



PROMEMORIA

Datum
2016-04-25

Bilaga till
Dnr 1 31 176575-16/113

Samordningsnummer till asylsökande

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
1 Författningsförslag	6
1.1 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	6
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	7
1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	9
1.4 Förslag till förordning om ändring i begravningsförordningen (1990:1147)	10
1.5 Förslag till förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749)	11
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret	13
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	14
1.8 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)	15
2 Bakgrund	16
3 Gällande rätt	17
3.1 Allmänt	17
3.2 Samordningsnummer	17
3.2.1 Tilldelning av samordningsnummer	17
3.2.2 Begäran om tilldelning av samordningsnummer ...	18
3.2.3 Administrationen av samordningsnummer	18
3.2.4 Styrkt identitet	19
3.2.5 Undantag från styrkt identitet	20
3.3 Registerlagstiftning	20
3.3.1 Migrationsverket	20
3.3.2 Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	20
3.4 Sekretess	21
3.5 Behandling av asylsökandes personuppgifter	22
3.5.1 Migrationsverket	22
3.5.2 Hälso- och sjukvård samt tandvård	22
3.5.3 Kommunal verksamhet	23
3.5.4 Skolväsendet	23
3.5.5 Statistiska Centralbyrån (SCB)	24

4	Risker med samordningsnummer	25
5	Överväganden och förslag.....	27
5.1	Migrationsverket får rekvirera och Skatteverket tilldela samordningsnummer till alla asylsökande	27
5.2	Rätt att begära in handlingar som legat till grund för identifieringen.....	27
5.3	Elektronisk överföring av uppgifter mellan Migrationsverket och Skatteverket.....	28
5.4	Sekretessbrytande bestämmelse.....	29
5.5	Sekretess i ärende om tilldelning av samordningsnummer	29
5.6	Närliggande födelsedatum	31
5.7	Samordningsnummer på LMA-korten	31
5.8	Samordningsnummer som inte längre är aktivt.....	32
5.9	Uppgift om tilldelningsår.....	33
5.10	Ikraftträdandebestämmelser	34
6	Konsekvensanalys.....	35
6.1	Offentligfinansiella effekter.....	35
6.2	Konsekvenser för enskilda och företag	35
6.3	Konsekvenser för Skatteverket	36
6.3.1	Kostnader för tilldelning av fler samordningsnummer	36
6.3.2	Kostnader för Skatteverkets systemutveckling	37
6.4	Konsekvenser för Migrationsverket.....	38
6.4.1	Kostnader för Migrationsverkets systemutveckling.....	38
6.4.2	Kostnader för rekvirering av samordningsnummer	38
6.5	Konsekvenser för hälso- och sjukvården samt tandvården.....	38
6.5.1	Apotek.....	39
6.6	Konsekvenser för socialtjänsten	39
6.7	Konsekvenser för skolväsendet	39
6.8	Konsekvenser för Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån	40
6.9	Ikraftträdande och informationsinsatser	40
7	Författningskommentarer	41
7.1	Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	41
7.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	41
7.3	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	41
7.4	Förslaget till förordning om ändring i begravningsförordningen (1990:1147)	42
7.5	Förslaget till förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749)	42

7.6	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret.....	42
7.7	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.....	42
7.8	Förslaget till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)	43

Sammanfattning

Skatteverket har på uppdrag av regeringen och i samråd med Migrationsverket, Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån och Statens skolverk utrett förutsättningarna för att låta samtliga asylsökande i Sverige erhålla samordningsnummer. Skatteverket föreslår att samtliga asylsökande ska tilldelas samordningsnummer och att Migrationsverket ska rekvirera numren från Skatteverket.

Att alla asylsökande har samordningsnummer kommer i hög grad att underlätta kontakten mellan myndigheter när det gäller placering av asylsökande i kommuner och insatser för vård och utbildning. För de enskilda asylsökande kommer patientsäkerheten att stärkas och personer kommer i högre utsträckning att kunna tillgodoses med adekvata insatser när det gäller utbildning och omsorg. Förslagen minskar riskerna för sammanblandning av personer och det kommer att bli möjligt att på ett enklare sätt följa personers historik inom utbildning, vård och annan omsorg. Enskilda asylsökande kommer också att ha lättare att ta del av och komma in i det svenska samhället med en identifieringskod som är anpassad för befintliga system.

En ny sekretessbrytande bestämmelse behövs för att Migrationsverket ska kunna lämna över asylsökandes personuppgifter till Skatteverket. Dessutom föreslås att uppgifter från Migrationsverket i ärende om tilldelning av samordningsnummer ska omfattas av starkare sekretess än övriga uppgifter inom folkbokföringsverksamheten. Från regeln undantas uppgift om namn, födelsetid, kön samt om identiteten är styrkt. Dessa uppgifter omfattas alltså av den vanliga folkbokföringssekretessen och aviseras via Navet till andra myndigheter för att samordningsnumren ska kunna fylla sin funktion.

För att underlätta administrationen av samordningsnumren föreslår Skatteverket att Migrationsverket ska ansluta sig till den e-tjänst som har utvecklats för rekvisition och tilldelning av samordningsnummer. Skatteverket föreslår också att samordningsnumren ska stå på de asylsökandes LMA-kort.

Genom förslaget kommer antalet samordningsnummer att öka kraftigt. Därför föreslår Skatteverket att, liksom för personnummer, ett närliggande datum i månaden ska kunna användas om vissa födelsedatum tar slut.

Utökningen av antal samordningsnummer medför också ett ökat ansvar för de myndigheter som kommer i kontakt med samordningsnumren. Det finns behov av att strama upp regelverket för att förbättra registerkvaliteten och undvika att gamla samordningsnummer, som inte längre används av personerna de tilldelades för, används i andra syften än vad som var avsikten från början.

Skatteverket föreslår därför att samordningsnummer som inte längre är aktiva ska kunna markeras i folkbokföringsdatabasen. Avsikten är att markeringen ska aviseras och upplysa mottagande myndighet om att en extra kontroll kan behöva göras. Ej aktiva samordningsnummer ska dock samtidigt finnas kvar och kunna användas precis som tidigare inom vård och övrig omsorg. Dessutom ska en ny uppgift om tilldelningsår aviseras för att ge myndigheterna ytterligare information om numret i fråga.

Konsekvenserna av förslagen innebär engångskostnader om ca 20 miljoner kr sammanlagt för Skatteverket och Migrationsverket för systemutveckling, rekvisering och tilldelning av samordningsnummer till alla asylsökande som redan finns i landet. Därefter skulle de löpande kostnaderna uppgå till ca fem miljoner kr per år.

Skatteverket föreslår att de nya reglerna träder i kraft den 1 juli 2017.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att 18 a § folkbokföringslagen (1991:481) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 a §¹

En person som inte är eller har varit folkbokförd får efter begäran från en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer tilldelas ett särskilt nummer (samordningsnummer).

Samordningsnumret ska utgå från den födelsetid som det rekvirerande organet uppger. Numret ska anges med två siffror för vardera år, månad och dag i nu nämnd ordning. Siffrorna för dag ska adderas med 60. Därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontrollsiffra.

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

¹ Senaste lydelse 2009:272

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

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §¹

För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § får följande uppgifter behandlas i databasen:

1. person- eller samordningsnummer,
2. namn,
3. födelseår,
4. födelsehemort,
5. födelseort,
6. adress,
7. folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort, distrikt och folkbokföring under särskild rubrik,
8. medborgarskap,
9. civilstånd,
10. make, barn, föräldrar, vårdnadshavare och annan person som den registrerade har samband med inom folkbokföringen,
11. samband enligt 10 som är grundat på adoption,
12. inflyttning från utlandet,
13. avregistrering enligt 19–21 §§ folkbokföringslagen (1991:481),
14. anmälan enligt 5 kap. 2 § vallagen (2005:837),
15. gravsättning,
16. personnummer som personen har tilldelats i ett annat nordiskt land, *och*
17. uppehållsrätt för en person som är folkbokförd.

16. personnummer som personen har tilldelats i ett annat nordiskt land,
17. uppehållsrätt för en person som är folkbokförd *och*

18. *uppgift om att samordningsnummer inte längre är aktivt.*

I databasen får uppgifter behandlas som den 30 juni 1991 enligt särskilda bestämmelser var antecknade i sådan personakt som avses i 16 § i den upphävda folkbokföringskungörelsen (1967:495), oavsett om uppgifterna är sådana som avses i 1 kap. 6 §.

I ärenden om tilldelning av personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen eller samordningsnummer får även anges grunden för tilldelningen och de handlingar som har legat till grund för identifiering. I ärenden om tilldelning av samordningsnummer får även anges

I ärenden om tilldelning av personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen eller samordningsnummer får även anges *tilldelningsåret*, grunden för tilldelningen och de handlingar som har legat till grund för identifiering. I ärenden om tilldelning av samordningsnummer får

¹ Senaste lydelse 2013:382

uppgift om att det råder osäkerhet om personens identitet. även anges uppgift om att det råder osäkerhet om personens identitet *samt att samordningsnumret inte längre är aktivt.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 22 kap. 7 § och 37 kap. 1 a §, och närmast före paragraferna två nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

Samordningsnummer till asylsökande

7 §

Sekretess gäller i ärende om tilldelning av samordningsnummer till personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. för uppgift som har lämnats av Migrationsverket om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretessen enligt första stycket gäller inte för uppgift om namn, födelsetid, kön och huruvida identitet är styrkt. För dessa uppgifter gäller sekretess enligt 1 § första stycket.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

37 kap.

Sekretessbrytande bestämmelse

1 a §

Sekretess enligt 1 § hindrar inte att uppgifter som avses i den paragrafen lämnas till Skatteverket enligt vad som föreskrivs om begäran av samordningsnummer i 6 § folkbokföringsförordningen (1991:749).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

1.4 Förslag till förordning om ändring i begravningsförordningen (1990:1147)

Härigenom föreskrivs att 13 § begravningsförordningen (1990:1147) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §¹

Dödsbeviset och intyget om dödsorsaken *skall* innehålla den avlidnes namn och personnummer samt uppgift om tid och plats för dödsfallet.

Dödsbeviset *skall* dessutom innehålla läkarens uttalande i frågan om det kan finnas skäl för en rättsmedicinsk undersökning av den döda kroppen.

Intyget om dödsorsaken *skall* innehålla läkarens uttalande om dödsorsaken och uppgift om de undersökningar som ligger till grund för uttalandet.

Dödsbeviset och intyget om dödsorsaken *ska* innehålla den avlidnes namn och personnummer *eller samordningsnummer* samt uppgift om tid och plats för dödsfallet.

Dödsbeviset *ska* dessutom innehålla läkarens uttalande i frågan om det kan finnas skäl för en rättsmedicinsk undersökning av den döda kroppen.

