

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

Fi2021/02516

1 Sammanfattning

Skatteverket tillstyrker att de flesta förslagen genomförs och vill betona vikten av att dessa förslag genomförs skyndsamt och att föreslagna datum för ikraftträdande hålls. De föreslagna författningsändringarna är nödvändiga för att Skatteverket ska kunna stärka kvaliteten i folkbokföringen och förhindra att uppgifterna i folkbokföringen utnyttjas på ett felaktigt sätt. Skatteverket avstyrker dock utredningens förslag att reglera den verksamhet som kommer att använda den föreslagna analys- och urvalsdatan i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket. Skatteverket bedömer att sådan verksamhet ska framgå av lag. Skatteverket avstyrker vidare utredningens förslag om reglering av analys- och urvalsdatans innehåll. Till skillnad från utredningen anser Skatteverket att databasens innehåll även bör regleras i förordning och inte uttömmande i lag.

Skatteverket har i remissvaret påtalat ytterligare områden där myndigheten anser att det krävs författningsändringar, bl.a. följande. Utredningens förslag om identitetsnummer torde innebära att många av de personer som har tilldelats eller får tilldelas ett immunitetsnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481), FOL, istället skulle kunna tilldelas ett identitetsnummer och det bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet om immunitetsnumren bör avvecklas. Straffbestämmelsen i 42 § FOL bör utvidgas till att omfatta även gärningar där en person tillåter någon annan att felaktigt folkbokföra sig på en adress, trots att denne är fullt medveten om att personen inte är bosatt på adressen. Att det numera genom en särskild straffbestämmelse är kriminaliserat att lämna oriktiga uppgifter till grund för beslut om folkbokföring talar i sig för att liknande straffansvar bör gälla för den som lämnar oriktiga uppgifter till grund för beslut om tilldelning av identitetsnummer. Det bör därför införas ett identitetsnummerbrott i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. Skatteverkets underrättelseskyldighet bör utvidgas till att gälla när verket självt initierat en utredning om bosättning och identitet och då det finns behov av att kunna underrätta Polismyndigheten.

Det är angeläget att regeringen snarast tillsätter en statlig utredning för att utreda förslag som syftar till en nationellt sammanhållen identitetsförvaltning där statliga myndigheter, däribland Skatteverket, får möjlighet till behandling av biometriska uppgifter. Av kommittédirektiven bör det tydligt framgå att möjligheterna för införande av biometriska uppgifter som referensdata ska utredas. Ur integritetssynpunkt förordar Skatteverket modern teknik som innebär

att myndigheter istället för att lagra exempelvis fysiska fingeravtryck, sparar digitala representationer av dessa med hjälp av adekvata skyddsåtgärder. Målet är att det inte ska gå att återskapa det fysiska fingeravtrycket från dess digitala representation.

Skatteverket lämnar detaljerade synpunkter på de förslag där myndigheten anser att det krävs ytterligare förtydliganden och vägledning i förarbetena för att öka förutsebarheten och förutsättningarna för att bestämmelserna ska kunna tillämpas på det sätt som lagstiftaren avser.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Definitioner

Utredningen föreslår ett tillägg om födelsetid och medborgarskap i 28 § FOL. Även med detta tillägg saknar Skatteverket en definition i FOL av vad som avses med en persons identitet. Identitetsbegreppet förekommer i ett flertal lagar såsom lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, utlänningslagen (2005:716) m.fl. men inte heller dessa lagar har en definition av vad som avses med en persons identitet.

I den föreslagna 1 § FOL framgår vad som avses med folkbokföring. Det bör framgå tydligare i FOL att det är fråga om en definition av begreppet folkbokföring genom att det anges uttryckligen i lagen.

Det finns även behov av definitioner avseende begreppen identitetsnummer och samordningsnummer i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer för att åskådliggöra skillnaderna mellan dessa olika nummer. Det är framförallt viktigt att tydliggöra skillnaden mellan samordningsnummer med styrkta (säkra) uppgifter och samordningsnummer med ostyrkta (osäkra) uppgifter. Detta behövs dels för att öka förståelsen för och underlätta den praktiska användningen av de olika numren i samhället och dels för att möjliggöra en förutsebar handläggning av ärenden om samordningsnummer.

2.2 Föreläggande att visa upp handling (avsnitt 5.3)

Skatteverket ser positivt på förslaget att Skatteverket ges möjlighet att förelägga en person att visa upp bevishandlingar. I förarbetena bör också beskrivas hur förslagen förhåller sig till reglerna om editionsplikt i 38 kap. 2 och 3 §§ rättegångsbalken och bestämmelserna i 21 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, om sekretess till skydd för uppgift om enskilda personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer.

2.3 Folkbokföring under rubriken utan känd hemvist (avsnitt 5.6)

Utredningen föreslår att folkbokföring under rubriken utan känd hemvist slopas. En person som i en bosättningsutredning inte kan knytas till en fastighet eller kommun och inte heller är utvandrad ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. Skatteverket anser att det är ett bra förslag och ett bra incitament för att få den enskilde att medverka i en bosättningsutredning och möjliggöra att korrekta uppgifter registreras i folkbokförings-

databasen. Det kan dock leda till att folkbokföringsdatabasen får ett större antal personer som faktiskt är bosatta inom Sverige men avregistrerade för att personen i fråga inte vill medverka i Skatteverkets utredningar. Det innebär att undertäckningspopulationen skulle kunna öka.

2.4 Utökade krav på den som upplåter en bostad? (avsnitt 5.7)

Utredningen har övervägt att införa utökade krav på den som upplåter en bostad för att motverka felaktiga folkbokföringsadresser. Det som talar för ett återinförande av en generell anmälningsskyldighet för fastighetsägare är att det finns ett behov av åtgärder för att Skatteverket ska hitta personer som inte fullgör sin skyldighet att anmäla ändrad folkbokföringsadress och för att motverka handel med adresser. Utredningen kom fram till att ett sådant krav inte är en lämplig åtgärd för att motverka felaktig folkbokföringsadress. Skatteverket har till utredningen uppgivit att myndigheten inte ser några vinster i ett återinförande av s.k. bostadsanmälningarna. Den arbetsinsats ett återinförande skulle medföra kan inte anses vägas upp av den nytta och effekt som ett återinförande kan förväntas ha. Den nyligen i 32 c § FOL införda skyldigheten för myndigheter att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen är oriktig eller ofullständig kan förväntas innebära att felaktigheter i folkbokföringen kommer till Skatteverkets kännedom. Skatteverket har under remisstiden noga övervägt sin inställning till ett sådant förslag men kommit fram till att de argument som lades fram i utredningsarbetet kvarstår och myndigheten delar utredningens bedömning att det inte är en lämplig åtgärd att föreslå.

2.5 Gallringsfrist i SPAR (avsnitt 5.8)

Att gallringsfristen för uppgifter i det statliga personadressregistret (SPAR) om en person som avregistrerats från folkbokföringen på grund av utflyttning förlängs till fem år anser Skatteverket är ett bra förslag.

Av 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret, SparL, framgår vilka uppgifter som SPAR får innehålla. Skatteverket vill framföra att regeringen bör överväga om 4 § 8 SparL också bör få innehålla uppgift om civilstånd enligt följande. *civilstånd*, make eller vårdnadshavare.

