



Datum

2021-07-29

Vår referens

Helena Hansson

Utvecklingssekreterare

helena.hansson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss angående Remiss från Finansdepartementet - Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57)

ASN-2021-8490

Sammanfattning

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ställer sig i huvudsak positiv till de åtgärder som föreslås gällande folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer i syfte att uppgifterna ska stämma överens med verkliga förhållanden. Det är av vikt att uppgifterna i folkbokföringen speglar befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder samt för att de rättigheter och skyldigheter som enskilda har i förhållande till samhället och andra enskilda ska grundas på riktiga förhållanden.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen bedömer att utredningen har ett tydligt fokus på statliga perspektiv och myndigheter. Förvaltningen ser det som angeläget att det tydligare klargörs vad som menas med begreppet myndighet i de olika förslag som lämnas. Den aktuella utredningen om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer är omfattande och presenterar sammanlagt drygt sjuttio förslagspunkter. Ett flertal av dessa förslag bedöms direkt beröra eller ha en inverkan på den kommunala verksamheten.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen lyfter i sitt förslag till yttrande exempel där det är önskvärt att kommunstyrelsen gör en vidare analys av förslagen. Detta gäller exempelvis för avsnitten om informationsutbyte och dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten för att klargöra vilken påverkan de förslag som lämnats kan antas ha på kommunens invånare, nämnder och förvaltningar. Förslagen bedöms av arbetsmarknads- och socialförvaltningen vara mer övergripande än att beakta som förvaltningsspecifika. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ser också ett behov av att kommunstyrelsen gör en övergripande bedömning kring de konsekvenser och merkostnader som förslaget med ny nummerserie, identitetsnummer, kan komma att medföra centralt för stadens nämnder och förvaltningar.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer i utredningens uppfattning att de integritetsmässiga riskerna noga måste övervägas och analyseras vid en eventuell vidare utredning om en mer sammanhållen identitetsförvaltning.

Förslag till beslut

Arbetsmarknads- och socialnämnden föreslås besluta

1. Arbetsmarknads- och socialnämnden godkänner yttrande avseende *Remiss från Finansdepartementet – Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU2021:57)* enligt förvaltningens förslag.
2. Arbetsmarknads- och socialnämnden skickar yttrandet till kommunstyrelsen.

Beslutsunderlag

- Följebrev - Remiss från Finansdepartementet - Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021)
- Remiss från Finansdepartementet - Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57)
- Betänkande av utredningen om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57)
- G-Tjänsteskrivelse - ASN 21-08-26 -Remiss angående Remiss från Finansdepartementet - Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57)
- Bilaga 1 Sammanställning av förslag SOU 2021-57 ASN-2021-8490
- Förslag till yttrande - ASN 21-08-26 Remiss angående remiss från Finansdepartementet - Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57)

Beslutsplanering

ASN presidieberedning 2021-08-04

Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott 2021-08-12

Arbetsmarknads- och socialnämnden 2021-08-26

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet**Ärendets initiering hos arbetsmarknads- och socialnämnden**

Stadskontoret har 2021-07-05 berett arbetsmarknads- och socialnämnden, funktionsstödsnämnden samt förskolenämnden möjlighet att inkomma med yttrande angående remiss från Finansdepartementet om utredningen Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57). Sista svarsdatum för nämnden är 2021-09-02.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har i beredning av ärendet haft dialog även med representanter från funktionsstödsförvaltningen och förskoleförvaltningen.

Utredningen - Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57)**UTREDNINGENS UPPDRAG**

Utredningens uppdrag har varit att föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för att en persons bosättning fastställs korrekt och att rätt personuppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen om dem som är folkbokförda. Det övergripande syftet har varit att

åstadkomma ett regelverk som ökar folkbokföringens tillförlitlighet och förhindrar att uppgifterna i folkbokföringen kan utnyttjas på ett felaktigt sätt. Utredningen har även haft i uppdrag att lämna förslag om ett säkrare system för samordningsnummer i syfte att göra samordningsnumren mer tillförlitliga och användbara i samhället för enskilda och andra aktörer. Uppdraget har inkluderat att utreda och föreslå hur kontrollen av en persons identitet bör utformas vid tilldelning av samordningsnummer och att utreda om, och i så fall föreslå hur, samordningsnummer ska kunna tilldelas fler asylsökande.

VIKTEN AV FOLKBOKFÖRINGSUPPGIFTER

Folkbokföringsuppgifterna ligger till grund för ett stort antal rättigheter och skyldigheter som kan vara avhängiga av såväl att en person är folkbokförd som var personen är folkbokförd.