Intyget om dödsorsaken *ska* innehålla läkarens uttalande om dödsorsaken och uppgift om de undersökningar som ligger till grund för uttalandet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

¹ Senaste lydelse 1996:451

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

Härigenom föreskrivs att 5, 5 a och 6 §§ folkbokföringsförordningen (1991:749) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

Skatteverket får tilldela samordningsnummer enligt 18 a § folkbokföringslagen (1991:481) på begäran av en statlig myndighet eller en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda vissa examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda examina, och som i sin verksamhet behöver ett samordningsnummer för en person för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer.

Skatteverket får tilldela samordningsnummer enligt 18 a § folkbokföringslagen (1991:481) på begäran av en statlig myndighet eller en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda vissa examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda examina, och som i sin verksamhet behöver ett samordningsnummer för en person för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer. *Samordningsnummer får tilldelas en asylsökande person på begäran av Migrationsverket även om behovet av numret inte finns i Migrationsverkets verksamhet.*

Personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen eller samordningsnummer för en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall får tilldelas endast på begäran av Regeringskansliet.

Skatteverket får på eget initiativ tilldela samordningsnummer för registrering i beskattningsdatabasen.

5 a §²

Samordningsnummer får tilldelas en person om det inte råder osäkerhet om hans eller hennes identitet.

Även om det råder osäkerhet om en persons identitet, får samordningsnummer tilldelas för

1. registrering i register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister, lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister och polisdatalagen (2010:361),

2. annan behandling av uppgifter enligt polisdatalagen, eller i övrigt inom rättsväsendets informationssystem,

3. *Migrationsverkets behandling av*

Även om det råder osäkerhet om en persons identitet, får samordningsnummer tilldelas

1. *för* registrering i register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister, lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister och polisdatalagen (2010:361),

2. *för* annan behandling av uppgifter enligt polisdatalagen, eller i övrigt inom rättsväsendets informationssystem,

3. *efter begäran av Migrationsverket när*

¹ Senaste lydelse 2009:275

² Senaste lydelse 2016:31

*personuppgifter med stöd av det gäller personer som omfattas av lagen
utlänningsdatalagen (2016:27) när det gäller (1994:137) om mottagande av asylsökande
personer som omfattas av lagen (1994:137) m.fl., eller
om mottagande av asylsökande m.fl., eller*

4. registrering i 4. för registrering i
beskattningsdatabasen. beskattningsdatabasen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret

Härigenom föreskrivs att 16 § förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Om en person avregistreras från folkbokföringen, *skall* uppgifter enligt 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret gallras när de inte längre är nödvändiga för ändamålen med behandlingen, dock senast tre år efter det att uppgiften om avregistrering från folkbokföringen registrerades i SPAR.

Föreslagen lydelse

16 §

Om en person avregistreras från folkbokföringen *eller om ett samordningsnummer inte längre är aktivt, ska* uppgifter enligt 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret gallras när de inte längre är nödvändiga för ändamålen med behandlingen, dock senast tre år efter det att uppgiften om avregistrering från folkbokföringen *eller uppgiften om att ett samordningsnummer inte längre är aktivt* registrerades i SPAR.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

För handläggning av ärenden får i databasen behandlas uppgifter som avses i 5 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och andra ärendeuppgifter om den person som ärendet rör.

För handläggning av sådana ärenden som avses i 1 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481) får behandlas uppgifter om personer som inte är eller har varit folkbokförda.

För personer med samordningsnummer får Skatteverket behandla uppgift om att ett samordningsnummer inte längre är aktivt från och med det år personen fyller 105 år eller när Skatteverket får kännedom om att personen är avliden eller har fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som har vunnit laga kraft eller när personen själv begär att samordningsnumret inte längre ska vara aktivt eller när förutsättningarna för att ha samordningsnummer på något annat sätt inte längre gäller.

Skatteverket meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas enligt första och andra styckena.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

¹ Senaste lydelse 2011:1139

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

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

4 §¹

Om Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen fattar ett beslut om avvisning eller utvisning med återreseförbud, ska Polismyndigheten underrättas. Polismyndigheten ska även underrättas när Migrationsverkets eller en migrationsdomstols beslut har vunnit laga kraft.

Om Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen fattar ett beslut om avvisning eller utvisning med återreseförbud som gäller en i Sverige folkbokförd person, ska Skatteverket underrättas när beslutet har vunnit laga kraft.

När Migrationsverket har verkställt ett beslut om avvisning eller utvisning som är förenat med återreseförbud, ska verket underrätta Polismyndigheten och, om utlänningsen är folkbokförd i Sverige, Skatteverket.

*Migrationsverket, en migrationsdomstol
eller Migrationsöverdomstolen ska underrätta
Skatteverket när ett beslut från om avvisning
eller utvisning har vunnit laga kraft.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

¹ Senaste lydelse 2014:1192

2 Bakgrund

Regeringen har gett Skatteverket i uppdrag att i samråd med Migrationsverket, Socialstyrelsen, Statistiska Centralbyrån och Statens skolverk utreda förutsättningarna för att låta samtliga asylsökande i Sverige erhålla samordningsnummer samt föreslå hur ett sådant förfarande bör utformas. Uppdraget omfattar även att särskilt analysera de sekretessfrågor som aktualiseras vid tilldelning av samordningsnummer till asylsökande.

Samordningsnummer kan i dag tilldelas en person när en myndighet anser att det behövs i verksamheten för att undvika personförväxling eller för att förenkla utbyte av information mellan myndigheter eller organisationer. Migrationsverket har inte ansett att behovet av samordningsnummer har funnits i deras verksamhet utan först i kontakten med andra myndigheter. De myndigheter, landsting och kommuner som kommer i kontakt med asylsökande har därför använt sig av olika identifieringskoder.

När det gäller Migrationsverkets verksamhet skulle samordningsnummer för asylsökande vara till nytta för att enklare kunna utbyta information med andra myndigheter vid personernas bosättning och etablering samt vid hanteringen av statlig ersättning till kommuner och landsting.

För Socialstyrelsen är en säkrare identifiering av asylsökande som är patienter i vården en nödvändig förutsättning för att patientsäkerheten ska kunna upprätthållas. Om samtliga asylsökande personer tilldelas ett samordningsnummer skulle dessutom kvaliteten på statistiken öka för de register som Socialstyrelsen ansvarar för inom området för hälso- och sjukvård, tandvård samt socialtjänst. Utökad användning av samordningsnummer skulle även vara värdefullt för andra statistikförande myndigheter såsom Statistiska centralbyrån.

Även socialtjänsten har ett stort behov av säker identifiering i sin verksamhet, både inom utredning och uppföljning. Socialtjänstens insatser för barn och vuxna bygger i stor utsträckning på samverkan med andra myndigheter såsom hälso- och sjukvård och skola. I dessa situationer är en säker identifiering viktig för att tillgodose den enskildes behov av stöd och insatser.

Dessutom skulle ett tidigt tilldelat samordningsnummer ge utökade möjligheter för den enskilde asylsökande att agera i samhället, något som i dag kan vara svårt utan tillgång till en brett accepterad identitetsbeteckning.

Det totala antalet asylsökande uppgick 2014 till drygt 80 000 personer. År 2015 fördubblades antalet då det registrerades mer än 160 000 asylansökningar i Sverige. Det handlar alltså om en stor och ökande grupp personer som omfattas av behovet av samordningsnummer.

3 Gällande rätt

3.1 Allmänt

För varje folkbokförd person fastställer Skatteverket ett personnummer som identitetsbeteckning. En person som inte är eller har varit folkbokförd får efter begäran från en myndighet tilldelas ett särskilt nummer, samordningsnummer.

Det huvudsakliga syftet med samordningsnumret är enligt prop. 2008/09:111 s. 30 att tillgodose myndigheternas behov av ett enhetligt nummer för att undvika personförväxling och för att utbyta information med andra myndigheter och organisationer om personer som vistas tillfälligt här i landet eller som har rätt till olika förmåner utan att vistas här. Bestämmelser om samordningsnummer infördes den 1 januari 2000 eftersom personnummer då reserverades för personer som är folkbokförda här i landet (prop. 1997/98:9 s. 79).

Samordningsnummer kan efter begäran av vissa myndigheter tilldelas en person utan att identiteten är fastställd till skillnad från ett personnummer som fastställs efter en noggrann identitetskontroll. Sedan den 1 juni 2008 finns styrkta samordningsnummer i statens personadressregister, SPAR.

3.2 Samordningsnummer

3.2.1 Tilldelning av samordningsnummer

Ett samordningsnummer får tilldelas en person som inte är eller har varit folkbokförd efter begäran från en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer (18 a § folkbokföringslagen [1991:481], FOL). Enligt 5 § folkbokföringsförordningen (1991:749), FOF, får Skatteverket tilldela samordningsnummer enligt 18 a § FOL på begäran av en statlig myndighet eller en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda vissa examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda examina, och som i sin verksamhet behöver ett samordningsnummer för en person för att undvika personförväxling eller för att byta information om personen med andra myndigheter eller organisationer. I det följande används ordet myndigheter som gemensam benämning på de organ som får begära samordningsnummer. Samordningsnummer får även tilldelas en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall på begäran av Regeringskansliet (18 b § FOL). Skatteverket får också på eget initiativ tilldela samordningsnummer för registrering i beskattningsdatabasen.

För att kunna rekvirera samordningsnummer måste myndigheten i fråga ha rätt att behandla uppgiften om samordningsnummer, antingen med stöd av en särskild registerförfattning eller med stöd av personuppgiftslagen (1998:204).

Kommuner och landsting samt andra företag och organisationer än utbildningsanordnare, exempelvis banker eller försäkringsbolag, ingår inte i kretsen som kan begära tilldelning av ett samordningsnummer. Den enskilde personen har inte heller själv rätt att begära ett samordningsnummer.

Enligt 18 a § andra stycket FOL ska samordningsnumret utgå från den födelsetid som den begärande myndigheten uppger. Numret ska anges med två siffror för vardera år, månad och dag i nu nämnd ordning. Siffrorna för dag ska adderas med 60 för att förhindra att sammanblandning sker med personnummer. Därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontrollsiffra. Samordningsnumren är unika. Två identiska samordningsnummer förekommer inte. Om en person med ett

samordningsnummer senare blir folkbokförd, ersätts samordningsnumret med ett personnummer.

Under de senaste åren har det tilldelats drygt 50 000 samordningsnummer om året och totalt har det tilldelats nästan 700 000 samordningsnummer sedan numrets tillkomst.

3.2.2 Begäran om tilldelning av samordningsnummer

En begäran om tilldelning av samordningsnummer, en s.k. rekvisition, ska vara skriftlig och innehålla tillgängliga uppgifter om den enskildes namn, kön, födelseår och födelseort, adress i Sverige och medborgarskap (6 § FOF). En rekvisition ska också innehålla uppgift om vilka handlingar som legat till grund för identifiering. Personens adress i Sverige är inte en identitetsuppgift men uppgiften kan ha betydelse för att bedöma om personen tidigare har tilldelats ett samordningsnummer. Den adress som avses behöver inte vara bostadsadressen utan det viktiga är att det är en aktuell adress där personen kan nås med post.

Det framgår också av 6 § att Skatteverket får begära att de handlingar som legat till grund för identifieringen ska ges in till verket. Detta gäller dock inte då samordningsnummer ska tilldelas en person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Skatteverket har utvecklat en e-tjänst för att rekquirera samordningsnummer där den rekvirerande myndigheten skickar in rekvisition och uppvisade handlingar elektroniskt till Skatteverket. Vid användningen av e-tjänsten ska en kopia av underlaget som styrkt identiteten skickas in elektroniskt.

3.2.3 Administrationen av samordningsnummer

Skatteverket samordnar hanteringen av samordningsnummer. Samtliga tilldelade samordningsnummer ingår i folkbokföringsdatabasen. Uppgifter tas inte bort eller gallras. Det ger möjlighet att kontrollera om personen tidigare har tilldelats ett nummer och minskar risken för dubbla identiteter. Innan ett samordningsnummer tilldelas en person kontrollerar Skatteverket att personen inte genom tidigare bosättning i landet eller av annan anledning har tilldelats personnummer eller samordningsnummer.

Enligt Skatteverkets interna praxis kan ett samordningsnummer tas bort endast under förutsättning att tilldelning har skett för en person som inte ska ha ett samordningsnummer eller inte ens existerar. Om en myndighet påstår att ett samordningsnummer ska tas bort därför att det innehåller felaktiga uppgifter, till exempel avseende födelseår eller medborgarskap, ska uppgiften i stället rättas. Om till exempel födelseåret är felaktigt kan det bli fråga om rättelse och tilldelning av nytt samordningsnummer med hänvisning till det gamla numret.

En person som tilldelats ett samordningsnummer och den myndighet som begärt tilldelning av numret får begära att Skatteverket ändrar uppgiften om den adress som angetts i begäran om tilldelning av samordningsnummer (6 a § FOF). Det ligger främst i personens eget intresse att hålla adressen uppdaterad. Personen kan anmäla ändrad adress i Sverige på samma sätt som för anmälan om flyttning eller särskild postadress. Om personen i stället anmäler en adress i utlandet avslutas den svenska adressen utan att ny adress registreras i folkbokföringsdatabasen. Den utländska adressen registreras dock i basregistret. Den person som har tilldelats ett samordningsnummer har dock inte någon skyldighet att göra en adressändring. Sådan skyldighet finns endast för folkbokförda personer, jfr 25 § FOL.

Det kan hända, på grund av ändrat eller ofullständigt namn, omkastad födelseår m.m. att mer än ett samordningsnummer tilldelas för en och samma

person. I dessa fall ska samordningsnumren kopplas ihop med en hänvisning. Innan en sammankoppling görs mellan två eller flera samordningsnummer måste Skatteverket utreda vilket av numren som ska behållas för personen. Utgångspunkten bör vara att det nummer som är mest använt i samhället och därför innehåller mest information är det samordningsnummer som personen ska behålla. Det är således inte säkert att det är det nummer som personen tilldelades först.

Samordningsnumret kan även annulleras om syftet inte längre finns t.ex. om Utrikesdepartementet rekviderat ett samordningsnummer för passändamål och det därefter inte kommer in någon beställning av pass.

Den myndighet som begärt ett samordningsnummer underrättas alltid om beslutet att tilldela eller inte tilldela ett samordningsnummer. Den som tilldelas ett samordningsnummer vet inte alltid om att han eller hon har fått ett samordningsnummer. På begäran kan Skatteverket sända ett registerutdrag till den som har tilldelats ett samordningsnummer.

Skatteverkets beslut om tilldelning av samordningsnummer får inte överklagas enligt 39 § FOL.

3.2.4 Styrkt identitet

För att tilldelas ett samordningsnummer ska enligt huvudregeln personens identitet vara styrkt. Om det råder osäkerhet om en persons identitet får samordningsnummer ändå tilldelas för vissa ändamål som framgår av 5 a § FOF.

Den myndighet som begär tilldelning av ett samordningsnummer ska bedöma om identiteten kan anses fastställd enligt 5 b § FOF. Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identifieringen av en person som ska tilldelas samordningsnummer, andra stycket i samma paragraf.

Av Skatteverkets meddelande, SKV M 2010:3, framgår bland annat följande när det gäller fastställande av identiteten. Med hänsyn till spridningen i samhället genom SPAR, måste det ställas höga krav på identitetskontrollen. Det är den rekviderande myndigheten som har ansvar för att identiteten är kontrollerad. Bristar i identitetskontrollen kan få till följd att en och samma person får flera samordningsnummer. För att en persons identitet ska anses vara fastställd är uppgifter om namn, kön, födelseid och födelseort samt medborgarskap nödvändiga. I begäran om samordningsnummer ska uppgift lämnas om genom vilka handlingar som identiteten har styrkts. Kopia av underlaget bör bifogas. Vid fastställande av personens identitet bör den rekviderande myndigheten beakta att handlingen som ligger till grund för bedömningen ska visas upp i original eller vidimerad kopia, att denna är utfärdad av en myndighet och innehåller uppgift om en i hemlandet etablerad och registrerad identitet. Handlingen får inte heller vara av alltför enkel beskaffenhet eller lätt att förfälska. Handlingen ska avse den person vars identitet ska styrkas. Om det finns skäl att misstänka att handlingen är manipulerad eller att den avser annan person kan den inte godtas. Som regel kan en persons identitet fastställas genom ett hemlandspass eller ett nationellt identitetskort. Saknas en sådan handling kan i stället godtas främlingspass eller resedokument (utan reservationsanteckning om att identiteten inte är styrkt), godtagbar id-handling, till exempel id-kort, medborgarskapsbevis eller militärbok. Vidare kan godtas att identiteten grundas på till exempel en i hemlandet etablerad och registrerad identitet som framgår av exempelvis underlag för informationsutbyte och kontroll utfärdad av en socialförsäkringsinstitution i ett EU-land, konventionsblankett, domstolsbeslut, faderskapsbevis eller levnadsintyg. Detta torde främst vara aktuellt inom Försäkringskassans område.

Skatteverket godtar inte dopattester, betygshandlingar, student- eller arbetsplatslegitimationer, bibliotekskort eller liknande (även med foto), pass eller legitimationer utfärdade av Röda korset eller liknande organisation eller Migrationsverkets s.k. LMA-kort för asylsökande (se avsnitt 3.5.1) för att fastställa en persons identitet.

Det finns inte något krav på att identitetskontrollen sker genom ett personligt möte med den rekvirerande myndigheten och den som ska tilldelas ett samordningsnummer.

Under åren 2009–2015 tilldelades drygt 360 000 samordningsnummer och av dessa grundades mellan 50 och 60 procent på styrkt identitet.

3.2.5 Undantag från styrkt identitet

Enligt 5 a § andra stycket folkbokföringsförordningen får, även om det råder osäkerhet om en persons identitet, samordningsnummer tilldelas för

1. registrering i register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister, lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister och polisdatalagen (2010:361),
2. annan behandling av uppgifter enligt polisdatalagen, eller i övrigt inom rättsväsendets informationssystem,
3. Migrationsverkets behandling av personuppgifter med stöd av utlänningsdatalagen (2016:27) när det gäller personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., eller
4. registrering i beskattningsdatabasen.

Enligt 6 § tredje stycket folkbokföringsförordningen ska den myndighet som begär nummertilldelning enligt 5 a § andra stycket 1, 2 eller 3 ange om det råder osäkerhet om någon uppgift som lämnas om den enskilde. Motsvarande gäller även för den handläggning som sker inom Skatteverket.

Även i dessa situationer måste den rekvirerande myndigheten sträva efter att i största möjliga utsträckning fastställa den enskildes identitet.

3.3 Registerlagstiftning

Registerlagstiftningen grundar sig på det s.k. dataskyddsdirektivet som via personuppgiftslagen (1998:204), PuL, är infört i svensk lagstiftning. Syftet med lagen är att skydda enskilda personer mot kränkning av den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter. Avvägningen mellan integritet och effektivitet kan inte bedömas på samma sätt för olika verksamheter. Därför finns det särskilda registerförfattningar för både Skatteverket och Migrationsverket att ta hänsyn till.

3.3.1 Migrationsverket

I detta sammanhang är det för Migrationsverkets del utlänningsdatalagen (2016:27) med tillhörande förordning (2016:30) som är aktuell. I lagen regleras bland annat under vilka förutsättningar myndigheter får registrera utländska medborgares personuppgifter.

3.3.2 Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

I folkbokföringsdatabasen ingår Riksfolkbokföringen och Aviseringssystemet (Navet). I Riksfolkbokföringen finns uppgifter om varje person som är eller har varit folkbokförd. Även uppgifter om personer med samordningsnummer ingår i Riksfolkbokföringen. Registrering görs för varje person med dennes personnummer som unikt sökbegrepp. Där görs alla registreringar som påverkar

folkbokföringen, till exempel vigsel, namnändring eller dödsfall. Genom folkbokföringen får hela samhället tillgång till uppgifter om befolkningen. Uppgifter från folkbokföringen sprids till myndigheter och övriga delar av samhället genom Navet (Skatteverkets system för spridning av folkbokföringsuppgifter till samhället) och SPAR (statens personadressregister).

Folkbokföringsverksamhetens behandling av personuppgifter och aviseringsverksamheten regleras i en lag, lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (FdbL). Uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer får behandlas i folkbokföringsdatabasen enligt 2 kap. 2 §. Av 3 § framgår vilka uppgifter som får behandlas i databasen, bland annat namn, födelseid, födelsehemort, födelseort och adress. I ärenden om tilldelning av bland annat samordningsnummer får även anges grunden för tilldelningen och de handlingar som har legat till grund för identifiering samt om det råder osäkerhet om personens identitet enligt 3 § tredje stycket.

En myndighet får ha direktåtkomst till uppgift om person- eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, distrikt och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen. Detta regleras i 2 kap. 8 § FdbL. En myndighet får enligt samma bestämmelse även ha direktåtkomst till andra uppgifter i databasen om myndigheten behöver uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag och får behandla dem. Direktåtkomst får inte medges om det är olämpligt ur integritetssynpunkt.

3.4 Sekretess

Enligt 21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Sekretessen gäller med kvalificerat rakt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är att uppgiften är offentlig. Sekretessen gäller inom hela den offentliga förvaltningen. Endast en relativt allvarlig skada ska leda till sekretess, men det krävs inte någon högre grad av sannolikhet för sådan skada (prop. 1979/80:2 Del A s. 209). Det är tillräckligt med en beaktansvärd skaderisk. Ett exempel på när sekretess bör gälla är när röjande av uppgifter om en politisk flykting i Sverige leder till repressalier mot flyktingen eller hans nära anhöriga i hemlandet.

Vid folkbokföring utgår skyddet för enskilda från 22 kap. 1 § första stycket OSL. Sekretess gäller då för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller även här med ett kvalificerat rakt skaderekvisit, vilket fortfarande innebär att utgångspunkten är att uppgiften är offentlig.

I verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap gäller enligt 37 kap. 1 § sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretessen gäller här med omvänt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är att uppgiften ska vara sekretessbelagd.