2.6 Säkrare identitetskontroll vid folkbokföring (avsnitt 6.5–6.7 och 7.6.1)

Förslagen innebär att en person som anmäler flyttning från utlandet ska inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll och på begäran överlämna pass, identitetskort eller motsvarande handling; samt i förekommande fall uppehållstillståndskort, för kontroll. Det gäller också den som är avregistrerad från folkbokföringen som försvunnen och åter ska folkbokföras. Detsamma ska även gälla om en folkbokförd person vill ändra uppgift om sin identitet och Skatteverket har begärt att uppgiften ska lämnas vid personlig inställelse. För de fall den överlämnade handlingen har ett lagringsmedium där fingeravtryck eller ansiktsbild är sparade innebär förslagen en skyldighet för innehavaren att på begäran låta Skatteverket ta fingeravtryck och en bild i digitalt format av ansiktet och kontrollera att dessa motsvarar

dem som finns lagrade i den överlämnade handlingen. Skatteverket är mycket positiv till dessa förslag. Förslagen är bra eftersom de ger Skatteverket en möjlighet att knyta den fysiska personen till den handling som denne företer, på ett sätt som inte är möjligt idag. Säkrare identitetskontroll medför bättre kvalitet på uppgifterna i folkbokföringsdatabasen och minskar möjligheter till missbruk av handlingarna.

Av 3 och 4 §§ FOL framgår de grundläggande materiella kraven för när en person ska folkbokföras efter flytt till Sverige. Det bör i förarbetena belysas hur bestämmelserna i 3 och 4 §§ FOL korrelerar med de föreslagna bestämmelserna 26 a–c §§ FOL och dess formkrav.

Skatteverket bedömer att den tekniska utvecklingen kommer att innebära möjligheter till säker identifiering, vilket kan medföra att kravet på personlig inställelse inte behöver upprätthållas i samma omfattning.

Oavsett de lagförslag som utredningen lämnar angående identitetskontroll vill Skatteverket även nämna att det är en stor utmaning för folkbokföringen att det saknas verktyg för att hantera s.k. utnyttjade identiteter i folkbokföringsdatabasen. En utnyttjad identitet innebär att någon annan än identiteten själv förfogar över och använder identiteten. Personen vars identitet utnyttjas är inte eller har inte varit bosatt i Sverige. Det saknas verktyg för att kunna avregistrera eller avisera i samhället att en identitet utnyttjas. Utnyttjade identiteter används ofta för olika brottsliga upplägg.

2.7 Biometri (kapitel 7)

Skatteverket vill framhålla att verket är en myndighet som har ett stort behov av att kunna bedöma identitetshandlingars äkthet och identifiera personer på ett tillförlitligt sätt. Att vid flytt till Sverige kunna etablera en unik identitet där biometriska uppgifter ingår som en av komponenterna för identifiering och sedermera även verifiering, skulle få en avgörande betydelse för att minska förekomsten av fel i folkbokföringen och medföra stora vinster för enskilda, myndigheter och företag. Skatteverket ser därför mycket positivt på förslaget att kontroll av biometriska uppgifter får ske av Skatteverket vid flytt till Sverige, när en avregistrerad som försvunnen åter ska folkbokföras, vid ändring av uppgift om identitet för den som är folkbokförd, vid tilldelning av identitetsnummer och vid ändring av uppgift om identitet för den som har tilldelats identitetsnummer.

Det bör betonas 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 för Skatteverket 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.

Det finns ett stort behov av en nationellt sammanhållen identitetsförvaltning, med en mer harmoniserad hantering av handlingar, dokument och tjänster för att etablera och verifiera identiteter. Skatteverket anser därför att arbetet med dessa frågor bör prioriteras och instämmer i utredningens bedömning att en statlig utredning bör tillsättas snarast för att utreda frågan om en sammanhållen identitetsförvaltning i Sverige.

2.8 Informationsutbyte (kapitel 8)

Skatteverket ser positivt på utökade möjligheter att på ett enklare och mer effektivt sätt inhämta uppgifter från andra myndigheter. Detta ökar förutsättningarna för korrekta uppgifter i folkbokföringen. En konsekvens av förslaget är att Skatteverket kommer att hämta in stora mängder uppgifter från olika myndigheter. Det är viktigt att Skatteverket får möjlighet att utveckla sin tekniska förmåga att hantera dessa uppgifter effektivt och säkert. Detta innebär att Skatteverket kommer att behöva extra resurser för teknikutveckling.

Skatteverket vill betona att det är viktigt att reglerna om informationsutbyte samt dataanalyser och urval införs samordnat med förslagen om de nya bestämmelserna i folkbokföringslagen. För att t.ex. en bosättningsutredning efter beslut om att folkbokföra en person på en kommun enligt den föreslagna 13 a § FOL ska kunna ske effektivt och skyndsamt är det av vikt att de ändrade reglerna om informationsutbyte samt dataanalyser och urval har trätt i kraft.

Informationsutbyte från folkbokföringsverksamheten till övriga verksamhetsgrenar

I ljuset av att folkbokföringsverksamheten kommer att få tillgång till fler uppgifter aktualiseras även frågan i vilken utsträckning folkbokföringsverksamheten får lämna ut uppgifterna till övriga verksamhetsgrenar inom Skatteverket. Skatteverket avser att komma in med underlag som konkretiserar de behov av uppgifter från folkbokföringen som exempelvis beskattningsverksamheten har.

Övrigt

Av 7 kap. 1 § utlänningsförordningen (2006:97), UtfF, framgår bl.a. i vilka situationer Skatteverket ska underrätta Polismyndigheten angående vissa uppgifter om en utlänning. Skatteverket anser att myndighetens underrättelseskyldighet bör utvidgas till att gälla även när Skatteverket självt har initierat en utredning om bosättning och identitet och det finns behov av att kunna underrätta Polismyndigheten. Skatteverket föreslår en ny punkt i andra stycket enligt följande... *när Skatteverket självt initierar utredning om bosättning och identitet.*

2.9 Dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten (kapitel 9)

Skatteverket avstyrker utredningens förslag om att reglera verksamheten med den föreslagna analys- och urvalsdatan i förordningen med instruktion för Skatteverket. Skatteverkets bedömning är att sådan verksamhet ska framgå av lag. Eftersom verksamheten med analys- och urvalsdatan kommer att utgöra en del av folkbokföringsverksamheten bör den regleras både i FOL och i den föreslagna lagen om identitetsnummer och samordnings-

nummer. Skatteverket lämnar därför förslag på reglering av analys- och urvalsverksamheten i dessa lagar.

Vilka personuppgiftsbehandlingar som kommer att utföras i analys- och urvals databasen avgörs av de befogenheter som analys- och urvalsverksamheten får. Som Skatteverket förstår det är det analys- och urvalsverksamheten som kommer att utgöra det betydande intrånget i enskildas personliga integritet som beskrivs i avsnitt 9.7. Med hänsyn till vad utredningen i detta avsnitt redogör för om innehållet i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen ska sådan verksamhet anges i lag. För det fall verksamheten med den föreslagna analys- och urvals databasen endast regleras i förordning ser Skatteverket en påtaglig risk för att kravet enligt regeringsformen inte uppfylls. Det är även önskvärt att tydliggöra hur sådan analys- och urvalsverksamhet ska bedrivas för att det ska bli tydligare vilka åtgärder verksamheten får vidta. Skatteverket lämnar därför förslag om ny 1 a § i FOL och nytt stycke i 1 kap. 1 § i den föreslagna lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Reglering av databasens innehåll

Skatteverket avstyrker delvis utredningens förslag om reglering av analys- och urvalsdatabasens innehåll. Till skillnad från utredningen anser Skatteverket att databasens innehåll även bör regleras i förordning och inte uttömmande i lag. Förslag lämnas på sådan reglering.

Utredningen har på ett förtjänstfullt sätt gjort överväganden om det intrång som behandlingen av personuppgifter kan innebära och lämnat förslag på reglering av ändamål, en särskild databas och dess innehåll. Ändamålet anger de yttersta ramarna för vilken behandling som får utföras och databasregleringen möjliggör att nödvändiga personuppgifter kan behandlas inom dessa ramar. Ett väl avvägt förslag hade varit att analys- och urvalsdatabasens innehåll även får anges i tillhörande förordning. En sådan reglering säkerställer att databasen enbart innehåller de uppgifter som är nödvändiga för att upptäcka och förhindra fel i folkbokföringsdatabasen, men ger även regeringen möjlighet att fastställa dess innehåll. Skatteverket föreslår därför att regeringen får avgöra vilka uppgifter som får ingå i databasen med utgångspunkt i artikel 5.1 c EU:s dataskyddsförordning och föreslagen ändamålsbestämmelse. Regeringen bestämmer redan innehåll för andra databaser, jfr. 2 kap. 3 § tredje stycket lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Skatteverket föreslår därför att ett nytt andra stycke läggs till i den föreslagna 2 kap. 13 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, FdbL.

Sekretess för uppgift om metoder m.m.

Utredningen gör bedömningen att analys- och urvalsverksamheten inte utgör en sådan verksamhet som kan behöva omfattas av sekretess i förhållande till den enskilde själv. Skatteverket delar inte utredningens bedömning utan anser att det finns ett påtagligt behov av att kunna skydda vissa metoder för analys och urval. Annars kan information om dessa metoder röja på vilket sätt felaktigheter påträffas, vilket kan påverka efterkommande

granskningar som syftar till att säkerställa att folkbokföringsdatabasen har ett korrekt innehåll. Skatteverket lämnar därför förslag på en ny sekretessbestämmelse i 17 kap. OSL. Förslag på sekretess för liknade verksamhet har lämnats i betänkandet Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, SOU 2020:35.

Förtydliga i vilka syften uppgifterna i analys- och urvalsdatabasen får användas

Skatteverket anser att analys- och urvalsdatabasen får användas i syfte att stödja hela folkbokföringsverksamheten och inte enbart vid efterkontroller, så att uppgifter i ett folkbokföringsärende kan stämmas av med uppgifter från analys- och urvalsdatabasen under ärendets handläggning. Det är av vikt att det vid den fortsatta beredningen förtydligas och exemplifieras att uppgifterna får användas på detta sätt.

Skatteverkets bedömning av den föreslagna regleringen är att det inte finns några hinder för analys- och urvalsverksamheten att förse övrig folkbokföringsverksamhet med information när det objektivt är motiverat. Det övergripande syftet med analys- och urvalsverksamheten är att ta fram underlag för att stödja folkbokföringsverksamheten. Det kommer att ske inom en och samma verksamhetsgren, jfr. 8 kap. 2 § OSL.

2.10 Identitetsnummer – en ny identitetsbeteckning (kapitel 13)

Skatteverkets bedömning är att det föreslagna identitetsnumret kommer att få en hög användbarhet och tilltro i samhället. Skatteverket anser att det är ett mycket bra förslag att särskilja identitetsnumret, där personen inställt sig personligen och styrkt sin identitet, från samordningsnummer genom att identitetsnumret ges en utformning som skiljer det från samordningsnumret genom att siffran för månad adderas med 70.

Det är bra att det tydliggörs att Skatteverket som huvudregel ska ansvara för identitetskontrollen vid tilldelning av identitetsnummer.

Skatteverket vill särskilt påpeka att i utredningens förslag används begreppet ”styrkt identitet” i betydelsen att personen ska visa/bevisa sin identitet. Begreppet styrkt kan även vara ett beviskrav. Skatteverket förordar därför att lagstiftaren använder uttrycket ”visa sin identitet” för att inte blanda ihop begreppet med beviskravet styrkt.

Skatteverket konstaterar att utredningens förslag om identitetsnummer torde innebära att många av de personer som har tilldelats eller får tilldelas ett immunitetsnummer enligt 18 b § FOL istället skulle kunna tilldelas ett identitetsnummer. Det bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet eller i särskild ordning om immunitetsnumren kan avvecklas.

2.11 Ett förändrat samordningsnummer (kapitel 14)

Det är bra att det tydliggörs att det är Skatteverket som ska ansvara för kontroll av uppgifter om den enskildes identitet i samband med tilldelning av samordningsnummer. Detta ger förutsättningar för en mer likvärdig bedömning av uppgifterna jämfört med dagens ordning.

Skatteverket önskar en förtydligande beskrivning av skillnaderna mellan de samordningsnummer som har tilldelats utifrån styrkta identitetsuppgifter och de som har tilldelats utifrån ostyrkta identitetsuppgifter och även gällande de föreslagna markeringarna säkra och osäkra uppgifter. Det är viktigt att det tydligt framgår vilket begrepp som ska användas i vilket sammanhang. Skatteverket vill också tillägga att tilldelning av samordningsnummer där personens identitetsuppgifter inte kan styrkas, inte bör ske om uppgifterna i en begäran kan konstateras vara påhittade eller falska. Konstaterat felaktiga uppgifter bör inte tas in i folkbokföringsdatabasen, inte ens avseende samordningsnummer där identitetsuppgifterna inte är styrkta.

2.12 Fler åtgärder för ett bättre system med identitetsnummer och samordningsnummer (kapitel 15)

Det är mycket bra att utredningen föreslår att personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring, s.k. TP-nummer, ska kunna förnyas och förklaras vilande under samma förutsättningar som samordningsnummer. Det innebär att Skatteverket kommer att kunna vilandeförklara en stor del av de drygt 500 000 nummer som har tilldelats och för närvarande behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Utredningen föreslår att Skatteverkets beskattningsverksamhet i samband med att månatliga arbetsgivardeklarationer lämnats in begär tilldelning av identitetsnummer eller samordningsnummer för en person som saknar nummer och anges som betalningsmottagare i deklarationen. Utredningen föreslår vidare att Migrationsverket ska begära att samordningsnummer tilldelas en person som beviljats arbetstillstånd även om behov av numret inte finns i myndighetens verksamhet. Skatteverket anser att det är ett förslag som bidrar till att personer tilldelas nummer i ett tidigt skede, vilket i sin tur bör medföra att risken för personförväxling minskar och möjligheterna till spårbarhet avseende dessa personer ökar.