I Skatteverkets rapport Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret (2018) delades de fel som kan förekomma i folkbokföringsdatabasen i fyra olika typer;

- Övertäckningsfel, när en person är folkbokförd trots att denne inte ska vara det.
- Undertäckningsfel, när en person som ska vara folkbokförd inte är det.
- Felaktig folkbokföringsadress, när en person har en annan folkbokföringsadress än den där han eller hon enligt folkbokföringslagen ska anses vara bosatt.
- Andra egenskapsfel, när fel föreligger i övriga (person)uppgifter som förekommer i folkbokföringsdatabasen utöver adress, exempelvis kön, ålder, personnummer, civilstånd, medborgarskap och civilrättsliga relationer.

Enligt folkbokföringslagen finns det straffsanktionerade regler om anmälningsskyldighet för den som flyttar in från utlandet och ska folkbokföras i Sverige, för den som är folkbokförd och ska flytta till utlandet eller flyttar inom landet. Likaså ska den som ändrar postadress utan att flytta anmäla särskild postadress till Skatteverket.

Den 1 juli 2018 infördes folkbokföringsbrottet på nytt. Straffansvar inträder när någon uppsåtligt lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring eller inte fullgör sin anmälningsskyldighet om åtgärden innebär fara i bevishänseende. Straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader. Det är även möjligt att dömas för grovt folkbokföringsbrott till fängelse i högst två år. Ringa fall är undantagna från straffansvar (42 § folkbokföringslagen). Skatteverket ska göra anmälan till Polismyndigheten eller åklagare så snart det finns anledning att anta att någon gjort sig skyldig till folkbokföringsbrott. Någon anmälan ska dock inte göras om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något annat skäl inte behövs (11 § första stycket folkbokföringsförordningen [1991:749]).

KORT OM UTREDNINGENS FÖRSLAG I SYFTE ATT STÄRKA KVALITETEN I FOLKBOKFÖRINGEN.

I avsnittet nedan refereras kortfattat till de förslag som utredningen sammanfattat.

- a. Skatteverkets möjligheter att utföra kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning ska utvidgas. Kontrollbesök ska kunna företas som en första utredningsåtgärd. Om det finns särskilda skäl får kontrollbesök också företas för att kontrollera bosättningsförhållandena i en fastighet eller lägenhet. Skatteverket får vid ett

- kontrollbesök begära att de personer som befinner sig i fastigheten eller lägenheten lämnar uppgift om sin identitet.
- b. För att stärka identitetskontrollen när en person anmäler flytt till Sverige, föreslås att det förs in en bestämmelse i folkbokföringslagen (1991:481) som innebär att den som lämnar sådan anmälan ska inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll.
 - c. För att ytterligare stärka identitetskontrollen i samband med anmälan om flytt till Sverige föreslås att Skatteverket ska kunna kontrollera biometriska uppgifter om sådana finns lagrade i de handlingar som enligt förslaget ska överlämnas vid en identitetskontroll.
 - d. Utredningen omfattar förslag om utökad och effektivare informationsutbyte mellan myndigheter. Vissa myndigheter¹ ska, utan hinder av sekretess, vara skyldiga att på begäran lämna uppgifter till Skatteverket för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabas. Skatteverket begär redan idag uppgifter från olika myndigheter men det sker manuellt. Utredningens bedömning är att uppgiftslämnande bör ske genom utlämnande på medium för automatiserad behandling.
 - e. Utredningen föreslår även att Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas underrättelseskyldighet till Skatteverket avseende beslut om avvísning eller utvisning ska gälla oavsett om beslutet förenats med återreseförbud och att Migrationsverket ska underrätta Skatteverket om ett uppehållstillstånd har återkallats genom lagakraftvunnet beslut. Vidare föreslås att underrättelseskyldigheten i samband med utvisning, avvísning och återkallade eller utgångna uppehållstillstånd ska gälla i samtliga fall, inte bara för folkbokförda personer.
 - f. Utredningen förslår att Skatteverket genom dataanalyser och urval bör ges bättre förutsättningar att kunna koncentrera sin kontroll mot områden med hög risk för fel och fusk och områden där man kan uppnå bästa möjliga effekt med givna insatser. Uppgifter ska få samlas in och behandlas i syfte att upptäcka och förhindra felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Förslaget omfattar även bestämmelser som syftar till att minska intrånget i den personliga integriteten som uppgiftsbehandlingen bedöms innebära.
 - g. En ny identitetsbeteckning, identitetsnummer, föreslås. Identitetsnumret ska kunna tilldelas en person som inte är eller har varit folkbokförd och som inställt sig personligen och styrkt sin identitet. Skatteverket ska ansvara för identitetskontrollen i samband med tilldelning av identitetsnummer. 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.
 - h. 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.
 - i. I syfte att folkbokföringen ska spegla verkliga förhållanden föreslås 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.
 - j. Utredningen föreslår också att samordningsnummer på begäran av Migrationsverket ska