Bestämmelsen i 37 kap. 1 § OSL har störst betydelse för Migrationsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, utrikesförvaltningen och Myndigheten för internationella adoptionsfrågor. Den ska även tillämpas av allmänna

förvaltningsdomstolar när dessa prövar överklagade beslut av de aktuella myndigheterna.

Av ovanstående redogörelse följer att asylsökandes personuppgifter har ett starkare skydd inom Migrationsverkets verksamhet än inom folkbokföringen hos Skatteverket.

3.5 Behandling av asylsökandes personuppgifter

De asylsökande kommer i kontakt med en rad myndigheter och offentliga organ under tiden de väntar på beslut om uppehållstillstånd i Sverige. Nedan följer korta beskrivningar av hur de asylsökandes personuppgifter behandlas hos några centrala instanser.

3.5.1 Migrationsverket

Enligt utlänningsdatalagen (2016:27) får asylsökandes identitetsuppgifter registreras i Migrationsverkets verksamhetsregister. Efter att asylansökan har registrerats och den asylsökande har fotograferats och lämnat fingeravtryck tilldelar Migrationsverket den asylsökande ett dossiernummer. Det är en identifieringskod som bara används i Migrationsverkets verksamhet.

Baserat på de uppgifter och handlingar som lämnas in bedömer Migrationsverket om den asylsökandes identitet ska anses styrkt eller inte. I de fall sökanden har styrkt sin identitet kan bedömningen ändå ändras, t.ex. om det framkommer nya uppgifter om de handlingar som lämnats in till stöd för id-bedömningen. Bedömningen av den sökandes identitet kan även ändras av överinstanserna vid ett överklagande. Andra myndigheter är inte bundna av Migrationsverkets bedömning av identiteten.

Som asylsökande får man ett kvitto på sin ansökan. Senare ersätts kvittot av ett så kallat LMA-kort. LMA står för lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. På LMA-kortet finns bl.a. foto, födelsedatum och signatur. Det liknar ett ID-kort i sin utformning men det är inget ID-kort utan intygar bara att personen är inskriven i Migrationsverkets mottagningssystem i det namn som står på kortet. LMA-kortet visar att innehavaren är asylsökande och har rätt att vara i Sverige under väntetiden.

3.5.2 Hälso- och sjukvård samt tandvård

Enligt 3 kap. 6 § 1 patientdatalagen (2008:355) ska, om uppgifterna finns tillgängliga, en patientjournal alltid innehålla uppgift om patientens identitet. Lagen omfattar även tandvård.

I 3 kap. Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2008:14) om informationshantering och journalföring i hälso- och sjukvården finns rutiner för journalföring. Av rutinerna följer en rad skyldigheter för vårdgivaren. Vårdgivaren ska bland annat säkerställa att patientjournalen kan utgöra ett underlag för uppföljning av vårdens resultat och kvalitet samt att det är möjligt att föra patientjournal även när en patients identitet inte kan fastställas eller en patient saknar svenskt personnummer.

En journal ska innehålla de uppgifter som behövs för att ge patienten en god och säker vård. Det är därför viktigt att vårdgivaren har fastställda, säkra rutiner för att kontrollera patienternas identitet. Det är av stor vikt att vårdgivaren undviker att förväxla patienterna och att vårdgivaren gör det svårt för någon att använda en falsk identitet för att få vård. När det gäller vård av barn måste vårdgivaren dessutom förvissa sig om att den vuxne är vårdnadshavaren, som är

den som enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken har skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter.

Av 4 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) följer att en vårdgivare inte får neka en patient omedelbar vård för att hans eller hennes identitet inte kan fastställas. Vårdgivaren måste ta fram rutiner så att patientjournal kan föras på ett säkert sätt även under sådana omständigheter. Detta gäller också för patienter som saknar svenskt personnummer.

För patienter som är asylsökande använder sig hälso- och sjukvården oftast av en beteckning som kallas reservnummer. Författningsreglering av hur reservnumret ska konstrueras finns inte. Reservnumrens konstruktion varierar därför mellan landstingen. Vanligt är att reservnumret består av de födelsedata som personen uppger (vilket inte behöver vara korrekt) och en bokstavs-/sifferkombination. Reservnumret kan också bestå av dagens datum följt av en bokstavs-/sifferkombination. Det finns också exempel på andra format som bara består av löpande nummer eller en särskild siffra eller bokstav som anger kön eller vilket landsting som tagit fram reservnumret.

En patient kan ha flera vårdkontakter med olika reservnummer varje gång.

3.5.3 Kommunal verksamhet

Enligt 4 kap. 4 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av bl.a. socialtjänstlagen (2001:453) ska en personakt innehålla namn, personnummer och andra kontaktuppgifter till den enskilde. En personakt för barn ska dessutom innehålla uppgifter om vårdnadshavare, förälder eller god man enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

Om den enskilde saknar svenskt personnummer, ska personakten i stället 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.

Ett barn utan personnummer eller samordningsnummer får ett tillfälligt s.k. person-id vilket vanligtvis brukar bestå i uppgivet födelsedatum + T eller TF följt av ett löpnummer. Kommunerna ansvarar själva för hur dessa tillfälliga person-id ska konstrueras och det finns inte något standardiserat sätt att konstruera tillfälliga person-id som alla kommuner tillämpar.

Om eller när barnet flyttar till en ny kommun alternativt om en ny placering blir aktuell är det inte säkert att barnet får behålla denna tillfälliga id-beteckning. Ett barn kan alltså ha olika person-id för olika insatser inom socialtjänsten. En annan komplikation är att flera barn kan få samma person-id.

3.5.4 Skolväsendet

Skolor och förskolor har inte något enhetligt sätt att hantera asylsökandes personuppgifter. Det förekommer olika varianter av identifikationsnummer vid bl.a. inskrivning och i betygsdatabaser. En elev utan person- eller samordningsnummer får vanligtvis, liksom hos kommunen, ett tillfälligt person-id som brukar bestå av uppgivet födelsedatum + TF följt av ett löpnummer. Det finns inga nationella riktlinjer om hur dessa nummer ska konstrueras. Numren följer inte alltid med vid byte av skola och det kan förekomma dubletter. Dessutom används denna typ av nummer både för elever med skyddad identitet och för elever utan ett svenskt personnummer.

Även vid insamling för statistik används ett tillfälligt person-id som brukar bestå av uppgivet födelsedatum + TF följt av ett löpnummer.

3.5.5 Statistiska Centralbyrån (SCB)

SCB får uppgifter om asylsökande från Migrationsverket aggregerat varje månad. Inga uppgifter på individnivå förekommer i dagsläget.

Uppgifterna begärs utlämnade till SCB med stöd av förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Enligt 6 § ska en statlig myndighet lämna de uppgifter som behövs för framställning av officiell statistik till statistikansvariga myndigheter. I SCB:s verksamhet för framställning av statistik gäller sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL.

Med ett samordningsnummer för asylsökande skulle det enligt SCB finnas bättre möjligheter att följa en person från det att personen anländer till Sverige tills den asylsökande får sitt beslut om uppehållstillstånd.

4 Risker med samordningsnummer

Ostyrkta samordningsnummer

Migrationsverket är en av de myndigheter som har möjlighet att rekvirera samordningsnummer till personer vars identitet inte är styrkt. Samordningsnummer baserade på ostyrkt identitet är en förhållandevis svag konstruktion som kan vara lättare att missbruka vid identitetsrelaterad brottslighet än personnummer eller samordningsnummer baserade på styrkt identitet. Det är vanligt att asylsökande inte kan styrka sin identitet, något som talar för att många av de samordningsnummer som kommer att tilldelas asylsökande kommer att vara ostyrkta. För att förebygga missbruk krävs att de myndigheter som använder samordningsnummer kontrollerar om samordningsnumret i fråga är styrkt eller inte innan det läggs till grund för vidare åtgärder. De berörda myndigheterna behöver också se över sina system och rutiner med anledning av att användningen av samordningsnummer ökar. Kunskap behöver spridas om skillnaden mellan styrkta och ostyrkta samordningsnummer samt vad informationen som aviseras om samordningsnummer innebär. I avsnitt 5.8 och 5.9 lämnas förslag som syftar till att ge myndigheterna mer information om samordningsnumren.

ID-relaterad brottslighet

Det pågår en rad utredningar och insatser för att kartlägga och synliggöra den id-relaterade brottsligheten så att myndigheterna på ett effektivt sätt ska kunna föregripa och motverka den. Det finns ett utvecklat samarbete mellan Polisen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. År 2015 tillsattes en kommitté för att utreda organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (Dir. 2015:96). Missbruk av samordningsnummer och följer av det kan komma att omfattas av kommitténs arbete.

Skatteverket

År 2015 tillsattes en nationell samordnare inom Skatteverket i syfte att göra det möjligt att vidta verksamhetsövergripande åtgärder inom Skatteverkets ansvarsområden mot identitetsrelaterad brottslighet.

Skatteverket har uppmärksammat försök att få samordningsnummer på falska grunder. Det finns ännu inte någon överblick över problemets omfattning och inte heller en klar bild av vad samordningsnumren används till. Under 2016 kommer Skatteverket att genomföra en kartläggning av om samordningsnummer för beskattningsändamål används för angrepp mot Skatteverkets utbetalningssystem. Syftet är att kartlägga om samordningsnummer för beskattningsändamål missbrukas av verkliga eller fiktiva personer och att stärka och utveckla arbetssätt och metoder för att förhindra detta. En delrapport ska redovisas i juni 2016 och hela arbetet ska rapporteras i slutet av december 2016.

Slutsats

Samordningsnummer är en fungerande identifieringskod som efter införseln år 2000 blivit alltmer vedertagen i samhället. Systemet med samordningsnummer fungerar dock inte felfritt och samordningsnummer kan missbrukas. Utökad användning av samordningsnummer kommer därför att kräva att myndigheter och instanser som kommer i kontakt med numren tar till sig den information som följer med numren och lär sig skilja mellan styrkta och ostyrkta samordningsnummer.

I Skatteverkets promemoria Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn från den 18 augusti 2014 gjordes en granskning av reglerna för samordningsnummer utifrån risken för missbruk. Skatteverket föreslog då flera författningsändringar för att strama upp regelverket kring samordningsnummer och förbättra registerkvalitén. Skatteverket anser fortfarande att dessa regelförändringar är angelägna och föreslår därför på nytt att samordningsnummer som inte längre är aktiva ska kunna markeras samt att myndigheter ska få kännedom om samordningsnumrens tilldelningsår (se avsnitt 5.8 och 5.9).

5 Överväganden och förslag

5.1 Migrationsverket får rekquirera och Skatteverket tilldela samordningsnummer till alla asylsökande

Förslag: Samordningsnummer ska få tilldelas en asylsökande person på begäran av Migrationsverket även om Migrationsverket inte behöver numret i sin verksamhet. Samordningsnummer ska också få tilldelas asylsökande även om det råder osäkerhet om personens identitet.

