



Avd för lärande och arbetsmarknad
Roy Melchert

Finansminister Anders Borg,
Finansdepartementet
Integrationsminister Nyamko Sabuni,
Integrations- och jämställdhetsdepartementet
Migrationsminister Tobias Billström,
Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

Regeringen måste lösa problemen med id-kort för nyanlända

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har i olika sammanhang påtalat för myndigheter och departement att det finns problem med Skatteverkets id-kort för folkbokförda. Kommunala tjänstemän förväntas intyga identitet när personer saknar andra intygsgivare. Detta har lett till stora bekymmer både för individer och kommuner eftersom kommunerna varken har eller bör ha något sådant uppdrag.

Då vi inte ser någon lösning i sikte vill vi genom denna skrivelse uppmärksamma regeringen på att problemen är omfattande och måste lösas snarast.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis vill SKL göra regeringen uppmärksam på följande:

- Det medför stora problem för enskilda att leva utan id-kort i Sverige. Problemen är så omfattande att det övergripande integrationspolitiska målet om att alla ska ha lika möjligheter och rättigheter inte uppfylls.
- Tusentals och åter tusentals nyanlända personer är drabbade.
- Det nya id-kort som Skatteverket kan utfärda har inte underlättat för nyanlända att få id-kort i den utsträckning som SKL hade väntat sig.
- Kommunala tjänstemän förväntas intyga personers identitet men kommunerna har inget sådant uppdrag. Det är därför ytterst upp till varje enskild tjänsteman att välja om man vill vara intygsgivare.
- SKL anser att kommuner inte kan ha bättre kunskap om individers identitet än Migrationsverket som ger personerna uppehållstillstånd och Skatteverket som folkbokför dem. Dessa myndigheter har dock beslutat att deras personal inte kan intyga identitet i tjänsten.

- Kommunala tjänstemän ser sig ofta tvungna att vara intygsgivare eftersom statliga myndigheter vägrar ta ansvaret. SKL anser inte att det är rimligt att det ska komma an på kommunala tjänstemäns goda vilja att ta ansvar för att statens flyktingpolitik ska fungera.
- Rådande ordning innebär stor rättsosäkerhet för individer.
- För de kommuner som ser sig tvungna att intyga identitet tar detta mycket resurser i anspråk – resurser som inte finns eftersom statens ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet inte täcker kostnaderna för de uppgifter som kommunerna redan har.
- Intentionen med det nya id-kortet var inte att ansvaret för intygsgivning skulle läggas på kommunerna. SKL anser inte heller att detta vore en rimlig lösning. Detta gäller i synnerhet eftersom Arbetsförmedlingen ska överta det samordnade ansvaret för flyktingmottagandet från och med december 2010.
- SKL anser att en rimlig lösning i stället är att staten förser nyanlända med id-kort i samband med att de får uppehållstillstånd – utan inblandning av kommunala tjänstemän. SKL förväntar sig att regeringen snarast löser problemen på detta sätt. Det är staten som har ansvaret för asylpolitiken, integrationspolitiken och individers tillgång till betalningssystemen.

Stora problem att leva i Sverige utan id-kort

Utan id-kort är det i princip omöjligt att leva ett normalt liv i Sverige som vuxen.

Det största problemet är att man inte kan öppna bankkonton utan id-kort. Därmed kan man inte få sin lön insatt på ett konto eller få ut ekonomiskt bistånd eller introduktionsersättning från kommunerna. Flera kommuner har tvingats till att återgå till kontanthantering på socialkontoren, något som man slutade med för flera decennier sedan.

Id-kort krävs också i en rad andra sammanhang, alltifrån att skriva på hyreskontrakt till att låna en bok på biblioteket. Utan id-kort kan man inte heller legitimera sig i vården vilket riskerar patientsäkerheten. SJ har också börjat kräva id-handling av deras resenärer så det finns en risk för att nyanlända inte ens kan resa fritt i Sverige med tåg.

SKL anser att hindren att leva utan id-kort i Sverige är så omfattande att det övergripande integrationspolitiska målet om att alla ska ha lika möjligheter och rättigheter inte uppfylls.¹

Tusentals och åter tusentals är drabbade

Ingen vet exakt hur många nyanlända som inte kan få id-kort just nu. Vår bedömning är dock att problemet är stort.

¹ Se prop. 2009/10, UO 13.

Enligt uppgift från Migrationsverket saknar cirka 80 procent av asylsökande giltig id-handling som styrker deras identitet när de får uppehållstillstånd. Bara i år kommer detta att motsvara 8 000 personer. Till detta kommer tusentals personer som kommit de senaste två-tre åren utan styrkt identitet, vilket lågt räknat kan vara över 20 000 personer.

Det är rimligt att anta att en mycket stor andel asylsökande som inte har styrkt sin identitet vid uppehållstillståndet saknar anhöriga i Sverige som kan intyga identitet. För dessa står hoppet till att statliga eller kommunala tjänstemän ska intyga deras identitet.

Det är inte en kommunal uppgift att intyga identitet

Skatteverket kan sedan den 1 juni 2009 utfärda id-kort för folkbokförda i Sverige. SKL välkomnade denna reform eftersom det i princip har varit omöjligt för i synnerhet nyanlända invandrare att få id-kort de senaste åren. SKL kan dock konstatera att reformen inte har underlättat för nyanlända att få id-kort i den utsträckning som förbundet väntat sig. I stället har reformen medfört nya problem.

Det främsta problemet är att kommunala tjänstemän förväntas intyga identitet när personer som söker id-kort (sökanden) inte kan styrka sin identitet genom annan giltig id-handling eller genom att en annan person intygar den sökandes identitet. Skatteverket anger i sina föreskrifter att kommunala tjänstemän kan godtas som intygsgivare.

Kommuner har emellertid inget uppdrag att intyga identitet. Det finns ingen föreskriven skyldighet för kommunala tjänstemän att vara intygsgivare. Det kan således inte anses vara en del av en tjänstemans arbetsuppgift att intyga identitet. Därför är SKL:s bedömning att det ytterst är upp till varje enskild tjänsteman att välja om man vill vara intygsgivare och att man då i princip gör det som privatperson.

Migrationsverket anser sig inte kunna intyga identitet

Skatteverket godtar även att statliga tjänstemän är intygsgivare. Det finns dock ingen statlig myndighet som gör detta.

Migrationsverket, som är den myndighet som beviljar uppehållstillstånd, har beslutat att verkets personal inte kan intyga identitet i tjänsten eftersom myndigheten inte har någon föreskriven skyldighet att styrka utlänningarnas identitet. Om en av Migrationsverkets tjänstemän trots detta gör ett intygande hos Skatteverket gör han eller hon det i egenskap av privatperson, anser Migrationsverket.

SKL anser att kommuner inte kan ha bättre kunskap om individers identitet än staten. Detta gäller i synnerhet Migrationsverket som ger personerna uppehållstillstånd och därmed är de som först möter personen. Kommunerna vet inget mer än den information de får om individen genom Migrationsverket samt de uppgifter om folkbokföring som Skatteverket har.

Kommunala tjänstemän ser sig tvungna att intyga identitet

Kommunala tjänstemän upplever ofta att de inte kan avfärda att vara intygsgivare eftersom statliga myndigheter vägrar ta ansvaret. Tjänstemännen ser på nära håll vilka problem det leder till att personer inte får id-kort. Många tjänstemän känner sig därför, av medmänskliga skäl, tvingade till att intyga identitet. Detta trots att det inte är en arbetsuppgift, trots att man inte vet mer om individens identitet än vad de statliga myndigheterna gör och trots att man kan riskera åtal om man intygar en identitet som senare visar sig vara falsk.

SKL anser inte att det är rimligt att det ska komma an på kommunala tjänstemän att ta ansvar för att statens flyktingpolitik ska fungera. Vi anser också att statens brist på ansvarstagande inom detta område sätter kommunala tjänstemän i en mycket knivig situation.

Kommunala tjänstemän vittnar om obehag inför att behöva bedöma om individers identitet är trovärdig. Det kan avsevärt komplicera den framtida yrkesmässiga relationen att neka till att intyga identitet. Detta kan också leda till obehag som privatperson.

Som arbetsgivarorganisation vill SKL lyfta fram att det innebär en helt ny arbetsuppgift att intyga identitet. Med de förutsättningar som råder kan vi inte förvänta oss av kommunanställda att ställa upp som intygsgivare.

Stor rättsosäkert för individen

Eftersom kommuner inte har något uppdrag att intyga identitet kan enskilda inte kräva att kommunala tjänstemän ska vara intygsgivare. Som nämnts ovan kan dock kommunala tjänstemän av olika skäl se sig tvungna att intyga identitet. I vissa kommuner gör man det dock inte alls. För enskilda individer kan kommuners agerande framstå som godtyckligt när man hanterar frågan olika i olika kommuner.

Det kan också framstå som obegripligt när samma tjänstemän intygar identitet för en person men inte gör det för en annan pga. att tjänstemannen inte är säker på dennes identitet.

SKL anser att id-kort bör utfärdas på ett sätt som är effektivt och rättssäkert.

Kostnader för kommunerna utan täckning från staten

De kommuner som sett sig tvungna att intyga identitet har påtalat att detta tar mycket tid och resurser i anspråk. För att godtas av Skatteverket måste man bl.a.

- bedöma om individens identitet är trovärdig
- bedöma om sökanden uppfyller de formella kraven för att få id-kort
- hjälpa personer att ansöka om ID kort
- skriftligt intyga att sökandens uppgifter är korrekta

- styrka den yrkesmässiga relationen genom att t.ex. uppvisa anställningsbevis
- inställa sig hos Skatteverket vid intygstillfället, samt
- ordna transport för de sökande när de ska söka och hämta id-korten på Skatteverket.

Eftersom det bara finns drygt 20 platser i landet där Skatteverket utfärdar id-kort så innebär det långa och många resor för kommuner som ligger långt från dessa kontor. Till syvende och sist blir man tvungen att ta resurser och tid från den introduktionsverksamhet inom flyktingmottagandet som de nyanlända har rätt till.

SKL vill i detta sammanhang poängtera att flyktingmottagandet redan är underfinansierat från statens sida.² Således finns inget utrymme att ta av för att intyga identitet.

Det var inte reformens intention att kommunerna skulle lösa statens problem

SKL vill påminna om att intentionen med det nya id-kortet inte var att kommuner skulle få ett helt nytt ansvar för att personer som staten ger uppehållstillstånd får id-kort.

Id-kortsutredningen (SOU 2007:100), som låg till grund för regeringens beslut, betonade att det är statens ansvar att se till att personer som är folkbokförda i Sverige får tillgång till betalningssystemen. Detta kräver att man har ett giltigt id-kort. Därför är det statens uppgift att tillhandahålla ett id-kort för folkbokförda, konstaterade utredningen.

Utredningen betonade att id-kortet måste utfärdas på säkra grunder. I de fall fullgoda id-handlingar saknas ska en allmän trovärdighetsbedömning av intygsgivare ingå som ett led i en *helhetsbedömning* av den identitetsbevisning som presenteras, ansåg utredningen.³ Utredningen föreslog *inte* att staten enbart ska förlita sig på enskilda kommunala tjänstemäns goda vilja eller riskbenägenhet. Den situation som nu har uppstått förvånar därför SKL.

Ingen lösning att ge kommuner ett uppdrag att intyga identitet

SKL anser inte att de problem som beskrivits ovan kan eller ska lösas genom att staten ger kommunerna ett uppdrag att intyga identitet.

Regeringen har aviserat att ansvaret för flyktingmottagandet ska tas över av Arbetsförmedlingen från och med december 2010. Det innebär t.ex. att det är Arbetsförmedlingen som kommer att upprätta etableringsplaner för nyanlända. I och med detta kommer kommunala tjänstemän, såsom introduktionshandläggare, socialsekreterare eller flyktingsekreterare, inte längre att ha den överblick av de sökandes

² Se t.ex. SOU 2008:56 som visar att kommunens kostnader för introduktionen motsvarar 120 procent av den ersättning man får från staten.

³ SOU 2007:100, avsnitt 7.6.

livssituation som Skatteverket kräver av tjänstemän som intygar identitet. Detta kommer i stället Arbetsförmedlingens tjänstemän att ha.

I sammanhanget bör det sägas att Riksgäldens pågående upphandling av s.k. betalkort kan lösa en del av de problem som är kopplade till myndigheters utbetalning av bidrag eller ersättningar till individer som saknar bankkonto. Betalkorten innebär dock inte fullgod tillgång till betalningssystemen. Det innebär inte heller att man löser övriga integrationsproblem som följer av att sakna id-kort. Kortet kommer inte heller att vara tillgängliga i alla kommuner.

Vårt förslag till lösning

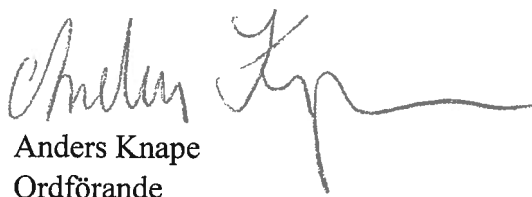
Det är staten som beviljar personer uppehållstillstånd i Sverige. Staten har också det yttersta ansvaret för att de integrationspolitiska målen uppfylls i Sverige. Dessutom är det staten som har ansvaret för att folkbokförda i Sverige får tillgång till betalningssystemen.

Utifrån detta, tillsammans med de problem som beskrivits ovan, anser SKL att det är rimligt att id-kort ska utfärdas utan inblandning av kommunala tjänstemän.

Det är rimligt att staten förser nyanlända med id-kort i samband med att de får uppehållstillstånd. Id-kortet bör utfärdas med utgångspunkt i den identitet som personen har uppgivit vid tillståndsgivningen och ett konstaterande att här i Sverige har personen denna identitet. Vilken identitet personen har haft i sitt hemland kan vi aldrig veta. Denna syn på stärkande av identitet ligger i linje med hur Id-kortsutredningen resonerade om identitetsbegreppet.⁴

SKL förväntar sig att regeringen snarast löser problemet på detta sätt. Tusentals individer har väntat länge nog på att få id-kort och bli en del av det Sverige där de har fått uppehållstillstånd.

Sveriges Kommuner och Landsting



Anders Knappe
Ordförande

⁴ SOU 2007:100, avsnitt 6.1.4.