¹ Vilka myndigheter som avses beskrivs på sida 8f i denna tjänsteskrivelse under rubrik 8. *Informationsutbyte*.

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, föreslås 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.

- k. Utredningen föreslår vidare att Migrationsverket i samband med att en asylsökande 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.
- l. Skatteverkets anmälningsskyldighet till Polismyndigheten och åklagare föreslås utökas. Förslaget innebär att Skatteverket ska göra en anmälan till Polismyndigheten eller till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till vissa brott i brottsbalken som bedöms ha anknytning till folkbokföringsverksamheten.
- m. Utredningen föreslår att TP-numren (tilldelat personnummer, användes innan samordningsnumret infördes år 2000) omfattas av de regler om vilandeförklaring och förnyelse som gäller för samordningsnummer. Vid tillämpningen av 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.
- n. Enligt utredningens uppfattning bör en statlig utredning tillsättas för att utreda frågan om en mer sammanhållen identitetsförvaltning i Sverige. Ansvaret för identitetsförvaltningen i Sverige är delat mellan många olika aktörer som var och en har begränsade ansvarsområden, t.ex. brottsbekämpning eller frågor om medborgarskap. Det finns ett behov av att se över möjligheterna för ett ökat samarbete mellan myndigheter i identitetsfrågor, utökad användning av biometri och samordning av identitetsförvaltningen i Sverige. Frågan om en sammanhållen identitetsförvaltning är komplex och omfattande och har inte rymt inom detta utredningsuppdrag.

Förslagen föreslås i huvudsak träda i kraft den 1 januari 2023. Utredningen har därvid beaktat att övergången ska bli hanterbar för Skatteverket och andra myndigheter samt övriga aktörer som behöver anpassa sina it-system till den nya nummerserie som identitetsnumren innebär.

Parallellt med utredningen har promemorian *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen* tagits fram inom Finansdepartementet, remissbehandlats och resulterat i prop. 2020/21:160 med samma namn. De lagändringar som föreslagits i propositionen har trätt i kraft den 18 juni 2021. Lagändringarna innebär bland annat en utvidgad skyldighet att underrätta Skatteverket om misstänkta fel i folkbokföringen för till exempel socialtjänsten.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningens utredning

PERSONNUMMER, SAMORDNINGSNUMMER OCH ANNAN REGISTRERING INOM NÄMNDENS VERKSAMHET

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som

bedriv med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5)² ska personakten, om den enskilde saknar svenskt personnummer, istället innehålla födelsedata, samordningsnummer, eller andra uppgifter som gör det möjligt att dokumentera uppgifter om den enskilde utan risk för att han eller hon förväxlas med någon annan person.

Innan person- och hushållsbild skapas i förvaltningens verksamhetssystem måste en kontroll göras mot befintligt personregister. Kontroll ska även göras om personen redan finns upplagd med ett tillfälligt personnummer, ett så kallat T-nummer. Om en person med samma identitet sedan tidigare finns registrerad med T-nummer har fått tillgång till de fyra sista siffrorna från Skatteverket ska ett så kallat personnummerbyte göras i personbilden, det vill säga att det tidigare T-numret kopplas samman med nya personnumret. Om en person inte finns upplagd i personregistret sedan tidigare ska en nyregistrering göras. Uppgifter hämtas från KIR (Kommuninvånarregistret) om personen har ett personnummer.

T-numret liknar ett personnummer i sin uppbyggnad och består av födelsedata, år-månad-dag, följt av T och ett tresiffrigt tal. Numret är förvaltningsunikt och fungerar därmed inte som stöd vid samordning eller kontroller med andra myndigheter. Legitimationskontroll görs i dessa sammanhang via de handlingar som den enskilde har tillgång till, till exempel pass från annat land eller ett så kallat LMA-kort som utfärdats av Migrationsverket. En vanlig situation då T-nummer tillfälligt behöver registreras är när personer har erhållit uppehållstillstånd men väntar på att Skatteverket ska hinna slutföra registrering av folkbokföringen som innebär att den enskilde erhåller personnummer. Cirka två procent av samtliga personuppgiftsposter i verksamhetssystemet består av ett så kallat T-nummer, alternativt TF-nummer som tidigare använts.