Utredningen föreslår att det införs en skyldighet för samtliga myndigheter att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringsdatabasen om en person med identitetsnummer eller samordningsnummer är oriktig eller ofullständig. Skatteverket anser att det är ett bra förslag men det bör belysas hur den föreslagna underrättelseskyldigheten förhåller sig till förslaget om en skyldighet för personer med identitetsnummer eller samordningsnummer att anmäla ändringar av sin kontaktadress till Skatteverket. Motstridiga uppgifter kan komma in till Skatteverket genom dessa två vägar. Skatteverket behöver då utreda vilken uppgift om kontaktadress som ska registreras.

En särskild fråga att belysa är om Skatteverket kan ta bort en uppgift om kontaktadress, exempelvis efter en underrättelse från en annan myndighet om att uppgiften är felaktig, utan att ersätta uppgiften med en ny adress.

I sammanhanget bör det också föras ett resonemang kring hanteringen av kontaktadresser för vilande identitets- och samordningsnummer. Den enskildas anmälningskyldighet gäller inte om numret är vilande. Det kan dock tänkas att underrättelser från andra myndigheter om felaktiga kontaktadresser inkommer även för vilande nummer.

2.13 Samordningsnummer till asylsökande (kapitel 16).

Förslaget om samordningsnummer till asylsökande är bra.

Utredningen tar upp problemet med att identitetsuppgifter rörande asylsökande ofta ändras under asylprocessen och att en persons födelsetid kan ändras flera gånger under handläggningen. Skatteverket delar utredningens bedömning att en asylsökande som tilldelats ett samordningsnummer i samband med asylansökan inte bör få ett nytt nummer på grund av att nya uppgifter om personens födelsetid framkommer under asylprocessen. Det framstår som lämpligare att det tilldelade samordningsnumret bibehålls, även när det finns skäl att ändra uppgiften om personens födelsetid i folkbokföringsdatabasen. Redan idag är det möjligt att ett samordningsnummer inte stämmer överens med den uppgift om födelsetid som är registrerad i folkbokföringsdatabasen (18 och 18 a §§ FOL). 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 asylsökande inte tilldelas ett nytt samordningsnummer, även om uppgiften om födelsetid skulle ändras i folkbokföringsdatabasen. Skatteverket konstaterar att ovanstående resonemang inte endast är tillämpligt för just samordningsnummer för asylsökande, utan bör gälla generellt för samordningsnummer som tilldelas med ostrykta (osäkra) identitetsuppgifter.

Förslaget kommer få den positiva effekten att samordningsnummer/identitetsnummer i större omfattning kommer att vara tillgängliga inom Migrationsverkets verksamhet, vilket torde underlätta myndighetens kontroll av dagpenning och andra beslut där uppgift om inkomst är en del av beslutsunderlaget. Migrationsverket har redan idag rätt att få del av individuppgifter från Skatteverket. Om Skatteverket och Migrationsverket använder samma personbeteckning underlättas kontrollerna avsevärt.

Utredningen anger (s. 558) att eftersom t.ex. medborgarskap och födelseort inte får användas som sökbegrepp vare sig i folkbokföringsdatabasen eller i SPAR utgör en sammanställning grundad på sådana uppgifter i dessa register inte allmän handling (se 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen). Detta innebär att en begäran om utlämnande av uppgifter baserat på sådana sökbegrepp inte kan lämnas ut från Skatteverket. Skatteverket vill framföra att en begäran om utlämnande av uppgifter baserat på dessa sökbegrepp inte kan lämnas ut oaktat om sammanställningen utgör allmän handling eller inte (jfr. 6 kap, 5 § OSL där en begäran att få ut uppgifter från andra myndigheter omfattar även uppgifter och handlingar som inte är allmänna). En sådan begäran kan inte beviljas eftersom Skatteverket överhuvudtaget inte har stöd för att göra en sådan sökning eller sammanställning av uppgifter i sin egen verksamhet. Skatteverket är därmed lagligen förhindrad att göra en sådan sökning och sammanställning för annans räkning.

2.14 Straffansvar och anmälningsskyldighet för brott (kapitel 17)

Skatteverket anser att straffbestämmelsen i 42 § FOL bör utvidgas till att omfatta även gärningar där en person tillåter någon annan att felaktigt folkbokföra sig på en adress, trots att denne är fullt medveten om att personen inte är bosatt på adressen. Skatteverket vill

betona att den föreslagna bestämmelsen inte avser att omfatta ringa fall, t.ex. att föräldrar låter ett barn vara folkbokfört på föräldrarnas adress under en tid när barnet flyttar hemifrån. Det framgår av straffbestämmelsen redan idag och någon utvidgning i det avseendet är inte önskvärd.

Som redovisas i betänkandet (s. 589) utgör det idag inte ett självständigt brott att inte meddela Skatteverket att någon felaktigt folkbokfört sig på en fastighet eller lägenhet, trots att man är fullt medveten om det och eventuellt t.o.m. tar emot betalning för det. Ett sådant handlande kan i och för sig aktualisera medhjälp till folkbokföringsbrott. Därmed finns det enligt betänkandet inte anledning att utvidga straffbestämmelsen för folkbokföringsbrott till att omfatta sådant handlande som ett självständigt brott.

Medhjälp till folkbokföringsbrott kan inte betraktas som grovt brott så länge själva huvudgärningen inte bedöms som grov. Det framgår av betänkandet att Polismyndigheten har framfört att det förekommer att personer i organiserad form bedriver vad som närmast kan beskrivas som organiserad tilldelning eller anvisning av adresser och att det kan ingå som ett led i mer organiserad brottslighet (s. 594). Även Skatteverket har uppmärksammat detta som ett påtagligt och omfattande problem. Det är synnerligen otillfredsställande att den som i stor omfattning, och ibland t.o.m. mot betalning, möjliggör och organiserar felaktig användning av adresser som ett led i organiserad brottslighet i praktiken inte kan dömas för grovt folkbokföringsbrott.

I betänkandet anförs att det kan ifrågasättas om rättsväsendets resurser bör belastas med en sådan kriminalisering. Skatteverket menar att argumentet har dålig bärighet eftersom det torde vara särskilt angeläget att motverka just den här typen av folkbokföringsbrott. Utredningen anför vidare att den nuvarande lagstiftningen är relativt ny och kan behöva tillämpas under ytterligare en tid innan den utvärderas och eventuellt utvidgas. Skatteverket invänder bestämt mot detta synsätt och menar att erfarenheterna är entydiga och att någon ytterligare utvärdering inte är nödvändig. Detta är ett känt problem och det är angeläget att så snart som möjligt täcka denna brist i lagstiftningen. En typsituation torde vara att någon som äger eller hyr sin bostad låter någon annan folkbokföra sig på bostaden. Det kan dock även tänkas finnas andra situationer som också behöver täckas in med en sådan bestämmelse. Skatteverket föreslår därför ett tillägg till 42 § första stycket andra meningen i FOL enligt följande *.. eller den som tillåter någon att felaktigt folkbokföra sig på en fastighet eller lägenhet*. Även dessa brott bör omfattas av begränsningen att i ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Det föreslagna identitetsnumret är avsett att bli en säker identitetsbeteckning som ska kunna bli användbar i samhället på ett liknande sätt som ett personnummer. Att det numera genom en särskild straffbestämmelse är kriminaliserat att lämna oriktiga uppgifter till grund för beslut om folkbokföring talar i sig för att liknande straffansvar bör gälla för den som lämnar oriktiga uppgifter till grund för beslut om identitetsnummer. Det är lika klandervärt att lämna oriktiga uppgifter till grund för identitetsnummer som det är att lämna oriktiga uppgifter vid folkbokföring och detta bör därför motverkas. Straffvärdet bör vara

densamma som för folkbokföringsbrott. Skatteverket anser därför att ett identitetsnummerbrott ska införas i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer enligt följande. *Den som lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om tilldelning av identitetsnummer döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för identitetsnummerbrott till böter eller fängelse i högst sex månader.*

Skatteverket ser positivt på att införa en anmälningsskyldighet för folkbokföringsverksamheten till Polismyndigheten och åklagare motsvarande den som redan gäller för beskattningsverksamheten.

Skatteverket vill särskilt poängtera ett problem som kan uppstå vid identitetskontroll vid servicekontor. Om en servicehandläggare misstänker att en identitetshandling är förfalskad kan Skatteverket inte behålla handlingen i avvaktan på att beslut om beslag ska fattas och verkställas. Dagens reglering innebär att Skatteverket måste lämna tillbaka handlingen efter att den har visats upp för servicehandläggaren. Det är otillfredsställande att en myndighet ska lämna tillbaka en handling som möjliggör fortsatt brottslig verksamhet.

2.15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser (kapitel 18)

Skatteverket vill poängtera hur viktigt det är att förslagen träder i kraft vid det föreslagna ikraftträdandedatumet. Det är angeläget att lagstiftningsprocessen fortskrider snabbt så att Skatteverket får den tid om cirka 12 till 15 månader som krävs för att utveckla och anpassa sina system till utredningens förslag. Detta gäller även de andra myndigheter som berörs av förslagen.

2.16 Synpunkter på lagtext eller författningskommentarer av teknisk natur

Förslag till lag om identitetsnummer och samordningsnummer

Bestämmelserna om identitetsnummer samt samordningsnummer som har tilldelats utifrån identitetsuppgifter som har styrkts (säkra uppgifter) respektive samordningsnummer som har tilldelats utifrån identitetsuppgifter som inte har styrkts (osäkra uppgifter) ska enligt förslaget finnas i samma lag och förordning.

För att de nya reglerna ska få genomslag i samhället och fungera som det är tänkt behöver skillnaden mellan de olika numren belysas tydligare. Det behöver beskrivas mer utförligt vad som kännetecknar respektive nummer. Det behöver t.ex. lyftas fram att personlig inställelse är ett krav för identitetsnummer men inte för samordningsnummer. Det behöver också förtydligas vad det innebär att ett samordningsnummer inte längre ska vara en identitetsbeteckning samt hur det är tänkt att fungera med de nya begreppen säkra respektive osäkra uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Skatteverket föreslår att det i första kapitlet i den nya lagen införs bestämmelser med definitioner av vissa centrala begrepp, t.ex. identitetsnummer och de olika formerna av samordningsnummer.

1 kap. 1 § första stycket

Det bör framgå att lagen även innehåller bestämmelser om s.k. TP-nummer, se 3 kap. 4 § som reglerar sådana personnummer. Skatteverket föreslår följande lydelse. *Lagen innehåller även bestämmelser om personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring.*

1 kap. 1 § andra stycket

För att tydliggöra uppdelningen mellan identitetsnummer och samordningsnummer bör den sista meningen i bestämmelsen ändras till ett eget stycke.

Skatteverket föreslår att bestämmelser om analys- och urvalsverksamhet för identitetsnummer och samordningsnummer finns i FOL. Det kräver att det finns en hänvisning till FOL i lagen om samordningsnummer och identitetsnummer. Skatteverket föreslår ett nytt andra stycke enligt följande. *Bestämmelser om analys- och urvalsverksamhet avseende identitetsnummer och samordningsnummer finns i 1 a § folkbokföringslagen (1991:481).*

2 kap. 2 §

Utredningen anger att det med anledning av möjligheten till undantag från kravet på personlig inställelse finns ”anledning att vara mycket tydlig med att kravet på styrkt identitet inte kan efterges” (s. 443). Utredningens förslag till formulering kan tolkas som att bestämmelsen ger denna möjlighet.

Bestämmelsen föreslås därför få följande lydelse. *Den som ska tilldelas ett identitetsnummer ska styrka sin identitet. Identiteten ska styrkas vid personlig inställelse om inte annat följer av 5 §.*

2 kap. 5 §

Första och tredje stycket i 2 kap. 5 § gäller undantag från kravet på personlig inställelse i 2 kap. 2 §. Andra stycket gäller undantag från skyldigheten i 2 kap. 4 § att låta myndigheten ta fingeravtryck. Det blir mer logiskt om andra och tredje stycket byter plats.

2 kap. 7 och 8 §§

I kommentaren till 7 § står bl.a. att ”En förutsättning för tilldelning av samordningsnummer enligt denna paragraf är att uppgifter om den enskildes namn, födelsetid och medborgarskap har styrkts. Till skillnad från vad som gäller vid tilldelning av identitetsnummer behöver inte identiteten som sådan vara styrkt, vilket innebär att samordningsnummer kan tilldelas trots att de styrkta uppgifterna inte med säkerhet kunnat kopplas till en fysisk person, t.ex. vid personlig inställelse.”

Skatteverket efterfrågar ett förtydligande av vad som är innebörden av uttalandet att identiteten som sådan inte behöver vara styrkt och även en tydlig beskrivning av skillnaden mellan styrkt identitet och styrkta identitetsuppgifter. Det kommer att bli svårt för myndigheter och samhället i stort att ta till sig de stora förändringar som föreslås. Det finns därför ett stort behov av tydliga, informativa förarbeten och välformulerad författningstext som kan ligga till grund för de omfattande systemförändringar och informationsinsatser som

kommer att krävas. Eftersom reglerna om samordningsnummer nyligen har ändrats är detta behov om möjligt ännu större.

3 kap. 2 § andra stycket

Ett samordningsnummer som är vilande föreslås få förnyas efter ansökan av den som kan begära tilldelning av ett sådant nummer. Förnyelse får endast ske om förutsättningarna för tilldelning av samordningsnummer i 2 kap. är uppfyllda. Enligt författningskommentaren innebär det att uppgifterna om den enskildes namn, födelsetid och medborgarskap måste vara styrkta om det inte är fråga om ett samordningsnummer som tilldelats med stöd av 2 kap. 8 §.

Följden av detta är att en myndighet som själv endast kan begära tilldelning av samordningsnummer enligt huvudregeln i 2 kap. 7 § (styrkta uppgifter) ändå kan ansöka om förnyelse av ett nummer som tilldelats med stöd av 2 kap. 8 § (ostyrkta uppgifter). Det bör förtydligas om detta är avsikten med bestämmelsen.