Skälen för förslaget: Migrationsverket är den myndighet som först kommer i kontakt med asylsökande och hämtar in deras personuppgifter. Det är därför lämpligt att Migrationsverket får i uppgift att rekquirera samordningsnummer till samtliga asylsökande. Samtidigt krävs enligt gällande rätt att den som rekquirerar samordningsnummer har behov av samordningsnummer i sin verksamhet. Migrationsverket anser sig inte ha behov av samordningsnummer till alla asylsökande i sin verksamhet. Behovet av samordningsnummer uppkommer i stället i ett senare skede, i kontakt med andra myndigheter eller för den enskilde som på olika sätt ska etablera sig i Sverige. För att samtliga asylsökande ska kunna få samordningsnummer föreslås därför att samordningsnummer ska få tilldelas en asylsökande person på begäran av Migrationsverket även om behovet av numret inte finns i Migrationsverkets verksamhet.

I vissa fall får samordningsnummer tilldelas trots att det råder osäkerhet om personens identitet. Även enligt denna regel gäller i dag att samordningsnumret ska användas i Migrationsverkets behandling av personuppgifter. Som en följd av att det nu föreslås att Migrationsverket ska kunna rekquirera samordningsnummer för asylsökande utan att de behövs i Migrationsverkets verksamhet, föreslås också att kravet på att numret behövs i myndighetens verksamhet slopas även när det gäller samordningsnummer till asylsökande med ostyrkt identitet.

Förslaget

Förslaget innebär ändringar i 5 § 1 st. och 5 a § FOF.

5.2 Rätt att begära in handlingar som legat till grund för identifieringen

Bedömning: Det saknas skäl för att undanta Migrationsverket från bestämmelsen i 6 § andra stycket FOF om att Skatteverket vid tilldelning av samordningsnummer får begära att de handlingar som legat till grund för identifieringen ges in till verket.

Skäl för bedömningen: Skatteverket har övervägt att undanta Migrationsverket från bestämmelsen i 6 § andra stycket FOF om att Skatteverket vid tilldelning av samordningsnummer får begära att de handlingar som legat till grund för identifieringen ges in till verket.

Ett skäl till att Skatteverket får begära in handlingar som legat till grund för identifiering är för att upprätthålla förtroendet för systemet med samordningsnummer. Det är viktigt att identitetskontrollen håller en hög kvalitet och är enhetlig mellan myndigheterna. För att Skatteverket ska kunna kontrollera att identitetskontrollen har genomförts på det sätt som verket har föreskrivit måste verket kunna få in de handlingar som har legat till grund för den begärande myndighetens identitetskontroll.

Om uppgifterna i begäran är ofullständiga och handlingar efter begäran från Skatteverket inte kommer in, måste verket kunna vägra att tilldela en person ett samordningsnummer om det framgår av myndighetens begäran om samordningsnummer att identiteten, i de fall det krävs, inte kan anses fastställd. Ovanstående framgår av SOU 2008:60 s. 161.

I Migrationsverkets fall krävs det inte att identiteten är fastställd för att samordningsnummer ska kunna tilldelas. Underlaget fyller däremot en funktion för att Skatteverket ska kunna kontrollera stavning av namn, födelsedatum, medborgarskap och kön. Skatteverket gör inte någon överprövning av identifieringen utan kontrollerar att uppgifterna är korrekt registrerade och kontaktar rekvirerande myndighet vid tveksamheter. Det är vanligt att det begärs rättelser i folkbokföringen i senare skede och det är svårt att bedöma om rättelse ska ske om Skatteverket inte fått ta del av handlingarna från början.

I bestämmelsen finns i dag ett undantag när samordningsnummer ska tilldelas en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Det gäller bl.a. personer i främmande staters beskickningar vars identitet registreras av Regeringskansliet. Det har inte ansetts lämpligt att Regeringskansliet ska omfattas av bestämmelsen om att Skatteverket ska kunna begära in handlingar som legat till grund för identifieringen.

Handlingarna kommer enligt förslaget att scannas och skickas elektroniskt från Migrationsverket till Skatteverket (se avsnitt 5.3). De kommer att omfattas av samma typ av stark sekretess med omvänt skaderekvisit som gäller hos Migrationsverket (se avsnitt 5.5).

Enligt Skatteverkets mening har det inte framkommit skäl som föranleder att Migrationsverket också ska undantas från bestämmelsen i 6 § andra stycket FOF om att Skatteverket vid tilldelning av samordningsnummer får begära att de handlingar som legat till grund för identifieringen ges in till verket.

5.3 Elektronisk överföring av uppgifter mellan Migrationsverket och Skatteverket

Förslag: Det föreslås att Migrationsverket ska ansluta sig till Skatteverkets e-tjänst för snabbaste möjliga hantering av rekvisition och tilldelning av samordningsnummer. Skatteverket ska bygga en systemanpassning som gör en automatisk sökning av tidigare tilldelade person- och samordningsnummer.

Skälen för förslaget: Skatteverket har en e-tjänst för rekvisering av samordningsnummer. För snabbaste möjliga hantering av det stora antalet samordningsnummer som kommer att behöva rekvireras föreslås att Migrationsverket ska ansluta sig till e-tjänsten. Vid användning av Skatteverkets e-tjänst för att rekvirera samordningsnummer skickas uppgift om tilldelat samordningsnummer elektroniskt till den rekvirerande myndigheten.

Skatteverket behöver i samband med genomförandet av förslagen verkställa de utbyggnader och justeringar av systemet som behövs för att uppnå största möjliga effektivitet i hanteringen. En sådan utbyggnad är en automatisk sökning av tidigare tilldelade person- och samordningsnummer.

När en person ska tilldelas ett person- eller samordningsnummer ska handläggaren i dag först söka i registret för att kontrollera att personen inte redan har tilldelats ett nummer. Detta görs genom flera olika sökningar och det är viktigt att handläggaren utnyttjar de möjligheter som finns i sökrutinerna för

kontrollen. Då ökar chanserna att få träff i registret och man kan undvika att ytterligare ett personnummer eller samordningsnummer fastställs för en person.

Exempel på sökningar som bör göras:

- För- och efternamn
- Vända på för- och efternamn
- Variera stavningen av namnen
- Födelseid
- Vända på födelseår, -dag och -månad

Detta arbete är mycket tidsödande och det finns risk för att handläggaren skriver in fel uppgifter. För att underlätta bör en automatisk sökfunktion, som utför de beskrivna sökningarna, tas fram så att sökresultatet presenteras för handläggaren. Då slipper handläggaren utföra sökningarna manuellt och kan vinna både i tid och i kvalitet.

Systemutbyggnaden är extra angelägen eftersom Skatteverket kommer att behöva nyanställa många handläggare utan tidigare erfarenhet av denna typ av sökningar.

5.4 Sekretessbrytande bestämmelse

Förslag: En sekretessbrytande bestämmelse ska införas i anslutning till 37 kap. 1 § OSL.

Skälen för förslaget: Som beskrivits i avsnitt 3.4 är sekretessen för asylsökandes personuppgifter i Migrationsverkets verksamhet reglerad i 37 kap. 1 § OSL. När ett samordningsnummer rekvideras behöver den rekviderande myndigheten lämna över personuppgifter till Skatteverket om den individ som ska få samordningsnummer. För att Migrationsverket ska få lämna över dessa uppgifter till Skatteverket behövs en bestämmelse som bryter sekretessen. Därför föreslås en sådan sekretessbrytande bestämmelse.

Förslaget

Förslagen innebär att en ny paragraf – 1 a § – införs i 37 kap. OSL.

5.5 Sekretess i ärende om tilldelning av samordningsnummer

Förslag: En bestämmelse om sekretess i ärende om tilldelning av samordningsnummer hos Skatteverket ska införas i 22 kap. 7 § OSL för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som lämnas av Migrationsverket. I dessa ärenden ska gälla sekretess med omvänt skaderekvisit. För uppgift om namn, födelseid, kön och huruvida personens identitet är styrkt ska dock gälla sekretess med ett kvalificerat rakt skaderekvisit, på samma sätt som i 22 kap. 1 § första stycket OSL.

Skälen för förslaget: Som beskrivits i avsnitt 3.4 finns det olika sekretessbestämmelser för uppgifter hos Migrationsverket och uppgifter inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Asylsökandes personuppgifter har ett starkare sekretesskydd i Migrationsverkets verksamhet än i folkbokföringsverksamheten hos Skatteverket.

Hos Migrationsverket är utgångspunkten enligt 37 kap. 1 § första stycket OSL att uppgifterna är sekretessbelagda. De kan endast lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider

men. Frågan har tidigare behandlats i prop. 2008/09:111 s. 37 ff. inför införandet av bestämmelser om att samordningsnummer skulle kunna tilldelas asylsökande personer. Migrationsverket anförde då att folkbokföringssekretessen hos Skatteverket inte var tillräcklig för att säkerställa de asylsökandes behov av skydd för uppgifter om sina personliga förhållanden.

Regeringen ansåg då att det inte behövde införas några särskilda sekretessbestämmelser utöver folkbokföringssekretessen för att skydda uppgifter om personer som tilldelats samordningsnummer. Det konstaterades att det är förhållandevis få uppgifter som måste registreras i folkbokföringsdatabasen för att Skatteverket ska kunna tilldela en enskild person ett samordningsnummer. Vidare anfördes att i de fall Skatteverket får kännedom om omständigheter som gör att det finns skäl att införa en sekretessmarkering, saknas det rättsliga hinder för myndigheten att införa sekretessmarkering för personer som förekommer i folkbokföringsdatabasen utan att vara eller ha varit folkbokförda.

De uppgifter som behöver ges in till Skatteverket för tilldelning av samordningsnummer är namn, kön, födelseår, födelseort, adress i Sverige och medborgarskap. Ju fler av dessa uppgifter som kommer in till folkbokföringsverksamheten desto högre kvalitet håller samordningsnumret i fråga. Skatteverket strävar därför efter att underlaget till samordningsnumren ska vara så komplett som möjligt och även att identiteten ska vara styrkt. Dessutom strävar Skatteverket efter att handlingarna som ligger till grund för identifieringen ska lämnas in (se vidare avsnitt 5.2).

Med färre uppgifter som underlag ökar riskerna för fortsatt sammanblandning av individer. Migrationsverket har i detta ärende vidhållit att uppgifter som lämnas till Skatteverket bör behålla samma sekretess som hos Migrationsverket. Som ett alternativ har Migrationsverket i samråd lyft att det skulle kunna räcka att enbart lämna över uppgift om namn, kön och födelseår. Skatteverket anser dock att en sådan lösning skulle vara otillräcklig eftersom det är för lite information för att kunna hålla en rimlig standard på samordningsnumren.

För att syftet med samordningsnummer ska uppnås måste de också kunna aviseras till andra myndigheter. Aviseringen i dag till myndigheter via Navet visar samordningsnumret (ur vilket man kan utläsa födelseår) samt tillgängliga uppgifter om namn, kön, födelseort, medborgarskap, adress i Sverige samt om identiteten är styrkt. När det gäller asylsökande anser Skatteverket inte att uppgift om asylsökandes födelseort, medborgarskap och adress i Sverige bör aviseras.

