

YTTRANDE
2021-10-15

Regeringskansliet
Finansdepartementet
E-post: fi.remissvar@regeringskansliet.se

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

Er referens: Fi2021/02516

Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner (RSS) består av tio Stadsmissioner och arbetar för människor som lever i utsatthet och utanförskap i Sverige och verksamhet finns regionalt i Eskilstuna, Göteborg, Kalmar, Linköping, Skåne, Stockholm, Umeå, Uppsala, Västerås och Örebro. Stadsmissionerna arbetar med både akuta insatser och stöd till varaktig förändring, med bland annat juridisk rådgivning, samtalsstöd och vägledning vidare i samhället.

Vi har verksamheter för barn och ungdomar som kommit ensamma till Sverige, vi möter asylsökande och nyanlända i alla åldrar och driver verksamheter som erbjuder hjälp till personer som saknar uppehållstillstånd. Till Stadsmissionernas verksamheter vänder sig personer i svåra livssituationer varje dag. Vi har god kännedom om faktorer som skapar och bidrar till utsatthet och vilka effekter en lagstiftning kan få på både lång och kort sikt.

Genom att RSS verksamheter arbetar övergripande med människor som lever i någon form av utsatthet, och även i papperslöshet, får vi insyn i vilka problem som målgruppen stöter på i Sverige. Vi har därför valt att kommentera betänkandet främst utifrån denna erfarenhet.

1 Inledande kommentarer

Utredningens förslag innebär en rad åtgärder för att förbättra förutsättningarna gällande att bosättning fastställs korrekt och att rätt personuppgifter registreras, förslag om ändringar av samordningsnumret samt införandet av en ny identitetsbeteckning.

RSS har förståelse för att betänkandet innehåller vissa oklarheter, särskilt då folkbokföringsreglerna är komplexa. Trots detta vill RSS ändå anmärka behovet av tydlighet i utredningen, särskilt då det kommer till förslaget om identitetsnummer. Vidare vill RSS poängtera att det finns behov av vidare utredning gällande vissa författningsförslag. Vi vill samtidigt även lyfta fram grundproblematiken inom folkbokföringen även om detta inte specifikt ligger i utredningens arbetsområde.

2 Sammanfattning

RSS slutsatser är bland annat följande:

- Det bör tydliggöras om vilka rutiner som ska finnas vid bedömning av identitet när flera myndigheter gör olika tolkningar.
- RSS ser positivt till förslaget om en särskild utredning gällande sammanhållen identitetsförvaltning i Sverige.
- RSS ställer sig kritiska till möjligheten för Skatteverket att inhämta mer ingående uppgifter från andra myndigheter, särskilt från Migrationsverket.
- Förslaget om underrättelseskyldighet bör förtydligas och RSS anser att det bör göras en konsekvensanalys angående den enskildes påverkan.
- RSS anser att reglerna om vilandeförklaring bör förtydligas då det bland annat inte framgår när nummer kan beslutas att vilandeförklaras och om det finns undantag.
- RSS ställer sig positiva till förslaget om att en person inte per automatik avregistreras från folkbokföringsregistret om en person saknar uppehållstillstånd.
- RSS ställer sig kritiska till förslaget om identitetsnummer då det är oklart vilket syfte och påverkan det ska ha i samhället.
- RSS uppfattning är att det är oklart hur ett identitetsnummer ska gynna EU-medborgare som inte kan folkbokföras, trots att de uppfyller EU-rättens regler kring uppehållsrätt.
- RSS befarar att införandet av ett tredje nummer kan öka social exkludering och stigmatisering i samhället.
- RSS efterlyser en närmare tolkning av kriteriet *sådan anknytning till Sverige* som finns för att få ett identitetsnummer.
- RSS anser att det är oklart vilka persongrupper som kan ansöka om identitetsnummer, exempelvis om papperslösa med styrkt identitet kan ansöka om identitetsnummer.
- RSS stöttar förslaget om att asylsökande ska tilldelas samordningsnummer.
- RSS önskar att det förtydligas vilka mekanismer som styr att samordningsnummer och identitetsnummer förnyas och inte beslutas att vilandeförklaras.
- RSS efterlyser en närmare beskrivning av samordningsnumrets indelning av *säkra* eller *osäkra uppgifter* och vad det i praktiken innebär för den enskilde vad hen har för markering.