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

Utredningen föreslår i 16 § folkbokföringsförordningen (1991:749), FOF, att kompetensen att meddela ytterligare föreskrifter om vilka handlingar som ska godtas och hur identitetskontrollen ska genomföras ska finnas hos Skatteverket. Därför krävs en bestämmelse i lag som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela ytterligare föreskrifter i denna fråga. Skatteverket föreslår att en sådan upplysningsbestämmelse tas in i FOL motsvarande upplysningsbestämmelsen i nuvarande 18 f §.

1 §

I första stycket andra meningen bör anges att lagen om identitetsnummer och samordningsnummer även omfattar s.k. TP-nummer, se 3 kap. 4 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. Skatteverket föreslår följande lydelse. *Lagen innehåller även bestämmelser om personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring.*

För det fall verksamheten i analys- och urvalsdatan endast skulle regleras i förordningar ser Skatteverket en påtaglig risk för att kravet enligt regeringsformen inte uppfylls. Vidare vore det önskvärt att tydliggöra hur sådan verksamhet ska bedrivas för att det ska bli mer transparent gentemot enskilda och tydligare vilka åtgärder verksamheten får genomföra. Skatteverket föreslår att lagen om samordningsnummer och identitetsnummer i 1 kap. 1 § hänvisar till FOL. Skatteverket föreslår därför följande tredje mening i första stycket. Skatteverket föreslår vidare att i lagen om samordningsnummer och identitetsnummer kommer 1 kap. 1 § hänvisa till FOL.

Bestämmelser om analys- och urvalsverksamhet avseende identitetsnummer och samordningsnummer finns i 1a §.

1 a §

För det fall verksamheten i analys- och urvalsdatan endast skulle regleras i förordningar skulle Skatteverket en påtaglig risk för att kravet enligt regeringsformen inte uppfylls. Vidare vore det önskvärt att tydliggöra hur sådan verksamhet ska bedrivas för att det ska bli mer transparent gentemot enskilda och tydligare vilka åtgärder verksamheten får genomföra. Skatteverket föreslår en bestämmelse liknande den reglering som finns i betänkandet Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, SOU 2020:35, 1 kap. 1 § förslag till lagen (0000:00) om granskningar för att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Skatteverket ska bedriva analys- och urvalsverksamhet för att upptäcka och förhindra felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Sådan verksamhet innebär insamling, bearbetning och analys av uppgifter som får finnas i analys- och urvalsdatan enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Syftet är att planera verksamheten och initiera konkreta granskningar för att säkerställa att folkbokföringsdatabasen har ett korrekt innehåll.

26 a §

Av författningskommentaren till 26 a § första stycket framgår att bestämmelsen om personlig inställelse inte gäller för barn som ska folkbokföras i landet enligt 2 a § eller 3 § tredje stycket. Det kan anses följa av att det då inte är fråga om "inflyttning från utlandet". Å andra sidan ska det även i dessa fall göras en anmälan enligt 26 § (jfr 26 § första och andra stycket FOL). Det bör övervägas om detta inte uttryckligen bör framgå av 26 a § i ett nytt andra stycke enligt följande. *Barn som ska folkbokföras enligt 2 a eller 3 § tredje stycket behöver inte inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll.*

Övergångsbestämmelsen i punkt 2

Av övergångsbestämmelsen i punkten två framgår att personer som har tilldelats samordningsnummer efter egen ansökan före ikraftträdandet "anses ha tilldelats" ett identitetsnummer. Personerna ska de facto tilldelas ett identitetsnummer istället för sitt samordningsnummer. Det är fråga om ett nytt nummer med en annan konstruktion. Skatteverket föreslår att lydelsen blir enligt följande. (...) *ska i samband med ikraftträdandet tilldelas ett identitetsnummer (...).*

Förslag till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret**4 §**

Idag får s.k. TP-nummer inte behandlas i SPAR, se 4 § första stycket SparL.

Följden av den föreslagna ändringen i 4 § att SPAR får ”innehålla uppgifter om personer som har tilldelats personnummer” blir att SPAR kan innehålla uppgift om s.k. TP-nummer. Utredningen föreslår inte att SPAR ska få innehålla sådana personnummer och lydelsen bör därför ändras i första stycket så att det tydligt framgår. *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 identitetsnummer samt personer som har tilldelats samordningsnummer om de identitetsuppgifter som krävs för tilldelning har styrkts. Följande uppgifter får anges:*

4 § punkten 15

Förslaget i 4 § 15 SparL lyder ”tidpunkt för när en person har avlidit”. Det innebär en dubbelreglering när det gäller folkbokförda personer som har avlidit eftersom enligt 4 § 9 får uppgift anges om avregistrering bl.a. på grund av dödsfall (19 § FOL) med angivande av tidpunkt. Skatteverket föreslår följande lydelse av punkt 15; *tidpunkt för när en person med identitetsnummer eller samordningsnummer har avlidit.*

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

1 kap. 1 § andra stycket

Skatteverket anser att tillägget i andra stycket vad gäller passmyndigheterna ska regleras i en ny bestämmelse i 1 kap. 1 a § och att det ska anges uttömmande i 1 kap. 1 a § vilka bestämmelser i FdbL som är tillämpliga när en passmyndighet utför sin identitetskontroll enligt följande. *Bestämmelserna x, x, x är tillämpliga vid behandling av personuppgifter i passmyndigheternas verksamhet som rör...*

1 kap. 5 §

Tillägget i paragrafen som gäller passmyndigheterna bör regleras i ett särskilt stycke eller en ny 5 a § och ges följande lydelse. *När en passmyndighet utför behandling enligt 1 a § så är den ansvarig för den behandling som den utför.*

Rubriken före 1 kap. 7 §

Bestämmelsen i 1 kap. 7 § avser att reglera hur länge behandling av uppgifterna får ske. I modern dataskyddsreglering anges det som längsta tid för behandling av personuppgifter, jfr. 4 kap. lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

Skatteverket föreslår att ”tillfällig” i rubriken ska ersättas med ”*längsta tid för*”.

1 kap. 7 §

Bestämmelsen reglerar inte enbart Skatteverkets behandling av personuppgifter vid identitetskontroll eftersom även passmyndigheterna kommer att utföra motsvarande kontroll enligt föreslagen lag om identitetsnummer och samordningsnummer. Skatteverkets behandling av fingeravtryck, ansiktsbilder och biometriska uppgifter kommer att ske i folkbokföringsdatabasen. Passmyndigheternas behandling av dessa uppgifter kommer däremot inte att ske i folkbokföringsdatabasen. Behandling av personuppgifter i folkbokföringsdatabasen regleras i 2 kap. FdbL. Det kan övervägas om längsta tid för behandling även ska anges i 2 kap. FdbL. Förslagsvis kan 1 kap. 7 § FdbL reglera behandlingen vid passmyndigheterna samtidigt som en ny bestämmelse införs i 2 kap. FdbL som anger att 1 kap. 7 § FdbL även gäller vid motsvarande behandling i folkbokföringsdatabasen.

