemet med samordningsnummer samt att öka tilltron till och användbarheten av samordningsnumret i samhället. Förslagen bör därför träda i kraft så snart det är möjligt. Vidare kan konstateras att samordningsnummer har funnits sedan år 2000 och behov av tid för anpassning av verksamhetssystem för att kunna hantera numret därför inte kan antas vara framträdande. Trots detta har en del remissinstanser, bl.a. SKR, framfört behov av tid för att kunna integrera och bearbeta samordningsnummer i sina verksamhetssystem. Det finns också behov hos flera att anpassa sina system så att uppgiften i folkbokföringsdatabasen om att identiteten har styrkts, gjorts sannolik eller är osäker, kan tas emot och behandlas hos mottagaren. Tid för sådan anpassning och omställningsarbete bör beaktas.

Förslagen innebär också behov av anpassning och översyn av föreskrifter, framförallt för Skatteverket men även för övriga myndigheter, kommuner och privata aktörer som använder sig av nuvarande system för samordningsnummer. Även förslagen om möjlighet till kontroll av biometriska uppgifter i handlingar kräver teknisk anpassning som kan vara tids- och resurskrävande. Därutöver kräver förslagen i vissa fall informationsinsatser och utbildning av personal. Regeringen har i prop. Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen (2021/22:217) föreslagit att förslagen om kontroll av biometriska uppgifter i handlingar vid identitetskontroll för bl.a. den som flyttar till Sverige ska träda i kraft den 1 september 2023. Med hänsyn till det nära samband som finns mellan förslagen om kontroll av biometriska uppgifter för personer som ska folkbokföras och personer som ska tilldelas ett samordningsnummer bör även de sistnämnda förslagen träda i kraft den 1 september 2023.

15.1.2 Övergångsbestämmelser för samordningsnummer som tilldelats enligt nuvarande bestämmelser

Regeringens förslag och bedömning: För samordningsnummer som tilldelats före ikraftträdandet och där det inte råder osäkerhet om personens identitet får uppgift om att identiteten är sannolik registreras. För samordningsnummer som tilldelats före ikraftträdandet efter egen ansökan får uppgift om att identiteten är styrkt registreras. Detta gäller endast för nummer som inte har förklarats vilande. Det saknas behov av övergångsbestämmelser i övrigt.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår att personer som tilldelats ett samordningsnummer efter egen ansökan ska tilldelas ett identitetsnummer och att det saknas behov av övergångsbestämmelser i övrigt.

Remissinstanserna: *Sveriges ambassad i Berlin* avstyrker förslaget om att det inte ska vara möjligt att omvandla ett fastställt samordningsnummer till ett identitetsnummer i något fall då en myndighet har rekviderat numret,

eftersom det förekommer situationer där identitetskontrollen har genomförts vid personlig inställelse. För dessa personer bör det finnas en möjlighet att ansöka om omvandling av samordningsnummer till ett identitetsnummer. *Kammarrätten i Stockholm* avstyrker den föreslagna övergångsbestämmelsen om att personer som tilldelats ett samordningsnummer efter egen ansökan ska anses ha tilldelats ett identitetsnummer i samband med ikraftträdandet. Den föreslagna övergångsbestämmelsen får till följd att vissa personer kommer att kunna få identitetsnummer, trots att de inte har uppfyllt de krav på identitetskontroll som ställs i lagstiftningen. Att en enskild inte förstår varför han eller hon inte skulle behöva göra en ny ansökan med personlig inställelse är inte ett tillräckligt övertygande argument för att göra avsteg från den identitetskontroll som bedöms vara nödvändig för att säkerställa identiteten vid tilldelning av identitetsnummer. Kammarrätten anser därför att personer som tilldelats ett samordningsnummer efter egen ansökan vid tidpunkten för ikraftträdandet bör uppfylla samtliga krav som föreslås gälla för identitetsnummer för att kunna tilldelas ett sådant nummer. Angående samordningsnummer anser *Försäkringskassan* att de uppgifter som finns i folkbokföringsdatabasen kopplat till befintliga samordningsnummer generellt är osäkra. Graden av osäkerhet kan variera men det framstår som olämpligt att markera befintliga samordningsnummer som ”säkra”.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Samordningsnummer där det råder osäkerhet om identiteten

Det finns ett mycket stort antal samordningsnummer som tilldelats trots att det råder osäkerhet om identiteten (”ostyrkta” samordningsnummer) som fortfarande kan användas i folkbokföringsdatabasen. Samordningsnummer ska förklaras vilande vid utgången av det femte kalenderåret efter det att numret tilldelades om någon anmälan om förnyelse inte kommit in vid den tiden (18 d § folkbokföringslagen [1991:481]). Som följd av övergångsbestämmelserna till de nya reglerna om vilandeförklaring som trädde i kraft den 18 juni 2021 vilandeförklarades drygt 600 000 samordningsnummer vid årsskiftet 2021/22, varav 71 procent var ostyrkta.

Samordningsnummer som tilldelats trots att det råder osäkerhet om identiteten får enligt 2 kap. 3 § tredje stycket lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet anges uppgift om att det råder osäkerhet om personens identitet. Enligt regeringens förslag kommer samordningsnummer som tilldelas med stöd av 2 kap. 6 § lagen om samordningsnummer att registreras med uppgift att personens identitet är osäker. Eftersom motsvarande uppgift får anges i enlighet med dagens bestämmelser saknas behov av övergångsbestämmelser avseende dessa nummer.

Samordningsnummer efter fastställd identitet

Den identitetskontroll som ligger bakom de samordningsnummer som tilldelats enligt hittillsvarande regler där identiteten ansetts fastställd når oftast inte upp till vad som enligt förslagen krävs för tilldelning av samordningsnummer med styrkt identitet. Personlig inställelse har sällan varit en del av identitetskontrollen och olika bedömningar har gjorts vid

olika myndigheter. Det har heller inte registrerats hur uppgifterna eller identiteten har visats, annat än i vissa fall vilka handlingar som legat till grund för bedömningen. Man kan därför inte dra slutsatsen att identiteten har styrkts på det sätt som krävs enligt de nya förslagna reglerna.

Identitetskontrollen i samband med tidigare tilldelade samordningsnummer efter fastställd identitet kan närmast jämföras med vad som enligt regeringens förslag i fortsättningen krävs för tilldelning av samordningsnummer med sannolik identitet. Vissa åtgärder vidtas dock även för att dessa nummer ska tilldelas efter en säkrare kontroll. Skatteverket ska t.ex. som huvudregel ansvara för att bedöma om identiteten har gjorts sannolik. Tidigare tilldelade samordningsnummer kan därför i vissa fall hålla en sämre kvalitet än de som tilldelas efter att de nya reglerna införts. Den kontroll som föregått ett sådant nummer ligger dock så nära vad som ska krävas för samordningsnummer med sannolik identitet att numren bör anses motsvara varandra. För att klargöra detta bör det införas en övergångsbestämmelse som reglerar att det för samordningsnummer som tilldelats före ikraftträdandet och där det inte råder osäkerhet om personens identitet får registreras uppgift om att identiteten är sannolik. En sådan uppgift bör dock inte få registreras om samordningsnumret förklarats vilande.

Såsom *Sveriges ambassad i Berlin* har angett finns det individer som tilldelats ett samordningsnummer efter begäran från myndighet och som även föregåtts av en fullgod identitetskontroll. För dessa finns möjlighet att, med regeringens förslag, begära ändring av uppgift om identitet, se avsnitt 8.2. Det krävs då att han eller hon inställer sig personligen och uppfyller de krav på styrkt identitet och identitetskontroll som framgår av 2 kap. lagen om samordningsnummer.

Samordningsnummer efter egen ansökan

Sedan den 18 juni 2021 kan en enskild tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan. För att tilldelas ett sådant nummer måste den enskilde inställa sig personligen hos Skatteverket för att styrka sin identitet (18 a § andra stycket 2 folkbokföringslagen). De krav som ställs på identitetskontrollen för att tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan motsvarar alltså i stort den kontroll som enligt förslagen krävs för att tilldelas ett samordningsnummer med styrkt identitet. Det föreslås dock också att biometriska uppgifter i vissa identitetshandlingar ska få kontrolleras i samband med tilldelning. Samordningsnummer med styrkt identitet blir därför i det avseendet ännu säkrare än ett samordningsnummer som tilldelats efter egen ansökan enligt hittillsvarande regler.

Utredningen har föreslagit att de samordningsnummer som tilldelats efter egen ansökan bör omvandlas till det nya föreslagna identitetsnumret. Som framgått ovan är regeringen inte beredd att föreslå att ett nytt nummer ska införas. Frågan är då vilken nivå de aktuella samordningsnumren inledningsvis ska anses ha i det nya systemet. *Kammarrätten i Stockholm* anser att endast de som uppfyller de föreslagna kraven för att tilldelas ett samordningsnummer efter styrkt identitet bör registreras på detta sätt i folkbokföringsdatabasen. Regeringen anser dock att för en enskild som tilldelats ett samordningsnummer efter egen ansökan skulle det bli svärbegripligt om det krävs en ny ansökan med personlig inställelse för att

samordningsnumret i folkbokföringsdatabasen ska registreras med uppgift om styrkt identitet. De samordningsnummer som tilldelats efter egen ansökan, och som inte har förklarats vilande vid ikraftträdandet, bör därför anses vara styrkta på motsvarande sätt som de nummer som kommer att tilldelas efter personlig inställelse enligt den nu föreslagna regleringen. Detta trots att det inte funnits möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter i handlingar i samband med tilldelning av samordningsnumret. För att klargöra detta bör det införas en övergångsbestämmelse som reglerar att det för samordningsnummer som tilldelats efter egen ansökan vid tidpunkten för ikraftträdandet får uppgift registreras om att identiteten är styrkt. En sådan uppgift bör dock inte få registreras om numret är förklarat vilande. Om det finns ett fortsatt behov av samordningsnummer och en förnyelse blir aktuell vid utgången av femårsfristen kommer personen att behöva inställa sig personligen på nytt och det finns då möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter i identitetshandlingar.

Lagförslag

Förslaget medför införande av två övergångsbestämmelser i lagen om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

15.1.3 Behövs övergångsbestämmelser för ärenden om tilldelning av samordningsnummer som inte avgjorts vid ikraftträdandet?

Regeringens bedömning: En begäran om samordningsnummer från en myndighet eller ett annat organ som ännu inte avgjorts vid ikraftträdandet av de nya bestämmelserna ska handläggas enligt den nya lagen om samordningsnummer. Några övergångsbestämmelser behövs därför inte.

Detsamma gäller en ansökan om samordningsnummer från enskild som ännu inte avgjorts vid ikraftträdandet.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen har föreslagit en övergångsbestämmelse som innebär att en egen ansökan om samordningsnummer som ännu inte avgjorts vid ikraftträdandet ska behandlas som en ansökan om identitetsnummer.

Remissinstanserna har inte lämnat några synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: För att en person ska tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan ställs i stort sett samma krav som i dag, förutom att det ställs krav på en striktare identitetskontroll. Enligt förslagen ska myndigheten som utför identitetskontrollen få kontrollera biometriska uppgifter i handlingar i samband med den personliga inställelsen, vilket skiljer sig från vad som gäller vid en egen ansökan om samordningsnummer i dag. För den som på egen hand har ansökt om samordningsnummer men något beslut ännu inte fattats ska ansökan behandlas enligt de nya reglerna om en stärkt identitetskontroll. För den som hunnit inställa sig personligen för identitetskontroll hos Skatteverket men där en kontroll av de biometriska uppgifterna i identitetshandlingarna

inte har skett, behöver därmed inställa sig på nytt för att uppfylla de förutsättningar som krävs för att tilldelas ett samordningsnummer med ”styrkt identitet”. Om kraven inte möts blir det en fråga för Skatteverket som handläggande myndighet att bedöma om förutsättningarna för tilldelning av samordningsnummer enligt den nya ordningen är uppfyllda.

En begäran om tilldelning av samordningsnummer som kommit in till Skatteverket före ikraftträdandet innebär att rekvisenten bedömt om identiteten är fastställd eller inte. Enligt förslaget ska det ankomma på Skatteverket att bedöma om identiteten är styrkt eller har gjorts sannolik innan ett samordningsnummer kan tilldelas. För att alla samordningsnummer som tilldelas efter ikraftträdandet ska hålla samma kvalitet är det mest ändamålsenliga att ärenden om tilldelning av samordningsnummer handläggs enligt de nya reglerna, även om begäran kom in till Skatteverket före ikraftträdandet. På så sätt kan också alla nummer registreras med uppgift om identiteten på samma sätt i folkbokföringsdatabasen. Detta innebär visserligen att Skatteverket måste göra en ny bedömning av identiteten och om den enskilde bör inställa sig personligen för identitetskontroll. Eventuellt merarbete får dock anses motiverat för att så många nummer som möjligt tilldelas efter en säkrare och mer enhetlig identitetskontroll. Eftersom de nya reglerna ska gälla vid handläggningen krävs ingen särskild övergångsbestämmelse.