3 Kommentarer

3.1 Ökad kvalitet i folkbokföringsdatabasen

Förslaget redogör för den identitetskontroll som Skatteverket gör vid folkbokföringsärenden. RSS önskar att det förtydligas vilken innebörd Migrationsverkets bedömning av identitet har vid de fall där en person inte har kunnat styrka sin identitet vid exempelvis asyl. I verksamheter inom RSS möter vi personer som har stött på hinder i det svenska samhället för att Skatteverket har gjort en annan bedömning av den enskildes identitet än Migrationsverket. Det är situationer där den enskilde har folkbokförts under en specifik identitet hos Skatteverket, men under en senare asylutredning har det framkommit att den först angivna identiteten varit felaktig. Det senare uppehållstillståndet har således beviljats i den rätta, och senare angivna, identiteten. För den enskilde innebär det i praktiken att hen blir folkbokförd i en identitet, men innehar uppehålls- och arbetstillstånd samt eventuell skyddsstatus i en annan identitet. Skatteverket har i dessa ärenden endast kunna hänvisa till möjligheten av ändring av personuppgifter som utvecklats i praxis. Eftersom det tillämpas allt för restriktivt kan inte personen ändra sin identitet hos Skatteverket samt att Migrationsverkets bedömning inte tillmäts någon betydelse i ärendet. Därmed tvingas den enskilde att uppträda med olika identiteter inför olika myndigheter, vilket står i direkt strid med folkbokföringens syfte att spegla befolkningens verkliga bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Detta blir särskilt problematiskt då personer beviljas ett nytt uppehållstillstånd och skyddsstatus som flykting.

RSS möter personer, som en konsekvens av ovan, där Migrationsverkets bedömning av identitet inte tillmäts någon betydelse, eftersom Skatteverket gör en egen bedömning av identitet som i praktiken kan innebära att en ny identitet, med skyddsstatus flykting, inte godkänns. Därför efterlyser RSS att det tydliggörs vilka rutiner och hierarkiordning som ska följas hos myndigheter vid bedömning av identitet.

Vidare anser RSS att det även finns ett behov av att se över vilka rutiner och samsyn som ska finnas mellan Migrationsverket och Skatteverket när det kommer till bedömning av identitet.

Mot bakgrund av det ovan sagda, ser därför RSS positivt till att det utlyses en särskild utredning gällande sammanhållen identitetsförvaltning i Sverige.

3.2 Utökat informationsutbyte mellan myndigheter

3.2.1 Uppgiftsskyldighet

RSS vill betona att utredningens förslag om utökade uppgiftsskyldighet ska hanteras med stor försiktighet. Förslaget nämner att Skatteverket skulle kunna hantera sina folkbokföringsärenden mer korrekt om myndigheten får möjlighet till mer ingående uppgifter gällande den enskildes uppehållsstatus, uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller uppehållskort, från Migrationsverket.¹ Skatteverket föreslås därmed kunna få en direkt tillgång till uppgifter från Migrationsverket, vilket i sig kan vara positivt för ärendehandläggningen, dock bör det framgå i vilken mån, och i vilket skede, den enskilde får vetskap om vilken information som delas mellan myndigheterna. Ärenden hos Migrationsverket innehåller till stor del känslig information och därför bör det kommuniceras till den enskilde att uppgiven information kan komma att lämnas till Skatteverket.

Vidare anser RSS att det ytterligare bör förtydligas i vilka situationer som Skatteverket kan inhämta mer ingående information från bland annat Migrationsverket. Det framgår inte av utredningen hur sådana inhämtningar ska hanteras och på vilket sätt. RSS möter personer som har/haft ärenden hos bl.a. Migrationsverket och Försäkringskassan m.fl. och värnar därför om att deras information inte ska spridas i enbart syfte att underlätta en annan myndighets handlägningsprocess. Det framgår inte heller av utredningen om varje enskild begäran från Skatteverket ska följas av en motivering om varför ytterligare information anses nödvändig samt om det finns en möjlighet för den enskilde att motsätta sig att information delas mellan myndigheter.