2 kap. 2 § första stycket

Av betänkandet (s. 674) framgår att avsikten med ändringarna i första stycket, förutom tillägget att uppgifter om personer som har tilldelats identitetsnummer får behandlas i databasen, inte är att ändra något i förhållande till hittillsvarande lydelse. Enligt Skatteverkets uppfattning innefattar den föreslagna formuleringen ”personer som har tilldelats personnummer” även personer som tilldelats s.k. TP-nummer. Om detta inte är avsikten med förslaget behöver formuleringen ses över. TP-nummer regleras också i andra punkten övergångsbestämmelserna till FdbL (2001:182).

2 kap. 13 §

Skatteverket föreslår en språklig ändring som innebär följande lydelse i första meningen.

För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § första stycket 8 får, förutom uppgifter som avses i 3 och 4 §§, även följande uppgifter behandlas i databasen:

I punkten 5 anges att uppgift om ”beslut om uppehållsstatus, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållskort, återreseförbud, återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd” får behandlas i analys- och urvalsdatabasen. Skatteverket saknar intyg om permanent uppehållsrätt i denna uppräknning. Migrationsverket ska enligt 3 a kap. 12 a § 1 UtL utfärda intyg om permanent uppehållsrätt till en EES-medborgare som har ansökt om det och som har permanent uppehållsrätt. Skatteverkets bedömning är att permanent uppehållsrätt inte ryms inom begreppet uppehållsstatus vilket är ett särskilt begrepp som återfinns i 3 b kap. 3 § UtL.

Motsvarande synpunkt gäller utredningens förslag i 7 kap. 15 b § 8 UtIF.

2 kap. 13 § andra stycket

Till skillnad från utredningen anser Skatteverket att databasens innehåll även bör regleras genom förordning och inte uttömmande i lag, se ovan avsnitt 2.9. Skatteverket föreslår därför ett andra stycke i paragrafen.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i databasen enligt första stycket.

Skatteverkets förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Skatteverket anser att det finns ett påtagligt behov av att kunna skydda vissa metoder för analys och urval då det kan röja på vilket sätt felaktigheter påträffas och påverka efterkommande granskningar som syftar att säkerställa att folkbokföringsdatabasen har ett korrekt innehåll. Skatteverket föreslår följande bestämmelse.

17 kap. 1 a §

Sekretess gäller för uppgift om metoder, modeller och riskfaktorer hänförliga till Skatteverkets analys- och urvalsverksamhet enligt 1 a § folkbokföringslagen (1991:481) om det kan antas att det allmännas möjligheter att upptäcka och förhindra felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen motverkas om uppgiften röjs.

Förslag till förordning om identitetsnummer och samordningsnummer

Skatteverket anser att förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer bör ha samma upplägg som lagen om identitetsnummer och samordningsnummer, dvs. att bestämmelserna om identitetsnummer och samordningsnummer delas upp i separata avsnitt under egna rubriker. Det innebär en mer överskådlig och pedagogisk förordning där det tydligt framgår vilka bestämmelser som avser respektive typ av nummer.

6 §

Bestämmelsen avser både identitetsnummer och samordningsnummer enligt 2 kap. 7 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer, samt anger att begäran ska innehålla uppgift om personens identitet styrkts vid personlig inställelse i de fall begärande myndighet ansvarar för identitetskontrollen. Av förordningstexten går det inte att utläsa vilket nummer eller vilken situation som avses. Innebörden framgår tydligare om bestämmelserna om identitetsnummer och samordningsnummer delas upp under olika rubriker.

13 §

Skatteverket föreslås i 13 § första stycket få meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identitetskontrollen vid tilldelning och förnyelse av identitetsnummer och

samordningsnummer. Formuleringen ”de krav som ska ställas på identitetskontrollen” kan uppfattas som att det endast avser hur kontrollen ska utföras praktiskt (jfr avsnitt 6.6.2 s. 203 f). Skatteverket anser att en liknande formulering som i nuvarande 5 c § FOL, ”de krav som ska ställas på identifiering”, tydligare beskriver att Skatteverket får meddela föreskrifter som även kompletterar lagen i materiellt hänseende. Skatteverket anser mot denna bakgrund att det av 13 § första stycket bör framgå att föreskriftsrätten avser de krav som ska ställas på ”*identifiering och identitetskontrollen*”. Motsvarande gäller formuleringen i 13 § andra stycket.

Skatteverket föreslås i 13 § tredje stycket få meddela närmare föreskrifter om vilka handlingar som ska ”godtas” som pass, identitetskort eller motsvarande handling enligt 2 kap. 3 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. Bestämmelsen i 2 kap. 3 § reglerar vilka handlingar som på begäran ska överlämnas till myndigheten. Bestämmelsen i 2 kap. 2 § slår fast att den som ska tilldelas ett identitetsnummer ska styrka sin identitet, men reglerar inte att detta ska ske med någon viss utpekad handling. Det torde vara möjligt att i det enskilda fallet styrka identiteten även med andra handlingar än pass, identitetskort eller motsvarande handling. Mot denna bakgrund framstår det som lämpligare att formulera 13 § tredje stycket som att Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om vilka handlingar som ska *anses* som pass, identitetskort eller motsvarande handling.

Det kan vidare övervägas om det är nödvändigt att specificera föreskriftsrätten såsom föreslås i 13 § tredje stycket. Möjligen ryms detta redan i och med den föreskriftsrätt som Skatteverket får genom bestämmelsen i 13 § första stycket, i vart fall om bestämmelsen omformuleras enligt ovan.

Förslag till förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749)

5 §

Bestämmelsen i 5 § FOF renodlas och föreslås endast avse personnummer enligt 18 b § FOL, s.k. immunitetsnummer. I det föreslagna andra stycket anges att det organ som begär att en person ska tilldelas ett personnummer enligt 18 b § FOL (Regeringskansliet) ska bedöma om den enskildes identitet ”kan anses fastställd”.

I nuvarande 5 b § första stycket FOF finns motsvarande bestämmelse idag. Frågan är dock hur lämpligt det är att behålla begreppet ”fastställd” identitet avseende immunitetsnummer, när begreppet föreslås fasas ut i övrigt.

Skatteverket ställer sig vidare frågande till vad det fyller för funktion att i FOF reglera att Regeringskansliet ska göra en bedömning av att personens identitet är fastställd, när det inte finns något författningskrav i övrigt om att identiteten ska vara säkerställd till någon viss nivå för att tilldelning av nummer ska kunna ske. I 18 b § FOL uppställs inte något krav avseende identiteten. Personen får tilldelas personnummer om hen har rätt att vistas i landet

och uppfyller förutsättningarna i 3 § första stycket FOL. FOF uppställer inte heller, vare sig i nuvarande eller föreslagen lydelse, något krav avseende identiteten för tilldelning av immunitetsnummer, förutom just att Regeringskansliet ska bedöma om den enskildes identitet kan anses fastställd.

16 §

Bestämmelsen i 16 § FOF bör kompletteras med en bestämmelse om att Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om *de krav som ska ställas på identifiering och identitetskontroll enligt 26 a § FOL*. Jfr Skatteverkets synpunkter angående 13 § förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Trots att det inte föreslås något krav på att identiteten måste styrkas i samband med anmälan om flytt till Sverige bör Skatteverket kunna föreskriva om vilken typ av handlingar som i första hand ska visas upp i samband med den identitetskontroll som ska ske enligt 26 a § FOL. Sådana föreskrifter kan fungera handlingsdirigerande i syfte att ett så bra identifieringsunderlag som möjligt ska ligga till grund för de uppgifter som förs in i folkbokföringsdatabasen (jfr exempelvis SKVFS 2021:4). Visserligen torde bestämmelsen om krav på överlämnande av pass, identitetskort eller annan motsvarande handling i 26 b § första stycket FOL i praktiken innebära att dessa typer av handlingar i första hand uppvisas i samband med anmälan om flytt till Sverige. Även med hänsyn till detta anser Skatteverket att det finns skäl för en något mer utvidgad föreskrifträtt än i betänkandets förslag.

Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

7 kap. 15 b §

Det kan även finnas motstridiga uppgifter kring en persons födelseort. Födelseort bör därför ingå i Migrationsverkets uppgiftsskyldighet, förslagsvis som en ny fjärde punkt.

Punkterna 7 och 10

I förslaget till 7 kap. 15 b § 7 anges uppgift om ”reseedling och uppgift om avvikelser vid dokumentkontroll”. I punkten 10 anges ”utländska handlingar om identitet och familjerättsliga förhållanden, eventuell översättning samt utlåtande om äkthet”.

Angående punkt 7 står i SOU på s. 283: ”Enligt uppgift från Migrationsverket upprättas ett dokument av myndighetens id-enhet när avvikelser uppmärksammas med en id-handling.” Angående punkt 10 står det inget i SOU (s. 285) gällande ”utlåtande om äkthet”.

Vad är skillnaden mellan en avvikelse vid dokumentkontroll och ett utlåtande om äkthet? Avses med det första en avvikelserapport (MRZ-koden stämmer inte, fotografiet är utbytt etc.) och med det senare de slutsatser som Migrationsverket har dragit av avvikelserna

(passet bedöms vara förfalskat)? Skatteverket anser att det behöver förtydligas vad som avses.

Uppgift om uppehållsstatus (p. 8)

I punkt 8 anges att Migrationsverkets uppgiftsskyldighet omfattar uppgift om uppehållsstatus, uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller uppehållskort.

Skatteverket saknar permanent uppehållsrätt i denna uppräknig. Migrationsverket ska enligt 3 a kap. 12 a § 1 UtL utfärda intyg om permanent uppehållsrätt till en EES-medborgare som har ansökt om det och som har permanent uppehållsrätt. Skatteverkets bedömning är att permanent uppehållsrätt inte rymms inom begreppet uppehållsstatus vilket är ett särskilt begrepp som återfinns i 3 b kap. 3 § UtL.

Motsvarande synpunkt gäller utredningens förslag i 2 kap. 13 § 5 FdbL.

Förslag till förordning om ändring i 2 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket

Första stycket

Utredningen föreslår i 2 § första stycket att frågor om folkbokföring ska ersättas med folkbokföringsverksamhet. Skatteverkets folkbokföringsverksamhet är ett vidare begrepp än handläggning av ärenden enligt FOL och avser samtliga de ärenden som handläggs av Skatteverket i egenskap av ansvarig myndighet för folkbokföringsverksamheten. Som exempel kan nämnas ärenden enligt äktenskapsbalken, föräldrabalken och lagen (2016:1013) om personnamn (prop. 2000/01:33 s. 205). Det innebär att folkbokföringsverksamhet i den föreslagna 2 § första stycket omfattar både folkbokföring och personnamn och ordet personnamn ska därmed strykas i bestämmelsen. Skatteverket föreslår att lydelsen i första stycket ska vara enligt följande. *Skatteverket ansvarar för folkbokföringsverksamhet.*

Andra stycket

Utredningen föreslår en ändring av 1 § FOL för att återställa innebörden i begreppet folkbokföring till fastställande av en persons bosättning och registrering av de uppgifter om denne som får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Efter införandet av samordningsnumren har också uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer behandlats i folkbokföringsdatabasen (2 kap. 2 § FdbL) och ingått i begreppet folkbokföring. Samordningsnummer och identitetsnummer föreslås bli reglerad i en särskild lag samtidigt som uppgift om dessa nummer ska kunna behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Av 2 § andra stycket förordningen med instruktion för Skatteverket framgår att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.

Med hänsyn till att begreppet folkbokföring föreslås bli begränsat och inte omfatta uppgifter om personer med identitetsnummer och samordningsnummer bör folkbokföring i 2 § andra stycket ersättas med *folkbokföringsdatabasen*. I annat fall omfattas inte personer med identitetsnummer och samordningsnummer av andra stycket. Samma ändring bör ske i andra meningen i 2 § andra stycket.

Eftersom Skatteverket bedömer att det ska regleras i lag vilken verksamhet som kommer att använda den föreslagna analys- och urvals databasen bör andra meningen i andra stycket strykas. Om regeringen bedömer att andra meningen ska vara kvar vill Skatteverket framföra att i 1 kap. 4 § FdbL föreslås att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs för dataanalyser och urval i syfte att upptäcka och förhindra felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen. I 2 § andra stycket andra meningen förordningen med instruktion för Skatteverket anges att Skatteverket genom analys- och urvalsverksamhet ska verka för att förhindra och upptäcka fel i folkbokföringen. De föreslagna bestämmelserna bör vara likalydande så att de inte missförstås. Skatteverket föreslår därför att det även i förordningen med instruktion för Skatteverket ska lyda enligt följande. Skatteverket ska genom analys- och urvalsverksamhet verka för att *upptäcka och förhindra felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen*.

3 Konsekvenser för Skatteverket

I betänkandet uppges att förslagen genererar utvecklingskostnader om uppskattningsvis 81–96 miljoner kronor samt cirka 16 miljoner kronor i årliga kostnader för bl.a. licenser.

Förutom de i betänkandet nämnda utvecklingskostnaderna bedömer Skatteverket att det tillkommer kostnader för att anpassa systemen inom beskattningsverksamheten vid införandet av en ny nummerserie. Utvecklingskostnaden har beräknats till cirka 15 till 30 miljoner kronor.

Skatteverket uppskattar att därutöver tillkommer kostnader för information och utbildning om ändringarna som föreslås i betänkandet. Det är betydelsefullt att det finns en förståelse för hur identitetsnummer och samordningsnummer fungerar och vad de står för i syfte att förändringarna ska få avsedd effekt. Dessa kostnader beräknas uppgå till minst 2,5 miljoner kronor.

I samband med införandet av identitetskontroll av biometriska uppgifter bör regeringen fundera på om en sådan identitetskontroll ska kunna ske på samtliga servicekontor i landet. Ett krav på tillgänglighet vid varje servicekontor medför utmaningar när det gäller att bibehålla kompetens och innebär ökade kostnader samtidigt som nyttjandegraden kommer att vara begränsad på vissa kontor. Det finns därav anledning att se över hur och var dessa tjänster ska vara tillgängliga i samverkan med Statens servicecenter.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av rättsliga experten Susanne Ritseson. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Rosengren, avdelningschefen Peter Sävje, rättschefen

Michael Eriksson, enhetschefen Stina Ögren, sektionschefen Anne Charlotte Hakefjäll och verksamhetsutvecklaren Tobias Wijk.

Katrin Westling Palm