När det gäller adressen kan Migrationsverket som beskrivits i prop. 2008/09:111 s. 39 ange verkets centrala adress i Norrköping som adress för en asylsökande. Uppgift om bostadsadress kommer då inte att aviseras i Navet. I SPAR aviseras enbart styrkta samordningsnummer och utan uppgift om bostadsadress i Sverige blir informationen så knapphändig att den inte kan anses innebära någon risk för men för den enskilde.

Skatteverket kan vidare utan rättsliga hinder välja att till Navet föra över enbart de uppgifter som bedöms kunna aviseras utan att äventyra de asylsökandes behov av skydd för uppgifter om sina personliga förhållanden: namn, födelsedatum, kön och huruvida personens identitet är styrkt eller inte. När det gäller övriga uppgifter som kommer in till Skatteverket i ärenden om samordningsnummer till asylsökande kommer dessa inte att aviseras till andra myndigheter men de kommer att hanteras i folkbokföringsverksamheten och vissa uppgifter kommer att registreras i folkbokföringsdatabasen. Sådana uppgifter kan kräva ett starkare skydd än de ovan nämnda. Ett exempel på sådana uppgifter är uppgifter i handlingar som legat till grund för identifieringen. Dessa

kommer enligt förslaget omfattas av starkare sekretess med omvänt skaderekvisit. Även uppgift om medborgarskap och födelseort kommer att ligga kvar i folkbokföringsdatabasens ärendedel och skyddas av den starkare sekretessen med omvänt skaderekvisit.

Vid en begäran om att få ut uppgifter från folkbokföringsverksamheten ska en prövning göras i varje enskilt fall och ställning tas till om skaderekvisitet i aktuell sekretessbestämmelse är uppfyllt. Sannolikheten är stor för att även de uppgifter som omfattas av kvalificerat rakt skaderekvisit inte lämnas ut, se avsnitt 3.4 och förarbetena till 21 kap. 5 § OSL.

Sammanfattningsvis anser Skatteverket att för att uppnå syftet med att tilldela asylsökande samordningsnummer ska följande uppgifter kunna aviseras i Navet till andra myndigheter: namn, födelsedatum, kön och huruvida personens identitet är styrkt eller inte. Skatteverket bedömer att dessa uppgifter bör kunna aviseras utan att de riskerar de asylsökandes behov av skydd för uppgifter om sina personliga förhållanden. Övriga uppgifter som lämnas från Migrationsverket till Skatteverket i ärende om tilldelning av samordningsnummer ska skyddas av en starkare sekretess med omvänt skaderekvisit så som redan gäller hos Migrationsverket.

Förslaget

Förslaget innebär att en ny paragraf – 7 § – införs i 22 kap. OSL.

5.6 Närliggande födelsedatum

Förslag: Om numren för ett datum inte räcker till ska en närliggande dag i månaden kunna användas för att konstruera samordningsnumret.

Skälen för förslaget: Antalet samordningsnummer kommer att öka kraftigt i en situation när samtliga asylsökande i Sverige tilldelas samordningsnummer. Det finns en risk för att numren kan ta slut när det gäller vissa datum. Detta har inträffat när det gäller personnummer. För personnummer finns en bestämmelse som säger att en närliggande dag i månaden får användas om födelsenumren för den riktiga födelsedagen inte räcker till. Skatteverket föreslår att motsvarande regel införs för samordningsnummer.

När det gäller samordningsnummer utgår man inte från födelsenummer eftersom siffran för dag adderas med 60 (se avsnitt 3.2.1). De siffror från 61 till 91 som används riskerar dock på samma sätt som för personnummer att ta slut. Därför behövs en bestämmelse om att en närliggande dag i månaden får användas för att konstruera samordningsnumret.

Förslaget

Förslaget innebär ett nytt tredje stycke i 18 a § FOL. Det gamla tredje stycket blir ett fjärde stycke.

5.7 Samordningsnummer på LMA-korten

Förslag: De asylsökandes samordningsnummer ska uppges på LMA-korten.

Skälen för förslaget: För att samordningsnumren ska få önskad genomslagskraft anser Skatteverket att de ska uppges på de asylsökandes LMA-kort (för mer information om LMA-kort, se avsnitt 3.5.1).

Avsikten med att införa samordningsnummer för asylsökande är att det ska finnas ett individuellt nummer som ska kunna användas för registrering av myndigheter i olika sammanhang. För att samordningsnumret ska finnas lätt tillgängligt vid alla sådana sammanhang ska det uppges på den asylsökandes LMA-kort.

5.8 Samordningsnummer som inte längre är aktivt

Förslag: Folkbokföringsdatabasen ska få innehålla uppgifter om att ett samordningsnummer inte längre är aktivt. De samordningsnummer som inte längre är aktiva ska markeras i Navet. Samordningsnummer som inte längre är aktiva ska gallras från SPAR.

Skälen för förslagen: Skatteverket eller de myndigheter som använder sig av samordningsnummer i sin verksamhet får ibland kännedom om händelser som innebär att ett samordningsnummer inte längre bör kunna användas. I dag kan Skatteverket eller någon annan myndighet ha denna kunskap om ett samordningsnummer utan att det noteras någonstans. Om uppgiften i stället registreras i folkbokföringsdatabasen och aviseras via Navet skulle myndigheterna vid en kontroll mot uppgifterna i Navet, få kännedom om att numret inte längre bör användas eller i vart fall kontrolleras extra noga innan det används. En sådan registrering bedöms minska risken för missbruk av samordningsnummer.

Upplysningen i Navet kan utformas som en markering om att samordningsnumret är inaktivt och ge en signal åt den som ska använda numret att vara vaksam och kontrollera noga. Skatteverkets uppfattning är att en markering om att ett samordningsnummer inte längre är aktivt i folkbokföringsdatabasen skulle medföra en tydligare och mer korrekt användning av samordningsnumren. Den kunskap om numret som registreras begränsar möjligheten till fusk och missbruk av ett samordningsnummer som inte längre bör kunna användas.

Markeringen ska bara innebära en upplysning till den som ska använda numret att kontrollen av om numret används korrekt behöver vara extra noggrann. Det är inte fråga om att annullera samordningsnumret utan numret finns fortfarande kvar och kan användas vid alla myndighetskontakter där det behövs, inom vård och kommuner, för att betala skatt etc.

För att ett samordningsnummer ska markeras som inte längre aktivt ska omständigheter ha förändrats så att förutsättningarna för att ha samordningsnummer inte längre gäller. Ett exempel på en händelse som i detta sammanhang har aktualiserats är att den asylsökande har fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som har vunnit laga kraft. För att Skatteverket ska få kännedom om sådana beslut behövs utökad underrättelseskyldighet från Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. De asylsökande som får beslut om uppehållstillstånd ska folkbokföras och samordningsnumret kopplas då ihop med personnumret. Därför behövs ingen särskild markering om att samordningsnumret inte längre är aktivt då.

En annan händelse som bör medföra markering av samordningsnumret som inte längre aktivt är dödsfall som styrks med ett dödsbevis.

Ytterligare exempel på när Skatteverket ska få markera ett samordningsnummer som inte längre aktivt är det år då den person som har tilldelats numret fyller 105 år. Sannolikheten att ett samordningsnummer som tilldelats en person i den åldern fyller en funktion i samhället är liten. Det kan

gälla personer som har fått samordningsnummer men inte längre har någon koppling till Sverige och vill begränsa möjligheten till missbruk av samordningsnumret och då själv anmäler numret som ej aktivt.

För att ett system med markering av samordningsnummer som inte längre är aktiva ska fungera är det också viktigt att det finns en teknisk möjlighet och en väl fungerande rutin för att ta bort en markering som visar att ett samordningsnummer inte längre är aktivt. När det gäller asylsökande kan samordningsnumret återaktiveras vid en ny asylansökan. Det kan också inträffa att samordningsnumret felaktigt har fått en markering om att det inte längre är aktivt.

En nödvändig förutsättning för detta förslag är att Skatteverket får behandla uppgifter om att ett samordningsnummer inte längre är aktivt i folkbokföringsdatabasen. Ett tillägg om att uppgift om att ett samordningsnummer inte längre är aktivt får behandlas behövs därför i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

För att förbättra registerkvaliteten och även begränsa missbruket av samordningsnummer är det rimligt att ett samordningsnummer i samband med att det får en markering som inte längre aktivt i folkbokföringsdatabasen också gallras från SPAR. Samordningsnummer som inte fyller någon funktion i samhället tas då bort ur SPAR och uppgifterna som finns kvar i registret blir mer tillförlitliga. Gallringen ska ske när uppgifterna i SPAR inte längre är nödvändiga för ändamålen med behandlingen, dock senast tre år efter det att samordningsnumret markerats som inte längre aktivt i SPAR.

Förslagen

Förslagen föranleder ändringar i 13 § begravningsförordningen (1990:1147), 16 § förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret, 2 kap. 3 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, 4 § förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och i 7 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97).

5.9 Uppgift om tilldelningsår

Förslag: Skatteverket ska upplysa om samordningsnumrets tilldelningsår i Navet.

Skälen för förslaget: En lösning på problemet med missbruk av samordningsnummer är att förse de myndigheter som rekviderar och använder sig av samordningsnummer med mer information om numret. Med hjälp av information om tilldelningsår kan myndigheten själv beräkna hur gammalt numret är och bedöma om en extra noggrann kontroll bör göras innan numret används i verksamheten.

Skatteverket anser att det är av värde för de rekviderande myndigheterna att få upplysning om vilket år ett samordningsnummer tilldelades. Upplysningen kan minska risken för att ett samordningsnummer används av någon som inte är den han eller hon utger sig för att vara. Visserligen behöver uppgift om tidpunkt för registrerade förhållanden inte vara särskilt reglerad i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet men mot bakgrund av den betydelse som uppgiften har skapar lagreglering en ökad tydlighet.

Förslaget

Förslaget medför en ändring i 2 kap. 3 § tredje stycket lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

5.10 Ikraftträdandebestämmelser

Förslag: De nya bestämmelserna träder i kraft den 1 juli 2017.

Skälen för förslaget: Tilldelning av samordningsnummer till alla asylsökande i Sverige är en brådskande angelägenhet. För att förslagen ska fungera i praktiken är det samtidigt viktigt att det finns tid att förbereda förändringarna. Både Migrationsverket och Skatteverket behöver bygga ut sina IT-system och hitta lösningar till nya frågeställningar.

För att berörda instanser ska hinna yttra sig, författningsändringarna granskas och nödvändig IT-utveckling vidtas bedöms den 1 juli 2017 vara en lämplig tidpunkt för ikraftträdandet.

6 Konsekvensanalys

De konsekvenser som väntas av förslagen kan delas in i offentligfinansiella effekter, konsekvenser för enskilda och företag samt därefter konsekvenser för Skatteverket och vissa övriga berörda myndigheter.