FOLKBOKFÖRINGENS BETYDELSE I SOCIALTJÄNSTENS VERKSAMHET

Centrala begrepp inom socialtjänstens uppdrag är *vistelsekommun* respektive *bosättningskommun*. Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL) svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Det innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. 2 a kap. SoL reglerar ansvarsfördelningen mellan kommuner i fråga om stöd och hjälp enligt SoL. Om den enskilde är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar bosättningskommunen för det stöd och den hjälp som den enskilde behöver och vistelsekommunens ansvar är då begränsat till akuta situationer. I 2 a kap. 3 § SoL redogörs för vad som avses med bosättningskommun;

1. den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt, eller
2. om den enskilde är stadigvarande bosatt i en kommun men har sin starkaste anknytning till en annan kommun, den sistnämnda kommunen, eller
3. om den enskilde saknar stadigvarande bostad, den kommun till vilken han eller hon har sin starkaste anknytning.

Enligt 2 a kap. 4 § SoL behåller en kommun ansvaret för stöd och hjälp åt en enskild som till följd av ett beslut av kommunen vistas i en annan kommun, exempelvis familjehem, hem för vård eller boende eller boende i stödboende. Enligt 2 a kap. 5 § SoL ansvarar den kommun där den enskilde är *folkbokförd* för stöd och hjälp

1. under kriminalvård i anstalt,
2. under vård på sjukhus eller i annan sjukvårdsinrättning på initiativ av någon annan än en

² [Senaste version av SOSFS 2014:5 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS - Socialstyrelsen](#)

- kommun,
3. som aktualiserats inför avslutning av vård enligt 1 eller 2.

Socialstyrelsens har gett ut handbok om *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten* som ska ses som ett komplement till styrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSF 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS. I handboken förklaras nedanstående fem begrepp kopplade till kommun på följande sätt;

Bosättningskommun, kommun där den enskilde kan anses vara bosatt,
Folkbokföringskommun, kommun där den enskilde är folkbokförd,
Hemkommun, den kommun där en person är stadigvarande bosatt och bör vara folkbokförd,
Placeringskommun, den kommun som placerar någon i ett familjehem, ett hem för vård eller boende, ett särskilt boende för service och omvårdnad till äldre eller en bostad med särskild service för personer med funktionsnedsättning, samt
Vistelsekommun, den kommun där den enskilde vistas. Vistelsen kan vara tillfällig eller av stadigvarande karaktär.³

Enligt 7 § folkbokföringslagen ska en person anses bosatt på den fastighet där han eller hon regelmässigt tillbringar, eller när byte av bostad skett, kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen kontrollerar vid nybesök samt regelbundet (minst var sjätte månad) folkbokföringsuppgifter för samtliga personer som ingår i ett hushåll som söker ekonomiskt bistånd samt även vilka som är folkbokförda på den adress som uppgetts i ansökan. Resultat av kontroll antecknas i akt.

ARBETSMARKNADS- OCH SOCIALFÖRVALTNINGENS SYNPUNKTER OCH BEDÖMNINGAR

Utredningen beskriver att brister i folkbokföringen påverkar såväl samhället i stort som enskilda individer och innebär bland annat risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystem och olika typer av identitetsrelaterad brottslighet. Skatteverket ansvarar för att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.

Global rörlighet bedöms ställa krav på att det finns ett legitimt och fungerande uppgiftsutbyte mellan berörda myndigheter, i synnerhet mellan folkbokföringsverksamheten och Migrationsverket.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen bedömer att utredningen har ett tydligt fokus på statliga perspektiv och myndigheter. Den aktuella utredningen om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer är omfattande och presenterar sammanlagt drygt sjuttio förslagspunkter. Ett flertal av dessa förslag bedöms direkt beröra eller ha en inverkan på den kommunala verksamheten. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen kommer, bland annat mot bakgrund av vistelsekommunens yttersta ansvar, regelbundet ha kontakt med personer som kan antas komma omfattas av de förslag avseende samordnings- respektive identitetsnummer som utredningen presenterar.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har i följande avsnitt, under respektive kapitelrubrik i utredningen, sammanställt sina synpunkter och bedömning kring förslagen som presenteras i

³ [Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten \(socialstyrelsen.se\)](https://www.socialstyrelsen.se/Handlaggning-och-dokumentation-inom-socialtjansten)

utredningens kapitel 5 till 18. I Bilaga 1, *Sammanställning av förslag SOU 2021-57*, finns en sammanställning av utredningens samtliga förslag med sidhänvisning till utredningen.