15.1.4 Övergångsbestämmelser för vilandeförklaring och förnyelse av personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring

Regeringens förslag: Vid tillämpningen av bestämmelsen i lagen om samordningsnummer om att ett personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring ska förklaras vilande om någon anmälan om förnyelse inte har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades ska personnumret anses ha tilldelats år 2018.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte lämnat några synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Om de aktuella numren utan inskränkning skulle omfattas av bestämmelserna om vilandeförklaring skulle det innebära att samtliga nummer skulle förklaras vilande redan i samband med ikraftträdandet. Det finns ett antal personer vars tilldelade personnummer (TP-nummer) fortfarande behövs och där det inte finns grund för att ändra numrets status. Vid tillämpningen av reglerna om vilandeförklaring för TP-nummer föreslås därför att de ska anses ha tilldelats år 2018. Innebörden av detta blir att ett TP-nummer ska förklaras vilande om någon anmälan om förnyelse inte har kommit in vid utgången av 2023. En sådan anmälan föreslås endast kunna göras av den som kan begära tilldelning av samordningsnummer och alltså inte den enskilde själv (se avsnitt 9.2 ovan).

15.1.5 Behövs övergångsbestämmelser för överklagande?

Regeringens bedömning: Några övergångsbestämmelser i fråga om vilka beslut som kan överklagas behövs inte.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår, med anledning av förslaget om att införa en ny identitetsbeteckning, att äldre föreskrifter i folkbokföringslagen om överklagande ska gälla för överklagande av beslut som meddelats före ikraftträdandet.

Remissinstanserna har inte lämnat några synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens förslag innebär inte någon förändring avseende vilka beslut som är möjliga att överklaga. Det saknas därför behov av en övergångsbestämmelse av innebörden att överklagade beslut som meddelats före ikraftträdandet ska kunna överklagas i enlighet med äldre föreskrifter, såsom utredningen har föreslagit.

15.2 Begränsning av undantag från folkbokföring av anställda vid utländska ambassader och konsulat i Sverige

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Regeringens bedömning: Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning: Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2019.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig över utredningens förslag eller bedömning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Förslagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Det bedöms inte finnas något behov av någon längre tid för anpassning eller omställningsarbete. Den tidpunkt vid vilken lagändringarna tidigast kan träda i kraft är den 1 januari 2023. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det saknas behov av övergångsbestämmelser.

16 Konsekvenser

16.1 Syfte

Regeringen lämnar flera förslag i syfte att stärka systemet med samordningsnummer. Det handlar bl.a. om stärkt identitetskontroll vid tilldelning och förnyelse av samordningsnummer, en mer enhetlig hantering och bedömning genom att Skatteverket tar över ansvaret för frågor om identifiering samt att tydligare information om vilken identitets-

kontroll som föregått tilldelningen ska kommuniceras tillsammans med övriga uppgifter som registrerats med samordningsnumret.

Regeringen föreslår att samordningsnummer ska kunna tilldelas i tre nivåer, beroende av vilken identitetskontroll som föregått tilldelningen. Syftet är att skapa ett starkare nummer med högre krav på identitetskontrollen och därmed ett mer tillförlitligt och användbart nummer. För den som ska styrka sin identitet i samband med tilldelning eller förnyelse av nummer, föreslås att han eller hon ska inställa sig personligen för identitetskontroll och vid denna ska den som har ett pass, identitetskort eller en motsvarande handling på begäran överlämna handlingen för kontroll. Den som har ett uppehållstillståndskort ska på begäran överlämna detta.

För att ytterligare stärka identitetskontrollen i samband med tilldelning och förnyelse av samordningsnummer lämnas förslag som innebär att den myndighet som utför identitetskontrollen ges möjlighet att kontrollera biometrisk uppgifter som finns lagrade i de handlingar som enligt regeringens förslag ska överlämnas vid kontrollen. Den som är föremål för identitetskontroll ska vara skyldig att på begäran låta myndigheten som utför identitetskontrollen ta fingeravtryck och en ansiktsbild. Samma sak föreslås bl.a. gälla om en person efter att ha tilldelats samordningsnummer vill ändra en uppgift om sin identitet. Ansiktsbild, fingeravtryck och de biometrisk uppgifter som tas fram ur dessa får behandlas i folkbokföringsdatabasen men ska omedelbart förstöras när kontrollen har genomförts.

Förslaget om en utvidgad underrättelseskyldighet syftar främst till att skapa bättre förutsättningar för att åtgärda fel i folkbokföringsdatabasen så att de uppgifter som är registrerade är korrekta och aktuella.

Syftet med förslaget om begränsning av undantaget från folkbokföring för den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning är att endast den som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall ska undantas från folkbokföring. Det innebär att den som är lokalanställd ska kunna folkbokföras i Sverige, om övriga förutsättningar för folkbokföring är uppfyllda, trots att han eller hon inte är svensk medborgare eller var bosatt i Sverige när anställningen påbörjas.

16.2 Konsekvenser för enskilda och för företag

Personer som har tilldelats samordningsnummer har riktat kritik mot numren som inte har upplevts användbara i samhället på samma sätt som personnummer. Ur den enskildes perspektiv är det viktigt att ha en fungerande identitetsbeteckning för att kunna sköta sitt vardagliga liv. Förslagen som innebär en skärpning av identitetskontrollen vid tilldelning och förnyelse av samordningsnummer kan uppfattas som besvärande av enskilda, t.ex. att behöva inställa sig personligen för identifiering. En säkrare identitetskontroll där personlig inställelse är ett krav kan förväntas leda till att andelen fel i folkbokföringen minskar och att det blir svårare att skapa och använda en falsk identitet. Det innebär vidare en säkerhet för den enskilde att ingen använder deras identitet för att få en identitets-

beteckning i Sverige. En stärkt kontroll förväntas också innebära en stärkt tilltro till samordningsnumret och därmed öka dess användbarhet i samhället vilket är en viktig positiv konsekvens av förslagen.

Förslagen om samordningsnummer i tre nivåer innebär att olika uppgifter om samordningsnumren kommer registreras i folkbokföringsdatabasen, beroende på vilken identitetskontroll som föregått tilldelningen eller senaste förnyelsen av numret. För att förslagen ska få genomslagskraft är det viktigt att företag som hämtar information från det statliga personadressregistret, SPAR, säkerställer att även den uppgift om personens identitet som kopplas till numret hämtas in tillsammans med övriga uppgifter som registrerats om personen. Härigenom får mottagare av uppgifter från folkbokföringsdatabasen och SPAR information om vilken identitetskontroll som föregått tilldelningen eller senaste förnyelsen av numret och kan därmed ta ställning till om identiteten är tillräckligt säker för dennes behov.

När det gäller förslagen om att den myndighet som utför identitetskontrollen i vissa fall ska kunna ta ansiktsbild och fingeravtryck liksom göra en kontroll av biometriska uppgifter, har de bedömningar och avvägningar som gjorts i fråga om grundläggande fri- och rättigheter redovisats ovan. Rent allmänt kan sägas att bestämmelserna i viss mån innebär ett intrång i den personliga integriteten för de enskilda som berörs. Det kan dock i sammanhanget konstateras att det är noga reglerat när och hur en sådan kontroll ska göras och att den skyldighet som föreslås för enskilda ska regleras i lag. Intrånget har bedömts vara proportionerligt. Förslagen innebär en kontroll av att den som uppvisar handlingen är samma person som handlingen är utfärdad för och underlättar även kontrollen av om handlingen är äkta. För den enskilde medför det en trygghet i att ingen annan kan använda hans eller hennes handlingar eller identitet. Förslagen om kontroll av biometriska uppgifter medför behandling av personuppgifter, även känsliga sådana. Även här har bedömningen gjorts att förslagen är proportionerliga och motiverade samt att skyddet av personuppgifterna tillgodoses.

Förslagen innebär att även barns personuppgifter kommer att behandlas. I lagen föreslås ingen åldersbegränsning såvitt avser att enskilda ska låta Skatteverket ta fingeravtryck och en ansiktsbild. Däremot föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela föreskrifter om undantag från kravet på att låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta ansiktsbild och fingeravtryck. Det kan t.ex. handla om att barn under en viss ålder undantas från skyldigheten. Principen om barnets bästa är central vid alla åtgärder som rör barn och åtgärderna ska genomföras på ett barnvänligt och barnanpassat sätt. Förslagen bedöms stå i överensstämmelse med detta.

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag. Förslagen bedöms dock innebära att även företag i ökad omfattning kommer få tillgång till korrekta folkbokföringsuppgifter och därigenom kommer att kunna göra mer underbyggda överväganden i t.ex. olika affärsrelationer.

Förslaget om att utöka den underrättelseskyldighet som gäller vid fel i folkbokföringen till att även gälla uppgifter om personer med samordningsnummer bedöms bidra till ökad kvalitet av de uppgifter som

registrerats om dessa personer i folkbokföringsdatabasen. Aktörer som på olika sätt hämtar information från folkbokföringsdatabasen måste kunna lita på att uppgifterna som registrerats där är korrekta och aktuella. Högre tillförlitlighet till de uppgifter som registrerats i folkbokföringsdatabasen bedöms medföra att samordningsnummer blir mer tillförlitliga och användbara vilket i hög grad gynnar enskilda med samordningsnummer som har behov av en fungerande identitetsbeteckning i Sverige.

För utländska medborgare som anställs vid utländska beskickningar eller lönade konsulat eller dess betjäning i Sverige utan att redan vara bosatta i landet innebär förslagen att dessa personer och deras familjemedlemmar inte längre är undantagna från folkbokföring. Personerna kan således folkbokföras. I Sverige finns 108 utländska ambassader (beskickningar) och tre karriärkonsulat (lönade konsulat). De lokalanställda vid dessa ambassader och konsulat är, till skillnad från utländska sändebud och annan främmande diplomatisk personal, inte ackrediterade vid Utrikesdepartementet. Det saknas därför tillförlitliga uppgifter om antalet lokalanställda vid främmande makts beskickningar och lönade konsulat i Sverige. En uppskattning är att det rör sig om cirka 1 000 personer. Hur stor andel av dessa som inte är folkbokförda i Sverige är även det oklart. Regeringens sammantagna bedömning är dock att antalet personer som berörs av förslaget är begränsat.

16.3 Konsekvenser för Skatteverket och Statens servicecenter

Regeringen föreslår att den individ som ska tilldelas eller förnya ett samordningsnummer och som ska styrka sin identitet ska inställa sig personligen för identitetskontroll även när en myndighet begär tilldelning eller förnyelse av samordningsnummer. I dagsläget krävs personlig inställelse när en enskild ansöker om tilldelning eller förnyelse av samordningsnummer. Förslagen medför därmed inte någon ny uppgift för Skatteverket. Däremot kommer antalet personer som omfattas av identitetskontroll med personlig inställelse att öka.

Förslagen innebär även att Skatteverket ska ta över ansvaret för att kontrollera identiteten hos den person som omfattas av en begäran om samordningsnummer. Det innebär fler arbetsmoment för Skatteverket och färre för de myndigheter som tidigare utfört kontrollen inför begäran om samordningsnummer. När det gäller identitetsbedömning för den som inte ska inställa sig personligen och styrka sin identitet innebär förslagen dock mycket begränsat merarbete för Skatteverket som redan sedan tidigare, vid sidan av det rekviderande organet, gjort en prövning av identitetsuppgifterna inför beslut om nummertilldelning.

Regeringen föreslår även att den myndighet som utför identitetskontrollen ska få möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter i handlingar. I prop. Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen (2021/22:217) har regeringen förslagit användning av biometriska uppgifter även vid identitetskontroll vid bl.a. anmälan om flyttning till Sverige. Samma tekniska utrustning kommer att användas för dessa

ärenden och därför tillkommer inga ytterligare kostnader till följd av förslaget i denna lagrådsremiss.

För den som befinner sig i landet kommer identitetskontrollen i praktiken att ske vid något av de servicekontor som drivs i Statens servicecenters (SSC) regi. Att utföra identitetskontroller för Skatteverkets räkning är något som redan i dag görs vid servicekontoren. Där hanteras i dag bl.a. anmälan om flyttning till Sverige och utfärdande av identitetskort för folkbokförda i Sverige på uppdrag av Skatteverket. Regeringens bedömning är att eventuella tillkommande kostnader för SSC som förslagen kan leda till, kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Med regeringens förslag ska identitetsbedömningen göras även vid ansökan om förnyelse av samordningsnummer, oavsett vem som begär förnyelse och oavsett om numret är vilandeförklarat sedan tidigare. Det blir fler arbetsmoment i Skatteverkets handläggning av ansökan om förnyelse av samordningsnummer vilket innebär tillkommande kostnader för myndigheten. Efter ikraftträdande av de nya reglerna om vilandeförklaring och förnyelse av samordningsnummer den 18 juni 2021, har det inkommit ca 82 000 ansökningar om att förnya samordningsnummer. Av dessa avsåg ca 65 procent styrkta samordningsnummer och 78 800 ansökningar inkom från myndigheter vid årsskiftet inför att äldre samordningsnummer skulle vilandeförklaras. Jämfört med utredningens förslag föreslår regeringen inte en ny identitetsbeteckning. Det innebär lägre kostnader för anpassningar och utveckling av Skatteverkets och andra myndigheters system jämfört med vad som beskrivits i remissvaren. I stället föreslår regeringen att samordningsnummer ska kunna tilldelas i tre nivåer beroende på vilken identitetskontroll som föregått tilldelningen och att uppgift om detta ska registreras i folkbokföringsdatabasen. Skatteverket behöver anpassa it-systemen till detta och utveckla en digitaliserad lösning för passmyndigheter utomlands för att kontroll av identitet och biometri ska kunna överföras digitalt på ett säkert sätt. Skatteverket beräknar kostnaderna för it-utveckling till 25 miljoner kronor. För att syftet med ett starkare samordningsnummer ska få genomslag är det viktigt att Skatteverket genomför informationsinsatser för att öka förståelsen för vad och hur samordningsnummer och den nya uppgiften om identitetsstatus kan användas. i syfte att uppnå en ökad tillit till olika uppgifter.

Förslaget om att personnummer som tilldelats före år 2000 utan samband med folkbokföring ska kunna förnyas och förklaras vilande på samma sätt som samordningsnummer beräknas medföra en kostnad om 10 miljoner kronor.

Slutligen kan förslagen om begränsning av undantaget från folkbokföring av anställda vid utländska ambassader och konsulat i Sverige komma att medföra en marginell ökning av antalet folkbokföringsärenden hos Skatteverket.

Sammantaget uppskattar Skatteverket kostnaderna för att anpassa och utveckla it-system samt genomföra informations- och utbildningsinsatser till 35 miljoner kronor. Därtill kommer årliga kostnader för att genomföra identitetskontroller och handlägga fler ärenden inom folkbokföringen. Tillkommande kostnader för Skatteverket kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

16.4 Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Kammarrätten i Stockholm framför att de ekonomiska konsekvenserna för de allmänna förvaltningsdomstolarna – i synnerhet Förvaltningsrätten i Stockholm och Kammarrätten i Stockholm som är forum enligt den föreslagna lagen om samordningsnummer – och migrationsdomstolarna bör beaktas i den fortsatta beredningen. *Förvaltningsrätten i Stockholm* har liknande synpunkter. Regeringen föreslår till skillnad från utredningen inte någon särskild forumbestämmelse, vilket innebär att mål enligt den nya lagen kommer att kunna prövas av flera olika förvaltningsrätter. I fråga om de ekonomiska konsekvenserna för domstolarna i allmänhet konstaterar regeringen att det är svårbedömt hur många överklaganden som kan antas inkomma med anledning av förslagen. Redan i dag finns det en möjlighet för enskild att begära samordningsnummer och överklaga ett eventuellt avslagsbeslut till domstol. Förslaget om att samordningsnummer ska kunna tilldelas i tre nivåer kan innebära att fler enskilda kommer att få anledning att överklaga Skatteverkets beslut. Det kan leda till en viss ökning av antalet mål i allmän förvaltningsdomstol. Regeringen bedömer dock att de ökade kostnaderna för detta kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Konsekvenserna för domstolarna med anledning av förslaget om utvidgad undermålsbeskydd, som berör domstolarna i deras egenskap av myndigheter, behandlas i kommande avsnitt.

16.5 Konsekvenser för andra statliga myndigheter

Den stora majoriteten av myndigheter tar redan i dag emot uppgifter från Skatteverket genom Navet där också uppgift om den enskildes identitet har styrkts, gjorts sannolik eller är osäker nu kommer att lämnas. För att syftet med ett starkare samordningsnummer ska få genomslag är det viktigt att alla myndigheter som använder uppgifterna anpassar sina it-system för att möjliggöra att de kan ta emot även uppgiften om innehavarens identitet i sina verksamhetssystem. På så sätt kan informationen om den enskildes identitet har styrkts, gjorts sannolik eller är osäker ligga till grund för myndigheternas vidare bedömning av om identiteten är tillräckligt säker eller om myndigheten behöver vidta lämpliga åtgärder för att ytterligare säkerställa den enskildes identitet för myndighetens verksamhet. Utöver systemanpassningar kommer myndigheter att behöva genomföra utbildningsinsatser om de nya uppgifter som de får del av via Navet. Samtidigt kommer myndigheterna inte längre utföra kontrollen inför begäran om samordningsnummer vilket minskar myndigheternas kostnader. Sammantaget bedömer därför regeringen att kostnaderna för förslagen kan hanteras inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar. Regeringen bedömer därtill att förslagen om ett säkrare samordningsnummer i ett längre perspektiv kan leda till minskade kostnader för staten i form av färre felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt minskad bedrägeri- och annan identitetsrelaterad brottslighet.

Regeringen föreslår att den skyldighet som sedan den 18 juni 2021 gäller för samtliga myndigheter att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen om en person som är eller har varit folkbokförd är oriktig eller ofullständig ska utvidgas till att även omfatta uppgifter om en person med samordningsnummer. *Domstolsverket* anför att förslagen om utvidgad underrättelseskyldighet för uppgifter om en person med ett samordningsnummer kommer, utöver utbildningsinsatser, att leda till en ytterligare arbetsuppgift och en ökad arbetsbörda för domstolarna som kommer att ta resurser från den dömande verksamheten.

I ett inledande skede kan förslaget medföra merarbete med att ta fram rutiner för underrättelseskyldigheten och utbildning av personal. Detta kan antas gälla för flera myndigheter, och som framgår av avsnittet nedan, även för de kommunala myndigheterna. Myndigheterna förutsätts dock inte vidta några långtgående utredningar av sina misstankar om felaktiga uppgifter för att kunna uppfylla skyldigheten och Skatteverket har digitala lösningar som underlättar myndigheternas uppgiftslämnande. Efter det inledande skedet torde således underrättelserna bli en del av den löpande handläggningen. Sammantaget bör därför förslaget, på sikt, inte innebära någon ökad kostnad för statliga myndigheter och eventuella ökade kostnader för de statliga myndigheterna ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Eventuella merkostnader, för exempelvis ytterligare arbetsuppgifter, kan också förväntas kompenseras av att fler underrättelser i sin tur kan leda till ändringar av felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen så att den håller en högre kvalitet, vilket innebär lättnader och besparingar för alla som använder sig av sådana uppgifter i den egna verksamheten.

När det gäller förslaget om att en stärkt identitetskontroll har regeringen för avsikt att i förordning reglera att den som befinner sig i utlandet ska kunna inställa sig vid en svensk utlandsmyndighet som har behörighet att utfärda pass. Det innebär inte någon ny arbetsuppgift för aktuella utlandsmyndigheter som också har upparbetade arbetsrutiner för en sådan kontroll. Förslaget att myndigheten ska få möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter i handlingar som den enskilde visar upp kommer medföra att viss ny teknisk utrustning behöver införskaffas. Kostnaden för ny teknisk utrustning vid de utlandsmyndigheter som är aktuella, ska bekostas av den i Sverige som har ansvar för utlandsmyndigheternas tekniska utrustning och it-stöd. I dag är det Migrationsverket och tillkommande kostnader ska hanteras inom den myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

16.6 Konsekvenser för regioner, kommuner och den kommunala självstyrelsen

Som framgår ovan föreslår regeringen att den skyldighet som sedan den 18 juni 2021 gäller för samtliga myndigheter att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen om en person som är eller har varit folkbokförd är oriktig eller ofullständig ska utvidgas till att även omfatta uppgifter om en person med samordningsnummer. Underrättelseskyldigheten föreslås, precis som den befintliga, gälla för

samtliga myndigheter vilket, utöver de statliga, även inbegriper de kommunala. Genom förslaget inskränks den kommunala självstyrelsen. 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. Felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen får stora spridningseffekter och med hänsyn till att förslaget om underrättelseskyldighet syftar till att stärka systemet med samordningsnummer, vilket bedöms gynna den samlade offentliga sektorn, bedömer regeringen att det ändamål som regeringen avser att tillgodose inte kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Den mindre ingripande lösningen att begränsa kretsen som omfattas av underrättelseskyldigheten bedöms inte i tillräcklig utsträckning säkerställa att uppgifter om samordningsnummer i folkbokföringsdatabasen är korrekta. Den begränsade inskränkningen som underrättelseskyldigheten innebär får således anses vara proportionerlig.

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att kommuner och regioner inte ska åläggas nya uppgifter av staten utan de samtidigt ges möjlighet att finansiera dessa på andra sätt än genom höjda skatter. Vanligtvis finansieras nya åligganden genom att det generella statsbidraget höjs. *Region Stockholm* uppger att förslaget om utvidgad underrättelseskyldighet innebär en viss ökad administrativ börda. Enligt samma resonemang som ovan avseende de statliga myndigheterna bedömer regeringen att förslaget på sikt, inte innebär någon ökad kostnad för regioner och kommuner. Någon reglering enligt den kommunala finansieringsprincipen kommer således inte i fråga.

16.7 Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Bedömningar av vissa av förslagets överensstämmelse med EU-rätten har gjorts i de delar där det varit relevant. Bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning har beaktats i samband med frågor om personuppgiftsbehandling.

Förslagen om i vilka handlingar biometriska uppgifter ska få kontrolleras har bedömts överensstämma med EU:s pass- och id-kortsförordningar samt EU-förordningen om enhetlig utformning av uppehållstillstånd.

Förslagen som syftar till att stärka systemet med samordningsnummer för att numren tillförlitlighet och därmed dess användbarhet i samhället bedöms bidra till att färre praktiska problem uppstår för de unionsmedborgare som nyttjar sin fria rörlighet men inte ska folkbokföras.

Regeringens sammantagna bedömning är att förslagen är förenliga med relevant EU-rättslig lagstiftning.

16.8 Konsekvenser i övrigt

Förslagen bedöms inte i sig medföra några offentligfinansiella effekter. På sikt bör dock förslagen leda till en högre grad av korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen och till att förtroendet för systemet med

samordningsnummer ökar. Förslagen ger även bättre kontrollmöjligheter och ökar förutsättningarna för ett korrekt underlag för olika åtgärder och beslut.

Kvalitetsbrister i folkbokföringen kan få stora spridningseffekter och bidra till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, bedrägerier och annan identitetsrelaterad brottslighet. Förslagen innebär att kvaliteten på uppgifterna om samordningsnummer i folkbokföringsdatabasen stärks genom t.ex. säkrare identitetskontroller och tydligare information om vilken identitetskontroll som föregått tilldelning respektive förnyelse av samordningsnummer. Förslagen motverkar att felaktiga uppgifter i ett första skede registreras i folkbokföringsdatabasen. Förslagen om kontroll av biometriska uppgifter i vissa handlingar i samband med identitetskontroll ger Skatteverket en möjlighet att knyta den fysiska personen till den handling som denne visar upp. Den säkrare identitetskontrollen medför bättre kvalitet på uppgifterna i folkbokföringsdatabasen och minskar möjligheter till missbruk av handlingarna. Härigenom blir det svårare att använda någon annans pass, identitetskort eller uppehållstillståndskort vilket i sig är brottsligt. Sammanfattningsvis kan förslagen därigenom förväntas minska den brottslighet som är en effekt av bristande kvalitet och kontroll över de uppgifter om identitet som registreras om personer med samordningsnummer i folkbokföringsdatabasen. Förslagen kan därmed ha en brottsförebyggande effekt. Det är också något som ligger i linje med målsättningen i det nationella brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott (skr. 2016/17:126) om att myndigheter utanför rättsväsendet i högre grad bidrar till att stärka samhällets kontrollfunktioner.

Förslaget om begränsning av undantaget från folkbokföring av anställda vid utländska ambassader och konsulat i Sverige kan leda till att något fler personer blir folkbokförda. Det innebär i sin tur att något fler kan få tillgång till de svenska sociala trygghetssystemen, vilket kan förväntas medföra ökade kostnader. När det gäller EU-medborgare som arbetar i en annan medlemsstat finns överordnade bestämmelser i förordning 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, vilket innebär att förslaget om begränsning av undantaget från folkbokföring i 5 § folkbokföringslagen inte medför någon ändring när det gäller EU-medborgares tillgång till de sociala trygghetssystemen i Sverige. I fråga om tredjelandsmedborgare kan det dock innebära att något fler personer får tillgång till det svenska sjukvårdssystemet. Eftersom förslaget berör en mycket begränsad personkrets bedöms denna ökning dock bli ytterst marginell.

Förslagen bedöms inte ha någon betydelse för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslagen bedöms inte heller ha några konsekvenser för miljö eller sysselsättning.

17 Författningskommentar

17.1 Förslaget till lag om samordningsnummer

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om samordningsnummer. Ett samordningsnummer är en identitetsbeteckning för den som inte är eller har varit folkbokförd i Sverige.

Lagen innehåller även bestämmelser om personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring.

I paragrafen anges lagens innehåll.

Av paragrafen framgår att lagen innehåller bestämmelser om samordningsnummer och personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring (s.k. TP-nummer). I paragrafen anges vidare definitionen av samordningsnummer, att det är en identitetsbeteckning för den som inte är eller har varit folkbokförd.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

2 § Skatteverket beslutar i ärenden enligt denna lag.

Uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer registreras i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Bestämmelser om folkbokföring och personnummer finns i folkbokföringslagen (1991:481).

I paragrafen anges beslutande myndighet och hänvisning till relevant lagstiftning när det gäller registrering av uppgifter i folkbokföringsdatabasen samt folkbokföring och personnummer.

Av *första stycket* framgår att det är Skatteverket som beslutar enligt lagen. I vissa fall kan moment i ett ärende handläggas av andra myndigheter. Så kan t.ex. ske genom att en passmyndighet genomför identitetskontroll inför tilldelning eller förnyelse av samordningsnummer. Även när så sker är det Skatteverket som beslutar i ärende om samordningsnummer.

I *andra stycket* anges att uppgifter om personer med samordningsnummer registreras i folkbokföringsdatabasen. Det är Skatteverket som ansvarar för att uppgifter registreras. Stycket motsvarar nuvarande 1 § tredje stycket folkbokföringslagen.

Det *tredje stycket* innehåller en upplysning om att bestämmelser om folkbokföring och personnummer finns i folkbokföringslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

2 kap. Tilldelning av nummer

Grundläggande förutsättningar

1 § En person som inte är eller har varit folkbokförd får tilldelas ett samordningsnummer efter

1. begäran av 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.

Samordningsnummer får tilldelas en person som har styrkt sin identitet enligt 2–4 §§ eller som har gjort sin identitet sannolik enligt 5 §. I vissa fall får samordningsnummer med stöd av 6 § även tilldelas den vars identitet är osäker.

I paragrafen anges grundläggande förutsättningar för att tilldelas samordningsnummer och upplysning om att samordningsnummer kan tilldelas efter tre olika nivåer av identitetskontroll.

I första stycket anges den grundläggande förutsättningen för att kunna tilldelas ett samordningsnummer, att endast den som inte är eller har varit folkbokförd får tilldelas ett samordningsnummer. Av första stycket framgår också vem som får begära tilldelning av samordningsnummer. Stycket motsvarar nuvarande 18 a § första och andra stycket folkbokföringslagen.

Av *första stycket första punkt* framgår att samordningsnummer kan tilldelas efter begäran av en myndighet eller annat organ som regeringen bestämmer.

Av *första stycket andra punkten* framgår att även en enskild kan ansöka om tilldelning av samordningsnummer. En förutsättning är att den enskilde har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning. Bestämmelsen motsvarar 18 a § andra stycket 2 folkbokföringslagen i den äldre lydelsen. Närmare vägledning för tillämpningen av den ny aktuella bestämmelsen finns således i förarbetena till folkbokföringslagen (se prop. 2020/21:160 s. 49–59 och 98 f.).

Av *andra stycket* följer att samordningsnummer kan tilldelas efter tre olika nivåer av identitetskontroll. Det säkraste numret tilldelas för den som har styrkt sin identitet enligt de krav som föreskrivs i 2–4 §§. Om identiteten inte kan styrkas kan samordningsnummer också tilldelas när identiteten har gjorts sannolik enligt 5 § eller när identiteten är osäker enligt 6 §. I syfte att särskilja numren får uppgift om personens identitet registreras i folkbokföringsdatabasen.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Samordningsnummer till personer med styrkt identitet

2 § En person som ska styrka sin identitet i samband med tilldelning av samordningsnummer ska inställa sig personligen för identitetskontroll.

Om det finns särskilda skäl får Skatteverket avstå från kravet på personlig inställelse.

Kravet på personlig inställelse gäller inte för en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

I paragrafen regleras krav på identitetskontroll för en person som ska styrka sin identitet.

Av *första stycket* framgår kravet att identitetskontroll ska ske vid personlig inställelse samt det beviskrav som gäller för identiteten.

Enligt *andra stycket* kan Skatteverket medge undantag från kravet på personlig inställelse om det finns särskilda skäl. Sådana särskilda skäl kan t.ex. föreligga om den person vars identitet ska kontrolleras har kunnat identifieras på annat tillförlitligt sätt. Personer som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan inställa sig personligen bör kunna ges möjlighet att tilldelas ett samordningsnummer efter att ha styrkt sin identitet, förutsatt att identiteten kan styrkas på annat sätt. Skatteverket bör i sådana fall kunna försäkra sig om den enskildes identitet på ett godtagbart sätt genom exempelvis dialog med vårdgivare och bestyrkta kopior av identitetshandlingar. Något undantag från kravet på styrkt identitet kan inte meddelas och om Skatteverket efterger kravet på personlig inställelse ska identiteten styrkas på annat tillförlitligt sätt. Att den enskilde befinner sig i utlandet utgör inte särskilda skäl för att efterge kravet på personlig inställelse. Inställelse för identitetskontroll kan då i stället ske vid en svensk utlandsmyndighet.

Av *tredje stycket* framgår att kravet på personlig inställelse inte gäller för personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 6.2.

3 § Vid en identitetskontroll med personlig inställelse enligt 2 § ska den som innehar ett pass, ett identitetskort eller en annan motsvarande handling på begäran överlämna handlingen.

Den som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige ska på begäran överlämna sitt uppehållstillståndskort.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överlämnande av handlingar i samband med identitetskontroll.

Bestämmelsens *första stycke* innebär en möjlighet för den kontrollerande myndigheten att begära att pass, identitetskort eller annan motsvarande handling överlämnas i samband med identitetskontroll enligt 2 §. För den enskilde innebär bestämmelsen en skyldighet att efter en sådan begäran överlämna begärda handlingar. Med begreppet motsvarande handling avses framför allt handlingar som används i stället för pass och för vilka det finns särskilda standarder och krav som innebär att handlingen utgör ett säkert verktyg för identifiering, som t.ex. främlingspass och resedokument. Med att handlingen ska överlämnas avses ett tillfälligt överlämnande som möjliggör en kontroll på plats. Handlingen ska alltså inte kunna omhändertas för fördjupad granskning och återlämnas först vid ett senare tillfälle.

I *andra stycket* anges att den som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige vid identitetskontroll på begäran ska överlämna sitt uppehållstillståndskort. Uppgifterna som framgår av ett uppehållstillståndskort bör dock inte ensamt kunna ligga till grund för bedömningen att identiteten anses styrkt. I avsaknad av ytterligare handlingar som styrker identiteten kan uppgifterna emellertid vara tillräckliga för att identiteten anses ha gjorts sannolik enligt 5 §.

Bestämmelserna i första och andra styckena innebär att alla personer som inställer sig för identitetskontroll underkastas samma skyldighet att överlämna handlingar för kontroll i samband med tilldelning av samordningsnummer. Första och andra styckena står inte i något

motsatsförhållande till varandra. Den kontrollerande myndigheten har alltså möjlighet att begära att den som är föremål för kontroll och innehar flera olika handlingar, t.ex. både pass och uppehållstillståndskort, överlämnar dessa för kontroll. För att en noggrann kontroll ska kunna göras av handlingen ska den överlämnas för närmare granskning. Det är alltså inte tillräckligt att handlingen visas upp.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

4 § Om en handling som överlämnats enligt 3 § har ett lagringsmedium där fingeravtryck eller ansiktsbild är sparade, ska innehavaren på begäran låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta fingeravtryck och ansiktsbild i digitalt format för att kontrollera att dessa motsvarar dem som finns i handlingen.

Paragrafen innehåller stöd för kontroll av biometriska uppgifter som finns lagrade i handlingar.

Bestämmelsen innebär en möjlighet för den myndighet som utför identitetskontrollen enligt 2 § att kontrollera och jämföra fingeravtryck och ansiktsbild som ofta finns lagrade i sådana handlingar som avses i 3 § med innehavarens fingeravtryck och ansiktsbild. Sådana kontroller är av betydelse för att kunna säkerställa att den handling som överlämnas är äkta och utställd för den person som visar upp den. Bestämmelsen innebär även en skyldighet för den som är föremål för identitetskontrollen att på begäran låta den kontrollerande myndigheten ta fingeravtryck och ansiktsbild i digitalt format.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Samordningsnummer till personer utan styrkt identitet

5 § En person som inte kan styrka sin identitet får tilldelas ett samordningsnummer efter begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer, när identiteten har gjorts sannolik.

Paragrafen reglerar när samordningsnummer kan tilldelas även om den enskildes identitet inte har styrkts.

Av paragrafen följer att samordningsnummer endast får tilldelas efter begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer. Bestämmelsen möjliggör för myndigheter att få tilldelat samordningsnummer för en person även utan att han eller hon inställer sig personligen för identitetskontroll och styrker sin identitet.

En förutsättning för tilldelning av samordningsnummer är att den enskildes identitet har gjorts sannolik vilket innebär att uppgifter om bl.a. personens namn, födelsetid och medborgarskap har kunnat kontrolleras på något sätt även om identitetshandlingar inte har uppvisats i original. Det kan t.ex. ske genom att personen skickar in kopia av en identitetshandling. Tilldelning av samordningsnummer med stöd av bestämmelsen kan också komma i fråga när den enskilde inställt sig personligen för identitetskontroll men saknar handlingar av godtagbar kvalitet eller standard för att kunna bedöma identiteten som styrkt.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

6 § En person vars identitet är osäker får tilldelas ett samordningsnummer efter begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer, om myndigheten eller organet behöver samordningsnumret för vissa särskilda ändamål.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om för vilka ändamål ett sådant samordningsnummer får tilldelas.

I paragrafen regleras möjligheten att tilldela samordningsnummer även om det råder osäkerhet om en persons identitet samt en upplysning om rätten att meddela ytterligare föreskrifter.

Första stycket motsvarar delvis nuvarande 5 a § andra stycket folkbokföringsförordningen (1991:749). Att det råder osäkerhet om en persons identitet kan t.ex. innebära att uppgifter om personens namn, födelsetid eller medborgarskap inte kan göras sannolika. Samordningsnummer får endast tilldelas för särskilda ändamål.

Av *andra stycket* framgår upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om för vilka ändamål sådant samordningsnummer får tilldelas.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Ändring av uppgift som registrerats om personen

7 § Om en person som har tilldelats ett samordningsnummer vill ändra en uppgift om sin identitet ska 2–4 §§ tillämpas.

Paragrafen innehåller krav för att ändra en uppgift om identiteten som registrerats om personen.

Bestämmelsen syftar till att säkerställa att den som har tilldelats ett samordningsnummer inte i efterhand ska kunna ändra uppgift om sin identitet utan att de nya uppgifterna kontrolleras med samma krav på säkerhet som vid tilldelningen av samordningsnummer med styrkt identitet. Vid en begäran om ändring av uppgift om identitet ska därför samma bestämmelser som vid tilldelning av samordningsnummer enligt huvudregeln tillämpas. Det innebär bl.a. att det krävs personlig inställelse och styrkt identitet för att ändra en uppgift om identiteten. Den som innehar ett pass, identitetskort eller motsvarande handling eller ett uppehållstillståndskort, ska på begäran visa upp handlingen och låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta fingeravtryck och ansiktsbild. Detsamma gäller för den som vill ändra den uppgift om identitetskontrollen som framgår av folkbokföringsdatabasen. Så kan vara fallet för den som har ett samordningsnummer med uppgift ”sannolik identitet” eller ”osäker identitet” och vill ändra uppgiften till ”styrkt identitet” för att på så sätt öka numrets användbarhet i samhället. Den uppgift om identiteten som har registrerats i folkbokföringsdatabasen är alltså också en sådan uppgift om identiteten som den enskilde kan begära ändring av med stöd av denna paragraf.

Överväganden finns i avsnitt 8.2.

Numrens utformning

8 § Samordningsnumret ska utgå från den enskildes födelsetid. Numret ska anges med sex siffror, två för året, två för månaden och två för dagen

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.

Om det för en viss födelsetid inte finns fler nummer att tilldela, får födelsedagen i stället anges med en närliggande dag i månaden.

Om det inte är obehövt ska födelsetiden i numret lagras med åtta siffror i register som förs med hjälp av automatisk databehandling: fyra för året, två för månaden och två för dagen.

Paragrafen reglerar utformningen av samordningsnummer.

Paragrafen motsvarar nuvarande 18 § tredje och fjärde stycket och 18 a § tredje stycket folkbokföringslagen (1991:481).

Överväganden finns i avsnitt 5.5.

Rätt att meddela föreskrifter

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kravet i 4 § på att låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta ansiktsbild och fingeravtryck.

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

Paragrafen innehåller en upplysning om rätten att meddela föreskrifter.

I *första stycket* finns bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från kravet i 4 § att låta Skatteverket ta ansiktsbild och fingeravtryck.

I *andra stycket* anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela ytterligare föreskrifter om tilldelning av samordningsnummer, t.ex. i fråga om förfarandet, vilka uppgifter och handlingar som ska bifogas i samband med begäran eller ansökan om tilldelning av samordningsnummer samt vilka myndigheter som är behöriga att utföra sådan identitetskontroll som föreskrivs i 2–4 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5 och 6.4.1.

3 kap. Förnyelse och vilandeförklaring

1 § Ett samordningsnummer får förnyas efter ansökan av den som kan begära tilldelning av samordningsnummer enligt 2 kap. 1 § första stycket 1. Det får också förnyas på ansökan av den enskilde.

Förnyelse får beviljas endast om förutsättningarna för tilldelning av samordningsnummer i 2 kap. är uppfyllda vid tidpunkten för prövningen av ansökan om förnyelse.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förnyelse av samordningsnummer och motsvarar delvis nuvarande 18 c § folkbokföringslagen.

Ett samordningsnummer får enligt *första stycket* förnyas efter ansökan av den som kan begära tilldelning av samordningsnummer eller på ansökan av den enskilde. Möjligheten att ansöka om att numret ska förnyas

gäller oavsett med stöd av vilken bestämmelse som samordningsnumret har tilldelats.

För att numret ska förnyas krävs enligt *andra stycket* att förutsättningarna för tilldelning av samordningsnummer i 2 kap. är uppfyllda. Vid ansökan om förnyelse måste en identitetskontroll eller bedömning av den enskildes identitet ske. Som huvudregel måste alltså den enskilde inställa sig personligen och styrka sin identitet. Den som innehar ett pass, identitetskort eller motsvarande handling eller ett uppehållstillståndskort ska på begäran överlämna handlingen och låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta fingeravtryck och ansiktsbild. Kravet på identitetskontroll gäller oberoende av om det är en myndighet eller annat organ som ansöker om förnyelse eller om det är den enskilde. Om den enskilde inte inställer sig för identitetskontroll eller saknar förmåga att styrka sin identitet men Skatteverket bedömer att förutsättningarna för samordningsnummer med uppgiften ”sannolik identitet” är uppfyllda, kan samordningsnumret ändå förnyas och uppgiften i folkbokföringsdatabasen ändras. Det kan t.ex. vara fallet om den enskilde vid kontakt med Skatteverket lämnar de uppgifter och handlingar som krävs för att identiteten anses ha gjorts sannolik. Ändring av uppgiften i folkbokföringsdatabasen från ”styrkt identitet” till ”sannolik identitet” ger en tydlig indikation till myndigheter och privata aktörer att personens identitet inte har kontrollerats på ett fullgott sätt genom identitetskontroll vid personlig inställelse. Om den enskildes identitet inte har gjorts sannolik krävs för förnyelse att ansökan om förnyelse kommer från en sådan myndighet och för ett sådant ändamål att ett samordningsnummer kan tilldelas även när det råder osäkerhet om en persons identitet såsom föreskrivs i 2 kap. 6 §. Uppgiften i folkbokföringsdatabasen ska då ändras till ”osäker identitet”. En förnyelse efter ansökan av en enskild kräver alltid identitetskontroll vid personlig inställelse och dessutom att den enskilde vid tidpunkten för prövningen av ansökan om förnyelse har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas ha ett behov av en identitetsbeteckning.

Överväganden finns i avsnitt 5.5.

2 § Ett samordningsnummer ska förklaras vilande

1. om inte någon ansökan om förnyelse enligt 1 § första stycket har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades, eller

2. om det finns andra skäl för det.

Paragrafen reglerar när ett samordningsnummer ska förklaras vilande. Paragrafen motsvarar nuvarande 18 d § folkbokföringslagen.

Ett samordningsnummer ska enligt *punkt 1* förklaras vilande om inte någon ansökan om förnyelse enligt 1 § har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades. Ett samordningsnummer får förnyas efter ansökan av den enskilde eller den som kan begära tilldelning av sådant nummer.

Vilandeförklaring ska enligt *punkt 2* också ske om det finns andra skäl för det. Det kan t.ex. handla om att Skatteverket får underrättelser från andra aktörer om att en person har tilldelats samordningsnummer på felaktiga grunder, att någon har tilldelats flera samordningsnummer eller

att personen t.ex. har avslutat studier eller en tillfällig tjänst och dessutom lämnat landet eller att personen bosatt sig i landet och ska folkbokföras (prop. 2020/21:160, s. 67 f. och 99).

Överväganden finns i avsnitt 5.5.

3 § 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 förnyas endast om förutsättningarna för tilldelning av samordningsnummer i 2 kap. 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förnyelse av ett samordningsnummer som har förklarats vilande och motsvarar nuvarande 18 e § folkbokföringslagen.

Ett samordningsnummer får enligt *första stycket* förnyas efter ansökan av den enskilde eller den som kan begära tilldelning av sådant nummer. Samtliga myndigheter och enskilda har således möjlighet att ansöka om förnyelse av ett samordningsnummer, oavsett på vilken grund numret ursprungligen tilldelades.

För förnyelse krävs enligt *andra stycket* att förutsättningarna för tilldelning av samordningsnummer i 2 kap. är uppfyllda. Kraven motsvarar dem som gäller för förnyelse av samordningsnummer enligt 1 §. Den enskilde måste alltså i normalfallet inställa sig personligen och styrka sin identitet. Den som innehar ett pass, identitetskort eller motsvarande handling eller ett uppehållstillståndskort ska på begäran överlämna handlingen och låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta fingeravtryck och ansiktsbild. En förnyelse efter ansökan av en enskild kräver alltid identitetskontroll vid personlig inställelse och dessutom att den enskilde vid tidpunkten för prövningen av ansökan om förnyelse har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas ha ett behov av en identitetsbeteckning. Om den enskilde inte inställer sig för identitetskontroll eller saknar förmåga att styrka sin identitet men Skatteverket bedömer att förutsättningarna för samordningsnummer efter sannolik identitet är uppfyllda, kan samordningsnumret ändå förnyas och uppgiften som registrerats om identiteten i folkbokföringsdatabasen ändras. Det kan t.ex. vara fallet om den enskilde vid kontakt med Skatteverket lämnar de uppgifter och handlingar som krävs för att identiteten anses ha gjorts sannolik. Ändring av uppgiften i folkbokföringsdatabasen från ”styrkt identitet” till ”sannolik identitet” ger en tydlig indikation till myndigheter och privata aktörer att personens identitet inte har kontrollerats på ett fullgott sätt genom identitetskontroll vid personlig inställelse. Om den enskildes identitet inte har gjorts sannolik krävs för förnyelse att ansökan om förnyelse kommer från en sådan myndighet och för ett sådant ändamål att ett samordningsnummer kan tilldelas även när det råder osäkerhet om en persons identitet såsom föreskrivs i 2 kap. 6 §. I folkbokföringsdatabasen ska uppgift om identiteten då ändras till ”osäker identitet”.

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

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

4 § Det som i 2 och 3 §§ sägs om samordningsnummer ska även gälla för personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring om personen inte heller senare har folkbokförts. Ett sådant nummer får dock förnyas endast efter anmälan av en myndighet eller ett annat organ som avses i 2 kap. 1 § första stycket 1.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att vilandeförklaring och förnyelse ska kunna ske även beträffande personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring, så kallade tilldelade personnummer (TP-nummer).

Av paragrafen följer att TP-nummer ska kunna förklaras vilande under samma förutsättningar som ett samordningsnummer. En anmälan om förnyelse kan dock inte lämnas in av en enskild utan endast av en sådan myndighet eller annat organ som avses i 2 kap. 1 § första stycket 1. Det ställs inte några ytterligare krav för att numret ska kunna förnyas. Vid tillämpningen av 3 kap. 2 § 1 ska ett TP-nummer enligt övergångsbestämmelserna anses ha tilldelats år 2018. Det innebär att ett sådant nummer ska förklaras vilande vid utgången av år 2023 om inte någon anmälan om förnyelse dessförinnan kommit in till Skatteverket.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om förnyelse enligt detta kapitel.

Paragrafen innehåller en upplysning om rätten att meddela ytterligare föreskrifter.

Av paragrafen framgår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela ytterligare föreskrifter om förnyelse av samordningsnummer och personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring (TP-nummer). Föreskrifter kan t.ex. meddela när det gäller förfarandet och vilka uppgifter som ska framgå av anmälan.

Överväganden finns i avsnitt 5.5.

4 kap. Underrättelse- och anmälningsskyldighet

1 § En myndighet ska underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringsdatabasen om någon som har tilldelats ett samordningsnummer 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).

Paragrafen innehåller bestämmelser om myndigheters underrättelseskyldighet beträffande oriktiga eller ofullständiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen om någon som har tilldelats ett samordningsnummer. Paragrafen motsvarar det som enligt 32 c § folkbokföringslagen gäller såvitt avser uppgifter om en person som är eller har varit folkbokförd. Skyldigheten gäller såväl statliga som kommunala myndigheter.

Av *första stycket* framgår att myndigheter ska underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringsdatabasen om någon som har tilldelats ett samordningsnummer är oriktig eller ofullständig. Underrättelseskyldigheten gäller samtliga uppgifter som registrerats i folkbokföringsdatabasen, t.ex. uppgift om namn, födelsetid, medborgarskap, kön, födelseort eller kontaktadress. Eftersom uppgifterna kopplade till ett samordningsnummer som har tilldelats enligt 2 kap. 6 § lagen om samordningsnummer till sin natur är ofullständiga redan vid tilldelningen måste det självfallet handla om att någon ny uppgift tillkommit eller att någon uppgift förändrats för att underrättelseskyldigheten ska aktualiseras avseende sådana nummer.

En underrättelse behöver enligt *andra stycket* inte lämnas om särskilda skäl talar mot det. Vad som kan utgöra sådana skäl som talar emot underrättelse enligt 32 c § folkbokföringslagen anges i förarbetena till den bestämmelsen (prop. 2020/21:160, s. 33 f. och 101 f.) och är vägledande även för underrättelseskyldigheten enligt den nu aktuella bestämmelsen.

Underrättelseskyldigheten gäller dock enligt *tredje stycket* inte för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Den gäller inte heller i fråga om uppgifter som omfattas av statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Motsvarande bestämmelse finns i 32 c § tredje stycket folkbokföringslagen (se prop. 2020/21:160, s. 34 och 102).

Övervägandena finns i avsnitt 10.

2 § En person med ett samordningsnummer som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen ska anmäla ändringar av adressen till Skatteverket.

Anmälningsskyldigheten gäller inte om samordningsnumret är vilande eller personen omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldigheten att anmäla ändringar av registrerad kontaktadress till Skatteverket. Paragrafen motsvarar nuvarande 27 a § folkbokföringslagen.

En ansökan eller begäran om ett samordningsnummer ska normalt innehålla uppgift om den enskildes kontaktadress. Finns en sådan adress registrerad ska, enligt *första stycket*, den enskilde anmäla förändringar i adressen. Skyldigheten att anmäla ändringar är inte sanktionerad men det ligger i den enskildes eget intresse att anmäla förändringar. Med aktuell kontaktadress avses den adress, i Sverige eller i utlandet, där den enskilde kan nås per post.

Av *andra stycket* framgår att anmälningsskyldigheten inte gäller om samordningsnumret är vilande eller om personen omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

5 kap. Överklagande

1 § Följande beslut enligt denna lag får inte överklagas:

1. beslut om tilldelning av samordningsnummer efter begäran enligt

2 kap. 1 § första stycket 1,

2. beslut om fastställande av individnummer och kontrollsiffra i samordningsnummer,

3. beslut om förnyelse av samordningsnummer efter ansökan enligt 3 kap. 1 eller 3 § av den som kan begära tilldelning av sådant nummer enligt 2 kap. 1 § första stycket 1,

4. beslut om vilandeförklaring av samordningsnummer enligt 3 kap. 2 § 1 med anledning av att någon ansökan om förnyelse inte har kommit in i rätt tid, och

5. beslut om förnyelse eller vilandeförklaring av personnummer som tilldelats före år 2000 utan samband med folkbokföring.

Paragrafen reglerar vilka beslut enligt lagen som inte får överklagas och motsvarar nuvarande 39 § 4–7 folkbokföringslagen.

Femte punkten, som är ny i förhållande till folkbokföringslagen, förtydligar att beslut om förnyelse eller vilandeförklaring av personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring enligt 3 kap. 4 §, inte får överklagas.

Övervägandena finns i avsnitt 13.

2 § Andra beslut av Skatteverket enligt denna lag än sådana som anges i 1 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Sådana beslut får överklagas även av det allmänna ombudet hos Skatteverket.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka beslut av Skatteverket som får överklagas, vem som får överklaga och prövningstillstånd. Bestämmelsen motsvarar delvis 40 och 41 §§ folkbokföringslagen.

Enligt *första stycket* får andra beslut än sådana som anges i 1 § överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar följer att Skatteverkets beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats. Enligt 42 § förvaltningslagen (2017:900) får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. I stycket finns en bestämmelse om att även det allmänna ombudet hos Skatteverket får överklaga Skatteverkets beslut. Av 44 § förvaltningslagen följer att det allmänna ombudets överklagande ha kommit in till Skatteverket senast inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

I *andra stycket* anges att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Övervägandena finns i avsnitt 13.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2023.

2. Vid tillämpningen av denna lag ska ett personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring anses ha tilldelats år 2018.

Enligt *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 september 2023.

Enligt *andra punkten* ska ett personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring anses ha tilldelats under år 2018. Det innebär att ett sådant nummer ska förklaras vilande vid utgången av år 2023 om inte någon anmälan om förnyelse dessförinnan kommit in till Skatteverket.

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

1 § Folkbokföring enligt denna lag innebär fastställande av en persons bosättning *samt* registrering av *de* uppgifter om personen som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen. *I lagen (2022:000) om samordningsnummer finns bestämmelser om samordningsnummer för den som inte är eller har varit folkbokförd.*

Vigsel, födelse och dödsfall i landet *ska* registreras även i fråga om en person som inte är eller har varit folkbokförd.

Folkbokföring och sådan registrering som avses i andra stycket sker genom Skatteverkets försorg.

Paragrafens *första stycke* innehåller en definition av begreppet folkbokföring. Folkbokföring innefattar fastställande av en persons bosättning och registrering av *de* uppgifter om denne som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Samordningsnummer får registreras i folkbokföringsdatabasen. Ändringen i styckets första mening avser att tydliggöra att registrering av uppgifter avseende sådana nummer inte omfattas av begreppet folkbokföring. I en andra mening har en upplysning förts in om att bestämmelser om samordningsnummer för den som inte är eller har varit folkbokförd finns i lagen (2022:000) om samordningsnummer.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

5 § Den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning *och omfattas av 2 eller 3 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall*, folkbokförs endast om han eller hon är svensk medborgare eller, utan att vara svensk medborgare, var bosatt här när han eller hon kom att tillhöra beskickningen, konsulatet eller dess betjäning. Detta gäller även en sådan persons familjemedlem eller tjänare.

Den som omfattas av 4 § lagen om immunitet och privilegier i vissa fall och har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som en diplomatisk företrädare vid en främmande makts beskickning, folkbokförs endast om han eller hon är svensk medborgare eller, utan att vara svensk medborgare,

var bosatt här när han eller hon kom att tillhöra det internationella organet. Detta gäller även en sådan persons familjemedlem.

I paragrafen undantas från folkbokföring personer som omfattas av immunitet och privilegier. Den föreslagna ändringen i paragrafens första stycke innebär att undantaget begränsas till den som omfattas av 2 eller 3 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, dvs. främmande stats beskickning och beskickningsmedlemmar jämte deras familjer och betjäning samt diplomatiska kurirer respektive främmande stats konsulat och konsultsmedlemmar jämte deras familjer och betjäning samt konsulära kurirer. En sådan person folkbokförs endast om han eller hon är svensk medborgare eller, utan att vara svensk medborgare, var bosatt här när han eller hon kom att tillhöra beskickningen, konsulatet, eller dess betjäning. Ändringen innebär att utländsk medborgare som tillhör en främmande macts beskickning eller lönade konsulat men inte åtnjuter immunitet och privilegier ska folkbokföras i Sverige, om övriga förutsättningarna för folkbokföring är uppfyllda.

Övervägandena finns i avsnitt 14.

39 § Följande beslut enligt lagen får inte överklagas:

1. om vitesföreläggande,
2. om kontrollbesök *och*
3. om fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra i personnummer.

I paragrafen regleras vilka beslut enligt lagen som inte får överklagas. Ändringen innebär att punkterna 4–7, som gäller samordningsnummer, tas bort. Bestämmelser om vilka beslut gällande samordningsnummer som får överklagas regleras i fortsättningen i den nya lagen om samordningsnummer.

Övervägandena finns i avsnitt 13.

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

4 § 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 *och som har styrkt sin identitet eller gjort identiteten sannolik*. 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 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),

12. taxeringsvärde för småhusenhet,

13. tidpunkt för när ett samordningsnummer har tilldelats och när vilandeförklaring kan komma att ske enligt 3 kap. 2 § 1 lagen (2022:000) om samordningsnummer,

14. tidpunkt för vilandeförklaring av ett samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett på grund av 3 kap. 2 § 1 eller 2 lagen om samordningsnummer,

15. tidpunkt för när en person med samordningsnummer eller en person med personnummer som inte är eller har varit folkbokförd har avlidit, och
16. om den enskildes identitet vid tilldelning eller förnyelse av samordningsnummer har styrkts eller gjorts sannolik.

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.

Paragrafen reglerar vilka uppgifter som får behandlas i det statliga personadressregistret (SPAR).

Ändringen i *första stycket andra meningen* innebär att SPAR får innehålla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer under förutsättning att identiteten är styrkt eller sannolik. SPAR ska liksom hittills inte innehålla uppgifter om personer med osäker identitet. Därmed kommer SPAR att innehålla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer efter att ha styrkt sin identitet eller att identiteten har gjorts sannolik.

Ändringarna i *första stycket punkt 13 och 14* är föranledda av att reglerna om samordningsnummer samlats i lagen (2022:000) om samordningsnummer. Ändringen innebär att bestämmelserna hänvisar till den nya lagen om samordningsnummer och innebär ingen ändring i sak.

Ändringen i *första stycket punkt 15* innebär att uppgift om tidpunkt för när en person har avlidit får behandlas för både personer med samordningsnummer och personer som tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen.

Ändringen innebär även att en ny bestämmelse förs in i *första stycket, punkt 16*, som anger att uppgift om den enskildes identitet är styrkt eller sannolik vid tilldelning eller förnyelse av samordningsnummer får behandlas i SPAR. Regleringen möjliggör att information om vilken identitetskontroll som föregått tilldelningen respektive förnyelsen av samordningsnummer kan spridas tillsammans med övriga uppgifter som registrerats med numret.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1 och 9.2.

5 § Uppgifter som avses i 4 § första stycket 1–9 och 13–16 hämtas från folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om varifrån uppgifterna i SPAR hämtas.

Genom ändringen regleras att uppgift om den enskildes identitet har styrkts eller gjorts sannolik vid tilldelning eller förnyelse av samordningsnummer hämtas från folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

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

1 kap.

1 § Denna lag tillämpas vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Denna lag gäller också vid behandling av personuppgifter i passmyndigheternas verksamhet som rör identitetskontroller enligt lagen (2022:000) om samordningsnummer.

Bestämmelserna i 4 och 5 §§ samt 2 kap. gäller även vid behandling av uppgifter om avlidna.

Paragrafen behandlar lagens tillämpningsområde. I det nya *andra stycket* har införts en ny bestämmelse om att lagen också gäller vid behandling av personuppgifter i passmyndigheternas verksamhet som rör identitetskontroller enligt lagen om samordningsnummer.

Överväganden finns i avsnitt 8.1.

5 § Skatteverket och varje *passmyndighet* är *personuppgiftsansvarig* för den behandling av personuppgifter *som respektive myndighet utför enligt denna lag*.

Paragrafen reglerar personuppgiftsansvar vid behandling av personuppgifter enligt lagen. Tillägget innebär att passmyndighet som genomför identitetskontroll inför Skatteverkets beslut om tilldelning av samordningsnummer ska vara personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som sker vid myndigheten i anledning av identitetskontrollen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

2 kap.

2 § I databasen får uppgifter behandlas om *personer som har tilldelats personnummer eller samordningsnummer*.

Uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende.

Paragrafen innehåller bestämmelser om för vilka personer uppgifter får behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Ändringarna i *första stycket* avses inte innebära någon förändring i förhållande till dagens reglering, utan enbart en förenkling och förtydligande av att uppgifter om samtliga personer som har tilldelats personnummer eller samordningsnummer, oavsett på vilken grund, får behandlas i folkbokföringsdatabasen. Bestämmelsen omfattar genom den nya utformningen även personnummer som tilldelats före 2000 utan samband med folkbokföring som tidigare reglerades genom punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

17.5 Förslaget till lag om ändring i lag (2022:000) om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

1 kap.

7 § När en kontroll enligt 26 b och 26 c §§ folkbokföringslagen (1991:481) eller 2 kap. 3 och 4 §§ lagen (2022:000) om samordningsnummer har genomförts, ska fingeravtryck och ansiktsbilder samt de biometriska uppgifter som har tagits fram omedelbart förstöras.

I paragrafen finns bestämmelser om förstöring av uppgifter.

Bestämmelserna innebär att när en kontroll enligt 26 b och 26 c §§ folkbokföringslagen eller enligt 2 kap. 3 och 4 §§ i den nya lagen om samordningsnummer har genomförts, ska fingeravtryck och ansiktsbilder samt de biometriska uppgifter som har tagits fram omedelbart förstöras. Uppgifterna får alltså endast behandlas tillfälligt av Skatteverket i syfte att kontrollera handlingars äkthet och innehavarens identitet. Därefter ska uppgifterna i folkbokföringsdatabasen omedelbart förstöras.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

2 kap.

3 § 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,
17. uppehållsrätt för en person som är folkbokförd,
18. tidpunkt för när vilandeförklaring kan komma att ske enligt 3 kap. 2 § 1 lagen (2022:000) om samordningsnummer,
19. vilandeförklaring enligt 3 kap. 2 § lagen om samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett på grund av punkt 1 eller 2,
20. tidpunkt för när en person med samordningsnummer eller en person med personnummer som inte är eller har varit folkbokförd har avlidit, och
21. fingeravtryck, ansiktsbilder och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa.

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 eller förnyelse av samordningsnummer får även anges om den enskildes identitet är styrkt, sannolik eller osäker.

Paragrafen reglerar vilka uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Ändringarna i första stycket, punkt 18–20, innebär att information kring vilandeförklaring av samordningsnummer och personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring (s.k. TP-nummer) och tidpunkt för när en person med ett sådant nummer har avlidit får behandlas i folkbokföringsdatabasen på samma sätt som hittills gällt för samordningsnummer. Ändringarna i sistnämnda punkt innebär också att uppgift om tidpunkt för när en person som tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen har avlidit får behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Tredje stycket innehåller bestämmelser om vilka uppgifter som får anges i ärenden om tilldelning av personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen eller av samordningsnummer. Ändringarna innebär att det även får anges om den enskildes identitet är styrkt, sannolik eller osäker i ärende om tilldelning eller förnyelse av samordningsnummer.

Överväganden finns i avsnitt 9.1 och 9.2.

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

Bilaga 1

Sammanfattningen omfattar endast de förslag som denna lagrådsremiss behandlar.

Uppdraget

Utredningen har bl.a. haft i uppdrag att 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. I uppdraget har även ingått att utreda om, och i så fall föreslå hur, samordningsnummer ska kunna tilldelas fler asylsökande.

Ett nytt identitetsnummer

Användningsområdet och behovet av samordningsnummer har utvidgats sedan numren infördes. För att tillgodose myndigheter och enskildas behov av en säkrare, mer pålitlig och användbar identitetsbeteckning än vad samordningsnumret hittills varit, föreslår utredningen att det ska införas en ny identitetsbeteckning – identitetsnummer. Identitetsnumret ska kunna tilldelas en person som inte är eller har varit folkbokförd och som inställt sig personligen och styrkt sin identitet. I stället för ett samordningsnummer ska ett identitetsnummer kunna tilldelas efter ansökan av en enskild som har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning. Ett identitetsnummer ska också kunna tilldelas efter begäran av en myndighet eller ett annat organ. Skatteverket ska ansvara för identitetskontrollen i samband med tilldelning av identitetsnummer. På samma sätt som föreslås gälla för identitetskontroll vid folkbokföring, ska den som har ett pass, identitetskort eller en motsvarande handling på begäran överlämna handlingen till Skatteverket i samband med identitetskontroll. Detsamma gäller den som har ett uppehållstillståndskort. Skatteverket ska kunna kontrollera biometrisk uppgifter som finns lagrade i de handlingar som överlämnas vid kontrollen.

Identitetsnumret är avsett att fungera på i stort sett samma sätt som ett samordningsnummer. Men genom att tilldelning av identitetsnummer är förenad med en identitetskontroll vid personlig inställelse, förväntas det bli mer användbart i samhället för den enskilde på ett sätt som snarare är jämförbart med personnumret. Identitetsnumret ska utformas på samma sätt som samordningsnumret med ett tillägg om 60 på positionen för dag, men med ett tillägg om 70 på positionen för månad. Identitetsnumret ska tillsammans med samordningsnummer regleras i en ny lag. Lagen ska kompletteras med en förordning. De bestämmelser som finns i de författningar som i dag reglerar samordningsnummer förs i vissa delar med i huvudsak oförändrat innehåll in i den nya lagen eller i den nya förordningen.

Ett förändrat samordningsnummer

För samordningsnummer föreslås flera åtgärder som avser att göra systemet säkrare. Till skillnad från vad som gäller i dagsläget föreslås att Skatteverket ska ansvara för kontrollen av identitetsuppgifter i samband med tilldelning av samordningsnummer. Samordningsnummer ska markeras med ”säkra uppgifter” eller ”osäkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen beroende på om samtliga identitetsuppgifter styrkts eller inte. Vidare föreslås att kravet på att ett samordningsnummer ska behövas för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer tas bort.

För att minska felen i folkbokföringen och tillförsäkra att uppgifterna speglar verkliga förhållanden krävs att fel beivras på ett effektivt sätt. Utredningen föreslår därför en skyldighet för samtliga myndigheter att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift om en person med identitetsnummer eller samordningsnummer är oriktig eller ofullständig. Utredningen föreslår också att samordningsnummer på begäran av Migrationsverket ska få tilldelas en person som beviljats arbetstillstånd, även om behov av numret inte finns i Migrationsverkets verksamhet. Vid beslut om arbetstillstånd grundat på arbete som är kortare än 12 månader, föreslår utredningen att Migrationsverket ska begära ett samordningsnummer till den som beviljats arbetstillstånd förutsatt att personen inte sedan tidigare har ett personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer. Förslaget syftar till att öka möjligheterna till en säker identitetskontroll och dessutom underlätta för arbetsgivare, myndigheter och den enskilde.

Samordningsnummer till asylsökande

Utredningen föreslår att Migrationsverket i samband med att en asylansökan kommer in till myndigheten ska begära samordningsnummer till den asylsökande, såvida inte ansökan kan antas komma att bedömas uppenbart ogrundad eller det finns särskilda skäl att inte begära tilldelning. Samordningsnummer ska få tilldelas en asylsökande person på begäran av Migrationsverket även om behov av numret inte finns i Migrationsverkets verksamhet. Förstärkt sekretess föreslås gälla i ärende om tilldelning av samordningsnummer för asylsökande för uppgift om en enskilds personliga förhållanden och för uppgift om grunden för tilldelning av samordningsnummer.

TP nummer

Innan samordningsnumret infördes år 2000 kunde personnummer även tilldelas personer utan samband med folkbokföring. Sådana personnummer, s.k. TP-nummer (tilldelat personnummer), tilldelades t.ex. för registrering inom rättsväsendet, i skatteregister och körkortsregister. Vid utgången av år 1999 fanns omkring 511 000 TP-nummer. Dessa behandlas alltså i folkbokföringsdatabasen. Det kan antas att det numera i hög utsträckning saknas behov av numren. Det är därför angeläget att TP-nummer som inte längre används kan sorteras ut ur folkbokföringsdatabasen på samma sätt som samordningsnummer. Utredningen föreslår därför att TP-numren omfattas av de regler om vilandeförklaring och

förnyelse som gäller för samordningsnummer. Vid tillämpningen av Bilaga 1 reglerna om vilandeförklaring för TP-nummer ska TP-numren anses ha tilldelats år 2018. Det innebär att ett TP-nummer ska förklaras vilande om någon anmälan om förnyelse inte har kommit in vid utgången av 2023.

Ikraftträdande

Utredningens lagförslag föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Betänkandets lagförslag

Här redovisas endast de lagförslag som denna lagrådsremiss behandlar.

Förslag till lag om identitetsnummer och samordningsnummer

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om identitetsnummer och samordningsnummer.

En person som inte är eller har varit folkbokförd får tilldelas ett identitetsnummer som identitetsbeteckning. En person som inte är eller har varit folkbokförd och inte heller tilldelats ett identitetsnummer får tilldelas ett samordningsnummer.

2 § Skatteverket beslutar i ärende enligt denna lag.

Uppgifter rörande identitetsnummer och samordningsnummer registreras genom Skatteverkets försorg i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Bestämmelser om folkbokföring och personnummer finns i folkbokföringslagen (1991:481).

2 kap. Tilldelning av nummer

Identitetsnummer

1 § Skatteverket får tilldela en person ett identitetsnummer efter

1. begäran av 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.

2 § Den som ska tilldelas ett identitetsnummer ska inställa sig personligen och styrka sin identitet om inte annat följer av 5 §.

3 § Vid identitetskontroll med personlig inställelse enligt 2 § ska den som innehar ett pass, ett identitetskort eller en annan motsvarande handling på begäran överlämna handlingen.

Den som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige ska på begäran överlämna sitt uppehållstillståndskort.

4 § Om den handling som överlämnats enligt 3 § har ett lagringsmedium där fingeravtryck eller ansiktsbild är sparade, ska innehavaren på begäran låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta fingeravtryck och en

bild i digitalt format av ansiktet och kontrollera att dessa motsvarar dem som finns lagrade i handlingen. Bilaga 2

5 § Om det finns särskilda skäl får Skatteverket efterge kravet på personlig inställelse i 2 §.

Skyldigheten att låta den myndighet som utför kontrollen ta fingeravtryck enligt 4 § gäller inte barn under sex år eller personer som är permanent fysiskt förhindrade att lämna fingeravtryck.

Kravet på personlig inställelse i 2 § gäller inte för en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

6 § För det fall någon som tilldelats identitetsnummer vill ändra uppgift om sin identitet ska 2–5 §§ tillämpas.

Samordningsnummer

7 § Skatteverket får tilldela en person ett samordningsnummer efter begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer, när uppgifter om den enskildes namn, födelsetid och medborgarskap har styrkts.

8 § Skatteverket får för de ändamål som regeringen bestämmer tilldela en person ett samordningsnummer även när uppgift om personens namn, födelsetid och medborgarskap inte kan styrkas.

Numrens utformning

9 § Identitetsnumret och 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. Siffrorna för månad ska för identitetsnumret dessutom adderas med 70. Därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontrollsiffra.

Om det för en viss födelsetid inte finns fler nummer att tilldela, får födelsedagen i stället anges med en närliggande dag i månaden.

Om det inte är obehövt ska födelsetiden i numret lagras med åtta siffror i register som förs med hjälp av automatisk databehandling; fyra för året, två för månaden och två för dagen.

Rätt att meddela föreskrifter

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

3 kap. Vilandeförklaring och förnyelse

1 § Ett samordningsnummer eller ett identitetsnummer ska förklaras vilande

1. om inte någon anmälan eller ansökan om förnyelse enligt 2 eller 3 § har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades, eller

2. om det finns andra skäl för det.

2 § Ett samordningsnummer som inte är vilande får förnyas efter anmälan av den som kan begära tilldelning av sådant nummer.

Ett samordningsnummer som är vilande får förnyas efter ansökan av den som kan begära tilldelning av sådant nummer. Förnyelse får ske endast om förutsättningarna för tilldelning av samordningsnummer i 2 kap. är uppfyllda.

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

3 § Ett identitetsnummer får förnyas efter ansökan av den enskilde eller den som kan begära tilldelning av sådant nummer. Förnyelse får ske endast om förutsättningarna för tilldelning av identitetsnummer i 2 kap. är uppfyllda.

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

4 § Det som i 1 och 2 §§ sägs om samordningsnummer ska gälla även för personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring.

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om förnyelse enligt detta kapitel.

4 kap. Underrättelse- och anmälningsskyldighet

1 § En myndighet ska underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringsdatabasen om någon som har tilldelats ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer 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).

2 § En person med ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen ska anmäla ändringar av adressen till Skatteverket. Anmälningsskyldigheten gäller inte om identitetsnumret eller samordningsnumret är vilande eller personen omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

1 § Skatteverkets beslut enligt denna lag överklagas hos Förvaltningsrätten i Stockholm.

2 § Följande beslut enligt lagen får inte överklagas. Beslut som avser

1. tilldelning, förnyelse och vilandeförklaring av samordningsnummer,
2. tilldelning av identitetsnummer enligt 2 kap. 1 § 1,
3. fastställande av individnummer och kontrollsiffra i identitetsnummer,
4. förnyelse av identitetsnummer efter ansökan av den som kan begära tilldelning av sådant nummer, och
5. vilandeförklaring av identitetsnummer enligt 3 kap. 1 § 1 med anledning av att någon ansökan om förnyelse från myndighet eller annat organ inte har kommit in i rätt tid.

3 § Andra beslut av Skatteverket än som anges i 2 § får överklagas av den person som beslutet gäller och av det allmänna ombudet hos Skatteverket.

Det allmänna ombudets överklagande ska ha kommit in till Skatteverket inom tre veckor från den dag beslutet meddelades.

4 § Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Vid tillämpningen av 3 kap. 1 § 1 ska ett identitetsnummer som tilldelats med stöd av övergångsbestämmelserna till lagen (202x:xx) om ändring i folkbokföringslagen (1991:481) anses ha tilldelats det år det bakomliggande samordningsnumret tilldelades.
 3. Vid tillämpningen av 3 kap. 1 § 1 ska ett personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring anses ha tilldelats år 2018.

Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringslagen (1991:481)
dels att 18 a, 18 c–18 f och 27 a §§ ska upphöra att gälla,
dels att 1, 28 och 39 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Folkbokföring enligt denna lag innebär 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.

Folkbokföring enligt denna lag innebär fastställande av en persons bosättning *och* registrering av *de* uppgifter om *denne* som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen. *Bestämmelser om identitetsnummer och samordningsnummer för den som inte är eller har varit folkbokförd finns i lagen (202xx:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.*

Vigsel, födelse och dödsfall i landet *skall* registreras även i fråga om en person som inte är eller har varit folkbokförd.

Vigsel, födelse och dödsfall i landet *ska* registreras även i fråga om en person som inte är eller har varit folkbokförd.

Folkbokföring och sådan registrering som avses i andra stycket sker genom Skatteverkets försorg.

28 §²

En anmälan enligt 25 eller 26 § ska innehålla följande uppgifter:

1. namn och *person-* eller samordningsnummer,

1. namn och *personnummer, identitetsnummer* eller samordningsnummer,

2. datum för ändring av bostads- eller postadress,

3. ny bostads- och postadress samt beräknad giltighetstid,

4. registerbeteckning för den fastighet som den nya bostads-adressen avser och, om fastigheten innehåller flera bostadslägenheter med samma belägenhetsadress, lägenhetsnummer som avses i lagen (2006:378) om lägenhetsregister, och

5. vem som upplåtit den fastighet eller bostadslägenhet som den nya bostadsadressen avser.

En anmälan enligt 26 § första stycket ska dessutom innehålla uppgift om inflyttningsdag till

En anmälan enligt 26 § första stycket ska dessutom innehålla

¹ Senaste lydelse 2003:657.

² Senaste lydelse 2013:380.

landet, avsikten med vistelsen här och dess beräknade varaktighet, personnummer som personen har tilldelats i ett annat nordiskt land samt de uppgifter som får föras in i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

1. uppgift om födelsetid och medborgarskap, Bilaga 2

2. uppgift om inflyttningsdag till landet, avsikten med vistelsen här och dess beräknade varaktighet,

3. uppgift om personnummer som personen tilldelats i ett annat nordiskt land, och

4. övriga uppgifter som får föras in i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

39 §³

Följande beslut enligt lagen får inte överklagas:

1. om vitesföreläggande,

2. om kontrollbesök,

3. om fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra i personnummer,

4. om individnummer och kontrollsiffra i samordningsnummer,

5. om tilldelning av samordningsnummer enligt 18 a § andra stycket 1,

6. om förnyelse efter anmälan enligt 18 c § eller ansökan enligt 18 e § första stycket av den som kan begära tilldelning av samordningsnummer, och

7. om vilandeförklaring enligt 18 d § 1 med anledning av att någon anmälan om förnyelse inte har kommit in i rätt tid.

Beslut om vitesföreläggande, kontrollbesök och fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra i personnummer får inte överklagas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Personer som tilldelats ett samordningsnummer med stöd av 18 a § andra stycket 2 ska vid ikraftträdandet anses ha tilldelats ett identitetsnummer enligt lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

3. Äldre föreskrifter i 21 § gäller fortfarande beträffande den som före ikraftträdandet folkbokförts under rubriken utan känd hemvist.

³ Senaste lydelse 2021:375

4. Äldre föreskrifter i 39 § gäller fortfarande för överklagande av beslut som meddelats före ikraftträdandet.

5. En ansökan om samordningsnummer med stöd av 18 a § andra stycket 2 i dess lydelse före 1 januari 2023 som ännu inte avgjorts vid ikraftträdandet ska anses som en ansökan om identitetsnummer enligt 2 kap. 1 § 2 lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

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

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 4 § 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 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),

12. taxeringsvärde för småhusenhet,

13. tidpunkt för när ett samordningsnummer har tilldelats och när vilandeförklaring kan komma att ske enligt 18 d § 1 folkbokföringslagen,

14. tidpunkt för vilandeförklaring av ett samordnings-

SPAR får innehålla uppgifter om personer som har tilldelats personnummer eller *identitetsnummer*. SPAR får även innehålla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer om *de identitetsuppgifter som krävs för tilldelning har styrkts*. Följande uppgifter får anges:

2. personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer,

13. tidpunkt för när ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer har tilldelats och när vilandeförklaring *av ett sådant nummer* kan komma att ske enligt 3 kap. 1 § 1 lagen (202x:xx) om *identitetsnummer* och *samordningsnummer*,

14. tidpunkt för vilandeförklaring av ett *identitetsnummer*

¹ Senaste lydelse 2021:376.

Bilaga 2

nummer med angivande av om förklaringen skett på grund av 18 d § 1 eller 2 folkbokföringslagen, och

15. tidpunkt för när en person med samordningsnummer har avlidit.

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.

eller samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett på grund av 3 kap. 1 § 1 eller 2 lagen om identitetsnummer och samordningsnummer, och

15. tidpunkt för när en person har avlidit.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

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

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

dels att 1 kap. 1 och 5 §§, 2 kap. 1–3, 8 och 11 §§ och rubriken närmast före 2 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken till 2 kap. ska lyda ”Databaser i folkbokföringsverksamheten”,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 7 § och närmast före paragrafen en nya rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

Denna lag tillämpas vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

*Denna lag gäller också vid
behandling av personuppgifter i
passmyndigheternas verksamhet
som rör identitetskontroller enligt
lagen (202x:xx) om identitets-
nummer och samordningsnummer.*

Bestämmelserna i 4 och 5 §§ samt 2 kap. gäller även vid behandling av uppgifter om avlidna.

5 §²

Skatteverket är *personuppgifts-
ansvarigt* för den behandling av
personuppgifter som verket skall
utföra.

Skatteverket och en *pass-
myndighet* är var och en *person-
uppgiftsansvarig* för den be-
handling av personuppgifter som
respektive myndighet utför enligt
denna lag.

***Tillfällig behandling av
fingeravtryck, ansiktsbilder och
biometriska uppgifter i samband
med identitetskontroll***

7 §

*När en kontroll enligt 26 b och
26 c §§ folkbokföringslagen*

¹ Senaste lydelse 2003:671.