6.1 Offentligfinansiella effekter

De föreslagna reglerna innebär kostnader för Migrationsverket som kommer att ha rätt att begära samordningsnummer för asylsökande och för Skatteverket som är den myndighet som ska tilldela samordningsnummer. För övriga berörda myndigheter och företag kan förslaget innebära kostnader i de fall en myndighets eller företags administrativa system behöver utvecklas för att kunna bearbeta samordningsnummer.

Förslaget kan trots dessa eventuella utvecklingskostnader antas innebära stora positiva effekter för de myndigheter som kommer i kontakt med asylsökande, t.ex. för skolor, sjukhus, offentliga vård- och mödravårdscentraler, offentlig tandvård, och kommunernas socialtjänst. Samordningsnumren möjliggör ett system för bättre kvalitet i myndigheternas register.

Samhällsekonomiska vinster väntas följa av effektivare samverkan mellan berörda myndigheter som leder till besparingar i form av kortare arbetstid för respektive ärende t.ex. när det gäller anvisningar och återsökning av statliga ersättningar.

Införande av samordningsnummer till asylsökande förväntas leda till bättre kvalitet på vårdinsatser och minskade vårdskador genom att man kan följa patienter bättre i vården samt på sikt till lägre ohälsotal för gruppen totalt, inklusive ett antal liv som räddas. Motsvarande effekter kan förväntas för socialtjänsten och skolan.

Det är i nuläget inte möjligt att närmare beräkna de samhällsekonomiska vinsterna på sikt, men det råder enighet mellan Skatteverket och de andra myndigheterna som varit med i samrådet att vinsterna kan antas bli stora.

6.2 Konsekvenser för enskilda och företag

Skälen för förslaget är bl.a. att förbättra patient- och rättssäkerheten för asylsökande, möjliggöra uppföljning och kvalitetsutveckling av insatser för ensamkommande barn samt forskning (registerstudier). Det är Skatteverkets förhoppning att förslaget kommer att uppfylla dessa syften och därigenom medföra positiva konsekvenser för de enskilda asylsökande. Patienter kommer lättare att kunna ges adekvat vård och ensamkommande barn kommer lättare att kunna följas så att rätt utbildning och andra insatser kan tillhandahållas.

Förslaget kan också medföra positiva konsekvenser för enskilda asylsökande som får bättre möjligheter att ta del av och komma in i det svenska samhället. De får en identifieringskod som är uppbyggd för att passa in i svenska system. Asylsökande som har styrkt sin identitet kommer lättare att kunna komma in i arbete, och förhoppningsvis använda banktjänster och tjänster för telefoni och internet.

För enskilda s.k. papperslösa kan förslaget medföra negativa konsekvenser. Samordningsnumren förtydligar enskildas status som asylsökande och bekräftar rätten att uppehålla sig i Sverige. På samma sätt kan ett samordningsnummer markerat som ej aktivt visa på motsatsen. Samtidigt ska ej aktiva samordningsnummer kunna användas inom vård och omsorg precis som tidigare. Markeringen om att samordningsnumret inte är aktivt är bara en upplysning.

De företag som berörs av förslaget är av varierande storlek och företagsform – både enmansföretag, t.ex. en privattandläkare och stora vård- och skolkoncerner omfattas. Förslaget kan antas innebära positiva effekter för dessa företag som kommer i kontakt med asylsökande när det gäller fristående skolor, utbildningsföretag, privat vård och tandvård samt privata apotek (för apotek, se vidare avsnitt 6.5.1).

Förslaget i sig innebär inga administrativa kostnader för de berörda företagen. De måste redan i dag dokumentera (journalföra) t.ex. vårdinsatser till asylsökande och registrera skolresultat etc. De föreslagna reglerna förväntas snarare underlätta denna administration.

De berörda företag som inte redan i dag har rutiner och tekniska lösningar (systemstöd) för att t.ex. journalföra eller på annat sätt behandla uppgifter om en person utifrån samordningsnummer kommer att få kostnader för systemutveckling om de väljer att använda samordningsnummer vid registrering. Kostnaderna för sådan systemutveckling varierar mellan företag och myndigheter och är omöjliga för Skatteverket att uppskatta. Dessa kostnader torde dock sällan vara en direkt konsekvens av de nu aktuella författningsändringarna eftersom samordningsnummer i sig inte är något nytt.

6.3 Konsekvenser för Skatteverket

Handläggningstiden för samordningsnummer hos Skatteverket i dag är ungefär en vecka. I en kommande uppstartsfas när många samordningsnummer till asylsökande ska tilldelas samtidigt kommer handläggningstiderna att öka men det är Skatteverkets förhoppning och ambition att handläggningstiden i normalläget inte ska vara längre än nu.

De beräkningar som gjorts för att uppskatta Skatteverkets kostnader för att genomföra förslagen baseras på ambitionen att så snart som möjligt nå tillbaka till dagens handläggningstider.

6.3.1 Kostnader för tilldelning av fler samordningsnummer

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 2017. Förslaget innebär att Migrationsverket från och med detta datum kan begära att samordningsnummer tilldelas samtliga personer som är registrerade som asylsökande. Det är svårt att beräkna handläggningstiderna för asylärenden och det råder stor osäkerhet om hur dessa kommer att ändras under de närmsta åren.

Skatteverket har i mitten av april 2016 fått uppgift från Migrationsverket om att det vid reglernas ikraftträdande uppskattas att det kommer att finnas omkring 40 000 personer i Sverige som ännu inte fått sin ansökan om asyl prövad och för vilka det kan vara aktuellt för Migrationsverket att ansöka om samordningsnummer. Till detta kommer knappt 30 000 personer, som beräknas ha fått avslag på sin asylansökan och sedan överklagat. Eftersom handläggningstiderna vid migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen förväntas öka kraftigt kan det bli aktuellt för Migrationsverket att rekvirera samordningsnummer även för denna grupp. Totalt kan därför ca 70 000 personer antas vara aktuella för tilldelning av samordningsnummer redan vid ikraftträdandet.

Migrationsverket arbetar utifrån tre olika scenarier – A, B och C. Skatteverket har tillämpat alternativ B, vilket ligger i mitten och motsvarar det antal personer som Migrationsverket själva använder för planering. Alternativ A motsvarar ca 55 000 personer och alternativ C ca 125 000 personer.

Skatteverket bedömer att det skulle krävas minst sju årsarbetskrafter för att tilldela 70 000 asylsökande samordningsnummer. Skatteverket beräknar kostnaderna för en årsarbetskraft till 500 000 kronor, vilket innebär att förslaget i denna del skulle medföra personalkostnader om 3,5 miljoner kronor. Tilläggas kan att tilldelningen av samordningsnummer sannolikt kommer att behöva ske förhållandevis snabbt. Det är därför mer realistiskt att anta att Skatteverket kommer att behöva anställa fler personer under en kortare tid för att snabbt tilldela de asylsökande som redan finns i landet samordningsnummer.

Under år 2017 beräknar Migrationsverket att Sverige kommer att ta emot 75 000 asylsökande. Därefter saknas prognoser men Skatteverket bedömer baserat på prognosen för år 2017 att tilldelning av samordningsnummer i framtiden kan beräknas kräva att ytterligare åtta personer varaktigt anställs till en årlig kostnad om fyra miljoner kronor. För det fall de nu föreslagna reglerna endast skulle gälla för personer som ansöker om asyl efter ikraftträdandet gäller nyss nämnda antal årsarbetskrafter och kostnader för förslaget som helhet.

Ovanstående beräkningar förutsätter att ansökan sker elektroniskt. Om ansökan görs via brev tillkommer kostnader för manuell diarieföring och arkivering hos Skatteverket, vilket annars sker automatiskt vid ansökan via det elektroniska systemet.

6.3.2 Kostnader för Skatteverkets systemutveckling

Förslaget med sekretess i ärendet (5.4) kommer att kräva systemutveckling. Det beror på att särskilda anpassningar måste göras eftersom vissa uppgifter som kommer in från Migrationsverket i ärenden om tilldelning av samordningsnummer behöver behandlas på ett annat sätt än alla andra uppgifter som kommer in till folkbokföringsverksamheten. För personer med samordningsnummer redovisas i Navet idag samordningsnumret, namn, medborgarskap och födelseort samt om dessa uppgifter är styrkta. Uppgifterna om medborgarskap och födelseort ska enligt förslaget omfattas av en bestämmelse om starkare sekretess och därför inte aviseras i Navet. Därför behövs det en ombyggnation som hindrar att uppgifter om medborgarskap och födelseort som kommer in från Migrationsverket i ärende om tilldelning av samordningsnummer aviseras i Navet. Systemutvecklingen i denna del beräknas kosta mellan 600 000 och 750 000 kr.

I avsnitt 5.2 beskrivs en utbyggnad av Skatteverkets system för sökning i referensregistret för att möjliggöra automatiska sökningar av tidigare tilldelade person- och samordningsnummer. Kostnaderna för denna utveckling kan beräknas till 1 000 000 kronor.

Förslaget till ändring av 18 a § FOL innebär att om det för en viss födelsetid inte finns fler individnummer att tilldela, får födelsedagen i stället anges med en närliggande dag i månaden. Det handläggningsstöd som Skatteverket använder för tilldelning av samordningsnummer är i dagsläget inte anpassat för att ange en närliggande dag. Kostnaderna för denna systemutveckling beräknas uppgå till mellan 500 000 och 700 000 kronor.

Det tillkommer även kostnader för systemutveckling med anledning av förslagen om att markera samordningsnummer som inte längre är aktiva och att upplysa om tilldelningsår. Dessa båda förslag beräknas sammanlagt kosta 4 000 000 – 6 000 000 kr att genomföra. Samtidigt kan de komma att innebära ekonomisk vinning eftersom samordningsnumren blir svårare att missbruka och registerkvaliteten förbättras.

6.4 Konsekvenser för Migrationsverket

Förslaget medför stora konsekvenser för Migrationsverket, främst ifråga om kostnader för systemutveckling samt behov av mer personal.

6.4.1 Kostnader för Migrationsverkets systemutveckling

Migrationsverkets centrala utlänningsdatabas kommer att behöva utvecklas för att hantera samordningsnummer. Även andra system kommer att påverkas. För att undvika papperskommunikation kommer verket att behöva utveckla en funktion för digital rekvisering av samordningsnummer som stödjer den av Skatteverket utvecklade e-tjänsten. Eventuellt behöver det även utvecklas en länk och kommunikation till företag som tillverkar LMA-korten. Migrationsverket kommer att behöva utveckla och uppdatera standards. Det är bl.a. fråga om standards för verkets initialprocess men även standards för hantering av id-underlag som ligger till grund för samordningsnummer m.m. Migrationsverket behöver även utveckla informationen på LMA-korten inklusive processen med förnyande av LMA-kort med successivt utbyte mot LMA-kort med samordningsnummer. Slutligen kommer den utökade underrättelseskylldigheten vid ej aktiva samordningsnummer sannolikt att innebära ytterligare kostnader.

För närvarande beräknar Migrationsverket att den totala kostnaden för systemutveckling uppgår till ca 5 000 000 kr.