¹ Sid 284.

3.2.2 Underrättelseskyldighet avseende utläningar

I utredningen föreslås det att Migrationsverket och migrationsdomstolarna underrättelseskyldighet till Skatteverket utökas. Migrationsverket ska underrätta vid beslut om avvísning eller utvisning, oavsett om beslutet förenats med återreseförbud, om ett uppehållstillstånd har återkallats. Denna skyldighet ska gälla i samtliga fall, inte bara personer som är folkbokförda. RSS anser att det finns utrymme för förtydliganden och en konsekvensanalys då det inte är tydligt vad underrättelseskyldigheten kan komma att innebära för den enskilde individen och hur denne kan potentiellt påverkas negativt. Utöver detta kan det antas att den utökade underrättelseskyldigheten kan medföra ökad administrativt arbete för Skatteverket, vilket kan påverka handläggningstiden i folkbokföringsregistret. Därmed bör det med försiktighet tänkas igenom hur förslaget, i denna del, hanteras.

Vidare föreslås det att samtliga asylsökande ska tilldelas samordningsnummer och att det därför finns ett behov av att avregistrera personer med samordningsnummer eller vilandeförklara samordningsnummer där det finns beslut om avvísning eller utvisning. RSS anser att de regler som kan införas gällande vilandeförklaring ska förtydligas. Av förslaget framgår det inte heller när ett samordningsnummer kan beslutas att vilandeförklaras, i samband med beslut om avvísning eller utvisning, och om det kan finnas undantag till när vilandeförklaring inte bör ske.

RSS ser att det kan finnas teoretiska svårigheter med hur vilandeförklaring ska hanteras. Som exempel kan det nämnas att asylsökande med utvisningsbeslut, som vunnit laga kraft, kan ha andra migrationsrättsliga möjligheter. I vissa fall kan tidigare asylsökande ansöka om så kallat spårbyte, i enlighet med gällande lagstiftning. Att vilandeförklara ett samordningsnummer skulle i sådana, och liknande situationer innebära negativa och omfattande konsekvenser för den enskilde. Reglerna om vilandeförklaring bör därför uppställa krav och noggranna riktlinjer som överensstämmer med migrationsrätten.

RSS ställer sig positiva till förslaget om att en person inte per automatik avregistreras från folkbokföringsregistret i de fall där Skatteverket får underrättelse om att en person saknar uppehållstillstånd. Skatteverket ska i dessa fall kontrollera om personen i fråga befinner sig i landet. RSS möter flera personer som har haft uppehållstillstånd och därmed registrerats i folkbokföringsregistret, men som i ett senare skede förlorat sin migrationsrättsliga status. Där

är det angeläget att förslaget förtydligas när det kommer till vad som kan grunda att Skatteverket avregistrerar personer samt hur en potentiell fortsatt vistelse i Sverige kan påverka beslut om avregistrering.

3.3 Ett nytt identitetsnummer

3.3.1 Identitetsnummer i samhället

Utredningen presenterar införskaffandet av en ny identitetsbeteckning – *identitetsnummer*. Förslaget motiveras med att det finns ett behov i samhället av en säkrare, mer pålitlig och användbar identitetsbeteckning än samordningsnumret. Identitetsnumret kan ansökas av en enskild och kunna tilldelas om hen inte är eller har varit folkbokförd, som inställt sig personligen, styrkt sin identitet och som har en särskild anknytning till Sverige. Även om RSS välkomnar förslaget om att öppna upp problematiken gällande samordningsnummer så anser RSS att det inte är tydligt vilken positiv påverkan identitetsnummer medför i samhället och för den enskilda individen. Likt samordningsnummer medför inte identitetsnummer några rättigheter i samhället samt kommer, i praktiken, att användas på samma sätt som dagens samordningsnummer.