² Senaste lydelse 2003:671.

(1991:481) eller 2 kap. 3 och 4 §§ lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer har genomförts, ska de fingeravtryck och den ansiktsbild som då har tagits fram ur den handling som uppvisats och de biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa omedelbart förstöras.

Detsamma gäller de fingeravtryck och den ansiktsbild som tagits i samband med identitetskontrollen och de biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa.

2 kap.

1 §

I folkbokföringsverksamheten skall det finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 1 kap. 4 § angivna ändamålen (folkbokföringsdatabas).

I folkbokföringsverksamheten ska det finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 1 kap. 4 § första stycket 1–7 och andra stycket angivna ändamålen (folkbokföringsdatabas).

I folkbokföringsverksamheten ska också finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 1 kap. 4 § första stycket 8 angivna målen (analys- och urvalsdatabas).

Innehåll

Folkbokföringsdatabasen

2 §³

I databasen får uppgifter behandlas om

1. personer som är eller har varit folkbokförda här i landet,

2. personer som har tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481), och

3. personer som har tilldelats samordningsnummer.

Uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende.

I databasen får uppgifter behandlas om personer som har tilldelats personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer.

3 §⁴

För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § får följande uppgifter behandlas i databasen:

- | | |
|--|--|
| 1. <i>person-</i> eller <i>samordnings-</i>
<i>nummer,</i> | 1. <i>personnummer, identitets-</i>
<i>nummer eller samordnings-</i>
<i>nummer,</i> |
| 2. <i>namn,</i> | |
| 3. <i>födelse</i> tid, | |
| 4. <i>födelse</i> hemort, | |
| 5. <i>födelse</i> ort, | |
| 6. <i>adress,</i> | |
| 7. <i>folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort,</i> | |
| <i>distrikt och folkbokföring under särskild rubrik,</i> | |
| 8. <i>medborgarskap,</i> | |
| 9. <i>civilstånd,</i> | |
| 10. <i>make, barn, föräldrar, vårdnadshavare och annan person som den</i> | |
| <i>registrerade har samband med inom folkbokföringen,</i> | |
| 11. <i>samband enligt 10 som är grundat på adoption,</i> | |
| 12. <i>inflyttning från utlandet,</i> | |
| 13. <i>avregistrering enligt 19–22 §§ folkbokföringslagen (1991:481),</i> | |
| 14. <i>anmälan enligt 5 kap. 2 § vallagen (2005:837),</i> | |
| 15. <i>gravsättning,</i> | |
| 16. <i>personnummer som personen har tilldelats i ett annat nordiskt land,</i> | |
| 17. <i>uppehållsrätt för en person som är folkbokförd,</i> | |
| 18. <i>tidpunkt för när vilande-</i>
<i>förklaring kan komma att ske enligt</i>
<i>18 d § 1 folkbokföringslagen,</i> | 18. <i>tidpunkt för när vilande-</i>
<i>förklaring kan komma att ske enligt</i>
<i>3 kap. 1 § 1 lagen (202x:xx) om</i>
<i>identitetsnummer och samord-</i>
<i>ningsnummer,</i> |
| 19. <i>vilandeförklaring av ett</i>
<i>samordningsnummer med an-</i>
<i>givande av om förklaringen skett på</i>
<i>grund av 18 d § 1 eller 2 folkbok-</i>
<i>föringslagen, och</i> | 19. <i>vilandeförklaring enligt</i>
<i>3 kap. 1 § lagen om identitets-</i>
<i>nummer och samordningsnummer</i>
<i>med angivande av om förklaringen</i>
<i>skett på grund av punkt 1 eller 2,</i> |
| 20. <i>tidpunkt för när en person</i>
<i>med samordningsnummer har</i>
<i>avlidit.</i> | 20. <i>tidpunkt för när en person har</i>
<i>avlidit, och</i> |

*21. fingeravtryck, ansiktsbilder
och biometriska uppgifter som tas
fram ur dessa.*

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 samord- I ärenden om tilldelning av personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen, *identitets-*

⁴ Senaste lydelse 2021:377.

ningsnummer 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.*

nummer 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 *om uppgifterna om den enskildes namn, födelseid och medborgarskap har styrkts genom en markering att uppgifterna är säkra eller osäkra.*

8 §⁵

En myndighet får ha direktåtkomst till uppgift om *person-* eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, distrikt och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen.

En myndighet får ha direktåtkomst till uppgift om *personnummer, identitetsnummer* eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, distrikt och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen.

En myndighet får även ha direktåtkomst till andra uppgifter i databasen om myndigheten behöver uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag och får behandla dem. Uppgifter som avses i 3 § andra stycket får dock inte lämnas ut genom direktåtkomst. Direktåtkomst får inte medges om det är olämpligt ur integritetssynpunkt.

11 §⁶

Vid sökning efter handlingar som avses i 5 § får endast uppgift om namn, *person-* eller samordningsnummer och uppgifter som avses i 5 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) användas som sökbegrepp. Som sökbegrepp får dock inte uppgift som avses i 1 kap. 6 § användas.

Vid sökning efter handlingar som avses i 5 § får endast uppgift om namn, *personnummer, identitetsnummer* eller samordningsnummer och uppgifter som avses i 5 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) användas som sökbegrepp. Som sökbegrepp får dock inte uppgift som avses i 1 kap. 6 § användas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

⁵ Senaste lydelse 2015:902.

⁶ Senaste lydelse 2009:492.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretess-lagen (2009:400)

dels att 22 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 22 kap. 1 a–1 c §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

1 a §

Sekretess gäller i ärende om tilldelning av samordningsnummer till personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. för uppgift som har lämnats av Migrationsverket om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretessen enligt första stycket gäller inte för uppgift om namn, födelsetid, kön och uppgift om huruvida identitetsuppgifterna styrkts.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

1 b §

Sekretess gäller i ärende om tilldelning av samordningsnummer för uppgift om grunden för tilldelningen om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

1 c §

Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av och uttag ur analys- och urvalsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet för

uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

6 §¹

Den tystnadsplikt som följer av 1 § första stycket *och* 2 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1 § första stycket, *l c* och 2 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

Följande remissinstanser har kommit in med yttranden: Arbetsförmedlingen, Barnombudsmannen, Bolagsverket, Borlänge kommun, Botkyrka kommun, Boverket, Bostadsrätterna, Brottsförebyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Fastighetsägarna Sverige, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Stockholm (allmän avdelning och migrationsdomstolen), Göteborgs kommun, Helsingborg kommun, Huddinge kommun, Hyres- och arrendenämnden i Malmö, Inspektionen för vård och omsorg, Inspektionen för socialförsäkringen, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm (allmän avdelning och migrationsöverdomstolen), Karolinska institutet, Kommerskollegium, Kungl. Tekniska högskolan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Linköpings tingsrätt, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Malmö kommun, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för digital förvaltning, Myndigheten för yrkeshögskolan, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Region Jönköping, Region Skåne, Region Stockholm, Region Västernorrland, Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner, Ronneby kommun, Skatteverket, Socialstyrelsen, Sparbankernas Riksförbund, Statens institutionsstyrelse, Statens personadressregister, Statens servicecenter, Statens skolverk, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Stockholms kommun, Strömstads kommun, Svea hovrätt, Svensk Försäkring, Svenska Bankföreningen, Svenskar i Världen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges ambassad i Bangkok, Sveriges ambassad i Berlin, Sveriges ambassad i London, Sveriges ambassad i Madrid, Sveriges ambassad i Nairobi, Sveriges ambassad i Paris, Sveriges ambassad i Washington, Sveriges generalkonsulat i Istanbul, Sveriges Kommuner och Regioner, Säkerhetspolisen, Södertälje kommun, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets plikt- och provningsverk, Trafikförsäkringsföreningen, Transportstyrelsen, TU – Medier i Sverige, Upplysningscentralen (UC), Uppsala kommun, Uppsala universitet, Vallentuna kommun, Vilhelmina kommun, Åklagarmyndigheten och Örebro kommun.

Därutöver har yttranden kommit in från en privatperson och Finansiell ID-Teknik BID AB.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att yttra sig: Bromölla kommun, Danske Torpare, Falu kommun, Flens kommun, Forshaga kommun, Gällivare kommun, Hyresgästföreningen, Härjedalens kommun, Härnösands kommun, Järfälla kommun, Knivsta kommun, Luleå kommun, Malmö universitet, Oskarshamns kommun, Region Blekinge, Riksdagens ombudsmän, Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter (RFSL), Rättvik kommun, Svenska Journalistförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Ulricehamns kommun, Universitetskanslersämbetet (UKÄ), Uppvidinge

Sammanfattning av betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:05)

Bilaga 4

Sammanfattningen omfattar endast de förslag som denna lagrådsremiss behandlar.

Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighet föreslår ett antal åtgärder i syfte att ta fram ett tydligt, hållbart och lättillgängligt regelverk avseende försäkringstillhörighet. Avsikten med de föreslagna åtgärderna är att skapa goda förutsättningar för gränsöverskridande personrörlighet, samt en effektiv och rättssäker myndighetsadministration. Utredningen noterar i betänkandet att det i socialförsäkringsbalken finns regler som möjliggör för särskilda personkategorier, däribland statligt anställda, biståndsarbetare samt medföljande familjemedlemmar till dessa kategorier, att fortsätta omfattas av svensk försäkring under längre vistelser utomlands. För framför allt medföljande familjemedlemmar lämnas i betänkandet ett antal förslag i syfte att förbättra tillgången till svensk social trygghet. Vidare föreslås i betänkandet ett antal förändringar i folkbokföringslagen (1991:481), bl.a. att lokalanställda vid främmande makts beskickningar och karriärkonsulat ska kunna folkbokföras i Sverige, oavsett om de var bosatta här i landet när de kom att tillhöra beskickningen eller konsulatet i fråga.

Ändringarna i folkbokföringslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Betänkandets lagförslag

Här redovisas endast de lagförslag som denna lagrådsremiss behandlar.

Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs att 5 § folkbokföringslagen (1991:481) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning, folkbokförs endast om han eller hon är svensk medborgare eller, utan att vara svensk medborgare, *var bosatt här när han eller hon kom att tillhöra beskickningen, konsulatet, eller dess betjäning.* Detta gäller även en sådan persons familjemedlem eller tjänare.

Den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning, folkbokförs endast om han eller hon är svensk medborgare eller, utan att vara svensk medborgare, *är lokalanställd.* Detta gäller även en sådan persons familjemedlem eller tjänare.

Med lokalanställd på en främmande makts beskickning, lönade konsulat eller dess betjäning avses anställd som inte omfattas av 2 eller 3 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Den som omfattas av 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som en diplomatisk företrädare vid en främmande makts beskickning, folkbokförs endast om han eller hon är svensk medborgare eller, utan att vara svensk medborgare, *var bosatt här när han eller hon kom att tillhöra det internationella organet.* Detta gäller även en sådan persons familjemedlem.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

Följande remissinstanser har kommit in med yttranden: Kamrarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Malmö, Migrationsverket, Datainspektionen (numera Integritetsskyddsmyndigheten), Domstolsverket, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Myndigheten för delaktighet, Inspektionen för socialförsäkringen, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Sida, Kronofogdemyndigheten, Folke Bernadotteakademin, Diskrimineringsombudsmannen, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Göteborgs universitet, Handikappförbunden (numera Funktionsrätt Sverige), Sveriges Kommuner och Landsting (numera Sveriges kommuner och regioner), Svenskt Näringsliv, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, SFS Sveriges Förenade studentkår, Nordiska ministerrådet, Öresunddirekt, Greater Copenhagen & Skåne Committee, Inspektionen för vård och omsorg, Kommerskollegium, Stockholms läns landsting, Uppsala läns landsting, Södermanlands läns landsting, Kalmar läns landsting, Blekinge läns landsting, Skåne läns landsting, Värmlands läns Landsting, Örebro läns landsting, Västmanlands läns landsting, Gävleborgs läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Stockholms kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Uppsala kommun, Eskilstuna kommun, Linköping kommun, Jönköping kommun, Lund kommun, Varberg kommun, Borås kommun, Västerås kommun, Östersund kommun, Arvika kommun, Simrishamn kommun, Falkenberg kommun, Västervik kommun, Nyköping kommun, Amnesty International, Civil Rights Defenders, Svenskar i Världen, Samorganisationen för svenskföreningar i Thailand och Arbetsgivarverket.

Därutöver har yttranden kommit in från Lärarnas Riksförbund.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår: Företagarna, Grensetjänsten Norge-Sverige, Gränskommittén Östfold-Bohuslän/Dalsland, Nordkalottens Gränstjänst, Nordens Valfärdscenter, Stockholms länsstyrelse, Östergötlands läns landsting, Jönköpings läns landsting, Kronobergs läns landsting, Gotlands kommun, Hallands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Dalarnas läns landsting, Jämtlands läns landsting, Västerbottens läns landsting, Norrbottens läns landsting, Örebro kommun, Strömstads kommun, Haparanda kommun, Luleå kommun, Ljungby kommun, Kalmar kommun, Karlskrona kommun, Mora kommun, Kiruna kommun, Örnsköldsvik kommun, Strömsund kommun, Norrtälje kommun och Mörbylånga kommun.