6.4.2 Kostnader för rekvisering av samordningsnummer

Utöver kostnaderna för systemutveckling är det bl.a. fråga om kostnader för rekvisering av samordningsnummer åt asylsökande som ansökt om asyl före den 1 juli 2017. Kostnaden är beroende av ett flertal olika faktorer, bl.a. vilken manuell kontroll som måste göras för att undvika att samordningsnummer inte rekviseras för fel person etc.

Det uppskattas att kostnaden uppgår till knappt fem årsarbetskrafter beräknat på 70 000 asylsökande. Det är emellertid sannolikt att denna kostnad kan komma att reduceras eftersom asylsökande som redan befinner sig i Sverige inte behöver få sina gamla LMA-kort utbyta mot nya med angivande av samordningsnummer per den 1 juli 2017. Istället byts LMA-korten ut löpande vid den tidpunkt då giltighetstiden går ut och de nya LMA-korten hanteras då enligt den nya ordningen med angivande av samordningsnummer.

Även denna hantering beräknas dock ställa krav på ökade insatser och behov av resurser. Vad gäller kostnader för löpande rekvisering av samordningsnummer åt nya asylsökande efter den 1 juli 2017 uppskattas att kostnaden motsvarar 1,5 årsarbetskraft beräknat på en prognos om 75 000 asylsökande per år.

6.5 Konsekvenser för hälso- och sjukvården samt tandvården

Vuxna som söker asyl i Sverige har rätt till bl.a. omedelbar (akut) vård och vård som inte kan anstå. Det är den behandlande läkaren, tandläkaren eller annan ansvarig vårdpersonal som bedömer om personen har behov av vård och om vården inte kan anstå. Vuxna asylsökande har även rätt till omedelbar (akut) tandvård och tandvård som inte kan anstå. Asylsökande barn har rätt till samma vård som alla andra barn som bor i Sverige. Vården är kostnadsfri och omfattar även tandvård. Migrationsverket betalar ut ersättning till landstingen för utgifter för sjukvård och tandvård för asylsökande.

Av ovanstående följer att offentliga och privata vårdgivare som driver t.ex. sjukhus, vårdcentraler, mödra- och barnavårdscentraler, tandläkar- och läkarmottagningar i stor omfattning kommer i kontakt med asylsökande. Detsamma gäller elevhälsan som kommer i kontakt med asylsökande elever i skolan. Journalföring och annan administration kan antas komma att förenklas avsevärt i och med att de asylsökande har samordningsnummer och reservnummer inte längre behöver användas.

Förslaget leder också till förbättrad patientsäkerhet eftersom information från flera vårdgivare kan kopplas till en och samma individ på samma sätt som för patienter med personnummer. Precis som för dessa personer kan dock det faktum att olika landsting och i vissa fall även olika sjukhus inom samma landsting, använder sig av olika tekniska lösningar för journalföring, innebära att tillgång saknas till viss information trots att individen fått ett samordningsnummer.

6.5.1 Apotek

Asylsökande som kan visa upp ett giltigt LMA-kort eller kvitto på inlämnad asylansökan har rätt att få vissa läkemedel subventionerade. Den asylsökande betalar en egenavgift på 50 kronor för receptbelagd medicin. Apoteket kan ansöka om ersättning för kostnader för receptförskrivna läkemedel för asylsökande. Om en asylsökande har samordningsnummer och detta framgår av både av LMA-kortet och av receptet underlättar detta sannolikt apotekens kontroll av att receptbelagda läkemedel lämnas ut till rätt person, vilket är viktigt särskilt när det rör sig om narkotiska preparat.

6.6 Konsekvenser för socialtjänsten

Årligen kommer ett stort antal barn och ungdomar utan medföljande förälder eller annan legal vårdnadshavare till Sverige för att ansöka om asyl. Kommunerna ansvarar för ensamkommande barns mottagande, omsorg och boende. Ansvaret gäller både asylsökande barn och barn som har fått uppehållstillstånd i Sverige. De kommuner som är engagerade i mottagandet kan få statlig ersättning.

Om ensamkommande flyktingbarn tilldelas samordningsnummer kommer detta att underlätta för de kommuner som tar emot dessa barn. I dagsläget använder sig berörda myndigheter av olika identitetsnummer för ensamkommande flyktingbarn, vilket gör det omöjligt att följa en person inom olika myndigheter eller kommuner. Sannolikt uppkommer också positiva effekter för de ensamkommande barnen eftersom de kan få mer adekvat hjälp då fler fakta blir kända för handläggaren.

Samordningsnummer bidrar sannolikt också till positiva effekter i form av minskad administration för kommunernas olika förvaltningar, inte minst i samband med ansökan om statlig ersättning.

6.7 Konsekvenser för skolväsendet

Alla barn som söker asyl i Sverige har rätt att gå i skolan. Kommunen ansvarar för att ge asylsökande barn som bor inom kommunen möjlighet att gå i skolan på samma villkor som andra barn som bor i Sverige. Barn som är asylsökande har ingen skolplikt men har rätt att gå i skola från och med höstterminen det år de fyller sex år. Asylsökande barn har rätt till förskola på samma villkor som alla andra barn i Sverige. Rätten till skolgång gäller också till gymnasiet och även om den asylsökande fyllt 18 år har han eller hon rätt att avsluta sin utbildning.

Förslaget innebär att asylsökande barn och ungdomar kommer att tilldelas samordningsnummer. Ett stort antal asylsökande barn och ungdomar går i svenska grund- och gymnasieskolor. Dessa kan vara kommunala eller ha andra huvudmän, t.ex. stiftelser, ekonomiska föreningar och aktiebolag. Förslaget kommer att erbjuda en möjlighet för huvudmän och skolmyndigheter att identifiera denna grupp som i många fall har rätt till utbildning.

Både för kommunala och fristående skolor kommer förslaget att medföra positiva konsekvenser eftersom det blir lättare att identifiera och hålla reda på de barn som tillhör en viss skola. Detsamma gäller för kommunernas utbildningsförvaltningar, inte minst i samband med ansökan om statliga bidrag eller annan ersättning.

Även t.ex. studieförbund som genomför särskilda utbildningsinsatser, bland annat språkundervisning till asylsökande kan omfattas av de nya reglerna.

6.8 Konsekvenser för Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån

Att införa samordningsnummer till alla asylsökande bidrar till att registerkvalitén inom de aktuella områdena förbättras, främst inom sjukvård och socialtjänst, eftersom möjligheterna att särskilja individer ökar.

6.9 Ikraftträdande och informationsinsatser

De föreslagna reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 2017. Skatteverket planerar att genomföra den IT-utveckling som är nödvändig och anställa personal för att kunna tilldela samordningsnummer till samtliga asylsökande som vid den tidpunkten har ett öppet asylärende.

Migrationsverket förväntas informera handläggare och berörda asylsökande om förändringen och även genomföra nödvändig IT-utveckling.

7 Författningskommentarer

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

18 a §

Ett nytt tredje stycke läggs till med innebörden att en närliggande dag i månaden får användas för att konstruera samordningsnumret om numren mellan 61 och 91 för den riktiga födelsedagen inte räcker till. Det gamla tredje stycket blir ett nytt fjärde stycke.

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

2 kap.

3 §

Första stycket har fått en ny punkt 18. Den nya punkten anger att uppgift om att ett samordningsnummer inte längre är aktivt får behandlas i databasen.

Sista meningen i paragrafens tredje stycke har fått ett tillägg med innebörden att Skatteverket även får registrera uppgift om att ett samordningsnummer inte längre är aktivt. Vad som avses med att ett samordningsnummer inte längre är aktivt framgår av 4 § förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Av tredje stycket första meningen framgår att även samordningsnumrets tilldelningsår får anges. Avsikten är att de rekvirerande myndigheterna ska få mer information om samordningsnumret. Genom den information som lämnas ska myndigheterna få bättre förutsättningar att bedöma om ett samordningsnummer löper risk att utnyttjas eller missbrukas.

7.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

22 kap.

7 §

Paragrafen är ny. Den innebär att sekretess gäller i ärende om samordningsnummer till asylsökande för uppgift som har lämnats av Migrationsverket om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Regeln gör att sekretessen stärks och gäller med omvänt skaderekvisit för de flesta uppgifter som lämnats från Migrationsverket till Skatteverket i ärende om samordningsnummer.

För uppgift om namn, födelsetid, kön och huruvida identiteten är styrkt som har lämnats av Migrationsverket ska i stället gälla sekretess med ett kvalificerat rakt skaderekvisit. Denna åtskillnad görs för att dessa uppgifter ska kunna aviseras i Navet till andra myndigheter.

37 kap.

1 a §

Paragrafen är ny. Den innebär att sekretessen enligt 1 § inte hindrar att uppgifter lämnas från Migrationsverket till Skatteverket när det är fråga om begäran av samordningsnummer.

7.4 Förslaget till förordning om ändring i begravningsförordningen (1990:1147)

13 §

Paragrafens första stycke har ändrats. Innebörden av ändringen är att ett dödsbevis ska innehålla uppgift om samordningsnummer om den avlidne har tilldelats ett sådant nummer. Ändringen är en följd av att Skatteverket får behandla uppgift om att ett samordningsnummer inte längre är aktivt enligt 2 kap. 3 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Att ett samordningsnummer inte längre är aktivt när en person har avlidit framgår av 4 § förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

7.5 Förslaget till förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749)

5 §

I paragrafens första stycke har lagts till ett undantag när det gäller Migrationsverkets begäran av samordningsnummer. Till skillnad från andra myndigheter behöver inte Migrationsverket ha behov av samordningsnummer i sin verksamhet.

5 a §

Tredje punkten i tredje stycket har ändrats. Om det råder osäkerhet om en persons identitet får samordningsnummer tilldelas efter begäran från Migrationsverket när det gäller personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

7.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret

16 §

Första stycket har ändrats med innebörden att ett samordningsnummer ska gallras från SPAR om det markeras att samordningsnumret inte längre är aktivt i Skatteverkets register. Uppgiften ska gallras snarast men senast tre år efter det att uppgiften om att samordningsnumret inte längre är aktivt registrerades i SPAR.

7.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

4 §

Ett nytt tredje stycke har tillförts paragrafen. Tidigare tredje stycket blir fjärde stycket. Av det nya tredje stycket framgår exempel på situationer när ett samordningsnummer inte längre är aktivt.

Om den person som har tilldelats ett samordningsnummer får ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som har vunnit laga kraft är samordningsnumret inte längre aktivt. Likaså om personen avlider. Ett dödsfall bör styrkas med ett dödsbevis. Numret är inte heller aktivt från och med det år då personen som har tilldelats

numret fyller 105 år. Ytterligare exempel är att personen själv begär att samordningsnumret inte längre ska vara aktivt eller när förutsättningarna för att ha samordningsnummer på något annat sätt inte längre gäller.

7.8 Förslaget till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

7 kap.

4 §

Ett nytt fjärde stycke har tillförts paragrafen. När Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen har fattat beslut om avvisning eller utvisning som har vunnit laga kraft ska Skatteverket underrättas om det. Det behövs för att Skatteverket ska kunna markera personens samordningsnummer som ej aktivt.