Kapitel 5. Ökad kvalitet i folkbokföringsdatabasen

Utredningen redogör för Försäkringskassans respektive Skatteverkets möjligheter att genomföra kontrollbesök enligt nu gällande lagstiftning. De statliga myndigheterna, har till skillnad från socialtjänsten, möjlighet att genomföra oannonserade hembesök i kontrollsyfte. JO har uttalat att för att socialtjänsten ska kunna genomföra hembesök inom ramen för en utredning om rätt till ekonomiskt bistånd krävs att den enskilde samtycker till hembesöket. Frivilligheten måste vara reell och socialtjänsten bör diskutera saken med den enskilde så att denne får möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera det intrång i hans eller hennes integritet som ett hembesök otvivelaktigt utgör. Utrymmet för att göra s.k. oanmälda hembesök är mycket begränsat och bör kunna godtas endast i undantagsfall, till exempel om socialtjänsten befarar att det föreligger en nödsituation.⁴ Försäkringskassan får besöka den försäkrade när det behövs för bedömning av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpning av socialförsäkringsbalken. Skatteverket får från sedan 1 juli 2018 besluta om kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning när det är nödvändigt för bedömning av frågan om folkbokföring. I utredningen redogörs för att Skatteverket genomförde 50 kontrollbesök under 2019 och med anledning av pandemin enbart ett fåtal under 2020.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer i förslagen under avsnitt 5. *Ökad kvalitet i folkbokföringsdatabasen* men vill påtala vikten av Skatteverket har kapacitet att genomföra de kontroller som de bedömer nödvändiga för att kunna göra bedömning i fråga kopplat till folkbokföring.

Kapitel 6. Säkrare identitetskontroll vid folkbokföring

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer i förslagen under avsnitt 6. *Säkrare identitetskontroll vid folkbokföring*.

Kapitel 7. Biometri

Enligt Skatteverket är den mest kritiska punkten i verkets identitetsförvaltning i etableringsstadiet, det vill säga när en persons identitet ska fastställas. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer i förslagen som innebär att den som anmäler flytt till Sverige personligen ska inställa sig hos Skatteverket för identitetskontroll samt att Skatteverket ska kunna kontrollera biometriska uppgifter om sådana finns lagrade i de handlingar som ska överlämnas vid en identitetskontroll. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen delar bedömningen att en skyldighet att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck bör regleras i lag.

Skatteverket har påtalat behov av användning av biometriska uppgifter inom folkbokföringsverksamheten även vid andra tillfällen då identitetsuppgifter kontrolleras. I utredningen berörs frågan om en sammanhållen identitetsförvaltning. Frågan om en sammanhållen identitetsförvaltning bedöms av utredningen vara komplex och omfattande och att den inte rymms inom ramen för utredningens uppdrag. Utredningen bedömer att regeringen snarast bör tillsätta en statlig utredning för att utreda frågan. I arbete som pågår i Norge bedöms frågan om att kunna etablera en unik identitet omfatta flera rättsliga och tekniska förutsättningar och att arbetet därmed kommer ta tid. Utredningen beskriver att myndigheter och företag å sin sida, med en sammanhållen identitetsförvaltning, skulle kunna känna trygghet i vem de

⁴JO 2013/14 s. 387

interagerar med och registrering och användning av falska identiteter skulle avsevärt försvåras. Å andra sidan beskrivs personuppgiftshantering innebära, och i synnerhet hantering av känsliga sådana, stora integritetsmässiga risker som nog måste övervägas och analyseras.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer i utredningens uppfattning att det finns ett behov av att se över möjligheterna till en mer sammanhållen identitetsförvaltning och ett ökat samarbete mellan myndigheter i identitetsfrågor och att inte minst de integritetsmässiga riskerna nog måste övervägas och analyseras.

Kapitel 8. Informationsutbyte

Förslagen som presenteras i utredningen under kapitel 8. *Informationsutbyte* ringar in vilka myndigheter som avses med ”vissa myndigheter” i de sammanfattande skrivningarna i utredningens inledning. De myndigheter som avses är statliga myndigheter; Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen och Kronofogdemyndigheten. Förslagen preciserar även vilka uppgifter som respektive myndighet ska vara skyldig att lämna på begäran av Skatteverket i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Kommun eller socialnämnd bedöms av arbetsmarknads- och socialförvaltningen inte beröras av de förslag som formulerats i utredningstexten i kapitel 8.

Utredningen gör i detta avsnitt bedömningen att en person inte automatiskt bör avregistreras från folkbokföringsdatabasen när Skatteverket får en underrättelse om att personen saknar uppehållstillstånd. Utredningen bedömer att den gällande regleringen om att avsaknad av ett uppehållstillstånd är en omständighet som särskilt ska beaktas i bedömningen kring om en person fortfarande ska anses bosatt i Sverige. Sveriges kommuner och landsting (SKR) har lyft det som en problematik att alla som är folkbokförda enligt SKR:s tolkning, har rätt till fullständig subventionerad vård. Utredningen bedömer att denna synpunkt och eventuella problem i så fall måste lösas på annat håll än i folkbokföringen. För arbetsmarknads- och socialförvaltningen belyser detta vikten av att det vid utredning av ansökan om bistånd alltid utreds om den sökande har svenskt medborgarskap eller annan grund för bosättning i Sverige.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen bedömer förslagen som presenteras i avsnitt 8. *Informationsutbyte* som rimliga men har svårt att analysera de vidare konsekvenserna då förslagen i efterföljande avsnitt 9. *Dataanalys och urval i folkbokföringsverksamhet* bland annat innebär att de sekretessbrytande regler från förslagen i avsnitt 8 också ska avse analys- och urvalsverksamhet, se förslag sida 338 (punkt 25 nedan). Arbetsmarknads- och socialförvaltningen bedömer, kring avsnitt 8 och 9, det som önskvärt att kommunstyrelsen gör en vidare analys av förslagen och väger in vad som där framkommer i stadens yttrande till Finansdepartementet.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen uppfattar att det finns en diskrepans mellan de förslag som presenteras i utredningens avsnitt 8 och den utformning av text som föreslås i *Förslag till lag om identitetsnummer och samordningsnummer* på sida 41f. Jämförelse kan även göras med skrivningarna på sida 27 som anger ”Vi 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.” I det förslag som lämnas avseende utformning av lagtexten omnämns ej specifikt vilka myndigheter som avses i 4 kap. 1 § kring underrättelse- och anmälningsskyldighet. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen bedömer att vad som i lagförslaget avses med *myndighet* bör tydliggöras genom att de myndigheter som berörs, om det inte är samtliga myndigheter i Sverige, skrivs ut i klartext. Jämför till exempel

skrivningarna i 1 och 6 §§ bidragsbrottslagen (2007:612)⁵. Avsaknad av tydlighet kring vilka myndigheter som avses i förslagen skrivning av 4 kap. 1 § innebär, enligt arbetsmarknads- och socialförvaltningens bedömning, att möjligheten att analysera vilka konsekvenser förslaget har inom kommunala förvaltningar inte är tillfredsställande och tillräckligt.

Kapitel 9. Dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten

I utredningen görs bedömningen att sambearbetning av uppgifter vid dataanalyserna och urvalen kommer att utgöra ett betydande intrång i enskildas personliga integritet. Utredningen bedömer att intrånget är proportionerligt i förhållande till syftet att upptäcka och förhindra felaktigheter i folkbokföringsdatabasen, se s. 339.

Som framkommer ovan under kapitel 8. *Informationsutbyte* bedömer arbetsmarknads- och socialförvaltningen det som önskvärt att kommunstyrelsen gör en vidare analys av förslagen i avsnitt 8 och 9 och väger in vad som där framkommer i stadens yttrande till Finansdepartementet. Arbetsmarknads- och socialförvaltningens bedömning är att det krävs en juridisk övergripande kompetens och analys kring dessa avsnitt för att beakta ett övergripande rättsligt perspektiv avseende de förslag som presenteras och den påverkan dessa kan antas ha på kommunens invånare, nämnder och förvaltningar. Förslagen i dessa avsnitt, och de frågor de väcker, bedöms av arbetsmarknads- och socialförvaltningen vara långt mer övergripande än att beakta som förvaltningsspecifika.

Kapitel 11 – 15.

- **Ett säkrare nummer i en ny lag (kapitel 11)**
- **Identitetskontroll vid tilldelning av samordningsnummer (kapitel 12)**
- **Identitetsnummer – en ny identitetsbeteckning (kapitel 13)**
- **Ett förändrat samordningsnummer (kapitel 14)**
- **Fler åtgärder för ett bättre system med identitetsnummer och samordningsnummer (kapitel 15)**

Arbetsmarknads- och socialförvaltningens sammanfattar här nedan kommentarer kring avsnitt 11 till 15.

Frågan om samordningsnummer lyfts i utredningen även ur den enskildes perspektiv. Det finns personer med samordningsnummer som vistas i Sverige under en inte helt kortvarig tid och med starkt behov av att ha en fungerande identitetsbeteckning, till exempel vid ägande av fastighet i Sverige. Förslaget gällande identitetsnummer bedöms av arbetsmarknads- och socialförvaltningen relevant. Även de förslag gällande samordningsnummer med ”säkra” respektive ”osäkra” uppgifter bedöms av förvaltningen som relevant. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ser ett behov av att, vid genomförande av förslagen, generellt informera brett i samhället om innebörden av samordnings- respektive identitetsnummer samt att det för andra myndigheter och aktörer, däribland kommunala nämnder och förvaltningar, ska finnas tillgänglig och tillräcklig kunskap för att säkerställa att rätt person knyts till respektive nummer genom de beslut om samordnings- / identitetsnummer och de id-handlingar som den enskilde kan anmodas visa för att legitimera sig vid de tillfällen som det är aktuellt i samhället.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ställer sig bakom förslaget att införa en ny identitetsbeteckning, identitetsnummer, som innebär krav på styrkt identitet.

⁵ [Bidragsbrottslag \(2007:612\) Svensk författningssamling 2007:2007:612 t.o.m. SFS 2019:652 - Riksdagen](#)

I det *Förslag till lag om identitetsnummer och samordningsnummer* som presenteras i utredningen på sida 41f föreslås följande skrivningar i 2 kap. om *Tilldelning av nummer*:

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.

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.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ser behov av förtydligande av förslagen. Förvaltningen ser det som önskvärt att utredningen tydligare fört resonemang och vid behov preciserat om begreppet myndighet avser myndigheter generellt (statliga och kommunala) eller om begreppet avser ett antal definierade myndigheter, se till exempel förslag formulerat på sida 436 och förslagen lagtext sida 41f. I folkbokföringsförordningen⁶ preciseras att *statliga myndigheter* får begära tilldelning av samordningsnummer. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen finner inget resonemang i utredningen som syftar till att utöka innebörden av begreppet myndighet till att även omfatta kommunala myndigheter. Därigenom tolkar arbetsmarknads- och socialförvaltningen att förslaget om tilldelning av identitetsnummer inte kommer omfatta att så kan ske på begäran från socialnämnd. Om myndighetsbegreppet ska tolkas exklusivt statliga myndigheter bedömer arbetsmarknads- och socialförvaltningen att det ska förtydligas i lagtexten.

Det som av förvaltningen uppfattas som oklarhet avseende vad som i utredningen avses med myndighet aktualiseras också i *Förslag till lag om identitetsnummer och samordningsnummer*, kapitlet fyra om Underrättelse- och anmälningsskyldighet (s. 45). I kapitlet föreslås följande formulering kring underrättelseskyldighet:

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).

I linje med tolkningen ovan bedömer arbetsmarknads- och socialförvaltningen inte heller att socialnämnd kommer omfattas av den underrättelseskyldighet som föreslås i 4 kap. 1 § i lag om identitetsnummer och samordningsnummer. Men i förhållande till den bestämmelse som infördes i 32 c § folkbokföringslagen (1991:481) den 18 juni 2021 om myndigheters underrättelseskyldighet med nedanstående lydelse:

32 c § /Träder i kraft I:2021-06-18/ En myndighet ska underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen om en person som är eller har varit folkbokförd är oriktig eller ofullständig.

En sådan underrättelse behöver inte lämnas om särskilda skäl talar mot det.

⁶ [Folkbokföringsförordning \(1991:749\) Svensk författningssamling 1991:1991:749 t.o.m. SFS 2021:378 - Riksdagen](#), se 5 §.

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). *Lag (2021:375)*.

Vid samma tidpunkt, den 18 juni 2021 upphörde den tidigare 2 § i folkbokföringsförordningen (1991:749) som hade följande lydelse:

2 § /Upphör att gälla U:2021-06-18 genom förordning (2021:378)./ Så snart det finns anledning att anta att den adress en person har inte är registrerad i folkbokföringen, ska Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, Transportstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och kommun, med undantag för socialtjänsten, underrätta Skatteverket om adressen.

Underrättelse ska även lämnas så snart det finns anledning att anta att den adress som är registrerad i folkbokföringen är felaktig eller ofullständig.

Underrättelse om den adress en person har behöver inte lämnas om det är uppenbart att adressen är tillfällig eller av annat skäl inte ska registreras. Förordning (2020:1279).

Ändringarna innebär att från och med den 18 juni 2021 omfattas socialtjänsten av den generella skyldigheten att underrätta Skatteverket om att en uppgift i folkbokföringen kan antas vara oriktig eller ofullständig. Underrättelseskyldigheten omfattar samtliga uppgifter som förekommer i folkbokföringen, såsom adress, familjebildning, namn, etc.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ser det som angeläget att det tydligare klagörs vad som avses med begreppet myndighet i de förslag som utredningen lämnat.

Kapitel 16. Samordningsnummer till asylsökande

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen tillstyrker förslagen om att Migrationsverket ska begära ett samordningsnummer till den som söker asyl och att Skatteverket ska tilldela ett sådant, se förslag sida 565-566. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen tilldelning av interna administrationsnummer, så kallade T-nummer för att möjliggöra dokumentation om den enskilde utan risk för att han eller hon förväxlas med någon annan person, bedöms därigenom kunna reduceras. Därmed bedöms risken för förväxling, internt och i samverkan med andra myndigheter minska och detsamma gäller risken för att flera akter för en och samma person. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att det är bra att samordningsnumret kan tilldelas i ett så tidigt skede att det också kan anges på uppehållstillståndskortet.

Kapitel 17. Straffansvar och anmälningsskyldighet för brott

Utredningen föreslår att Skatteverkets anmälningsskyldighet enligt folkbokföringsförordningen ska utökas samt att motsvarande anmälningsskyldighet ska införas i förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Kapitel 18. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att förslaget om ändring i förordningen om viss gemensam offentlig service ska träda i kraft den 1 januari 2022. Övriga författningsförslag ska träda i kraft den 1 januari 2023. I utredningen redogörs även för övergångsbestämmelser.

Kapitel 19. Konsekvenser

Utredningen redogör på sida 627 - 649 för de konsekvenser som förslagen bedöms medföra.

Barnperspektiv

I utredningen lyfts att förslaget om att biometriska uppgifter även hos barn över sex år ska kontrolleras bedöms stå i överenskommelse med principen om barnets bästa. Principen beskrivs som central och åtgärderna ska genomföras på ett barnvänligt och barnanpassat sätt.

För att barnets rätt så lång möjligt ska säkras ser arbetsmarknads- och socialförvaltningen det som angeläget att uppgifter gällande dess identitet, bosättning och familjerättsliga förhållanden stämmer överens med verkliga förhållandet. Det så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder syftande till att trygga barnets säkerhet och tillgång till framförallt utbildning och hälsa. Utifrån barnets rätt till samhällets funktioner, däribland skola, hälso- och sjukvård samt socialtjänstens ansvar, vill arbetsmarknads- och socialförvaltningen poängtera vikten av det sker en noggrann utredning innan ett barn avregistreras från folkbokföringen som försvunnen.

Jämställdhet

Utredningen beskriver att författningsförslagen är könsneutralt utformade och förväntas inte få några negativa konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen bedömer att förslagen medför en tydlighet för enskildas rättssäkerhet avseende rättigheter och skyldigheter vilket också kan vara gynnsamt ur ett jämställdhetsperspektiv.

Ekonomi

Utredningen har identifierat att förslagen om ett nytt identitetsnummer, medför relativt höga omställningskostnader för myndigheter, företag och andra aktörer vars it-system behöver anpassas till en ny nummerserie.

Utredningen beskriver att utöver systemanpassningar kommer ett nytt nummer, oavsett vilken utformning det får, att kräva stora utbildningsinsatser. Förslagen medför, enligt utredningen, betydande kostnader som kan behöva finansieras genom ökade anslag till myndigheterna.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att de anpassningar som kan komma behöva göras i Malmö stad behöver ske centralt då de berör flertalet av kommunens verksamheter. De kostnader som ändringarna medför avseende stadens it-system behöver därmed uppskattas på central kommunnivå.

Ansvariga

Petra West Stenkvisst Enhetschef

Britt-Marie Pettersson Förvaltningschef