Vidare efterlyser RSS ett förtydligande gällande utredningens påstående om att identitetsnummer kommer att medföra positiva effekter för EU-medborgare som inte kan folkbokföra sig. Identitetsnumret kommer förvisso att vara av en högre säkerhetsklass gällande identitet än samordningsnummer (med markering osäkra uppgifter). Dock går inte ett identitetsnummer att likställas med ett personnummer, som faktiskt ger särskilda rättigheter i samhället. Det finns en tydlig problematik gällande folkbokföringslagens tillämplighet av EU-rätten. EU/EES-medborgare fortsätter att stöta på hinder när de försöker att folkbokföra sig i Sverige. RSS vill dessutom betona att det finns situationer där EU/EES-medborgare uppfyller kravet om uppehållsrätt, men inte folkbokföringslagens krav om antagen vistelse i minst ett år² och därmed blir nekade folkbokföring och personnummer. Det finns inget motsvarande krav på beständighet, i direktiv 2004/38/EG, som i det nationella kravet på ett års framtida uppehållsrätt för folkbokföring. Kriterierna för uppehållsrätt måste hållas separerade från nationella krav som

² 3 § 1 st. Folkbokföringslag (1991:481).

annars riskerar att förminska uppehållsrättens betydelse och därmed unionsmedborgarskapet. RSS är medvetna om utredningens avgränsning. Dock vill RSS lyfta denna problematik, särskilt då utredningen tar upp att identitetsnumret förväntas göra skillnad för EU-medborgare. Det är oklart vad utredningen vill att identitetsnummer ska åstadkomma i samhället, särskilt för EU-medborgare. Syftet med identitetsnummer är inte ordentligt konkretiserat och RSS ser en stor risk med att samhället inte kommer att förstå hur identitetsnummer ska användas, särskilt om en remissinstans inte har förstått nödvändigheten eller behovet av förslaget.

RSS befarar att det finns en risk med att samhället inte kommer att ha en tillräcklig förståelse eller kunskap vid införandet av identitetsnummer. Utredningen lyfter att det redan råder kunskapsbrist vad gäller skillnaderna mellan samordningsnummer och personnummer. RSS befarar att likheterna mellan samordningsnummer och det föreslagna identitetsnummer kan komma att skapa en osäkerhet, hos särskilt privata aktörer, om vilka betydelser och innebörd respektive nummer medför. Det är därmed viktigt att det ges tydlig vägledning för myndigheter som kan komma att tillämpa de föreslagna kriterierna samt att korrekt information finns tillgängligt för enskilda.

Identitetsnummer förväntas få stor spridning i samhället och användarna ska kunna lita på att informationen kopplade till numret är korrekt. RSS anser att det inte är utvecklat och motiverat på vilket sätt identitetsnumret kommer att gynna användarna. Vi har erfarenhet av att personer som inte är folkbokförda har ett flertal olika nummer, beroende på vilka samhällsfunktionella aktörer de möter. Myndigheter och vårdinrättningar skapar egna nummer för att kunna identifiera den enskilde vid kontakt. Detta skapar i sin tur en osäkerhet för den enskilde då hen har flera olika nummer att hålla koll på. Om syftet med identitetsnummer är att alla myndigheter samt vårdinrättningar ska använda det, så ser RSS det som en positiv utveckling. Dock, efterlyser RSS en tydlig instruktion, avsikt eller beskrivning av hur detta ska åstadkommas.

RSS befarar att införandet av ett tredje nummer kan öka social exkludering och stigmatisering i samhället. Dessa tre nummer kommer att ha en tydlig nivå av värdering där samordningsnummer, med markering osäkra uppgifter, hamnar längst ner som det nummer som inte kan anses betrodd. I våra verksamheter träffar RSS de personer som är socialt utsatta, både när det kommer till rättsskydd och av samhället. Dagens politiska anda placerar även dessa

personer i en mer utsatt position. Av denna anledning är det av stor vikt att förslaget om identitetsnummer och förändringar i samordningsnummer övervägs med försiktighet.

3.3.2 Rekvisit för identitetsnummer

Kriterierna för att tilldelas ett identitetsnummer är bland andra att hen kan styrka sin identitet och har en sådan anknytning till Sverige att hen kan antas behöva en identitetsbeteckning. RSS efterlyser en närmare tolkning av kriteriet *sådan anknytning till Sverige* och hur denna bedömning ska ske hos berörd myndighet.

Kravet om *styrkt identitet* verkar inte vara ett restriktivt hållet krav, utifrån RSS tolkning av utredningen.³ RSS ställer sig positiv till att identitetsnummer kan även nyttjas av flyktingar och personer som kommer från länder utan fungerade administration, ändock om betydelsen av identitetsnummer är oklar. RSS efterlyser förtydligande om papperslösa i Sverige kan ansöka om identitetsnummer. Det finns en grupp människor som befinner sig i Sverige utan tillstånd, men som kan uppfylla de kriterier som ställs för identitetsnummer.

3.4 Ett förändrat samordningsnummer

3.4.1 Samordningsnumrets praktiska betydelse

Inledningsvis stöttar RSS förslaget om att Migrationsverket ska i samband med asylansökan rekvirera samordningsnummer. Däremot behöver det förtydligas hur samordningsnumret påverkas om den asylsökande får ett negativt beslut från Migrationsverket.

Det är vanligt att personer som befinner sig i en migrationsrättslig process och tilldelats samordningsnummer tror att de beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Därför stöttar RSS förslaget om att berörd person ska få information om tilldelning av samordningsnummer samt identitetsnummer. Kommunikeringen kring detta bör även innehålla information om vad respektive nummer ger för rättigheter och hur det ska användas. RSS vill även lyfta vikten av att nå ut med information till arbetsgivare för att undvika missförstånd och felaktig användning.

³ Sid. 445.

3.4.2 Samordningsnumrets hantering hos myndighet

Samordningsnumret föreslås kunna delas in i två delar – säkra eller osäkra uppgifter. Detta beroende på Skatteverkets bedömning gällande den enskildes identitet. RSS anser att det inte är tydligt hur ett samordningsnummer, med säkra uppgifter, skiljer sig från ett identitetsnummer. Vidare efterlyses en närmare beskrivning av betydelsen av *säkra* eller *osäkra uppgifter* och vad det i praktiken innebär för den enskilde vad hen har för markering.

RSS anser att det är problematiskt att ett rekvirerat samordningsnummer för en asylsökande inte kan ändras om nya födelseuppgifter uppkommer under asylprocessen. Likt det som redan nämnts i utredningen, så är det inte ovanligt att nya uppgifter gällande asylsökandes födelsetid ändras under den identitetsutredning som sker under asylprocessen.⁴ Samordningsnummer ger idag indikation på den enskildes födelsedatum, ändock om det är födelsedagen som ändras med + 60. Därför kan det bli missvisande att använda ett felaktigt samordningsnummer i samhället som inte stämmer överens med den enskildes korrekta födelsedatum. Vidare ställer det ett ansvar för den berörda handläggaren att göra en korrekt bedömning om den asylsökandes födelsedatum.

RSS önskar att det förtydligas vilka mekanismer som styr att samordningsnummer och identitetsnummer förnyas och inte beslutas att vilandeförklaras. Enligt utredningens förslag kan respektive nummer vilandeförklaras efter fem år. RSS anser att det är otydligt hur den enskilde får information om detta. Det går att förstå att identitetsnummer kan ansökan om att förnyas begäras av både den enskilde och av myndighet. Däremot kan samordningsnummer endast begäras att förnyas av myndighet. RSS anser att utredningen saknar en konsekvensanalys vad gäller de situationer som kan uppstå då den enskilde vill förnya ett samordningsnummer, men myndighet motsätter sig detta.

Slutligen föreslås att införa 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. Förslaget innebär att mer ansvar åläggs enskilda handläggare på myndigheter, vilka har olika kompetenser av identitetsuppgifter. RSS ser en risk att förtroende

⁴ Sid. 573.

för myndigheter kommer att minska och att det kommer att skapa en tydlig intressekonflikt mellan myndigheter och enskilda.

Detta remissvar har beretts av jurist Andrea Soldan, i samråd med jurist Sisela Abelli, och beslutats av generalsekreterare för Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner Jonas Wahlstrand.

Jonas Wahlstrand,
Generalsekreterare Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner