

Åtgärder för att förbättra folkbokföringen

Förslag på nationell lägesbild över folkbokförda och andra som finns och verkar i Sverige samt ytterligare åtgärder för att förbättra folkbokföringen



Inledning

Regeringen gav den 30 mars 2023 Skatteverket i uppdrag att föreslå metoder för att ta fram en nationell lägesbild och lämna förslag på ytterligare åtgärder för att förbättra folkbokföringen genom folkräkning (Fi2023/01227). Resultatet redovisas i denna rapport.

Sverige har en lång tradition av att dokumentera vilka som bor i landet och deras släktskap med varandra. Ansvar för detta låg tidigare hos kyrkan, som registrerade adress och familjehändelser. De flesta föddes, levde sina liv och dog på samma ort.

Mycket har hänt sedan dess. Människor flyttar oftare, både inom Sverige och mellan olika länder. Vi lever i nya familjekonstellationer, arbetar på distans från sommarstugan och vistas långa perioder utomlands. Det gör att det kan vara svårt att veta hur man ska vara folkbokförd.

Digitaliseringen och globaliseringen skapar både möjligheter och utmaningar. Till det sistnämnda hör den organiserade brottsligheten och i spåren av den, arbetslivskriminaliteten. Att ha ett personnummer eller samordningsnummer som bygger på felaktiga underlag kan vara ett verktyg för ekonomisk brottslighet. Detta kan bland annat utnyttjas i arbetslivskriminalitet, där människor utan rätt att arbeta i Sverige ändå utför arbete mot låg ersättning.

Detta är en kort bakgrund till att Skatteverket fått i uppdrag att ta fram förslag på åtgärder för att förbättra folkbokföringen genom folkräkning. Från Skatteverkets sida ser vi behov av verktyg och metoder för att varaktigt ha en korrekt folkbokföring och veta vilka som bor i Sverige och vilka som enbart vistas och verkar här. I det ingår noggranna identitetskontroller som en naturlig del.

Glädjande nog är vi redan i gång. Från första september i år finns en ny lag som innebär säkrare identiteter på de personer som tilldelas samordningsnummer. Vi har också fått större möjligheter att utbyta information mellan myndigheter, och systemutveckling pågår för att automatisera utbytet av information. Sammantaget ger det oss nya möjligheter att spåra och åtgärda fel inom folkbokföringsverksamheten.

I den här rapporten föreslår vi ytterligare ett antal verktyg. Ett sådant är att ta fram en årlig, nationell lägesbild över befolkningen. I många avseenden fyller en sådan lägesbild funktionen av en folkräkning. Det faktum att lägesbilden sammanställs årligen är också en fördel jämfört med den ögonblicksbild som en folkräkning utgör.

Lägesbilden kommer bland annat att ge en bedömning av hur många som finns och verkar i Sverige. Den kommer framför allt fungera som ett viktigt beslutsunderlag för både regeringen och andra myndigheter.

Skatteverket beräknar att 98 procent av alla som bor i Sverige är korrekt folkbokförda. Huvudregeln är att en person ska vara folkbokförd där hen faktiskt bor. Det finns flera skäl till det; folkbokföringen ligger till grund för planering av vård, skola, omsorg, kollektivtrafik och mycket annat. Den används också av blåljuspersonal vid bränder, ambulansutryckningar med mera.

Det svenska samhället bygger sedan länge på tillit mellan myndigheter och medborgare. Skatteverket anser att information om vikten av att vara korrekt folkbokförd är det mest effektiva verktyget för att komma till rätta med de fel vi har svårt att hitta via underrättelser och Skatteverkets kontroller.

En annan möjlighet är att införa ett obligatoriskt intygande av bosättningsuppgifter från alla som är folkbokförda i Sverige. Detta skulle kunna göras i samband med inkomstdeklarationen. Det kräver dock lagändringar och en hel del resurskrävande systemutveckling och kan därför vara på plats tidigast 2026.

Sist men inte minst föreslår vi att Skatteverket framöver ska underrätta de som är folkbokförda på en viss fastighet om att någon annan anmält flytt till samma folkbokföringsadress. En sådan tjänst är efterfrågad av många och kommer bli ett komplement i arbetet med en mer korrekt folkbokföring.

Skatteverket bedömer att våra förslag i rapporten sammantaget bidrar till en bättre och mer korrekt folkbokföring.

Katrin Westling Palm, generaldirektör för Skatteverket

Innehåll

Inledning	1
Förkortningar	6
Sammanfattning	7
1 Bakgrund	9
1.1 Regeringsuppdraget	9
1.2 Folkbokföringen i Sverige	9
1.3 Person- och samordningsnummer	9
1.4 Ändrade förutsättningar.....	10
1.5 Folkbokföringsdatabasens kvalitet.....	11
1.6 Förstärkning av handläggningen med inriktning mot kontroll	12
2 En nationell lägesbild.....	14
2.1 Regeringsuppdraget	14
2.2 Personer som finns och verkar i Sverige.....	15
2.2.1 Folkbokförda personer som därmed är registrerade i folkbokföringsdatabasen	15
2.2.2 Personer med samordningsnummer som därmed är registrerade i folkbokföringsdatabasen	17
2.2.3 Andra relevanta personkretsar.....	18
2.3 Samverkan för att ta fram en nationell lägesbild	20
2.3.1 Den operativa folkbokföringsverksamhetens bidrag till lägesbilden	20
2.3.2 Ledning och styrgrupp	20
2.3.3 Arbetsgrupper för dataanalys och konsekvensanalys.....	21
2.3.4 Referensgrupper	21
2.3.5 Tidplan för att ta fram den nationella lägesbilden.....	21
2.4 Skatteverkets sammantagna bedömning.....	22
2.5 Rättsliga frågor	23
2.5.1 Personuppgiftsbehandling i syfte att ta fram den nationella lägesbilden	23
2.5.2 Kontroll av biometrisk data.....	23
2.5.3 Hantering av information från kontrollbesök.....	24
3 Ökad kontroll av samordningsnummer	25
3.1 Regeringsuppdraget	25
3.2 Användningen av samordningsnummer	25
3.3 Fler kontroller av personer som tilldelats samordningsnummer	25
3.3.1 Fel kopplade till samordningsnummer.....	26
3.3.2 Genomförandet av fler kontroller	27
3.4 Underrättelser om misstänkta fel avseende samordningsnummer	28

3.5	Utfallet av beslut om vilandeförklaring av samordningsnummer	28
3.6	Kunskapen hos andra aktörer i samhället	29
3.7	Förberedelser inför de nya reglerna för att stärka identitetskontrollen.....	29
3.8	Skatteverkets sammantagna bedömning.....	30
4	Förstärka kunskapen om folkbokföring i samhället	31
4.1	Regeringsuppdraget	31
4.2	Skatteverkets överväganden och förslag.....	31
4.2.1	Övergripande kommunikationsmål	31
4.2.2	Förslag på metoder	31
5	Skyldighet för folkbokförda att intyga sina bosättningsuppgifter	33
5.1	Regeringsuppdraget	33
5.2	Skatteverkets överväganden och förslag.....	33
5.2.1	Vad innebär det att en person intygar sina bosättningsuppgifter?	33
5.2.2	Vem ska vara skyldig att intyga sina bosättningsuppgifter?	33
5.2.3	Hur ofta ska folkbokförda intyga sina bosättningsuppgifter, och på vilket sätt ska intygandet fullgöras?.....	34
5.2.4	Ska uppgiften om att en person har intygat sina bosättningsuppgifter aviseras?	35
5.3	Rättsliga frågor	35
5.3.1	Inledning.....	35
5.3.2	En skyldighet för folkbokförda att intyga sina bosättningsuppgifter måste regleras i lag.....	36
5.3.3	Personuppgiftsbehandling.....	36
5.3.4	Sekretess	36
5.3.5	Anstånd, ombud och överklagbart beslut.....	37
5.3.6	Konsekvenser av uteblivet intygande.....	38
5.3.7	Konsekvenser av oriktiga uppgifter.....	38
5.3.8	Rätten att inte belasta sig själv.....	38
5.4	Ikraftträdande	39
6	Underrättelse om folkbokföring	40
6.1	Regeringsuppdraget	40
6.2	Skatteverkets överväganden och förslag.....	40
6.3	Rättsliga frågor	41
7	Övriga förslag	42
8	Konsekvenser.....	43
8.1	Regeringens uppdrag	43
8.2	Skatteverkets förslag	43
8.3	Offentligfinansiella effekter	45

8.4	Effekter för företagen.....	45
8.5	Effekter för enskilda	45
8.6	Effekter för kommuner och regioner.....	45
8.7	Effekter för Skatteverket.....	46
8.8	Effekter för övriga myndigheter och förvaltningsdomstolarna	48
8.9	Effekter på det brottsförebyggande arbetet.....	48
8.10	Övriga effekter	48
8.11	Förslagets förenlighet med EU-rätten.....	48
Bilaga 1 Gällande rätt		49
Allmänt om gällande rätt och identitetsbeteckningar.....		49
Bosättning och folkbokföring.....		49
Samordningsnummer		52
Personuppgiftsbehandling		54
Avisering av personuppgifter.....		57

Förkortningar

BrB	Brottsbalk
Brå	Brottsförebyggande rådet
EU:s dataskyddsförordning	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)
FOF	Folkbokföringsförordning (1991:749)
FOL	Folkbokföringslag (1991:481)
Folkbokföringsdatabasförordningen eller FdbF	Förordning (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet
Folkbokföringsdatabaslagen eller FdbL	Lag (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet
Kompletterande dataskyddslag	Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
SCB	Statistikmyndigheten SCB
SFL	Skatteförfarandelag (2011:1244)
SKR	Sveriges Kommuner och Regioner
SNF	Förordning (2023:363) om samordningsnummer
SNL	Lag (2022:1697) om samordningsnummer
SPAR	Statens personadressregister

Sammanfattning

Skatteverket har haft i uppdrag att i samverkan med andra berörda myndigheter föreslå metoder för att ta fram en nationell lägesbild och lämna förslag på ytterligare åtgärder för att förbättra folkbokföringen genom folkräkning.

Den nationella lägesbilden och arbetet med att ta fram den utgör kärnan i Skatteverkets förslag. Skatteverket föreslår också åtgärder för att förbättra kvaliteten på uppgifterna i folkbokföringen. Förslagen sammanfattas nedan. Skatteverket bedömer att våra förslag i rapporten sammantaget bidrar till en bättre och mer korrekt folkbokföring.

En nationell lägesbild

Syftet med lägesbilden är bland annat att skapa ett beslutsunderlag som beskriver personkretsar som finns och verkar i Sverige med eller utan tillstånd samt företeelser och risker kopplade till dessa personkretsar. Den ska kunna fungera som ett viktigt beslutsunderlag för både regeringen och andra myndigheter. I många avseenden fyller en återkommande lägesbild funktionen av en folkräkning.

Lägesbilden ska fungera som komplement till analysen av folkbokföringsfelet genom att beskriva andra personkretsar som är registrerade hos Skatteverket, till exempel de som tilldelats samordningsnummer. Skatteverket ska utveckla en metod för att systematiskt följa upp användningen av samordningsnumren för att se i vilken omfattning det förekommer fel och vilka konsekvenser felen får. Skatteverket bör också undersöka om det går att uppskatta och inkludera andra relevanta personkretsar som inte är registrerade hos Skatteverket men som finns och verkar i Sverige med eller utan tillstånd.

Skatteverkets bedömning är att den nationella lägesbilden ska innehålla en samlad bild över följande personkretsar.

1. Folkbokförda personer som därmed är registrerade i folkbokföringsdatabasen.
2. Personer med samordningsnummer som därmed är registrerade i folkbokföringsdatabasen.
3. Andra relevanta personkretsar som finns och verkar i Sverige men som inte är registrerade i folkbokföringsdatabasen.

Ansvar för att ta fram den nationella lägesbilden bör huvudsakligen ligga på Skatteverket i samverkan med andra myndigheter. Andra som bör medverka är kommuner, regioner och privata aktörer som har kunskap om personer som finns och verkar i Sverige och fel som kan uppkomma. I rapporten ges ett förslag på en samverkansmodell. Slutligen identifieras rättsliga frågor som kan behöva utredas för att Skatteverket och andra medverkande myndigheter ska ha förutsättningar för att ta fram den nationella lägesbilden.

Ökad kontroll av samordningsnummer

Den nya lagstiftningen om samordningsnummer förväntas leda till att antalet identitetskontroller avseende personer som tilldelas samordningsnummer eller vars samordningsnummer förnyas, ökar.

Den nya analys- och urvals-databasen kommer att ge bättre förutsättningar för kontroll av både folkbokförda och personer med samordningsnummer. Den nya lagstiftningen och de

ytterligare kontroller som kan göras, kommer sammantaget att leda till bättre kvalitet i folkbokföringsdatabasen.

För att myndigheter och andra aktörer ska kunna använda information om personer med samordningsnummer på ett ändamålsenligt sätt, behöver de ta del av den information som Skatteverket aviserar om samordningsnumren t.ex. nivån på identitetskontrollen och om samordningsnumret är vilandeförklarat eller inte. För att kunna ta del av sådan information kan de behöva anpassa sina system.

Skatteverket kommer även att utreda om det maskinellt går att identifiera samordningsnummer där det inte längre finns något behov av numret, så att det numret kan vilandeförklaras redan innan det sker automatiskt efter fem år.

Förstärka kunskapen om folkbokföring i samhället

För att öka medvetenhet, kunskap, förståelse och ansvarstagande när det gäller folkbokföringsuppgifter bedömer Skatteverket att det kommer att krävas många kommunikationsinsatser till olika målgrupper och under lång tid. Kommunikationsplaneringen kommer därför att inledas redan under hösten 2023 med en målgruppsanalys och en nollmätning av kunskaper om, och attityder till, folkbokföringen. Under 2024 avser Skatteverket att inleda med en bred kampanj och därefter följa upp den med riktade kommunikationsinsatser utifrån insikter under förarbetet och kontinuerliga utvärderingar.

Införandet av en skyldighet för folkbokförda att intyga sina bosättningsuppgifter

Skatteverket bedömer att det inte finns något hinder mot att införa en skyldighet för personer som är folkbokförda i Sverige att intyga sina bosättningsuppgifter. Med intygande av bosättningsuppgifter avses att den enskilde intygar sådana sakomständigheter som är relevanta för en bedömning av var personen ska anses bosatt enligt folkbokföringslagen (1991:481), FOL. En sådan skyldighet ska regleras i lag.

Skyldigheten att intyga bosättningsuppgifter bör omfatta samtliga som är folkbokförda i Sverige vid en viss tidpunkt. Intygandet kan ske en gång eller vara en regelbundet återkommande skyldighet. Skatteverket bedömer att syftet uppnås bäst om den enskilda intygar sina bosättningsuppgifter med viss regelbundenhet. Den enskilda bör kunna intyga sina bosättningsuppgifter digitalt eller på papper. Förfarandet skulle kunna samordnas med inkomstdeklarationen så att folkbokförda personer som är skyldiga att lämna inkomstdeklaration kan intyga sina bosättningsuppgifter i samband med att de deklarerar. Det skulle kunna göra att den nya skyldigheten upplevs som mindre betungande av de som berörs.

Om en skyldighet för folkbokförda att intyga sina bosättningsuppgifter ska införas måste ett antal frågor övervägas och analyseras närmare. Det gäller bland annat vilka konsekvenser det ska bli för den som inte intygar sina bosättningsuppgifter, gör det för sent eller lämnar oriktiga uppgifter. Den nya skyldigheten skulle också kräva systemutveckling hos Skatteverket och kommunikationsinsatser till målgruppen. Skatteverkets bedömning är att en skyldighet för folkbokförda att intyga sina bosättningsuppgifter som tidigast skulle kunna börja gälla 2026.

Underrättelse om folkbokföring

Skatteverket föreslår att myndigheten ska underrätta den eller de personer som är folkbokförda på en viss fastighet, och i förekommande fall lägenhet, om någon annan anmäler flytt dit. Detta ska ske innan beslut fattas med anledning av flyttanmälan. En underrättelse ska dock inte skickas om den eller de personer som redan är folkbokförda på fastigheten, och eventuellt lägenheten, själva har anmält flytt därifrån. Underrättelsen kan ske digitalt till personer som har elektronisk brevlåda, och via fysiskt brev till de personer som inte har elektronisk brevlåda.

1 Bakgrund

1.1 Regeringsuppdraget

Regeringen gav den 30 mars 2023 Skatteverket i uppdrag att föreslå metoder för att ta fram en nationell lägesbild och lämna förslag på ytterligare åtgärder för att förbättra folkbokföringen genom folkräkning (Fi2023/01227).

Under genomförandet ska Skatteverket samverka med andra statliga myndigheter och övriga aktörer som Skatteverket anser det nödvändigt att samverka med. Skatteverket ska inhämta synpunkter från Migrationsverket, Polismyndigheten, SCB, ett urval av kommuner och SKR.

Regeringen har i sitt beslut angett ett antal åtgärder utöver lägesbilden som ska ingå i Skatteverkets redovisning av uppdraget:

- Ökad kontroll av samordningsnummer.
- Åtgärder för att öka medvetenheten om folkbokföringen i hela samhället.
- Skyldighet för folkbokförda att intyga sina bosättningsuppgifter.
- Underrättelse om folkbokföring på viss fastighet och i förekommande fall lägenhet.

Som skäl till sitt beslut anger regeringen att Sverige har allvarliga problem med grov organiserad brottslighet, omfattande utanförskap och bidragsbrottslighet. Regeringen anser att brister i folkbokföringen är en av flera faktorer som bidragit till att dessa problem är omfattande.

1.2 Folkbokföringen i Sverige

Personer som är bosatta i Sverige ska som huvudregel vara folkbokförda, vilket innebär att uppgifter om deras identitet, bosättning och familjerättsliga relationer registreras i folkbokföringsdatabasen. En person anses bosatt här i landet om hen kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år. En person som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige får som huvudregel endast folkbokföras om detta villkor är uppfyllt. Skatteverket ansvarar för folkbokföringen.

Folkbokföringen har stor betydelse både för individer och för samhället när det gäller hur olika samhällsfunktioner planeras och tilldelas resurser. Exempelvis anpassas skolor, äldreomsorg och busslinjer för befolkningen i ett visst geografiskt område. Den har även betydelse vid bedömningen av bostadsbidrag, underhållsbidrag och andra sociala förmåner. Folkbokföringen är också av avgörande betydelse för i vilken kommun och region en person ska betala skatt samt vilken valkrets en person tillhör.

I denna rapport föreslår Skatteverket att det årligen tas fram en nationell lägesbild över befolkningen. I många avseenden fyller en sådan lägesbild funktionen av en folkräkning. Det faktum att lägesbilden sammanställs årligen är en fördel jämfört med den ögonblicksbild som en folkräkning utgör.

1.3 Person- och samordningsnummer

För personer som folkbokförs i Sverige fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning, medan personer som inte är eller har varit folkbokförda får tilldelas ett samordningsnummer. Numrens huvudsakliga syfte är att undvika personförväxling och underlätta informationsutbyte om personer.

Ett person- eller samordningsnummer medför i sig inte några rättigheter eller skyldigheter, men har stor betydelse för ett praktiskt fungerande liv i Sverige. Numren har en praktisk funktion och används av såväl offentliga som privata aktörer, men även av de enskilda själva. Beteckningarna kan bland annat fungera som ett hjälpmedel för att kunna identifiera en person eller som ett sökbegrepp i it-system som gör det enklare att utbyta information mellan myndigheter och andra organisationer samt bearbeta uppgifter om en person från flera register. För att ett person- eller samordningsnummer ska kunna motverka personförväxling och möjliggöra en säker överföring av tillförlitliga personuppgifter mellan olika användare måste tilldelning av nummer ske efter en fullgod identitetskontroll (prop. 2021/22:276 s. 21).

Bestämmelser om samordningsnummer infördes den 1 januari 2000, samtidigt som tilldelning av personnummer reserverades för individer som är folkbokförda i Sverige. Som skäl för införandet av samordningsnummer anfördes bland annat att ett system med enhetliga personbeteckningar kan behövas även utanför folkbokföringen. Behovet av en annan unik personbeteckning än personnummer grundades i de statliga myndigheternas behov av ett gemensamt samordningsbegrepp för bland annat kommunikation sinsemellan. Tilldelningen av samordningsnummer skulle i första hand användas för de ändamål för vilka personnummer tidigare tilldelades utan att folkbokföring skedde. Regeringen såg inga hinder mot att låta även andra statliga myndigheter och verksamhetsområden använda samordningsnummer, men det anfördes samtidigt att en utvidgad tilldelning av samordningsnummer endast borde medges om det aktuella verksamhetsområdet behövde numret antingen för att undvika personförväxling eller för uppgiftsutbyte med andra myndigheter (prop. 1997/98:9 s. 78–80).

Den 18 juni 2021 blev det möjligt för enskilda att själva ansöka om samordningsnummer. En förutsättning för att samordningsnummer ska tilldelas på ansökan av en enskild är att den enskilda har en sådan anknytning till Sverige som gör att hen kan antas behöva en identitetsbeteckning (prop. 2020/21:160 s. 49 f.).

Skatteverket lämnar dagligen uppgifter från folkbokföringsdatabasen till andra statliga myndigheter, kommuner och regioner samt via Statens personadressregister, SPAR, även till övriga samhället.

1.4 Ändrade förutsättningar

Sedan ansvaret för folkbokföringen 1991 övergick från pastorsämbetena till skatteförvaltningen har det svenska samhället genomgått stora förändringar. Det handlar bland annat om effekter av globaliseringen, medlemskapet i EU, ökad migration och en allmänt sett större rörlighet över nationsgränserna samt förändrade familjemönster.

Dessa stora samhällsförändringar har skett parallellt med, och till viss del på grund av, digitaliseringen och utvecklingen av informationssamhället. Till det sistnämnda hör den stora betydelse som den centraliserade registreringen av uppgifter om individer har fått i Sverige. Att vara folkbokförd och ha ett personnummer är helt avgörande för ett aktivt samhällsdeltagande där rättigheter kan tillvaratas och skyldigheter fullgöras. Det kontinuerliga tillgängliggörandet av uppgifter ur folkbokföringsdatabasen, till såväl offentliga som privata samhällsaktörer, har därför blivit en grundläggande förutsättning för en effektiv offentlig förvaltning och ett välfungerande samhälle.

Samhällsutvecklingen har inneburit ändrade förutsättningar för folkbokföringsverksamheten, vilket har ställt stora krav på Skatteverket att löpande utveckla och modernisera verksamheten. Samhällsförändringarna har i minst lika hög grad även ställt krav på lagstiftaren att se till att området har en adekvat lagreglering.

Under de senaste åren har också mycket skett i den riktningen. Skatteverket genomför för närvarande en omfattande systemutveckling och förändring av arbetssätt. När det gäller lagstiftningen har flera betydelsefulla förändringar skett under de senaste åren som innebär bättre förutsättningar för kontroll inom folkbokföringsverksamheten. Skatteverket anser dock att en nationell identitetsförvaltning med biometri som grund behöver utredas. Detta skulle förbättra kvaliteten i folkbokföringsdatabasen, men framför allt skulle det ge en trygghet till individer, företag och myndigheter i deras interaktioner.

Samverkan mellan statliga och kommunala myndigheter är helt avgörande för förmågan att upprätthålla en korrekt folkbokföringsdatabas. Det finns redan i dag en långtgående skyldighet för statliga och kommunala myndigheter att underrätta Skatteverket om de upptäcker felaktiga folkbokföringsuppgifter. Från den 1 september 2023 gäller detta även samordningsnummer. Skatteverket ser dock sedan en längre tid ett behov av att fördjupa samarbetet med flera parter. Det handlar om att skapa en ömsesidig förståelse för varandras förutsättningar att bidra till en hög kvalitet i folkbokföringsdatabasen men även om konkreta åtgärder som till exempel automatiska informationsutbyten och gemensamma riskanalyser.

Det är dock viktigt att i detta sammanhang påpeka att den mest grundläggande samverkan i svensk offentlig förvaltning är den som finns i en tillitsfull relation mellan det offentliga och den enskilda individen. Utan en bred förståelse hos den svenska befolkningen om vikten av en korrekt folkbokföring och en vilja hos var och en att bidra till den, finns det begränsningar för hur hög kvalitet som kan uppnås.

Den nationella lägesbilden som föreslås i denna rapport ska ses i ljuset av behovet av samverkan. Lägesbilden blir i sig själv en produkt av samverkan, men den kommer även att fungera som vägvisare för olika parter när det gäller att identifiera behov av ytterligare samverkan. Därutöver kommer den att bidra till ökad kunskap som inte minst Skatteverket och andra centrala myndigheter kan omsätta genom till exempel förändrade arbetssätt och riktade kontroller. Med tiden kommer detta arbetssätt bidra till en minskning av folkbokföringsfelet. Det kommer också att leda till ökad förmåga hos samhället att minska de eventuella risker som finns kopplade till de individer som befinner sig i landet utan att vara folkbokförda här.

1.5 Folkbokföringsdatabasens kvalitet

Sveriges folkbokföringsdatabas håller en hög kvalitet i en internationell jämförelse, vilket bland annat framgår av den demografiska forskningen. Problemet vid denna typ av jämförelser är dock att många länder inte har centrala offentliga register med alla de uppgifter som finns i den svenska folkbokföringsdatabasen. Det är dessutom få länder utanför Norden som låter de registrerade uppgifterna få ett så stort genomslag genom att kontinuerligt göra dem tillgängliga för såväl myndigheter som civilsamhälle.

Skatteverket uppskattar sedan 2019, i samarbete med SCB, hur väl uppgifterna i folkbokföringsdatabasen återspeglar de verkliga förhållandena. Resultatet redovisas årligen som det så kallade folkbokföringsfelet. Storleken på folkbokföringsfelet har sedan 2019 legat stabilt på cirka två procent (se Skatteverkets årsredovisning 2022 s. 71–73).

Grunden i Skatteverkets uppdrag är att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen ska hålla en hög kvalitet och att folkbokföringsfelet ska vara så litet som möjligt. Uppgifterna i folkbokföringsdatabasen kontrolleras såväl innan som efter att de registreras. Skatteverket har tagit fram en kontrollinriktning. Enligt den kontrollerar Skatteverket de områden och företeelser där risken för fel och fusk är högst och där felens konsekvenser är allvarligast. Kontrollen baseras på risker som identifierats utifrån uppgifter i folkbokföringsdatabasen och

risker som identifierats utifrån uppgifter som lämnats av andra myndigheter eller privatpersoner.

Skatteverket identifierar dessutom, i samverkan med kommuner och brottsbekämpande eller utbetalande myndigheter, situationer eller fenomen där felaktig folkbokföring är ett verktyg för felaktiga välfärdsutbetalningar eller annan brottslighet. Samordnade kontrollinsatser görs inom ramen för myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Denna kontroll är högt prioriterad, liksom ärenden som kommer från det interna informationsutbyte som sker med stöd av lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

I kontrollinriktningen ingår även att genom teknisk utveckling skapa förutsättningar för att göra det enkelt att lämna korrekta uppgifter till Skatteverket och arbeta förebyggande i olika kommunikationskanaler för att sprida kunskap brett i samhället om vikten av att vara korrekt folkbokförd.

1.6 Förstärkning av handläggningen med inriktning mot kontroll

Statens budget för 2023 innebar en extra anslagstilldelning för Skatteverket med 75 miljoner kronor för förbättrad folkbokföring. Dessutom aviserade regeringen i budgetpropositionen ytterligare tilldelningar med samma syfte under resten av mandatperioden. Satsningen innebär bland annat att Skatteverket ska öka såväl antalet kontrollbesök som de förebyggande och kunskapshöjande insatserna i områden där risken för felaktig folkbokföring bedöms vara stor. Arbetet ska genomföras i samverkan med andra statliga myndigheter, kommuner, fastighetsägare samt företrädare för lokalsamhället.

Skatteverket genomför under 2023 en utbyggnad av den operativa, handläggande folkbokföringsverksamheten med 140 årsarbetskrafter, samt en kompetenshöjande satsning för kontrollverksamheten.

Under 2023 läggs mycket resurser på att rekrytera och utbilda såväl ny som befintlig personal i syfte att få full effekt av förstärkningen från och med 2024. Parallellt sker ett utvecklingsarbete för att tillvarata de förbättrade förutsättningar för kvalitets- och kontrollarbete som de senaste årens nya lagregler innebär.

Fram till den 1 september 2022 hade Skatteverket endast möjlighet att genomföra kontrollbesök som en sista utredningsåtgärd i samband med kontroll av en enskild persons bosättningsuppgifter. Denna typ av kontrollbesök är mycket resurskrävande, och kontrollbesökens potential att bidra till utredningen är i många fall relativt blygsam. Genom en lagändring har Skatteverket numera möjlighet att göra kontrollbesök på en viss fastighet om myndigheten bedömer att det finns skäl för det. Ett enskilt kontrollbesök av denna typ kan resultera i att Skatteverket får information om många personers bosättning, vilket innebär förbättrad effektivitet.

Satsningen på ökad kvalitet i folkbokföringen kommer att innebära en kraftig ökning av antalet kontrollbesök, och då särskilt kontrollbesök på en viss fastighet. Det är alltså en resurskrävande åtgärd och Skatteverket måste dessutom säkerställa att det finns tillräckligt med kapacitet för att ta hand om de utredningsbehov som uppstår genom kontrollbesöken.

En central del i satsningen är den utveckling av Skatteverkets analysförmåga som för närvarande pågår inom folkbokföringsverksamheten. De nya bestämmelserna om analys- och urvalsdatabasen innebär att uppgifter om personer som har personnummer eller samordningsnummer får behandlas för att tillhandahålla information som behövs för dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter i

folkbokföringsverksamheten (se avsnittet Personuppgiftsbehandling i bilaga 1). Denna förbättrade förmåga kommer att innebära mer träffsäkra riskbaserade urval för fördjupad kontroll såväl inför registrering av nya uppgifter i databasen som vid olika typer av efterkontroller och av såväl folkbokförda personer som personer med samordningsnummer. Resultatet av sådana kontroller kan utgöra ett underlag för den nationella lägesbilden.

Skatteverket har ökat antalet bosättningskontroller av personer som saknar uppehållstillstånd men är folkbokförda i Sverige, utifrån underrättelser från Migrationsverket. Per den 31 augusti 2023 har 9 244 bosättningsutredningar påbörjats. Utredningarna har hittills lett till att 4 077 personer har avregistrerats från folkbokföringen. Ytterligare 939 ärenden är kommunicerade genom kungörelse och kommer att avslutas inom kort. Uppdraget redovisas för regeringen den 4 september 2023, men arbetet kommer att fortsätta även efter detta datum.

2 En nationell lägesbild

2.1 Regeringsuppdraget

Regeringen har gett Skatteverket i uppdrag att undersöka hur en nationell lägesbild kan tas fram. Syftet med lägesbilden är bland annat att skapa ett beslutsunderlag som beskriver personkretsar som finns och verkar i Sverige med eller utan tillstånd samt företeelser och risker kopplade till dessa personkretsar. Lägesbilden ska kunna användas som ett underlag när regeringen och berörda myndigheter prioriterar och inriktar framtida åtgärder.

Lägesbilden ska komplettera den bild som ges genom analysen av folkbokföringsfelet med beskrivningar av läget för fler personkretsar som är registrerade hos Skatteverket. Skatteverket ska därför utveckla en metod för att systematiskt kunna följa upp användningen av samordningsnumren. Syftet är att öka kunskapen om fel som kan förekomma, i vilken omfattning de förekommer och de konsekvenser som dessa medför. Skatteverket ska beskriva hur uppföljning kommer att genomföras så att den kan ligga till grund för en bedömning av läget när det gäller personer med samordningsnummer.

Skatteverket ska också utreda om det är möjligt att uppskatta och inkludera andra relevanta personkretsar som inte är registrerade hos Skatteverket, men som finns och verkar i Sverige med eller utan tillstånd.

Lägesbilden ska enligt Skatteverkets bedömning innehålla en kvantitativ analys av antalet personer som finns och verkar i Sverige samt i vilken omfattning fel förekommer. De analytiska metoderna för att ta fram de kvantitativa delarna av den nationella lägesbilden behöver utvecklas och förfinas löpande, och anpassas till ny information som finns tillgänglig. Exempelvis skulle systemet för in- och utresa (EU Entry/Exit System) med information om inresa, utresa och nekad inresa för icke-EU-medborgare kunna användas när det är infört. Lägesbilden ska också innehålla beskrivningar av trender, företeelser, risker och andra relevanta förändringar i samhället och omvärlden.

För att lägesbilden ska kunna fylla funktionen av ett beslutsunderlag för regeringen och för myndigheter och andra aktörer måste den tas fram återkommande. I början bör lägesbilden därför tas fram årligen. Att lägesbilden tas fram återkommande innebär också att innehållet kan anpassas till nya problem som kan uppstå i samhället samt allt eftersom mer information kan tas fram. Det innebär bland annat att lägesbilden kan ändras och anpassas utifrån förändringarna i samhället för att hela tiden ge ett aktuellt och relevant beslutsunderlag.

Ansvar för att ta fram den nationella lägesbilden bör huvudsakligen ligga på Skatteverket i samverkan med andra myndigheter. Den erfarenhet som myndigheter, kommuner och regioner har är viktig för att beskriva fel och osäkerheter. Sådan information och erfarenhet kan även finnas hos andra samhällsaktörer. Den nationella lägesbilden bör därför tas fram tillsammans med samtliga relevanta aktörer.

Lägesbilder tas redan fram gemensamt av olika myndigheter, t.ex. inom ramen för den myndighetssammansatta satsningen mot organiserad brottslighet, nätverket motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter (MUR) och myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet. Information om befolkningen lämnas också till EU-kommissionen (Eurostat). Innehållet i den nationella lägesbilden bör därför samordnas med och anpassas till övriga lägesbilder och till annan liknande information som tas fram, så att den blir ett komplement till befintliga samarbeten och ett relevant beslutsunderlag för regeringen och för andra som kan ha intresse av den nationella lägesbilden.

Skatteverkets bedömning är att en nationell lägesbild som tas fram återkommande och som gör en bedömning av hur många som finns och verkar i Sverige, fyller funktionen av en folkräkning. I följande avsnitt redovisas ett förslag på vad en sådan lägesbild kan omfatta och en samverkansmodell för myndigheternas arbete med att ta fram lägesbilden.

2.2 Personer som finns och verkar i Sverige

Skatteverkets bedömning är att den nationella lägesbilden ska innehålla en samlad bild över följande personkretsar:

1. Folkbokförda personer som därmed är registrerade i folkbokföringsdatabasen.
2. Personer med samordningsnummer som därmed är registrerade i folkbokföringsdatabasen.
3. Andra relevanta personkretsar som finns och verkar i Sverige men som inte är registrerade i folkbokföringsdatabasen.

När det gäller andra relevanta personkretsar behöver en bedömning göras av vilka personkretsar som finns och verkar i Sverige på ett sådant sätt som innebär att de ska ingå i den nationella lägesbilden, och vilka personkretsar som bör uteslutas. En sådan gränsdragning kan t.ex. vara att analysen ska omfatta personer som tillfälligt arbetar i Sverige men inte turister som vistas här tillfälligt. I praktiken kommer möjligheten att skilja ut relevanta personkretsar även att påverkas av vilken data som finns att tillgå.

Lägesbilden bör innehålla en redovisning av antalet personer som ingår i respektive personkrets, och göras på ett sådant sätt att utvecklingen och förändringar kan följas över tid. Det kommer att öka kunskapen om de olika personkretsar som finns och verkar i Sverige. Redovisningen kan användas som underlag för den fortsatta analysen av företeelser och risker samt personernas påverkan på samhället.

2.2.1 Folkbokförda personer som därmed är registrerade i folkbokföringsdatabasen

Personer som är bosatta i Sverige ska vara folkbokförda och är därmed också registrerade i folkbokföringsdatabasen. En person anses vara bosatt i Sverige om personen kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i Sverige under minst ett år. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska folkbokföras om hen med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist här. En utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige, får som huvudregel folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt. Uppgifterna i folkbokföringsdatabasen håller, internationellt sett, hög kvalitet (se avsnitt 1.5).

Lägesbilden ska innehålla en redovisning över hur många personer som är folkbokförda i Sverige. Skatteverket och SCB har tillsammans utvecklat en metod för att följa och uppskatta felens omfattning i folkbokföringen. Metoden förbättras kontinuerligt i dialog mellan Skatteverket och SCB. Resultatet från beräkningsmodellen presenteras tillsammans med en analys i Skatteverkets årsredovisning. I den senaste mätningen som gjordes för 2020 uppskattas cirka 200 000 personer ha felaktig folkbokföring (Skatteverkets årsredovisning 2022 s. 71-73).

Den analys som sedan 2019 görs av folkbokföringsfelet består av följande tre delar:

- Övertäckningsfelet, det vill säga antalet personer som är folkbokförda trots att de inte borde vara det.

- Undertäckningsfelet, det vill säga antalet personer som inte är folkbokförda trots att de borde vara det.
- Felaktig folkbokföringsadress, det vill säga antalet personer som är folkbokförda på en annan fastighet och eventuell lägenhet än den där de är bosatta.

I den nationella lägesbilden bör kvaliteten i folkbokföringsdatabasen beskrivas med hjälp av den analys som Skatteverket idag redan gör gällande folkbokföringsfelet. Nedan följer en närmare beskrivning av analysen av folkbokföringsfelet.

Övertäckningsfel

Analysen av övertäckningsfelet avser att mäta antalet personer som är folkbokförda trots att de enligt gällande lagstiftning inte borde vara det.

Övertäckningsfelet analyseras i ett första steg genom att definiera en population som uppfyller villkoren för att ingå i denna kategori. Lite förenklat definieras populationen genom att jämföra vilka som ingår i registret för totalbefolkningen men under flera år varit inaktiva i register som inkomst- och taxeringsregistret (IoT) och registret för integrationsstudier (STATIV). I nästa steg samlas information in för att beskriva denna population. Sammanlagt används 24 indikatorer, däribland uppgifter om anknytning till arbetsmarknaden, familjesituation och medborgarskap. I det avslutande steget används denna information för att uppskatta sannolikheten att personer som ingår i riskpopulationen kan antas vara felaktigt folkbokförda i Sverige. Därmed ges en uppfattning om hur många som inte borde vara folkbokförda varje år.

Folkbokföringsfelet för 2020 till följd av övertäckning bedömdes uppgå till cirka 75 000 personer.

Undertäckningsfel

Undertäckning uppstår på grund av brister i rapportering av födselar och på grund av att personer som flyttar till Sverige inte anmäler detta. Eftersom individer i denna kategori inte alltid kan antas förekomma i offentliga register, kan ett tillvägagångssätt liknande det som används för att identifiera övertäckning inte tillämpas. I stället identifieras tre grupper där det kan antas att dessa borde vara folkbokförda i Sverige. Grupperna summeras sedan. Den första gruppen består av personer som tilldelats samordningsnummer som inte är folkbokförda men som under aktuellt år och året innan hade en disponibel inkomst över ett prisbasbelopp. Den andra gruppen består av s.k. sena aviseringar, dvs. aviseringar om flyttade till Sverige och födselar som inkommit från Skatteverket till SCB i ett förhållandevis sent skede. Personer i denna grupp borde alltså ha ingått i SCB:s register över totalbefolkningen (RTB) i tidigare skede än det som skett. Den tredje och sista gruppen avser utländska studenter som inte är folkbokförda. Där ingår individer som tilldelats samordningsnummer och har varit inskrivna i högskolan under höstterminen året före aktuellt år samt under både vår- och höstterminen under aktuellt år.

Folkbokföringsfelet för 2020 till följd av undertäckning bedömdes uppgå till cirka 18 000 personer.

Felaktig folkbokföringsadress

Analysen av antalet personer som är folkbokförda på fel fastighet, eventuell lägenhet, och kommun avser var i Sverige personen är bosatt men påverkar inte det totala antalet personer som är bosatta i Sverige. Felet är dock allvarligt och bör därför inkluderas i den nationella lägesbilden.

Metoden för att beräkna antalet personer som är folkbokförda på fel fastighet, eventuell lägenhet och kommun liknar den metod som används för uppskattning av undertäckningen, dvs. delgrupper identifieras och summeras. I denna uppskattning ingår följande fem grupper:

- Studenter som pendlar långt.
- Personer som arbetspendlar långt.
- Personer som bor på liten boarea.
- Personer som är folkbokförda i stora hushåll utan att de bor tillsammans med nära anhöriga.
- Personer som efter underrättelse om felaktig folkbokföring har fått sin folkbokföringsadress ändrad av Skatteverket.

Folkbokföringsfelet för 2020 till följd av folkbokföring på fel fastighet, eventuell lägenhet och kommun bedömdes uppgå till cirka 109 000 personer.

2.2.2 Personer med samordningsnummer som därmed är registrerade i folkbokföringsdatabasen

Den nationella lägesbilden bör ge en övergripande bild av läget avseende samordningsnummer som underlag för de fortsatta analyserna. Lägesbilden bör omfatta information om själva numren i sig, de personer som tilldelas samordningsnummer samt hur myndigheter och andra aktörer använder samordningsnummer i sina ärendehandläggningssystem. En viktig del blir att analysera de fel som förekommer avseende samordningsnummer.

Information om antalet samordningsnummer

Följande uppgifter bör anges i den nationella lägesbilden:

- Det totala antalet samordningsnummer, varav antalet samordningsnummer som var aktiva respektive vilandeförklarade vid årets utgång.
- Antalet aktiva samordningsnummer, uppdelat på de tre olika identitetsnivåerna styrkt identitet, sannolik identitet och osäker identitet i enlighet med de nya bestämmelserna.
- Antalet tilldelade samordningsnummer under året samt vilken aktör som har begärt eller ansökt om tilldelning.
- Antalet förnyade samordningsnummer under året samt vilken aktör som har begärt eller ansökt om förnyelse.
- Antal samordningsnummer som vilandeförklarades samt av vilket skäl.

Skatteverket bör ansvara för att ta fram uppgifterna.

Myndigheters ärendehandläggning avseende personer med samordningsnummer

Den nationella lägesbilden bör innehålla en beskrivning av i vilken omfattning personer med samordningsnummer förekommer i olika myndigheters register. Den nationella lägesbilden bör dessutom ge en samlad bild av hur olika myndigheter använder samordningsnummer i sin verksamhet. Exempel på frågor som bör kartläggas är i vilken omfattning samordningsnummer i de tre olika nivåerna på identitetskontrollen används och i vilken omfattning vilandeförklarade samordningsnummer används. Sådana undersökningar kan kompletteras med enkätundersökningar om hur samordningsnumren används samt vilka problem myndigheterna ser, se exempel på enkätundersökning i avsnitt 3.6.

Redogörelsen bör göras på ett sådant sätt att den skiljer mellan personer som finns och verkar i Sverige och personer som finns och verkar utomlands. Som exempel skulle information i Skatteverkets beskattningsdatabas kunna ge en bild av i vilken omfattning personer med samordningsnummer har arbetat i Sverige antingen som lokalanställda eller utyrda, eller bedrivit näringsverksamheten här.

Skatteverket bör ansvara för att sammanställa uppgifterna i samverkan med relevanta myndigheter.

Fel kopplade till och problem med samordningsnummer

Problemen med samordningsnummer har utretts och beskrivits vid ett flertal tillfällen sedan samordningsnumret infördes den 1 januari 2000 (se t.ex. prop. 2020/21:160 s. 61, SOU 2017:37 s. 292 samt rapporten Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet Brå 2015). Många av de fel som har konstaterats hör samman med att identiteten på den person som har tilldelats numret har varit osäker. En stor del av de tidigare problemen kommer att minska med tiden, till följd av den lagstiftning som trädde i kraft den 1 september 2023. I arbetet med den nationella lägesbilden bör det därför övervägas vilka fel som bedöms ha störst samhällspåverkan och som därför ska omfattas av analysen.

Resultaten från de ökade kontrollerna av samordningsnummer (se avsnitt 3.3 och 3.4) kan bidra till analysen av fel kopplade till och problem med samordningsnummer. För att ge en samlad bild bör information från Skatteverkets kontroller och andra iakttagelser sammanställas och inkluderas i den nationella lägesbilden.

2.2.3 Andra relevanta personkretsar

Skatteverkets bedömning är att lägesbilden ska innehålla en uppskattning av andra relevanta personkretsar som inte är registrerade hos Skatteverket men som finns och verkar i Sverige.

I många fall kan det finnas information om personerna i andra myndigheters register.

Det finns personer som vistas i Sverige men som saknar rätt att vistas här. Många av dessa registreras inte hos någon myndighet. Den nationella lägesbilden bör omfatta en beskrivning av dessa personer. Att sammanställa data på sådana personer är svårt just eftersom det inte finns någon information i de register där data kan hämtas.

Nedan beskrivs metoder som med olika ansatser fångar personkretsar som finns i landet utan att vara folkbokförda eller blivit tilldelade samordningsnummer. Metoderna är delvis överlappande och ska därför betraktas som komplement till varandra snarare än substitut.

Spår i myndigheternas register

Flera myndigheter använder egna nummerbeteckningar för att administrera personer som saknar person- och samordningsnummer. Anledningarna till att myndigheter använder andra nummerserier är till exempel att de inte kan, eller har kunnat, begära tilldelning av samordningsnummer enligt de krav som ställs upp i lagstiftningen, eller att samordningsnummer inte har kunnat hanteras i myndighetens datasystem.

Myndigheternas uppgifter om personer som hanteras med andra nummerserier eller utifrån namn bör sammanställas för att ge en bild av antalet personer som förekommer hos olika myndigheter. Som exempel på myndighetsinterna nummerserier kan nämnas GD-nummer som Skatteverket använder vid beskattningen av vissa begränsat skattskyldiga fysiska personer (ca 81 300 nummer i juni 2023), Försäkringskassans nummerserier för hanteringen av personer som omfattas av svensk socialförsäkring (ca 67 400 nummer i juni 2023) och tillfälliga nummer

och interimnummer som används inom skolvärlden inklusive av förskolor (ca 46 500 nummer 2022).

Respektive myndighet bör ansvara för att ta fram den information som bedöms vara relevant som underlag för den nationella lägesbilden. Skatteverket bör ansvara för att sammanställa uppgifterna i samverkan med relevanta myndigheter.

Ett problem när det gäller analysen av antalet unika individer är att grupperna överlappar varandra och att nummerbeteckningarna endast används i myndighetens egna handläggningssystem. En person som förekommer med ett myndighetsinternt nummer kan t.ex. samtidigt ha ett personnummer eller ett samordningsnummer. Personer som inledningsvis tilldelas ett interimnummer kan efter en tid få ett personnummer eller tilldelas ett samordningsnummer. Att summera personer i olika undergrupper är därför förenat med risk för dubbelräkning. Den fortsatta analysen får visa vilka slutsatser som kan dras om antalet unika individer.

Demografisk metod

Personer i andra relevanta personkretsar som finns och verkar i Sverige kan förekomma i ett eller flera administrativa register men de kan också helt sakna kontakter med svenska myndigheter. Ett sätt att ringa in hela gruppen är att utgå från demografisk händelseinformation. Varje år föds och avlider personer som inte är folkbokförda i Sverige. Dessa händelser registreras i Skatteverkets folkbokföringsdatabas och skulle kunna användas för att uppskatta andra relevanta personkretsar.

Både födselar och dödsfall används för att göra befolkningsframskrivningar i demografiska modeller. Antal födda barn per kvinna används för att ta fram den summerade fruktsamheten hos en befolkning. Antal dödsfall används för att ta fram dödlighet i olika åldrar hos befolkningen, för att sedan beräkna t.ex. förväntad livslängd.

Genom att kombinera information om antalet dödsfall och födselar bland icke folkbokförda personer med rimliga demografiska antaganden om fertilitet och dödlighet, kan storleken på den underliggande populationen (och sammansättning avseende ålder och kön) beräknas. Den population som räknas fram på detta sätt är dock heterogen och kan även bestå t.ex. av turister eller andra som tillfälligt befinner sig i Sverige.

Dödlighet

Sammansättningen avseende ålder bland avlidna icke folkbokförda avviker avsevärt från motsvarande åldersfördelning hos folkbokförda personer. Detta kan förklaras antingen av att de underliggande populationerna avviker avseende ålderssammansättning eller att de åldersspecifika dödsriskerna mellan dem är olika. Sannolikt påverkas fördelningen av båda dessa faktorer. Det kan även vara så att den åldersspecifika dödligheten bland personer som inte är folkbokförda är högre eller lägre än hos folkbokförda. Om dödsrisker beräknade med utgångspunkt i dödlighet bland folkbokförd befolkning används skulle därför den underliggande populationen över- eller underskattas.

Fertilitet

Genom att kombinera antalet icke folkbokförda kvinnor som föder barn i Sverige med åldersspecifik fruktsamhet kan en uppskattning av den bakomliggande populationen beräknas. Metoden kan dock bara användas avseende kvinnor i fertil ålder.

Även här beror träffsäkerheten i skattningen på hur rättvisande det demografiska antagandet är. Benägenheten att skaffa barn vid en given ålder varierar mellan olika grupper avseende flera olika individegenskaper såsom utbildning, bostadsort och födelseland.

Utmaningar

Svårigheten ligger dels i att avgöra vilken population de icke folkbokförda utgör och hur väl den motsvarar ”andra relevanta personkretsar”, dels i att göra rätt demografiska antaganden. Till exempel måste antaganden om både dödlighet och fruktsamhet göras för gruppen aldrig folkbokförda eftersom dessa uppgifter inte är kända. I arbetet med att ta fram en nationell lägesbild skulle dessa frågor behöva utredas ytterligare. Det kan även vara lämpligt att tillämpa olika antaganden och på så sätt generera en intervallskattning snarare än en specifik siffra.

Skatteverket kommer att utveckla arbetet med dessa modeller i dialog med SCB. Utifrån resultaten kommer en bedömning av modellens användbarhet att göras.

2.3 Samverkan för att ta fram en nationell lägesbild

För att en nationell lägesbild ska kunna tas fram krävs omfattande samverkan. En samverkansmodell behöver tas fram gemensamt av samtliga berörda myndigheter. Följande förslag skulle kunna utgöra en utgångspunkt för det arbetet.

2.3.1 Den operativa folkbokföringsverksamhetens bidrag till lägesbilden

Skatteverket anser att det är viktigt att den nationella lägesbilden inkluderar och bygger på de erfarenheter och iakttagelser som görs i den operativa folkbokföringsverksamheten, bland annat i samband med bosättningskontroller. Utvecklingen av myndighetens arbetsprocesser inom folkbokföringsverksamheten kommer därför även innefatta en för lägesbilden särskild process för att fånga, analysera och bearbeta olika typer av data som identifierats i samband med bosättningskontrollerna. Det gäller både kvantitativa data och uppgifter om olika fenomen, risker och andra iakttagelser.

Lägesbilden ska även tjäna som ett underlag för inriktningen av Skatteverkets kontrollåtgärder och resultatet av dessa återförs till nästa uppdatering av lägesbilden, tillsammans med motsvarande erfarenheter från andra berörda myndigheter.

En relaterad fråga är om och i så fall hur Skatteverkets folkbokföringskontroller kan bidra till andra myndigheters uppdrag, i första hand Polismyndighetens ansvar för inre utlänningskontroll. Det är troligt att Skatteverket i samband med kontrollbesök kan få information om icke folkbokförda personer vilka saknar rätt att befinna sig i landet. Skatteverkets bedömning är att Skatteverket för närvarande saknar lagstöd för att kunna föra sådan information vidare till Polismyndigheten. Eftersom lägesbilden enligt regeringens direktiv även ska omfatta andra grupper än de som är folkbokförda eller har blivit tilldelade samordningsnummer, anser Skatteverket att det är angeläget med ett politiskt ställningstagande i denna fråga.

2.3.2 Ledning och styrgrupp

Det myndighetsgemensamma arbetet med att ta fram den nationella lägesbilden bör ledas av en styrgrupp som består av personer från de olika myndigheterna som ska delta i arbetet. Skatteverkets generaldirektör bör vara ordförande och leda arbetet i styrgruppen. Skatteverket ska ansvara för att koordinera arbetet och sammanställa den nationella lägesbilden.

Styrgruppen bör ha en strategisk roll med ansvar för att säkerställa att resurser och kompetens i arbetet med att samla in och analysera data finns tillgängliga. Respektive myndighet ska också säkerställa att deras kunskap och erfarenhet kommer den nationella lägesbilden tillgodo.

2.3.3 Arbetsgrupper för dataanalys och konsekvensanalys

För att beskriva de tre populationerna (folkbokförda personer, personer med samordningsnummer och andra relevanta personkretsar) behöver Skatteverket samverka med relevanta statliga myndigheter, regioner, kommuner och civilsamhället.

Myndigheter och andra aktörer behöver bidra med sina erfarenheter och kunskaper om företeelser, risker och den påverkan som personkretsar som finns och verkar i Sverige har på samhället.

Enligt Skatteverkets bedömning behöver arbetet med den nationella lägesbilden genomföras i två steg, där olika representanter deltar. I steg ett sker insamling, bearbetning samt konkretisering av rådata som de olika deltagande myndigheterna har tillgång till. I steg två analyseras datan och därefter tas en beskrivning fram av de personkretsar som finns och verkar i Sverige med eller utan tillstånd samt företeelser, risker och konsekvenser som är kopplade till dessa personkretsar. I steg två kommer också förslag på åtgärder att tas fram. Kommande lägesbilder kommer att redovisa eventuella effekter av dessa åtgärder.

Metoderna för att samla in och analysera data behöver fastställas i samband med arbetet med att ta fram den första nationella lägesbilden. En utredning behöver bland annat göras av de rättsliga förutsättningarna för att myndigheterna ska kunna skicka rådata till Skatteverket för vidare bearbetning och analys, alternativt till SCB för vidare sammanställning till statistik. Om det inte är möjligt att skicka rådata måste den registerförande myndigheten skicka färdiganalyserad information som bidrag till insamlingen av data till den nationella lägesbilden.

De myndigheter förutom Skatteverket som har stora mängder relevanta data i sina register är Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, CSN, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skolverket, Socialstyrelsen och SCB. I det fortsatta arbetet bör det övervägas om andra myndigheter, kommuner och privata aktörer också ska bidra med underlag till den nationella lägesbilden.

2.3.4 Referensgrupper

För att kunna tolka och beskriva företeelser, risker och den påverkan som personkretsar som finns och verkar i Sverige har på samhället, kan det finnas behov av att ha en referensgrupp med andra deltagare än de myndigheter som ska ingå i arbetsgrupperna för dataanalys och konsekvensanalys. En referensgrupp kan lämpligen bestå av SKR tillsammans med två eller flera kommuner och regioner. Andra organisationer, t.ex. Brottsförebyggande rådet (Brå), och forskare som har kunskaper om den påverkan som personer med samordningsnummer och personer som inte är registrerade hos Skatteverket kan ha på samhället, bör också ingå.

Andra redan etablerade samverkansforum skulle kunna utnyttjas eftersom flera myndigheter redan deltar i dem. Det bör därför övervägas om t.ex. myndighetssammansatta satsningen mot organiserad brottslighet, motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter (MUR) och myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet skulle kunna utgöra en bas för en sådan samverkan.

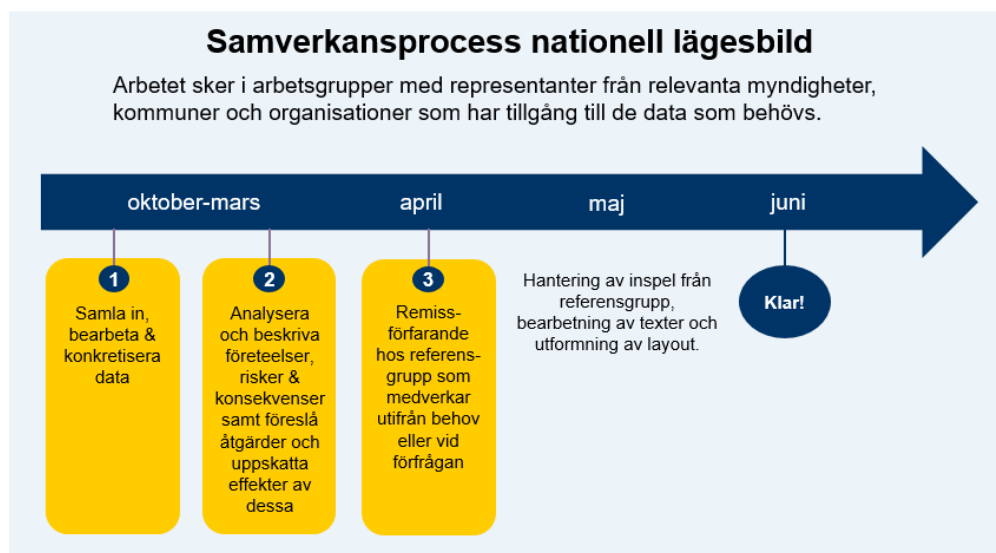
2.3.5 Tidplan för att ta fram den nationella lägesbilden

För att den nationella lägesbilden ska kunna tjäna som beslutsunderlag bör den tas fram med viss regelbundenhet. Under de första åren bör den nationella lägesbilden lämpligen tas fram

varje år. Därefter bör en bedömning göras om den nationella lägesbilden ska fortsätta att tas fram årligen eller mer sällan. Skatteverket avser att påbörja arbetet med att ta fram en nationell lägesbild under hösten 2023, med målsättningen att den första nationella lägesbilden ska kunna lämnas till regeringen senast den 30 juni 2024.

Formerna för arbetet med och innehållet i den nationella lägesbilden kommer att utvecklas från år till år vartefter processen pågår.

Förslag till tidsplan för framtagande av en nationell lägesbild illustreras i nedanstående bild.



2.4 Skatteverkets sammantagna bedömning

Skatteverkets bedömning är att en nationell lägesbild som tas fram återkommande och som beskriver hur många som finns och verkar i Sverige fyller funktionen av en folkräkning.

Den nationella lägesbilden ska innehålla en samlad bild över följande personkretsar:

1. Folkbokförda personer som därmed är registrerade i folkbokföringsdatabasen.
2. Personer med samordningsnummer som därmed är registrerade i folkbokföringsdatabasen.
3. Andra relevanta personkretsar som finns och verkar i Sverige men som inte är registrerade i folkbokföringsdatabasen.

Lägesbilden bör innehålla en uppskattning av antalet personer som ingår i respektive personkrets, och göras på ett sådant sätt att utvecklingen och förändringar kan följas över tid. Lägesbilden kommer även innehålla analyser av företeelser och risker kopplade till dessa personkretsar samt deras påverkan på samhället.

Ansvaret för att ta fram den nationella lägesbilden bör huvudsakligen ligga på Skatteverket i samverkan med andra myndigheter och andra aktörer som har kunskap om personer som finns och verkar i Sverige och fel som kan uppkomma. En samverkansmodell måste tas fram. Arbetet med att ta fram den första nationella lägesbilden kommer att visa hur arbetet praktiskt kan gå till, och om några hinder för arbetet föreligger.

2.5 Rättsliga frågor

2.5.1 Personuppgiftsbehandling i syfte att ta fram den nationella lägesbilden

Det kan förekomma att två olika myndigheter har information om samma person i sina register där myndigheten använder myndighetsinterna nummerserier. En analys av antalet unika personer som finns registrerade hos olika myndigheter bör därför vara en del av den nationella lägesbilden.

De nya bestämmelserna om analys- och urvalsdatan i 2 a kap. lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (FdbL), innebär att uppgifter får behandlas om personer som har personnummer eller samordningsnummer (se avsnittet Personuppgiftsbehandling i bilaga 1). Uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs för dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter i folkbokföringsverksamheten. Utformningen av lagstiftningen innebär dock att uppgifter inte får behandlas för andra personer än de som har tilldelats personnummer eller samordningsnummer. Uppgifter får inte heller behandlas om det inte finns någon koppling till folkbokföringsverksamheten. Det finns därför begränsade möjligheter att identifiera vilka unika personer som kan finnas registrerade hos olika myndigheter.

Skatteverket och de andra samverkande myndigheterna bör ges förutsättningar att behandla de personuppgifter som behövs för att ta fram den nationella lägesbilden.

2.5.2 Kontroll av biometrisk data

En metod för att identifiera samordningsnummer med överlappande identitetsuppgifter skulle kunna vara att jämföra ansiktsbilder, fingeravtryck eller annan biometrisk data från tilldelningen och förnyelse av samordningsnummer. Gällande rätt innebär dock att ansiktsbild, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa omedelbart ska förstöras efter att kontrollen är genomförd (se bilaga 1). Det finns därför inte rättsliga förutsättningar för att göra sådana kontroller idag.

Möjligheten att spara uppgifterna för framtida jämförelser har berörts i propositionen Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen. Flera remissinstanser framförde att en sådan möjlighet skulle kunna bidra till att motverka att en person blir folkbokförd under flera eller falska identiteter. Skatteverket betonade bland annat att en reglering som ger möjlighet att koppla den fysiska personen till en identitetshandling medför en förstärkt kontroll både av handlingars äkthet och av att den fysiska person som åberopar handlingen är densamma som den person som handlingen har utfärdats för. Utan införande av referensdata som lagras avseende biometriska uppgifter saknas dock möjlighet för Skatteverket att kontrollera om den fysiska personen t.ex. förekommer som folkbokförd sedan tidigare. En sådan möjlighet skulle innebära en ytterligare avsevärt minskad risk för att oriktiga uppgifter registreras (prop. 2021/22:217 s. 50 och 53).

Som framgår av avsnitt 1.4 anser Skatteverket att en nationell identitetsförvaltning med biometri som grund behöver utredas. Skatteverkets bedömning är att biometriska kontroller i samband med att personer folkbokförs eller tilldelas samordningsnummer skulle förbättra kvaliteten på uppgifterna i folkbokföringsdatabasen, men framför allt skulle det ge en trygghet till individer, företag och myndigheter i deras interaktioner.

2.5.3 Hantering av information från kontrollbesök

Skatteverket får utföra vissa kontroller avseende kassaregister, personalliggare och torghandel. Vad som får kontrolleras och som därmed får dokumenteras vid sådana kontroller regleras i 42 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL.

Skatteverket utövar tillsyn över att den som är eller kan antas vara skyldig att använda kassaregister har kassaregister och att kassaregister som används i en verksamhet uppfyller föreskrivna krav (42 kap. 3 § SFL). Skatteverket får också besluta om kontrollbesök för att kontrollera att den som är eller kan antas vara skyldig att använda kassaregister fullgör sina eventuella skyldigheter. Skatteverket får vid ett sådant kontrollbesök göra kundräkning, kontrollköp, kvittokontroll och kassainventering (42 kap. 6 § SFL).

Skatteverket får besluta om kontrollbesök för att kontrollera att den som är eller kan antas vara skyldig att föra personalliggare eller tillhandahålla utrustning så att en elektronisk personalliggare kan föras fullgör sina eventuella skyldigheter. Kontrollbesök får bara genomföras i verksamhetslokaler eller på byggarbetsplatser. Kontrollbesök på en byggarbetsplats får dock inte genomföras i en lägenhet som är avsedd att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad. Skatteverket får vid kontrollbesök begära att en person som utför eller kan antas utföra arbetsuppgifter i verksamheten styrker sin identitet. Skatteverket får vid kontrollbesök på en byggarbetsplats även fråga en sådan person för vilken näringsidkares räkning hen utför arbetsuppgifter. De uppgifter som lämnas får stämmas av mot personalliggaren (42 kap. 8 och 8 a §§ SFL).

Skatteverket får besluta om kontrollbesök för att identifiera en person som bedriver eller kan antas bedriva torg- och marknadshandel. Skatteverket får vid ett sådant besök kontrollera godkännande för F-skatt och ställa frågor om verksamheten. Kontrollbesöket får bara genomföras där torg- och marknadshandel bedrivs (42 kap. 9 § SFL).

Det förekommer att Skatteverkets personal vid kontrollbesök gör iakttagelser som kan tyda på brottslighet, t.ex. människohandel, miljöbrott eller arbetsmiljöbrott. Uppgifterna från kontrollbesök kan därför vara relevanta som underlag för den nationella lägesbilden, när det gäller information om andra personkretsar som finns och verkar i Sverige. Detta gäller även kontrollbesök som Skatteverket gör enligt 32 a § FOL för att kontrollera en persons bosättning, om det behövs för bedömningen av frågan om folkbokföring.

Vad Skatteverket får kontrollera vid kontrollbesök av personalliggare, kassaregister och torghandel avgränsas dock av vad som anges i skatteförfarandelagen. Det är därför oklart med vilken rättslig grund myndighetens personal kan dokumentera eller behandla andra uppgifter utöver vad som får kontrolleras enligt bestämmelserna om kontrollbesök. Därtill saknas generella sekretessbrytande regler som möjliggör ett utlämnande till annan myndighet om det inte är nödvändigt eller uppenbart att sådana misstankar ska lämnas vidare till andra myndigheter.

Skatteverkets bedömning är att myndigheten bör ges rättsliga förutsättningar att behandla uppgifter om brott både som underlag för den nationella lägesbilden och för att kunna anmäla brottsmisstankar till andra myndigheter. Möjligheten för myndigheter att genomföra kontrollbesök och att behandla information från sådana besök har utretts i Ds 2022:13 ”Utökad informationsutbyte”. De föreslagna bestämmelserna om informationsutbyte m.m. skulle därför behöva införas, och eventuellt också kompletteras med ytterligare rättslig reglering.

3 Ökad kontroll av samordningsnummer

3.1 Regeringsuppdraget

I detta avsnitt redovisas den del av uppdraget som gäller ökad kontroll av samordningsnummer. Skatteverket ska beskriva hur myndigheten kan kontrollera fler personer som fått eller ska få samordningsnummer och hur myndigheten kommer att arbeta för att på bästa sätt omhänderta underrättelser om misstänkta fel i folkbokföringsverksamheten. Skatteverket ska också redovisa utfallet av de beslut som har fattats med stöd av den införda tidsfristen inom vilken ett samordningsnummer ska förklaras vilande. Skatteverket ska även redovisa genomförda åtgärder inför ikraftträdandet den 1 september 2023 av de nya reglerna för att stärka identitetskontrollen vid tilldelning och förnyelse av samordningsnummer.

3.2 Användningen av samordningsnummer

Syftet med införandet av samordningsnummer var framför allt att tillgodose myndigheternas behov av att ha en enhetlig personbeteckning för personer som inte var folkbokförda och numren antogs få liten betydelse för den enskilde. För dem som inte har någon eller mycket svag anknytning till det svenska samhället kan antagandet sägas vara riktigt. Enskilda med samordningsnummer som vistas mer stadigvarande i landet och som har använt samordningsnumren i sina kontakter även med andra än statliga myndigheter, t.ex. sjukvården och banker, har upplevt stora praktiska vardagsproblem förknippade med att ha samordningsnummer och att de därför inte har varit lika användbara i samhället som personnummer (prop. 2021/22:276 s. 22).

Ett person- eller samordningsnummer medför i sig inte några rättigheter eller skyldigheter men har stor betydelse för ett praktiskt fungerande liv i Sverige. Numrens huvudsakliga syfte är att undvika personförväxling och underlätta informationsutbyte om personer. Numren har en praktisk funktion och används av såväl offentliga som privata aktörer, men även av de enskilda själva. Beteckningarna kan bland annat fungera som ett hjälpmedel för att kunna identifiera en person eller som ett sökbegrepp i it-system som gör det enklare att utbyta information mellan myndigheter och andra organisationer samt bearbeta uppgifter om en person från flera register (prop. 2021/22:276 s. 21). Samordningsnumret i sig säger inte något om i vilken omfattning personen finns och verkar i Sverige.

Skatteverket lämnar i avsnitt 2.2.2 förslag på vilken information som ska tas fram om samordningsnummer och om personer med samordningsnummer som underlag för den nationella lägesbilden. Skatteverkets bedömning är att kartläggningen bör ge en bra bild av hur olika myndigheter använder samordningsnummer avseende personer som finns och verkar i Sverige.

3.3 Fler kontroller av personer som tilldelats samordningsnummer

Skatteverket har genom de nya bestämmelserna som infördes den 1 september 2023 goda förutsättningar att kontrollera identitet och uppgifter om personen i samband med tilldelning och förnyelse av samordningsnummer. Skatteverket kan genom riktade kontroller utreda om fler samordningsnummer ska vilandeförklaras före utgången av det femte kalenderåret.

De nya bestämmelserna om analys- och urvalsdatan kommer att innebära mer träffsäkra riskbaserade urval för fördjupad kontroll både avseende folkbokförda och avseende personer som har tilldelats samordningsnummer (se avsnitt 1.6). Skatteverket kommer att kontinuerligt kunna utveckla förmågan att genomföra ändamålsenliga urvalskontroller utifrån information om samordningsnummer som kommer in i Skatteverkets analys- och urvalsdata via andra myndigheter och aktörer.

När det gäller användningen av samordningsnummer är det också viktigt att alla myndigheter och andra aktörer i samhället är aktiva i att säkerställa att samordningsnummer används på rätt sätt.

3.3.1 Fel kopplade till samordningsnummer

De fel som kan uppstå avseende samordningsnummer kan delas in i fyra kategorier:

- Felaktiga uppgifter är registrerade för personen som har tilldelats samordningsnummer.
- Samordningsnumret är aktivt trots att det borde vara vilandeförklarat.
- Samordningsnumret är vilandeförklarat trots att det borde vara aktivt.
- Flera personer nyttjar samma samordningsnummer.

De uppgifter som är registrerade för personen som tilldelats samordningsnummer är felaktiga

Felaktiga uppgifter om personen som har tilldelats samordningsnummer kan uppstå vid tilldelningen och förnyelsen av samordningsnummer, t.ex. om falska handlingar har legat till grund för tilldelningen. Felaktiga uppgifter kan också uppstå efter tilldelningen eller förnyelse av samordningsnumret på grund av att en eller flera uppgifter om personen ändras i utlandet, om registreringen inte ändras i Sverige.

Den nya lagstiftningen från 1 september 2023 kommer att innebära att kvaliteten i uppgifterna om personer med samordningsnummer ökar.

Samordningsnumret är aktivt trots att det borde vara vilandeförklarat

Ett samordningsnummer som har tilldelats ska vilandeförklaras om det inte förnyats inom fem år från utgången av det år samordningsnumret tilldelats eller om det finns andra skäl för det. Exempel på andra skäl för vilandeförklaring är att ett samordningsnummer har tilldelats felaktigt. Det kan till exempel vara fråga om att en person tilldelats ett samordningsnummer trots att personen rätteligen ska vara folkbokförd i Sverige. Det felet mäts redan i modellen för folkbokföringsfel (undertäckning).

En person kan, i strid med lagstiftningen, ha tilldelats flera samordningsnummer. Det kan bero på att begäran med varierande kvalitet på underlaget har kommit från flera olika myndigheter, eller på att personen presenterat olika underlag vid olika tillfällen.

En metod för att identifiera samordningsnummer som skulle kunna vilandeförklaras på grund av andra skäl än utgången av femårsfristen beskrivs i avsnitt 3.3.2.

Samordningsnumret är vilandeförklarat trots att det borde vara aktivt

Myndigheter kan använda samordningsnummer i sin ärendehandläggning även om numret är vilandeförklarat. En kartläggning av i vilken omfattning myndigheter använder vilandeförklarade samordningsnummer föreslås göras inom ramen för den nationella lägesbilden, se avsnitt 2.2.2.

Flera personer nyttjar samma samordningsnummer

Det finns exempel på när flera personer använder samma samordningsnummer. Det kan i sådant fall ha varit korrekt av Skatteverket att tilldela en person det aktuella samordningsnumret. Däremot används samordningsnumret av andra personer än den som är tilldelad numret.

Ansvaret för att ett samordningsnummer används av rätt person åligger framför allt den aktör som hanterar personen med samordningsnummer i sin ärendehandläggning. Problemet behöver därför angripas av berörda myndigheter och andra aktörer i samverkan. Den nationella lägesbilden (se avsnitt 2) skulle kunna användas som underlag för sådana åtgärder.

3.3.2 Genomförandet av fler kontroller

Kontroll av uppgifter som är registrerade för personen som tilldelats samordningsnummer

De uppgifter som är registrerade för personen som har tilldelats samordningsnummer är som nämnts ovan ibland felaktiga. Skatteverket har begränsade möjligheter att på eget initiativ kontrollera de uppgifter som är registrerade för personer som har tilldelats samordningsnummer.

En förbättrad identitetskontroll sker från den 1 september 2023 genom att huvudregeln vid tilldelning och förnyelse av samordningsnummer är att personen ska styrka sin identitet genom en identitetskontroll vid personlig inställelse. Kontrollerna avseende de personer som tilldelas samordningsnummer kommer huvudsakligen att ske vid tilldelning och förnyelse av samordningsnumret. Det innebär en stor ökning av antal identitetskontroller hos servicekontoren. Skatteverket har i samverkan med Statens servicecenter planerat för att antalet personliga inställelser kommer att öka. Huvudregeln om styrkt identitet innebär vissa konsekvenser även för begärande myndigheter.

Vilandeförklara fler samordningsnummer

Det skulle kunna vara möjligt att identifiera samordningsnummer där personens eller myndighetens behov av numret inte längre bedöms föreligga genom maskinella urval. Det kan t.ex. vara fråga om en person som har tilldelats ett samordningsnummer för beskattningssändamål för att personen ska arbeta i Sverige men där några inkomstuppgifter för personen inte har inkommit till Skatteverket. Det skulle också kunna vara fråga om en person som, efter begäran från Transportstyrelsen, har tilldelats samordningsnummer för att registrera ägarbyte av motorfordon men som inte längre äger ett registrerat motorfordon. Om personen eller myndigheten inte längre bedöms ha något behov av samordningsnumret, kan Skatteverket utreda om samordningsnumret kan vilandeförklaras före utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades. Skatteverket avser därför att utreda hur en automatiserad process för vilandeförklaring kan genomföras genom systemutveckling.

Eftersom en betydande del av de personer som tilldelats samordningsnummer, som kan bli aktuella för att vilandeförklaras av andra skäl än den lagstadgade femårsfristen, saknar kontaktadress, måste kommunikation ske via kungörelsedelgivning. För att hanteringen ska kunna ske kostnadseffektivt bör en automatiserad funktion för kungörelsedelgivning utvecklas.

Skatteverket arbetar med att förbättra sin analys- och urvalsförmåga för folkbokföringsverksamheten. Arbetet förväntas leda till att Skatteverket beslutar att fler samordningsnummer kan vilandeförklaras.

Ytterligare kontroller av samordningsnummer

För att ytterligare säkerställa kvaliteten avseende samordningsnummer kan Skatteverket pröva olika metoder för att uppskatta omfattningen eller arten av fel. Kontroller skulle kunna genomföras baserat på specifika identifierade risker som framkommer i den årliga nationella lägesbilden, exempelvis kontroll av anställningsavtal eller andra handlingar.

3.4 Underrättelser om misstänkta fel avseende samordningsnummer

Kontrollstrategin för folkbokföringsverksamheten innebär dels att kontroller ska göras så tidigt som möjligt och där det är möjligt innan uppgifter har registrerats, dels att kontroller görs utifrån en riskbedömning av de fel som bedöms ha störst effekt för samhället.

Existerande fel behöver komma till Skatteverkets kännedom för att kunna åtgärdas. Skatteverket tillhandahåller idag en tjänst för digital rapportering av uppgifter om misstänkt felaktig folkbokföring avseende folkbokförda personer. Skatteverket arbetar för närvarande med att anpassa tjänsten så att den också kan användas för att ta emot underrättelser avseende oriktiga och ofullständiga uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer. Underrättelserna hanteras utifrån folkbokföringsverksamhetens kontrollstrategi vilket innebär att åtgärden kommer att bero på felets art och den risk felet utgör.

En viktig fråga i sammanhanget är att underrättelser endast ska lämnas avseende sådana uppgifter som registreras avseende personer med samordningsnummer. Skatteverket avser därför att ta fram information som förtydligar vilka uppgifter som kan lämnas i syfte att minska antalet underrättelser som avser uppgifter som ändå inte ska registreras.

3.5 Utfallet av beslut om vilandeförklaring av samordningsnummer

Sedan den 18 juni 2021, då regleringen om vilandeförklaring av samordningsnummer infördes, har cirka 900 000 samordningsnummer vilandeförklarats. Idag är cirka 460 000 samordningsnummer aktiva.

Ett samordningsnummer vilandeförklaras om någon ansökan om förnyelse inte har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades (femårsfristen). Samordningsnummer kan också ha vilandeförklarats på grund av andra skäl än femårsfristen. Den vanligaste anledningen är att en person som har samordningsnummer blir folkbokförd och därför får personnummer. Samordningsnummer har även vilandeförklarats när en person har tilldelats flera samordningsnummer, dvs. dubletter har identifierats. Vilandeförklaringen har även skett när Skatteverket har fått underrättelser från andra aktörer om att en person har tilldelats samordningsnummer på felaktiga grunder eller att en person har avslutat studier eller en tillfällig tjänst och dessutom lämnat landet.

I tabell 1 anges hur många samordningsnummer som har tilldelats, vilandeförklarats och förnyats till och med den 31 juli 2023.

Tabell 1

Tilldelade samordningsnummer t.o.m. 2023-07-31	Antal
Totalt	1 350 070
– varav efter ansökan av en enskild	34 332
– varav på begäran av en myndighet eller utbildningsanordnare	1 315 738
Vilandeförklarade t.o.m. 2023-07-31	
Totalt	892 899
– varav p.g.a. femårsfristen	640 123
– varav p.g.a. andra skäl	252 776
Antal förnyade t.o.m. 2023-07-31	
Totalt	105 852
– innan vilandeförklaring	91 348
– efter vilandeförklaring	14 504

När en person med samordningsnummer avlider, ska numret inte vilandeförklaras. I stället ska Skatteverket registrera och avisera uppgiften om att personen är avliden.

3.6 Kunskapen hos andra aktörer i samhället

Skatteverket genomförde under maj 2023 en enkätundersökning för att mäta effekterna i samhället av Skatteverkets beslut om vilandeförklaring av samordningsnummer. Enkäten skickades till 37 aktörer, fördelat på myndigheter, några kommuner och ett fåtal privata aktörer. Följande frågor ställdes i enkäten:

- Om aktören har påverkats utifrån om samordningsnummer är vilande respektive aktivt.
- Om aktören har gjort några Anpassningar i sina beslutsprocesser och/eller i sina system utifrån att samordningsnummer är vilande respektive aktivt.
- Frågorna till myndigheter och kommuner omfattade även hur de har hanterat informationen om uppgifterna i ett samordningsnummer är styrka eller inte.

Av svaren framgår det att effekterna än så länge är begränsade. Flertalet aktörer har inte gjort några Anpassningar av sina it-system och kan därför inte utläsa ur sina system om ett samordningsnummer är vilande eller aktivt, eller om uppgiften om identitet är styrkt. De har då inte heller kunnat använda den informationen i sina verksamhetsprocesser. Flera myndigheter och kommuner har framfört att anledningen till att någon systemanpassning ännu inte har gjorts, är de utvecklingskostnader som en sådan Anpassning skulle medföra. Andra skäl är att annan it-utveckling pågår.

En annan slutsats som kan utläsas av svaren är att kunskapen är låg hos flertalet aktörer om vad ett samordningsnummer innebär och vilka uppgifter som faktiskt finns hos Skatteverket och därmed finns tillgängliga via Skatteverkets aviseringsystem Navet och i vissa fall i SPAR. Detta överensstämmer med vad som framkommit vid tidigare undersökningar, se t.ex. Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället (2018-12-17, dnr 204 319440-17/113), s. 48-49.

3.7 Förberedelser inför de nya reglerna för att stärka identitetskontrollen

Skatteverket har genomfört följande åtgärder inför ikraftträdandet den 1 september 2023 av lagen (2022:1697) om samordningsnummer, SNL, och förordningen (2023:363) om samordningsnummer, SNF.

Samtliga aktiva samordningsnummer har uppdaterats med identitetsnivåerna styrkt, sannolik eller osäker identitet. Informationen om de olika identitetsnivåerna finns tillgängliga för dem som är kunder i Skatteverkets aviseringsystem Navet och som begär att få ta del av den informationen.

Skatteverket har skickat ut information samt haft informationsmöten och workshops med de myndigheter som begär tilldelning och förnyelse av samordningsnummer om vad den nya lagen innebär för dem. Samtliga fastställda formulär rörande samordningsnummer har uppdaterats, och Skatteverkets tjänst som myndigheter kan använda för att begära samordningsnummer har uppdaterats. Som en riktad insats har Skatteverket informerat andra myndigheter om hur Skatteverkets tjänst för att begära samordningsnummer har uppdaterats utifrån de nya reglerna.

Skatteverket har i samverkan med Statens servicecenter förberett för det utökade antalet identitetskontroller som kommer att ske genom personlig inställelse på servicekontor utifrån att det nu är Skatteverket som ska kontrollera identiteten och begära personlig inställelse vid tilldelning och förnyelse av samordningsnummer.

Skatteverket har tagit fram föreskrifter om hur identitetskontrollen hos Skatteverket eller passmyndigheten ska genomföras i samband med tilldelning och förnyelse av samordningsnummer. I föreskrifterna behandlas de krav som ska ställas på identifiering av den person som omfattas av en tilldelning eller förnyelse, vilka handlingar som ska godtas som pass, identitetskort eller annan motsvarande handling och om hur identitetskontrollen ska genomföras.

Utifrån den möjlighet som Skatteverket nu har att kontrollera vissa biometriska uppgifter i samband med att identitetskontroll ska utföras, pågår arbete inför upphandling av teknisk utrustning som möjliggör den biometriska kontrollen. Ett förberedande arbete med att anpassa Skatteverkets interna processer och systemstöd till att hantera resultatet av den biometriska kontrollen pågår också.

3.8 Skatteverkets sammantagna bedömning

Det ökade antalet kontroller som Skatteverket gör och avser att genomföra avseende personer som tilldelas eller har tilldelats samordningsnummer och det ökade antalet vilandeförklarade samordningsnummer kommer på sikt sammantaget att leda till bättre kvalitet på uppgifterna om personer som har tilldelats samordningsnummer.

För att myndigheter och andra aktörer fortsättningsvis ska kunna hantera informationen om personer som har tilldelats samordningsnummer på ett mer ändamålsenligt sätt, behöver de ta del av och använda den information som Skatteverket aviserar om samordningsnummer. I annat fall finns det en risk att den information som finns om samordningsnummer inte används i samhället och inte heller kommer att ligga till grund för korrekta beslut och åtgärder. Det skulle i förlängningen innebära att den information som finns tillgänglig inte heller används för att bidra till att motverka felaktiga utbetalningar och missbruk av välfärdssystemet. Systemstöd och processer hos de myndigheter och andra aktörer som hanterar personer som har tilldelats samordningsnummer kan behöva förbättras, så att informationen om vad som avses med ett vilande samordningsnummer blir mer känd. Det finns därför ett behov att öka kunskapen hos myndigheter och samhällsaktörer vars verksamhet påverkas av samordningsnummer, så att de förstår *att* och *varför* de ska agera när Skatteverket aviserar information om vilken status samordningsnumret har.

Regeringen bör överväga att uppmana statliga myndigheter som använder samordningsnummer att anpassa sina processer så att de kan reagera och agera på de uppgifter som finns tillgängliga avseende personer med samordningsnummer. Det vore även värdefullt om regioner och kommuner kunde göra motsvarande anpassning. Som framgår ovan är dock sådana anpassningar kostsamma.

En annan viktig fråga är att kunskapsnivån om vad samordningsnummer innebär behöver höjas hos flertalet aktörer. Regeringen bör därför även överväga om Skatteverket i samverkan med andra myndigheter, ska få i uppdrag att ta fram information kring vad ett samordningsnummer innebär och vilka uppgifter som finns tillgängliga för en person med samordningsnummer hos Skatteverket.

4 Förstärka kunskapen om folkbokföring i samhället

4.1 Regeringsuppdraget

I regeringens uppdrag till Skatteverket ingår att lämna förslag som riktar sig brett i samhället och inte enbart åtgärder till begränsade grupper där risken för fel bedöms vara hög. I uppdraget framhålls behovet av ett ökat ansvarstagande för folkbokföringsuppgifter.

I det här avsnittet beskrivs hur Skatteverket genom kommunikation vill skapa en ökad kunskap och förståelse kring folkbokföring hos den breda allmänheten, förändra attityder kring felaktig folkbokföring samt motverka desinformation.

4.2 Skatteverkets överväganden och förslag

4.2.1 Övergripande kommunikationsmål

Den önskade effekten av kommunikationen är att folkbokförda tar ett ökat ansvar för sina folkbokföringsuppgifter och rättar till eventuella fel. För att nå dit – samt bidra till att skapa förutsättningar för uppdragets andra utvecklingsförslag att nå sina mål – kommer det att krävas flera olika kommunikationsinsatser, till olika målgrupper, utspritt över tid.

Kommunikationen ska:

- motverka och minimera risken för desinformation,
- öka kunskapen om vad folkbokföringsuppgifter används till, varför de behöver vara korrekta och vad felaktigheter kan leda till,
- tydliggöra att Skatteverket vidtar åtgärder vid fel och bidra till ett fortsatt förtroende för verksamheten, samt
- visa att Skatteverket samarbetar med andra aktörer för ett väl fungerande samhälle.

4.2.2 Förslag på metoder

Kommunikationsplaneringen inleds med ett målgruppsanalysarbete och en nollmätning hösten 2023. Därefter avser Skatteverket att under 2024 inleda med en bred kommunikationskampanj uppföljd av riktade insatser de kommande åren. Kommunikationen revideras utifrån löpande insikter samt inplanerade utvärderingar.

Målgruppsanalys

För att på sikt uppnå förändrade attityder och beteenden är kommunikationsanpassningen till specifika målgrupper en framgångsfaktor. Skatteverket vill därför genomföra en omfattande målgruppsanalys för att kunna formulera tydliga mål, nedbrutna på målgrupper och insatser. I samband med det planeras även för uppföljning och utvärdering.

Målgruppsanalysen ska även inkludera relevanta företag och organisationer.

Ökat fokus på folkbokföringsfelet

Att påverka beteendet hos personer som begår omedvetna fel är prioriterat, men Skatteverket vill även försöka påverka personer som begår medvetna fel. De medvetna felen kan vara mer eller mindre grova. När det gäller de mindre grova felen gör Skatteverket bedömningen att det finns möjlighet att med kommunikation påverka attityder och beteenden, både hos enskilda personer och i de sociala miljöer där det är vanligt med folkbokföringsfel.

Situationerna och grupperna som är frekvent förknippade med folkbokföringsfel varierar stort och för att ta fram relevanta budskap kommer målgruppsanalyser vara nödvändiga (se ovan). Utöver den riktade kommunikationen avser Skatteverket att brett berätta om de åtgärder som vidtas för att minska folkbokföringsfelet, så att allmänhetens stora förtroende för Skatteverket vidmakthålls.

Mer kommunikation

För att nå ut brett och öka kunskapen om folkbokföring i samhället behöver Skatteverket kommunicera mera genom flera målgruppsanpassade budskap, i olika kanaler, kontinuerligt och över tid.

Skatteverket vill därför skala upp den vägledande och förebyggande kommunikation som genomförs idag samt förstärka med kommunikation om bosättningskontroller.

Utskick för ökad medvetenhet

Skatteverket avser att årligen göra ett digitalt utskick via Mina meddelanden till samtliga personer som är folkbokförda i Sverige. Syftet är att informera om vad folkbokföringsuppgifter används till, vikten av att de är korrekta, vilka skyldigheter man som enskild har och vad konsekvensen kan bli om man inte uppfyller dessa skyldigheter. En vägledning om hur man korrigerar eventuella fel med enkla länkhänvisningar kommer inkluderas.

Det digitala utskicket kan eventuellt kompletteras med utskick via fysisk post.

Breddat kanalutbud genom samverkan

Utöver egna kanaler och samhällsinformation i extern media behöver Skatteverket använda andra aktörers kanaler och nätverk där målgrupperna finns för att nå dem med viktiga budskap, motverka desinformation m.m.

Skatteverket vill därför skapa en strukturerad samverkan med relevanta aktörer, som utkristalliseras i målgruppsanalysen.

5 Skyldighet för folkbokförda att intyga sina bosättningsuppgifter

5.1 Regeringsuppdraget

I denna del av rapporten redovisas den del av regeringsuppdraget som innebär att Skatteverket ska belysa förutsättningarna för att införa en skyldighet för folkbokförda att intyga sina bosättningsuppgifter, t.ex. genom någon form av folkbokföringsdeklaration. Skatteverket ska enligt uppdraget analysera om, och i så fall hur, ett sådant intygande kan införas.

En skyldighet för folkbokförda att intyga sina bosättningsuppgifter är en åtgärd som riktar sig brett i samhället. Syftet med en sådan skyldighet skulle, som Skatteverket uppfattar regeringsuppdraget, vara att öka enskildas kunskap kring vad folkbokföringsuppgifter är. Syftet och också att öka enskildas ansvarstagande för de egna folkbokföringsuppgifterna. Det kan förväntas leda till att kvaliteten på uppgifterna om bosättning i folkbokföringsdatabasen ökar och att folkbokföringsfelet minskar.

5.2 Skatteverkets överväganden och förslag

5.2.1 Vad innebär det att en person intygar sina bosättningsuppgifter?

För att en skyldighet ska kunna införas om att en folkbokförd person ska intyga sina bosättningsuppgifter måste det definieras vad som avses med bosättningsuppgifter. Var en person ska anses bosatt enligt folkbokföringslagen är en rättslig bedömning. Den enskilde kan bara intyga sakomständigheter. Skatteverket anser därför att regeringsuppdraget måste tolkas så att det avser en skyldighet för den enskilda personen att intyga sådana sakomständigheter som är relevanta för en bedömning av var personen ska anses bosatt enligt folkbokföringslagen. Det handlar främst om var personen har sin dygnsvila. För enkelhetens skull används dock uttrycket intygande av bosättningsuppgifter nedan.

Intygandet kan ske genom att personen svarar på frågor om omständigheterna kring sin bosättning och att Skatteverket utifrån personens svar ska göra en bedömning av om personen är folkbokförd på rätt fastighet, eventuell lägenhet och kommun. Vilka omständigheter som ska intygas behöver övervägas närmare i den fortsatta beredningen.

5.2.2 Vem ska vara skyldig att intyga sina bosättningsuppgifter?

En skyldighet för folkbokförda att intyga sina bosättningsuppgifter kan avse samtliga personer som är folkbokförda i Sverige vid en viss tidpunkt, eller endast omfatta ett urval av personer. Syftet med en sådan skyldighet är att öka enskildas kunskap kring vad folkbokföringsuppgifter är. Syftet och också att öka enskildas ansvarstagande för de egna folkbokföringsuppgifterna. För att syftet ska uppnås, bör skyldigheten att intyga sina bosättningsuppgifter omfatta alla personer som är folkbokförda i Sverige.

Det förekommer att vårdnadshavare som inte bor tillsammans är av olika uppfattningar avseende vem av dem som barnet ska vara folkbokförd hos. För barn som inte bor tillsammans med båda vårdnadshavarna, bör det därför övervägas vem eller om det är båda vårdnadshavarna som ska intyga bosättningsuppgifterna. Barn som är mellan 16 och 18 år får själva lämna flyttanmälan (30 § första stycket FOL). Det bör därför även övervägas om barn mellan 16 och 18 år själva ska få intyga sina bosättningsuppgifter.

Frågan om personer som har skyddad folkbokföring ska omfattas av skyldigheten att intyga sina bosättningsuppgifter bör behandlas i den fortsatta beredningen. En skyldighet som innebär att en person med skyddad folkbokföring ska intyga på vilken fastighet, eventuell

lägenhet och i vilken kommun denne är bosatt skulle kunna strida mot syftet med bestämmelsen om skyddad folkbokföring. Det bör därför övervägas om ett undantag ska införas för dessa personer, alternativt om intygandet kan ske i samband med kontinuerlig bedömning av om skyddsbehovet kvarstår.

Skatteverkets erfarenhet är att det i många fall är svårt att kontakta personer som inte är folkbokförda på viss fastighet, utan enbart i en kommun. Frågan om dessa personer ska omfattas av skyldigheten att intyga sina bosättningsuppgifter bör därför behandlas i den fortsatta beredningen.

5.2.3 Hur ofta ska folkbokförda intyga sina bosättningsuppgifter, och på vilket sätt ska intygandet fullgöras?

Hur ofta ska intygandet ske?

En skyldighet för folkbokförda att intyga sina bosättningsuppgifter kan föreligga vid ett tillfälle, det vill säga vara en engångshändelse, eller införas som en återkommande skyldighet. Syftet med en sådan skyldighet är att öka enskildas kunskap kring vad folkbokföringsuppgifter är. Syftet och också att öka enskildas ansvarstagande för de egna folkbokföringsuppgifterna. Skatteverkets bedömning är att syftet uppnås bäst om den enskilde intygar sina bosättningsuppgifter med viss regelbundenhet. Vad som avses med viss regelbundenhet måste då definieras. Skyldigheten skulle t.ex. kunna fullgöras årligen eller vart tredje år. Fördelarna med en återkommande skyldighet får vägas mot kostnaderna.

Metod

Införandet av en skyldighet för folkbokförda att intyga sina bosättningsuppgifter är en ny uppgift både för Skatteverket och för de folkbokförda som ska fullgöra skyldigheten. Skyldigheten kan upplevas som betungande för de som ska fullgöra den, samtidigt som den innebär en omfattande administration för Skatteverket. Det är därför viktigt att hanteringen kan ske på ett så tids- och kostnadseffektivt sätt som möjligt, både för de folkbokförda och för Skatteverket.

De samhällsutmaningar som det offentliga Sverige möter kräver att digitaliseringens möjligheter tillvaratas på bästa sätt. Digitala tjänster ska, så långt det är möjligt och där det är relevant, vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med medborgare och företag (prop. 2015/16:1 utg.omr. 22 avsnitt 4.5.1). Skatteverkets erfarenhet är dock att alla personer inte kan eller vill använda digitala lösningar. En enskild person bör därför kunna välja om denne vill fullgöra sin skyldighet att intyga sina bosättningsuppgifter digitalt eller genom att använda en pappersblankett som Skatteverket tillhandahåller.

Skyldigheten att intyga bosättningsuppgifter skulle kunna samordnas med skyldigheten att lämna inkomstdeklaration så att de folkbokförda personer som är deklareringskyldiga kan intyga sina bosättningsuppgifter i samband med att de deklarerar. Det skulle kunna göra att den nya skyldigheten upplevs som mindre betungande av de som berörs. Över 75 procent av alla folkbokförda personer lämnar inkomstdeklaration.

Det finns många praktiska frågor som behöver analyseras vidare. Det gäller t.ex. tillhandahållande av blanketter och tekniska lösningar för digitalt intygande.

Tidpunkter för att fullgöra intygandet

En skyldighet att intyga bosättningsuppgifter bör, som har framgått ovan, omfatta i princip alla som är folkbokförda i Sverige. Exakt vilka som omfattas kommer dock att bero på vid vilken tidpunkt det bestäms vilka som omfattas av skyldigheten. Denna tidpunkt måste infalla en tid

före det att skyldigheten senast ska fullgöras, bland annat för att Skatteverket ska kunna skicka ut information om skyldigheten. En annan fråga är när intygandet senast ska fullgöras, och vilken tidpunkt intygandet ska avse. De uppgifter som ska redovisas i inkomstdeklarationen avser det föregående året. Intygandet av bosättningsuppgifterna bör däremot avse så aktuella förhållanden som möjligt.

Om skyldigheten att intyga bosättningsuppgifter ska samordnas med inkomstdeklarationen bör den omfatta personer som är folkbokförda i Sverige den 1 januari. Den enskilde bör intyga sina bosättningsuppgifter senast den 2 maj, det vill säga vid samma tidpunkt som de personer som ska lämna inkomstdeklaration ska fullgöra den skyldigheten. Intygandet bör avse förhållandena vid den tidpunkt då skyldigheten faktiskt fullgörs.

5.2.4 Ska uppgiften om att en person har intygat sina bosättningsuppgifter aviseras?

Statliga myndigheter, kommuner och regioner får hämta folkbokföringsuppgifter om en person från Skatteverkets aviseringssystem Navet (se bilaga 1 för ytterligare information kring Navet). Navet hämtar uppgifter om personens namn, personnummer eller samordningsnummer, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, distrikt och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen från folkbokföringsdatabasen. En myndighet får även ha direktåtkomst till andra uppgifter i databasen om myndigheten behöver uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag och får behandla dem (2 kap. 8 § FdbL). Navet uppdateras kontinuerligt under dagen allteftersom uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen. Navet aviseras uppgifterna elektroniskt. De myndigheter som tar emot uppgifterna får endast hämta de uppgifter som de har rättsligt stöd för att behandla i sin egen databas, enligt den tillämpliga registerlagstiftningen. Hur uppgifterna visas i den mottagande myndighetens interna datasystem beror dels på vilka uppgifter denne får från Navet, dels på hur det egna datasystemet är byggt. Att en mottagare får uppgifter från Navet innebär därför inte att denne ser samma uppgifter och att uppgifterna visas på samma sätt som i folkbokföringsdatabasen.

Det förekommer att personer avsiktligt väljer att folkbokföra sig på annan fastighet än den de är bosatta på enligt folkbokföringslagen, till exempel för att kunna ställa barn i kö till en viss skola, få bidrag eller göra vissa avdrag i deklarationen. Cirka 109 000 personer beräknades vara bosatta på fel fastighet under 2020 (se avsnitt 2.2.1). Det finns därför en risk att vissa personer inte kommer vilja informera Skatteverket om var de faktiskt är bosatta. Några av dessa personer kan välja att intyga de felaktiga uppgifterna, medan andra kan välja att inte svara. En annan risk är att personer missuppfattar frågorna och därför lämnar felaktiga svar.

Att Skatteverket har registrerat en uppgift om att en person har intygat sina bosättningsuppgifter kan uppfattas som att Skatteverket har kontrollerat att uppgifterna är korrekta. Intygandet innebär dock inte att Skatteverket har kontrollerat att uppgifterna är korrekta. Frågan om uppgiften att en person har intygat sina bosättningsuppgifter ska aviseras bör utredas i den fortsatta beredningen.

5.3 Rättsliga frågor

5.3.1 Inledning

Som framgått ovan skulle ett förfarande avseende intygande av bosättningsuppgifter kunna samordnas med inkomstdeklarationen. Skatteverkets folkbokföringsverksamhet respektive beskattningsverksamhet är dock olika verksamhetsgrenar, som styrs av olika regelverk. Bedömningarna nedan utgår från att samordningen inte skulle innebära att intygandet av bosättningsuppgifter blir en del av inkomstdeklarationen.

5.3.2 En skyldighet för folkbokförda att intyga sina bosättningsuppgifter måste regleras i lag

Skatteverkets bedömning är att det inte föreligger några rättsliga hinder mot att införa bestämmelser om att folkbokförda personer ska intyga sina bosättningsuppgifter. Föreskrifter om skyldigheter för enskilda i förhållande till det allmänna ska meddelas genom lag (8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen).

Folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning samt registrering av de uppgifter om personen som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (FdbL) får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Skatteverket ansvarar för frågor om folkbokföring och personnamn, och folkbokföringen sker genom Skatteverkets försorg (1 § FOL samt 2 § förordningen [2017:154] med instruktion för Skatteverket). En skyldighet för folkbokförda personer att intyga sina bosättningsuppgifter bör lämpligen införas i folkbokföringslagen. Det kan även finnas behov av kompletterande bestämmelser i förordning och föreskrifter från Skatteverket. I den fortsatta beredningen behöver förhållandet mellan den nya skyldigheten och befintliga skyldigheter (t.ex. skyldighet att anmäla flyttning) analyseras.

5.3.3 Personuppgiftsbehandling

Det är i dagsläget inte möjligt att säga exakt vilka uppgifter som skulle komma att behandlas hos Skatteverket som en följd av en skyldighet för folkbokförda att intyga sina bosättningsuppgifter. En sådan skyldighet torde åtminstone innebära att vissa helt nya uppgifter kommer att behandlas i folkbokföringsdatabasen, nämligen information om att en person har intygat sina bosättningsuppgifter samt vilket datum detta har skett. Skatteverket måste ha minst en laglig grund för varje behandling av personuppgifter (artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning). Om det i folkbokföringslagen införs bestämmelser om att folkbokförda ska intyga sina bosättningsuppgifter torde Skatteverket ha laglig grund för att behandla inkomna uppgifter, samt information om att en person har intygat sina bosättningsuppgifter och när detta har skett.

Vidare ska det finnas ett eller flera fastställda ändamål för behandlingen. När det gäller folkbokföringsverksamheten regleras tillåtna ändamål i folkbokföringsdatabaslagen (se avsnittet Personuppgiftsbehandling i bilaga 1). Den aktuella personuppgiftsbehandlingen bör kunna inrymmas inom något av de befintliga ändamålen i 1 kap. 4 § FdbL. Detta behöver dock analyseras närmare i den fortsatta beredningen. Detsamma gäller frågan om det krävs ändringar i bestämmelserna som reglerar vilka uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Som framgår av avsnittet Personuppgiftsbehandling i bilaga 1 måste bestämmelser som utgör laglig grund för behandling av personuppgifter vara nödvändiga och proportionerliga. Även detta måste säkerställas under den fortsatta beredningen.

5.3.4 Sekretess

Sekretess inom folkbokföringsverksamheten

I 22 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild vid bland annat folkbokföring och annan liknande registrering av befolkningen. Dessa bestämmelser skulle bli tillämpliga på uppgifter som lämnas till följd av en skyldighet att intyga bosättningsuppgifter. Av 22 kap. 1 § första stycket 1 OSL framgår att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som förekommer i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men

om uppgiften röjs. Starkare sekretess gäller bland annat i ärenden om skyddad folkbokföring (22 kap. 2 § OSL). Sekretess gäller även för uppgift om en enskilds bostadsadress med mera om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller närstående kan komma att utsättas för hot eller våld etc. (21 kap. 3 § OSL). Denna bestämmelse gäller oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer, det vill säga i såväl folkbokföringsverksamheten som i annan myndighets verksamhet.

Behovet av sekretessbrytande bestämmelser

Som framgått ovan skulle en skyldighet att intyga bosättningsuppgifter kunna samordnas med inkomstdeklarationen. Folkbokförda personer som är skyldiga att lämna inkomstdeklaration skulle då kunna intyga sina bosättningsuppgifter i samband med att de deklarerar. Även folkbokförda personer som inte är deklarationskyldiga skulle dock vara skyldiga att intyga sina bosättningsuppgifter. Dessa två grupper kan behöva särskiljas från varandra vid t.ex. utskick av information, vilket kan innebära att uppgifter som avser folkbokföringsverksamheten och beskattningsverksamheten måste samordnas. Beskattningsverksamheten och folkbokföringsverksamheten har organisatoriskt sett en sådan fristående ställning inom Skatteverket att de utgör självständiga verksamhetsgrenar. Detta har betydelse bland annat eftersom en sekretessbelagd uppgift hos en självständig verksamhetsgren inte får röjas för en annan självständig verksamhetsgren om det inte är särskilt föreskrivet i lag (8 kap. 1 och 2 §§ och 10 kap. 28 § första stycket OSL).

Sekretess enligt 27 kap. 1 § första stycket OSL gäller för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i en myndighets verksamhet som avser bestämmande av skatt, fastställande av underlag för bestämmande av skatt och fastighetstaxering. Med verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt avses verksamhet enligt skatteförfarandelagen (prop. 2010/11:166 s. 275). Sekretess enligt 27 kap. 1 § första stycket OSL brukar kallas skattesekretess. Av 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL framgår att sekretess också gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen (s.k. databassekretess). Sekretessen är i båda fallen absolut. Det innebär att det inte behöver finnas någon risk för skada eller men för att en uppgift ska vara sekretessbelagd. Om inget undantag från sekretessen eller en sekretessbrytande regel är tillämplig, får uppgiften inte lämnas ut.

En uppgift om att en enskild person förväntas lämna en inkomstdeklaration är en uppgift om enskilds ekonomiska förhållanden. Uppgiften omfattas därför av sekretess i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Om det för samordningen krävs att uppgift om vilka som förväntas lämna inkomstdeklaration lämnas ut till Skatteverkets folkbokföringsverksamhet måste en sekretessbrytande bestämmelse införas. Detsamma gäller om uppgifter rörande bosättning, som enskilda felaktigt lämnar i inkomstdeklarationen, ska kunna lämnas ut till folkbokföringsverksamheten. Detta då det rör sig om enskildas personliga förhållanden.

5.3.5 Anstånd, ombud och överklagbart beslut

Vid införandet av en skyldighet för folkbokförda att intyga sina bosättningsuppgifter bör det övervägas vilka förfaranderegler som ska tillämpas. Det kan gälla t.ex. om en person ska kunna begära anstånd med att intyga sina bosättningsuppgifter samt om intygandet måste fullgöras personligen eller om personen kan anlita ett ombud. En annan fråga är om Skatteverkets registrering av att en person har intygat sina bosättningsuppgifter får sådana rättsverkningar att det anses vara ett överklagbart beslut.

5.3.6 Konsekvenser av uteblivet intygande

Skatteverket har enligt gällande rätt möjlighet att förelägga en person som kan antas vara skyldig att göra en anmälan enligt folkbokföringslagen att antingen göra en sådan anmälan eller lämna de uppgifter eller visa upp de handlingar som behövs för att fullgöra anmälningsskyldigheten. Skatteverket får även i annat fall förelägga en person att lämna de uppgifter eller visa upp de handlingar som behövs för kontroll av bosättningen (31 § FOL). Om ett sådant föreläggande inte följs kan Skatteverket besluta om ett nytt föreläggande som förenas med vite (37 § första stycket FOL). Skatteverket får dock inte vid vite förelägga någon att medverka i en utredning av en gärning som kan föranleda straff för honom eller henne (43 § första stycket FOL).

I den fortsatta beredningen behöver det analyseras om befintliga föreläggandemöjligheter kan anses tillräckliga eller om det bör införas en särskild möjlighet att förelägga en person att fullgöra sin skyldighet att intyga bosättningsuppgifter. Det behöver också analyseras om ett uteblivet intygande bör resultera i någon form av sanktion, t.ex. en förseningsavgift.

5.3.7 Konsekvenser av oriktiga uppgifter

I folkbokföringslagen finns bestämmelser om folkbokföringsbrott som bland annat omfattar oriktiga uppgifter. Av 42 § FOL framgår att den som lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring kan dömas för folkbokföringsbrott om åtgärden innebär fara i bevishänseende.

Med oriktig uppgift avses i detta sammanhang en felaktig eller ofullständig uppgift. Det är endast sådana uppgifter som har betydelse för beslut om folkbokföring som avses i 42 § FOL. När det gäller rekvisitet att åtgärden ska innebära fara i bevishänseende avses konkret fara. Sådan föreligger om exempelvis den oriktiga uppgiften sannolikt inte skulle upptäckas vid den normala rutinmässiga kontroll som folkbokföringsverksamheten vidtar. Någon konkret fara föreligger alltså inte om t.ex. den oriktiga uppgiften avser ett förhållande som framstår som så uppenbart felaktigt att det saknas risk för att det skulle komma att läggas till grund för ett folkbokföringsbeslut (prop. 2017/18:145 s. 134).

För att kunna dömas för folkbokföringsbrott måste personen ha handlat med uppsåt (1 kap. 2 § brottsbalken, BrB). Det är alltså inte tillräckligt att personen har varit oaktsam. Oriktigt uppgiftslämnande på grund av oaktsamhet kan bero på en missuppfattning, felskrivning, språkförbistring eller liknande.

Det är i nuläget inte helt klart hur ett förfarande avseende intygande av bosättningsuppgifter skulle se ut i praktiken. Det gäller t.ex. vilka uppgifter som ska lämnas och hur dessa kommer att hanteras av Skatteverket. Om uppgifterna lämnas i ett folkbokföringsärende och är av betydelse för beslut i ärendet skulle bestämmelserna om folkbokföringsbrott kunna bli tillämpliga om uppgifterna är oriktiga. I den fortsatta beredningen får det prövas om det bör införas någon ny form av sanktion för fall där oriktiga uppgifter lämnas i samband med intygande av bosättningsuppgifter.

5.3.8 Rätten att inte belasta sig själv

Som framgått ovan kan den som lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring göra sig skyldig till folkbokföringsbrott, om åtgärden innebär fara i bevishänseende. Detsamma gäller den som inte fullgör skyldighet att anmäla flytt inom Sverige, inflyttning till Sverige eller utflyttning från Sverige (42 § FOL). Skatteverket är skyldigt att anmäla misstänkta folkbokföringsbrott som upptäcks i verksamheten (11 § folkbokföringsförordningen [1991:749], FOF).

För att en person ska kunna dömas för folkbokföringsbrott krävs att personen har begått brottet med uppsåt (1 kap. 2 § BrB). Ett straffansvar för underlåten anmälan förutsätter uppsåt dels till att det finns en skyldighet att anmäla uppgifter om bosättning för folkbokföring, dels till de faktiska omständigheter som har utlöst anmälningsskyldigheten i det enskilda fallet. Kravet på uppsåt omfattar däremot inte den närmare innebörden av anmälningsskyldigheten, t.ex. när det gäller de undantag som gäller från skyldigheten (NJA 2022 s. 287).

I rätten till en rättvis rättegång, som slås fast i artikel 6 i Europakonventionen, ingår att den som är anklagad för brott inte genom tvång ska behöva bidra till utredningen eller bevisningen genom att göra medgivanden eller tillhandahålla belastande material. Den tilltalade har rätt att tåga och är inte skyldig att på något sätt underlätta åklagarens arbete – rätten att inte belasta sig själv (se NJA 2018 s. 394).

De allra flesta som skulle omfattas av en skyldighet att intyga bosättningsuppgifter är korrekt folkbokförda och intygandet kommer inte att göras inom ramen för en brottsutredning. Det utesluter dock inte att frågor om rätten att inte belasta sig själv skulle kunna uppkomma i fall då den enskilde tidigare har underlåtit att fullgöra en anmälningsskyldighet eller har lämnat oriktiga uppgifter i ett tidigare ärende.

Rätten att inte belasta sig själv kan föreligga redan innan någon är skäligen misstänkt för ett brott. En sådan situation kan uppkomma när uppgifter som inhämtas från en enskild, innan ett straffrättsligt förfarande har inletts, senare används mot henne eller honom i det förfarandet. Det kan då vara oförenligt med artikel 6 att genom hot om straff eller vite tvinga fram uppgifter från den enskilde. En förutsättning är dock att det finns ett nära samband mellan uppgiftsskyldigheten och ett eventuellt straffrättsligt förfarande. Ett förfarande ska antingen ha inletts eller vara nära förestående. Rätten att inte belasta sig själv är inte absolut. Det är bara när framtvingandet inkräktar på själva kärnan av rätten att inte belasta sig själv som det föreligger en kränkning. För att avgöra huruvida tvånget inkräktar på själva kärnan i rättigheten utgår Europadomstolen från främst följande tre kriterier – graden och arten av det tvång som använts för att få fram uppgifterna, tillgången till rättsliga garantier i nationell rätt samt hur de framtvingade uppgifterna används i det straffrättsliga förfarandet (NJA 2018 s. 394).

Skatteverket bedömer att rätten till en rättvis rättegång inte hindrar att det införs regler om en skyldighet för folkbokförda att intyga sina bosättningsuppgifter. Hänsyn kan behöva tas till principen vid den närmare utformningen av förfarandet och de nya bestämmelserna. Om en konflikt med rätten till en rättvis rättegång trots allt skulle uppkomma i något enskilt fall får det hanteras i rättstillämpningen. Det skulle kunna resultera i att den enskilde inte drabbas av någon sanktion om denne inte har fullgjort skyldigheten att intyga bosättningsuppgifter (jfr hovrättens bedömning i det ovan nämnda målet NJA 2018 s. 394) eller att lämnade uppgifter inte får användas som bevisning i ett senare straffrättsligt förfarande (jfr prop. 2019/20:74 s. 162).

5.4 Ikraftträdande

Som framgått ovan måste ett antal frågor övervägas och analyseras närmare innan en skyldighet för folkbokförda att intyga sina bosättningsuppgifter kan införas. Om en sådan skyldighet införas skulle det också krävas systemutveckling hos Skatteverket, och informationsinsatser till de personer som ska fullgöra skyldigheten.

Med nuvarande underlag är det inte möjligt att ange en exakt tidpunkt när en skyldighet för folkbokförda att intyga sina bosättningsuppgifter skulle kunna börja gälla. En lämplig ikraftträdandetidpunkt skulle kunna vara den 1 januari 2026. Ett tidigare ikraftträdande skulle kräva betydande omprioriteringar av Skatteverkets it-utveckling.

6 Underrättelse om folkbokföring

6.1 Regeringsuppdraget

I detta avsnitt redovisas den del av uppdraget som avser att utreda förutsättningarna för att införa en e-tjänst som möjliggör att en person som är folkbokförd på en fastighet, och i förekommande fall lägenhet, ska underrättas om en annan person blir folkbokförd där.

I regeringsuppdraget förutsätts att underrättelsen ska ske digitalt. Det är dock inte alla personer som kan nå genom ett digitalt utskick. Skatteverket anser därför att en underrättelse även bör kunna ske via fysisk post.

6.2 Skatteverkets överväganden och förslag

Skatteverket har övervägt två olika lösningar för hur myndigheten kan underrätta den eller de personer som är folkbokförda på en fastighet och eventuell lägenhet om att en annan person har anmält flytt dit.

Det första alternativet innebär att den redan folkbokförde underrättas *efter* att Skatteverket har fattat beslut i enlighet med en flyttanmälan. Det andra alternativet innebär att den redan folkbokförde underrättas och kan lämna synpunkter på en flyttanmälan *innan* beslut fattas. Med den sistnämnda lösningen skulle underrättelsen således inte avse ett beslut om folkbokföring. Skatteverket gör bedömningen att en sådan lösning ändå får anses rymmas inom regeringsuppdraget. De två alternativen beskrivs närmare nedan.

Oavsett vilket alternativ som väljs bör en underrättelse enbart skickas ut i de fall den eller de som redan är folkbokförda på fastigheten, och i förekommande fall lägenheten, inte själva har anmält flytt därifrån. Detta då det främst är i dessa fall som det kan finnas en risk för att en flyttanmälan är felaktig.

Alternativ 1: Underrättelse efter beslut

Alternativet innebär att Skatteverket underrättar den eller de personer som är folkbokförda på en viss fastighet och eventuell lägenhet att en ny person har folkbokförts på fastigheten och eventuellt lägenheten. Underrättelsen sker således efter att Skatteverket har fattat beslut om folkbokföring.

Underrättelsen kan ske digitalt till personer som har elektronisk brevlåda, och via fysiskt brev till de personer som inte har elektronisk brevlåda.

Om den eller de personer som är bosatta på fastigheten och eventuellt lägenheten anser att Skatteverkets beslut om folkbokföring är felaktigt, kan personen eller personerna anmäla detta till Skatteverket. Skatteverket får därefter pröva om personen som beslutet avser är felaktigt folkbokförd. Skatteverket kan då eventuellt komma att tillämpa 13 a § FOL och folkbokföra den enskilda på kommun till dess något annat har beslutats.

Alternativ 2: Underrättelse före beslut

Alternativet innebär att Skatteverket underrättar den eller de personer som är folkbokförda på en viss fastighet och eventuell lägenhet att en person har anmält flytt till fastigheten och eventuellt lägenheten. Underrättelsen sker således innan Skatteverket fattar beslut i enlighet med flyttanmälan.

Underrättelsen kan även i detta fall ske digitalt till personer som har elektronisk brevlåda, och via fysiskt brev till de personer som inte har elektronisk brevlåda. De personer som tar emot

underrättelsen bör informeras om att de inom viss tid bör meddela Skatteverket om de anser att flyttanmälan är felaktig.

Detta alternativ innebär att Skatteverket inte kan fatta beslut om att ändra folkbokföringen för den person som har lämnat flyttanmälan förrän svarstiden har gått ut för de personer som redan är folkbokförda på fastigheten och eventuellt lägenheten.

Skatteverkets sammantagna bedömning

Skatteverkets bedömning är att underrättelser om folkbokföring skulle bidra till ökad trygghet för alla folkbokförda personer, samt till högre kvalitet på de bosättningsuppgifter som är registrerade i folkbokföringsdatabasen. De kan också bidra till att stärka medvetenheten och kunskapen om folkbokföringsuppgifter och belysa vikten av aktualitet och korrekthet.

Skatteverkets bedömning är att alternativ 2, att underrättelsen sker innan Skatteverket fattar beslut om folkbokföring, leder till en ökad förmåga att förebygga felaktiga beslut om folkbokföring, jämfört med alternativ 1 där underrättelsen sker efter beslutet om folkbokföring. Skatteverket anser därför att alternativ 2 bör väljas. Det innebär visserligen att handläggningstiden för anmälningar om flytt förlängs något i de fall en underrättelse skickas ut. Som ovan nämnts bör underrättelser inte skickas ut i de fall den eller de som redan är folkbokförda på fastigheten, och eventuellt lägenheten, har anmält flytt därifrån. I dessa fall, som kan antas utgöra den stora merparten, kommer det således inte att uppkomma någon fördröjning. I övriga fall får fördröjningen anses motiverad mot bakgrund av intresset att förhindra felaktiga beslut. Om någon invändning inte inkommer med anledning av Skatteverkets underrättelse kommer fördröjningen att bli mycket begränsad.

Eventuella synpunkter med anledning av en underrättelse skulle kunna lämnas i en ny e-tjänst. Det bör även finnas möjlighet att lämna synpunkter på annat sätt.

6.3 Rättsliga frågor

Alternativ 1: Underrättelse efter beslut

Efter att ett beslut om folkbokföring har fattats ska den som är part underrättas om beslutet, se 33 § förvaltningslagen (2017:900). Enligt Skatteverkets uppfattning är part den vars folkbokföring beslutet gäller. Den som skulle få underrättelsen i detta fall är alltså inte part och stöd saknas därför för att skicka en underrättelse om beslut till denne. Mot bakgrund av att det saknas rättsligt stöd för underrättelsen är personuppgiftsbehandlingen heller inte laglig.

Om alternativ 1 väljs behöver det utredas vilka regeländringar som krävs.

Alternativ 2: Underrättelse före beslut

Syftet med underrättelse innan beslut är att underrättelsen då blir en del av Skatteverkets utredning av folkbokföringen av den som anmält flytt. Syftet är alltså att fullgöra Skatteverkets utredningsansvar av folkbokföringen av den som lämnat den aktuella anmälan. Skatteverkets preliminära bedömning är att alternativet kan genomföras utan lagändring. Det förutsätter dock att underrättelser sker i samtliga fall då behov bedöms finnas, dvs. då den eller de som redan är folkbokförda på fastigheten, och i förekommande fall lägenheten, inte själva har anmält flytt därifrån. Om det inte finns möjlighet att skicka en digital underrättelse måste underrättelsen ske via fysisk post.

Undantag för personer med skyddad folkbokföring

Frågan om några särskilda undantag bör tillämpas för personer som har skyddad folkbokföring behöver övervägas närmare.

7 Övriga förslag

Skatteverket kommer under hösten 2023 att lämna förslag om att ändra trafikförordningens (1998:1276) bestämmelser om förbud mot att stanna eller parkera fordon på vissa platser. Förslaget innebär att Skatteverkets personal i sin yrkesutövning ges möjlighet att stanna eller parkera fordon där detta annars är förbjudet. Syftet med förslaget är att öka effektiviteten i Skatteverkets arbete med besök utanför Skatteverkets lokaler, dvs. externa besök för bland annat kontroll och tillsyn, och samtidigt öka säkerheten för Skatteverkets personal i samband med dessa besök. Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamhet berörs av förslaget.

Skatteverket avser också att lämna ett förslag avseende en utökad möjlighet för Skatteverket att begära hjälp, så kallad handräckning, av Polismyndigheten i samband med vissa kontroll- och utredningsbesök inom folkbokförings- och beskattningsverksamheterna. Ett sådant förslag skulle bland annat öka säkerheten för Skatteverkets personal. Polismyndigheten kommer att få möjlighet att lämna synpunkter på förslaget.

8 Konsekvenser

Konsekvensanalysen har upprättats med beaktande av de krav som ställs i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Rapporten belyser ett antal frågor som måste utredas vidare. Skatteverket har bland annat lyft olika frågor där lagändringar skulle kunna övervägas. När det gäller deluppdraget om nationell lägesbild går det att ta fram en nationell lägesbild med stöd av den lagstiftning som finns idag. Skatteverkets bedömning är dock att resultatet i den nationella lägesbilden skulle kunna bli bättre om de författningsändringar som föreslås genomförs. När det gäller deluppdraget om införandet av en skyldighet för folkbokförda att intyga sina bosättningsuppgifter finns det flera frågor som måste utredas innan en sådan skyldighet kan införas. En fullständig konsekvensanalys måste därför tas fram vid den fortsatta beredningen av ärendet.

8.1 Regeringens uppdrag

Skatteverket har haft i uppdrag att – i samverkan med berörda myndigheter – föreslå metoder för att ta fram en nationell lägesbild och lämna förslag på ytterligare åtgärder för att förbättra folkbokföringen genom folkräkning.

8.2 Skatteverkets förslag

Innehåll i och arbetet med nationell lägesbild

Regeringen har gett Skatteverket i uppdrag att undersöka hur en nationell lägesbild kan tas fram. Syftet med lägesbilden är bland annat att skapa ett beslutsunderlag som beskriver personkretsar som finns och verkar i Sverige med eller utan tillstånd samt företeelser och risker kopplade till dessa personkretsar. Lägesbilden ska kunna användas som ett underlag när regeringen och berörda myndigheter prioriterar och inriktar framtida åtgärder.

Lägesbilden ska komplettera den bild som ges genom analysen av folkbokföringsfelet med beskrivningar av läget för fler personkretsar som är registrerade hos Skatteverket. Skatteverket ska därför utveckla en metod för att systematiskt kunna följa upp användningen av samordningsnumren. Syftet är att öka kunskapen om fel som kan förekomma, i vilken omfattning de förekommer och de konsekvenser som dessa medför. Skatteverket ska beskriva hur uppföljning kommer att genomföras så att den kan ligga till grund för en bedömning av läget när det gäller personer med samordningsnummer. Det bör också undersökas om det är möjligt att uppskatta och inkludera andra relevanta personkretsar som inte är registrerade hos Skatteverket, men som finns och verkar i Sverige med eller utan tillstånd.

Ansvar för att ta fram den nationella lägesbilden bör huvudsakligen ligga på Skatteverket i samverkan med andra myndigheter. Förutom statliga myndigheter kan kommuner och regioner ha behov av uppgifterna i den nationella lägesbilden. Den erfarenhet som myndigheter, kommuner och regioner har är viktig för att beskriva fel och osäkerheter. Sådan information och erfarenhet kan även finnas hos andra samhällsaktörer.

Ökad kontroll av samordningsnummer

Från den 1 september 2023 är huvudregeln för tilldelning och förnyelse av samordningsnummer personlig inställelse med identitetskontroll. Det innebär att identitetskontrollen har förstärkts och att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen om personer som tilldelas eller förnyas samordningsnummer efter det datumet blir mer tillförlitliga.

Inom ramen för regeringsuppdraget föreslår Skatteverket följande åtgärder för att säkerställa samordningsnumrens kvalitet och en korrekt användning av dessa uppgifter i samhället:

- Utredda hur en automatiserad process för vilandeförklaring och hantering av kungörelsedelgivning kan genomföras genom systemutveckling.
- Kontinuerligt utveckla förmågan att genomföra ändamålsenliga urvalskontroller utifrån information om samordningsnummer som kommer in i Skatteverkets analys- och urvalsdata via andra myndigheter och aktörer.
- Öka kunskapen hos myndigheter och samhällsaktörer, vars verksamhet påverkas av samordningsnummer, så att de förstår *att* och *varför* de ska agera när Skatteverket aviserar information om vilken status samordningsnumret har.
- Tydliggöra för myndigheter och samhällsaktörer vilken typ av uppgifter som är relevanta för Skatteverket.

Förstärka kunskapen om folkbokföring i samhället

Några storskaliga, breda kommunikationskampanjer om folkbokföring har hittills aldrig genomförts, utan kommunikationen sker i direktkontakt med kunder samt i Skatteverkets egna kanaler (främst webbplats och sociala medier). Det kommunikativa nuläget kan alltså beskrivas som ett nolläge.

För att öka medvetenheten, kunskapen och förståelsen samt skapa ett ökat ansvarstagande hos enskilda för sina egna folkbokföringsuppgifter bedömer Skatteverket att det kommer att krävas många kommunikationsinsatser, till olika målgrupper utspritt över tid. Kommunikationen ska:

- öka kunskapen om vad folkbokföringsuppgifter används till, varför de behöver vara korrekta och vad felaktigheter kan leda till,
- tydliggöra att Skatteverket vidtar åtgärder vid fel och bidra till ett fortsatt förtroende för verksamheten, samt
- visa att Skatteverket arbetar tillsammans med andra aktörer för ett väl fungerande samhälle.

Kommunikationsplaneringen inleds med ett målgruppsanalysarbete och en nollmätning redan under hösten 2023. Därefter avser Skatteverket att under 2024 inleda med en bred kampanj och följa upp med riktade kommunikationsinsatser under de kommande åren, utifrån insikter under förarbetet och kontinuerliga utvärderingar. Skatteverket avser även att avsätta särskilda resurser för att ha ett ökat fokus på arbete mot desinformation.

Intygande av bosättningsuppgifter

Skatteverkets förslag innebär att skyldigheten att intyga bosättningsuppgifter ska omfatta samtliga personer som är folkbokförda i Sverige vid en viss tidpunkt. Personen ska kunna fullgöra intygandet digitalt eller på en pappersblankett. Syftet med förslaget är att öka enskildas kunskap kring vad folkbokföringsuppgifter är och förståelse för behovet av att ta ett ökat ansvar för de egna folkbokföringsuppgifterna.

Införandet av en skyldighet för folkbokförda att intyga sina bosättningsuppgifter kräver att ett antal frågor utreds, bland annat vilka konsekvenserna bör bli om en person inte intygar sina bosättningsuppgifter eller gör det för sent, eller lämnar oriktiga uppgifter. Skatteverkets bedömning är att en skyldighet för folkbokförda att intyga sina bosättningsuppgifter som tidigast kan börja gälla 2026.

Underrättelse om folkbokföring

Skatteverket föreslår att myndigheten ska underrätta den eller de personer som är folkbokförda på en viss fastighet, och i förekommande fall lägenhet, om någon annan anmäler flytt dit. Detta

ska ske innan beslut fattas med anledning av flyttanmälan. En underrättelse ska dock inte skickas om den eller de personer som redan är folkbokförda på fastigheten, och eventuellt lägenheten, själva har anmält flytt därifrån. Underrättelsen kan ske digitalt till personer som har elektronisk brevlåda, och via fysiskt brev till de personer som inte har elektronisk brevlåda. Syftet med förslaget är att förebygga felaktiga beslut om folkbokföring.

8.3 Offentligfinansiella effekter

Det finns inga direkta offentligfinansiella effekter.

8.4 Effekter för företagen

Inget av förslagen beräknas ge några effekter för företagen.

8.5 Effekter för enskilda

Ökad kontroll av samordningsnummer

Om ett samordningsnummer vilandeförklaras trots att den enskilde har behov av numret kan det uppfattas som en olägenhet att ta sig till ett servicekontor för att förnya det.

Förstärka kunskapen om folkbokföring i samhället

Genom att kommunicera brett i samhället om syftet med folkbokföring samt tydliggöra vikten av och nyttan med att uppgifterna är korrekta ökas medvetenheten och kunskapen hos enskilda. De grupper som i den inledande analysen identifieras ha ett stort informationsbehov kommer att omfattas av särskilda insatser.

En skyldighet för folkbokförda att intyga sina bosättningsuppgifter

Förslaget innebär en ny skyldighet för enskilda som skulle kunna fullgöras med en viss regelbundenhet. Effekterna för dem som ska fullgöra skyldigheten beror bland annat på hur skyldigheten utformas och hur ofta intygandet ska fullgöras.

Underrättelse om folkbokföring

Förslaget om underrättelse om folkbokföring syftar till att förebygga felaktiga beslut om folkbokföring. Det innebär en ökad trygghet för enskilda att ingen felaktigt kan folkbokföra sig på en annan persons folkbokföringsadress utan att den redan folkbokförde underrättas om detta. Förslaget kan innebära att Skatteverkets beslut om ny folkbokföring för den som har gjort en flyttanmälan blir något fördröjt.

8.6 Effekter för kommuner och regioner

Förslaget om samverkan för att ta fram en nationell lägesbild beräknas generera kostnader i form av arbetstid för de kommuner som medverkar i en arbetsgrupp för att ta fram lägesbilden. I de fall en arbetsgrupp beslutar om att genomföra utökade kontroller – exempelvis vid felaktig folkbokföring på en fastighet som inte är ämnad för bostadsändamål – genererar även det kostnader i form av arbetstid för de kommuner som medverkar vid kontrollen. Skatteverket ser även att kostnader för eventuella systemanpassningar och förändrade processer kan tillkomma.

För att Skatteverkets satsning på att vilandeförklara fler samordningsnummer ska ge effekt i samhället bedömer Skatteverket att fler aktörer behöver förändra sina arbetsprocesser och utveckla systemstöd för att hantera uppgifterna. Enligt en enkätundersökning som Skatteverket genomfört i maj 2023 framkom att 77 procent av de 39 svarande myndigheterna och aktörerna inte har hanterat den redan existerande informationen om vilandeförklaringar på grund av

bland annat behov av it-utveckling. Flera kommuner (och även myndigheter) har framfört kostnadsskäl som anledningen till att sådana systemanpassningar ännu inte har gjorts (se avsnitt 3.6 och 8.8).

8.7 Effekter för Skatteverket

I budgetpropositionen för 2023 presenterades regeringens satsning på en förbättrad folkbokföring genom folkräkning. Skatteverkets anslag ökades med 75 miljoner kronor för 2023. Regeringen beräknade också satsningen till 170 miljoner kronor för vardera av åren 2024 och 2025 samt 95 miljoner kronor för år 2026.

Skatteverket lämnar nedan en redovisning av dels kostnaderna för det pågående arbetet med att utöka kapaciteten i folkbokföringsverksamheten med särskild inriktning på kontroll, dels de ekonomiska konsekvenserna av de i denna rapport föreslagna åtgärderna för att förbättra folkbokföringen genom folkräkning. Då flera av förslagen behöver utredas vidare är nedanstående siffror estimerade som kan komma att förändras.

Skatteverket uppskattar sammanlagt kostnaderna till

- ett engångsbelopp om 53,7 miljoner kronor och 116,5 miljoner i nivåhöjning för 2024,
- ett engångsbelopp om 43,2 miljoner kronor och 16,4 miljoner i nivåhöjning för 2025, och
- ett engångsbelopp om 33,1 miljoner kronor och 42,4 miljoner i nivåhöjning för 2026.

I enlighet med Skatteverkets finansieringsmodell fördelas kostnaderna för nyutveckling av it genom lånefinansiering med fem års avskrivning. Därmed tillkommer utöver ovanstående kostnader för räntor och avskrivningar om 78 miljoner under åren 2027-2031.

Tabell 2 (mnkr)

Förslag	2024		2025		2026	
	Engångsbelopp	Nivåhöjning	Engångsbelopp	Nivåhöjning	Engångsbelopp	Nivåhöjning
Utökning av folkbokföringens kapacitet med inriktning mot kontroller	10	92,5				
Nationell lägesbild	7	14	6	4	6	
Intygande av bosättningsuppgifter	7		13		9	37,7
Underrättelse om folkbokföring/flyttning	5		6	10	6	4,7
Ökad kontroll av samordningsnummer	1	10	5	2,4	4	
Förstärka kunskapen om folkbokföring	23,7		13,2		8,1	
Summa	53,7	116,5	43,2	16,4	33,1	42,4

I tabellen har it-utveckling lånefinansierats med avskrivning på fem år.

Utökning av folkbokföringens kapacitet med inriktning mot kontroller

Skatteverket har under 2023 i linje med regeringens satsning på förbättrad folkbokföring genom folkräkning initierat rekrytering i syfte inför 2024 kunna stärka upp nuvarande kontrollverksamhet med en nivå om 92,5 miljoner.

Nationell lägesbild

Skatteverket ska utveckla förmågan att samla och lagra information samt genomföra och hantera urval. Vidare ska Skatteverket delta i samt leda det årliga arbetet med att ta fram den nationella lägesbilden.

Intygande av bosättningsuppgifter

Om en tjänst för intygande av bosättningsuppgifter ska utvecklas skulle ett alternativ kunna vara att bygga en systemlösning i anslutning till Skatteverkets inkomstdeklaration där den enskilde ska besvara frågor om omständigheter kring sin bosättning. Skatteverket föreslår att skyldigheten att intyga bosättningsuppgifter ska omfatta samtliga personer som är folkbokförda i Sverige vilket innebär att tänkt digital lösning kommer behöva utökas med en kompletterande hantering för de personer som av olika anledningar inte nås i samband med inkomstdeklarationen. En skyldighet att intyga bosättningsuppgifter måste regleras i lag. Det behövs också lagreglering avseende sanktioner såsom förseningsavgifter etc. Gällande systemutvecklingen inkluderas bland annat etablering av ett nytt register samt process- och betalningshantering.

Underrättelse om folkbokföring

Det alternativ som föreslås kräver inte någon lagändring men det finns behov av att utveckla en ny digital lösning. Genomförande av detta förslag innebär en förändrad hantering för kund och Skatteverket avseende befintlig process för flyttningsanmälningar. Skatteverket behöver t.ex. kunna göra såväl digitala utskick som utskick via papper. Det behöver byggas en e-tjänst så att kunder kan lämna synpunkter för respektive person på flyttanmälan. Det kommer också krävas dialogstöd mellan kund och handläggare etc.

Ökad kontroll av samordningsnummer

För att möjliggöra ökad kontroll av samordningsnummer finns behov av systemutveckling. Det handlar om att utveckla en automatiserad process för att i vissa situationer maskinellt kunna vilandeförklara samordningsnummer innan femårsfristen, samt att ta fram en maskinell process för en automatiserad hantering av kungörelsedelgivning. Det finns även behov av en ny arbetsyta för handläggare att omhänderta urvalsträffar. Stora delar av den här utvecklingen bygger på att Skatteverkets förmåga att samla och lagra information samt genomföra analyser och hantera urval är på plats. Då de här utvecklingarna måste samplaneras med annan utveckling beräknas den uppgå till två år.

För att nå tänkta effekter i samhället behöver kunskapshöjande informationsinsatser avseende samordningsnummer göras i samverkan med andra myndigheter och aktörer.

Förstärka kunskapen om folkbokföring i samhället

För att öka medvetenheten, kunskapen och förståelsen samt skapa ett ansvarstagande kring folkbokföringsuppgifter kommer det att krävas många kommunikationsinsatser, till olika målgrupper utspritt över tid. Det handlar om både breda och riktade kommunikationsinsatser. Syftet med kommunikationsinsatserna är bland annat att motverka och minimera risken för desinformation, öka kunskapen om folkbokföringsuppgifter samt tydliggöra att Skatteverket vidtar åtgärder vid fel och bidra till ett fortsatt förtroende för verksamheten.

8.8 Effekter för övriga myndigheter och förvaltningsdomstolarna

Förslaget om samverkan för att ta fram en nationell lägesbild beräknas generera direkta kostnader i form av arbetstid hos vissa registerförande myndigheter. Dels genom att representanter för myndigheterna ingår i olika arbetsgrupper som tar fram lägesbilden, dels genom att myndigheterna beskriver delad data som innehåller andra nummerserier än de som Skatteverket har.

Utöver kostnader för arbetstid är Skatteverkets bedömning att arbetet med nationell lägesbild kan innebära att vissa myndigheter behöver förändra sina processer och utveckla nya.

För att satsningen på att vilandeförklara fler samordningsnummer ska ge effekt i samhället bedömer Skatteverket att fler aktörer behöver förändra sina arbetsprocesser och utveckla systemstöd för att hantera uppgifterna. Flera myndigheter (och även kommuner) har framfört kostnadsskäl som anledningen till att sådana systemanpassningar ännu inte har gjorts (se avsnitt 3.6 och 8.6).

8.9 Effekter på det brottsförebyggande arbetet

Samtliga förslag bör, på olika sätt, bidra till en ökad kvalitet i uppgifterna om personer som är folkbokförda samt de som har samordningsnummer, och på så sätt bidra med en ökad kunskap om vilka som finns och verkar i Sverige. Detta ger staten bättre förutsättningar att värna om välfärdssamhället samt motverka bidragsbrott.

8.10 Övriga effekter

Inget av förslagen beräknas ge några effekter på miljön, sysselsättningen eller jämställdheten. Förslagen har inte heller några fördelningseffekter.

8.11 Förslagets förenlighet med EU-rätten

Samtliga föreslagna åtgärder bedöms vara förenliga med EU-rätten. Skyldigheten att intyga sina bosättningsuppgifter föreslås omfatta personer som är folkbokförda i Sverige, oavsett nationalitet.

Bilaga 1 Gällande rätt

Allmänt om gällande rätt och identitetsbeteckningar

Bestämmelserna om folkbokföring finns i folkbokföringslagen (1991:481), FOL, och i folkbokföringsförordningen (1991:749), FOF. Folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning samt registrering av de uppgifter om personen som får förekomma i folkbokföringsdatabasen (1 § FOL). Folkbokföringen och registreringen sker genom Skatteverkets försorg (2 § förordningen [2017:154] med instruktion för Skatteverket).

I Sverige finns två identitetsbeteckningar för fysiska personer som används i folkbokföringsverksamheten och i samhället i övrigt. För personer som folkbokförs i Sverige fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning, medan personer som inte är eller har varit folkbokförda får tilldelas ett samordningsnummer. Bestämmelser om samordningsnummer regleras från den 1 september 2023 i en ny lag, lagen (2022:1697) om samordningsnummer, SNL, och i en ny förordning, förordningen (2023:363) om samordningsnummer, SNF.

Ett person- eller samordningsnummer medför i sig inte några rättigheter eller skyldigheter för den enskilde men har stor betydelse för ett praktiskt fungerande liv i Sverige. Numrens huvudsakliga syfte är att undvika personförväxling och underlätta informationsutbyte om personer.

Bosättning och folkbokföring

Fastställande av en persons bosättning

En person ska folkbokföras på den fastighet och lägenhet och i den kommun där hen är att anse som bosatt (6 § FOL). En person anses vara bosatt på den fastighet där hen regelmässigt tillbringar eller, när byte av bostad har skett, kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila. Den som därigenom kan anses vara bosatt på fler än en fastighet anses vara bosatt på den fastighet där hen med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist. En person ska anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila på en fastighet där hen under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden (7 § FOL).

Ett barn som står under vårdnad av två vårdnadshavare som inte bor tillsammans och som tillbringar dygnsvilan i ungefär samma omfattning hos var och en av dem, får folkbokföras hos den av vårdnadshavarna som de båda kommer överens om (7 a § FOL).

Situationer när folkbokföringen inte speglar dygnsvilan

Det finns flera undantag från huvudreglerna i 6 och 7 §§ FOL. Undantagen rör i huvudsak situationer av tillfälliga vistelser och vistelser på grund av tvång.

Om en person under en på förhand bestämd tid av högst ett år regelmässigt ska tillbringa sin dygnsvila på en annan fastighet än den där hen har sin egentliga hemvist, anses detta inte leda till ändrad bosättning (8 § FOL).

Särskilda bestämmelser gäller enligt 9, 10, 10 a, 11, 14 och 15 §§ FOL som innebär att vissa vistelser inte anses leda till ändrad bosättning om de föranleds enbart av eller avser bland annat uppdrag som riksdagsledamot, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspåbud, vistelser på vårdinrättning och viss skolgång.

En person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt, får efter egen ansökan medges att vara folkbokförd på en annan

folkbokföringsort än där personen är bosatt om åtgärden med hänsyn till den enskildes förmåga och övriga förutsättningar kan antas tillgodose behovet av skydd, så kallad skyddad folkbokföring. Skyddad folkbokföring får även medges en familjemedlem som är bosatt tillsammans med den utsatta personen (16 § FOL). När en person får skyddad folkbokföring registreras en särskild adress till Skatteverket. Den faktiska adressen framgår inte av folkbokföringsdatabasen och är därför inte synlig i Skatteverkets aviseringsystem Navet, i Statens personadressregister (SPAR) eller i några andra system eller adressregister som hämtar uppgifter från dessa källor. Syftet med att adressen inte är registrerad, är att skydda personens bostadsort. Adressen finns av den anledningen inte heller i några andra officiella register.

Starkast anknytning till fastighet och folkbokförd enbart på kommun

Den som inte regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på någon viss fastighet anses bosatt på den fastighet till vilken hen med hänsyn till samtliga omständigheter kan anses ha sin starkaste anknytning (12 § FOL). Bestämmelsen tar sikte på personer med växlande vistelseort (prop. 2012/13:120 s. 153). Kan en persons bosättning med tillämpning av 7-12 §§ FOL hänföras till en kommun men inte till en viss fastighet inom denna, ska hen anses bosatt i kommunen (13 § FOL). Bestämmelsen är främst avsedd att tillämpas för personer som är bostadslösa (prop. 2021/22:217 s. 34).

Om en person sannolikt är felaktigt folkbokförd på en fastighet eller lägenhet och detta leder till besvär för någon annan som är folkbokförd på samma fastighet eller lägenhet eller som äger eller hyr fastigheten eller lägenheten, får personen i stället folkbokföras i den kommun där hen senast var folkbokförd, till dess något annat har beslutats. Om personen inte har varit folkbokförd i någon annan kommun, får hen folkbokföras i den aktuella kommunen (13 a § FOL).

Den som ska folkbokföras i en kommun men inte på en viss fastighet folkbokförs under rubriken på kommunen skrivna (4 § FOF).

Avregistrering från folkbokföringen

Den som inte anses bosatt på någon fastighet eller i någon kommun enligt 7-13 §§ FOL och som heller inte ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad, ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen (21 § FOL). Bestämmelsen är avsedd att tillämpas när Skatteverket i sin utredning inte lyckats knyta en person till viss fastighet eller kommun och det heller inte kan antas att personen vistas utomlands. Anledningen till detta är ofta att den enskilde inte medverkat i bosättningsutredningen, antingen genom att inte vara nåbar för Skatteverket eller genom att vägra att lämna uppgifter om sin bosättning (prop. 2021/22:217 s. 33).

Den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad om inte annat följer av vissa bestämmelser. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska avregistreras om hen med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist utom landet (20 § FOL).

Skyldighet att anmäla flyttning

Den som är folkbokförd och har flyttat ska inom en vecka anmäla flyttningen till Skatteverket. Den som är folkbokförd och ändrar postadress utan att flyttning skett ska anmäla detta om postadressen ska gälla för minst sex månader (25 § FOL). Den som har flyttat in från utlandet och ska folkbokföras ska anmäla inflyttningen till Skatteverket. En sådan anmälan ska göras inom en vecka efter det att hen har vistats i landet i tre månader (26 § första stycket FOL).

Den som är folkbokförd och avser att flytta till utlandet ska anmäla detta till Skatteverket. Anmälan ska göras senast en vecka före utresan och ska innehålla uppgift om utresedagen. Om utresan ställs in eller skjuts upp ska detta anmälas senast den tidigare uppgivna utresedagen (27 § FOL).

Vid flyttning gäller den nya folkbokföringen från och med flyttningsdagen om den som flyttat gör en sådan anmälan som avses i 25 eller 26 § FOL inom en vecka från flyttningen. Kommer anmälan in senare gäller folkbokföringen från och med den dag då anmälan kom in (35 § första stycket FOL).

Vid flyttning inom landet upphör den flyttande att vara folkbokförd på utflyttningsorten den dag då hen blir folkbokförd på inflyttningsorten. Vid flyttning till utlandet upphör den flyttande att vara folkbokförd utresedagen eller om flyttningen anmäls senare den dag anmälan kom in (36 § FOL).

En flyttanmälan ska göras skriftligen, om inte annat anges. Om det finns särskilda skäl får Skatteverket begära att en anmälan, ansökan eller uppgift ska lämnas vid personlig inställelse (23 § FOL). För barn under 18 år ska anmälan göras av barnets vårdnadshavare. Barn som har fyllt 16 år har dock rätt att själv göra sådan anmälan (30 § första stycket FOL). Den som ska lämna en anmälan om inflyttning till Sverige enligt 26 § FOL ska inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll (26 a § FOL).

Skatteverkets handläggning av folkbokföringsärenden

Skatteverket beslutar i ärende enligt folkbokföringslagen efter anmälan eller ansökan eller annars när det finns skäl till det (34 § FOL).

Skatteverket får förelägga en person som kan antas vara skyldig att göra en anmälan enligt folkbokföringslagen att antingen göra en sådan anmälan eller lämna de uppgifter eller visa upp de handlingar som behövs för att fullgöra anmälningskyldigheten. Skatteverket får även i annat fall förelägga en person att lämna de uppgifter eller visa upp de handlingar som behövs för kontroll av bosättningen eller för kontroll eller komplettering av andra uppgifter om en person som får föras in i folkbokföringsdatabasen. I föreläggandet ska det anges vilka uppgifter som ska lämnas eller vilka handlingar som ska visas upp (31 § FOL).

Skatteverket får förelägga en fastighetsägare eller innehavare av bostadslägenhet, som upplåter en bostad åt någon annan, att uppge till vem bostaden upplåts och om denne med fastighetsägarens eller lägenhetsinnehavarens medgivande upplåter bostaden åt någon annan, samt vilka personer som enligt fastighetsägarens eller lägenhetsinnehavarens kännedom bor i fastigheten respektive lägenheten. I fråga om en person som bor på en fastighet som innehåller flera bostadslägenheter får föreläggandet också avse uppgift om personnummer, adress, fastighetsbeteckning och lägenhetsnummer. Med fastighetsägare avses även ägare av byggnad (32 § FOL).

Om en person inte följer ett föreläggande enligt 31 eller 32 § FOL kan Skatteverket besluta om ett nytt föreläggande som förenas med vite (37 § FOL). Skatteverket får inte vid vite förelägga någon att medverka i en utredning av en gärning som kan föranleda straff för honom eller henne (43 § FOL).

Skatteverket får besluta om kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning, om det behövs för bedömningen av frågan om folkbokföring. Ett sådant kontrollbesök får bara genomföras där den enskilde är folkbokförd, har uppgett sig vara bosatt eller där det annars finns anledning att anta att hen är bosatt. Om det finns skäl för det får Skatteverket också besluta om kontrollbesök på en fastighet eller i en lägenhet för att kontrollera vilka som kan

anses bosatta där. Skatteverket får vid kontrollbesök begära att de personer som befinner sig på fastigheten eller i lägenheten lämnar uppgift om sin identitet (32 a § FOL).

Folkbokföringsbrott

Den som lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för folkbokföringsbrott till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 25, 26 och 27 §§ FOL. Är brottet med hänsyn till att brottsligheten utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars att anse som grovt, döms för grovt folkbokföringsbrott till fängelse i högst två år. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar (42 § FOL).

En fråga om ansvar enligt 42 § FOL för en gärning får inte prövas om gärningen ligger till grund för ett föreläggande om vite och Skatteverket har ansökt om utdömmande av vitet (43 § FOL).

Samordningsnummer

Tilldelning av samordningsnummer

Skatteverket beslutar om tilldelning av samordningsnummer (1 kap. 2 § SNL). Skatteverket tilldelar en person, som inte är eller har varit folkbokförd, ett samordningsnummer efter:

- begäran från statlig myndighet som i sin verksamhet behöver ett samordningsnummer för en person (2 kap. 1 § första stycket 1 SNL och 2 § SNF),
- begäran från Migrationsverket, även om myndigheten inte har behov av det i sin verksamhet, för personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716) eller personer som har beviljats arbetsstillstånd enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen eller ett kombinerat arbets- och uppehållstillstånd enligt 6 a-6 c kap. utlänningslagen (2 kap. 1 § första stycket 1 SNL och 3 § SNF),
- begäran från enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, och som i sin verksamhet behöver ett samordningsnummer för en person (2 kap. 1 § första stycket 1 SNL och 2 § SNF),
- begäran av Regeringskansliet för de personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall men inte uppfyller kraven för att tilldelas så kallade immunitetsnummer (2 kap. 1 § första stycket 1 SNL och 4 § SNF), eller
- ansökan från en enskild person som har en sådan anknytning till Sverige att hen kan antas behöva en identitetsbeteckning (2 kap. 1 § första stycket 2 SNL och 2 § SNF).

I vissa fall kan moment i ett ärende handläggas av andra myndigheter, t.ex. när en passmyndighet genomför identitetskontroll inför tilldelning eller förnyelse av samordningsnummer. Även när så sker är det Skatteverket som beslutar i ärende om samordningsnummer (prop. 2021/22:276 s. 137).

Huvudregeln vid tilldelning av samordningsnummer från den 1 september 2023 är att personen ska styrka sin identitet genom en identitetskontroll vid personlig inställelse och där överlämna ett pass, ett identitetskort eller annan motsvarande handling. Den som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige ska på begäran överlämna sitt uppehållstillståndskort (2 kap. 3 § SNL). För att ytterligare stärka identitetskontrollen ska Skatteverket eller passmyndigheten som utför identitetskontrollen ges möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter som finns lagrade i de handlingar som ska överlämnas vid kontrollen. Om en handling som överlämnats har ett lagringsmedium där fingeravtryck eller ansiktsbild är sparade, ska innehavaren på begäran låta

den myndighet som utför identitetskontrollen ta fingeravtryck och ansiktsbild i digitalt format för att kontrollera att dessa motsvarar dem som finns i handlingen (2 kap. 4 § SNL). När kontrollen har genomförts, ska fingeravtryck och ansiktsbilder samt de biometriska uppgifter som har tagits fram omedelbart förstöras (1 kap. 7 § FdbL).

En person som inte kan styrka sin identitet får tilldelas ett samordningsnummer när identiteten har gjorts sannolik (2 kap. 5 § SNL). Sådant samordningsnummer får endast tilldelas efter begäran från en statlig myndighet eller enskild utbildningsanordnare.

En person vars identitet är osäker får tilldelas ett samordningsnummer efter begäran av en sådan myndighet som regeringen bestämmer, om myndigheten behöver samordningsnumret för vissa särskilda ändamål (2 kap. 6 § SNL). Sedan tidigare gäller att samordningsnummer till personer vars identitet är osäker endast får tilldelas för vissa angivna belastningsregister hos Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och i rättsväsendets informationssystem, i Migrationsverkets system när det gäller asylsökande samt för registrering i beskattningsdatabasen (se 5 § 1-4 SNF samt den numera upphävda 5 a § FOF). Från och med den 1 september 2023 får samordningsnummer till personer vars identitet är osäker även tilldelas för Försäkringskassans behandling av personuppgifter med stöd av 114 kap. socialförsäkringsbalken (5 § 5 SNF).

Enligt övergångsbestämmelserna till folkbokföringsdatabaslagen, för samordningsnummer som tilldelats efter egen ansökan före ikraftträdandet får, om samordningsnumret inte är förklarat vilande, uppgift registreras om att identiteten är styrkt. Av övergångsbestämmelserna framgår vidare att, för samordningsnummer som tilldelats i andra fall före ikraftträdandet och där det inte råder osäkerhet om personens identitet får, om samordningsnumret inte är förklarat vilande, uppgift registreras om att identiteten är sannolik.

Tidigare bestämmelser om tilldelning av samordningsnummer

Före den 1 september 2023 fanns bestämmelser om samordningsnummer i folkbokföringslagen och folkbokföringsförordningen. De bestämmelserna reglerade inte de tre nuvarande identitetsnivåerna styrkt identitet, sannolik identitet och osäker identitet. Istället registrerade Skatteverket om de lämnade uppgifterna var styrkta eller ostyrkta (tidigare 2 kap. 3 § tredje stycket FdbL).

En enskild som sedan den 18 juni 2021 själv har ansökt om att tilldelas ett samordningsnummer var även enligt tidigare bestämmelser om samordningsnummer tvungen att inställa sig personligen hos Skatteverket för att styrka sin identitet (tidigare 18 a § 2 FOL). När det gällde begäran om samordningsnummer från myndighet eller enskild utbildningsanordnare gällde tidigare att den begärande myndigheten eller utbildningsanordnaren skulle bedöma om personens identitet kunde anses fastställd (tidigare 5 § FOF). Övrig tilldelning av samordningsnummer skedde således utan att den enskilde inställt sig personligen hos Skatteverket.

Ett samordningsnummer kan förklaras vilande

Ett samordningsnummer förklaras vilande om någon ansökan om förnyelse inte har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades (3 kap. 2 § 1 SNL). Ett samordningsnummer kan även vilandeförklaras om det finns andra skäl för det (3 kap. 2 § 2 SNL). Andra skäl kan t.ex. vara att personen meddelar att denne ska flytta utomlands efter avslutat arbete eller studier i Sverige, eller att ett samordningsnummer visar sig ha tilldelats på falskt identitetsunderlag (prop. 2020/2021:160 s. 67 f. och 99).

Möjligheten att vilandeförklara ett samordningsnummer infördes den 18 juni 2021 för att tydliggöra för olika samhällsaktörer om de uppgifter som är registrerade för personen är uppdaterade och aktuella och om numret kan användas utan vidare åtgärd (prop. 2020/2021:160 s. 62 f.).

Trots att ett samordningsnummer har förklarats vilande står det varje aktör fritt att ändå använda numret. Att ett nummer vilandeförklaras innebär inte att information som är kopplad till numret går förlorad. Numret kan fortfarande användas för att undvika personförväxling och utbyta information. Möjligheten att vilandeförklara samordningsnummer ska enligt förarbetena skapa bättre förutsättningar för användare av numret att bedöma hur de ska förhålla sig till ett visst nummer. Det är upp till varje aktör att avgöra om och hur numret ska användas i den egna verksamheten (prop. 2020/21:160 s. 65).

En myndighet eller enskild utbildningsanordnare som vill förnya ett samordningsnummer som ännu inte har vilandeförklarats kunde tidigare göra en anmälan om förnyelse (18 c § FOL). Det krävdes inte att den enskilde i samband med detta inställde sig personligen hos Skatteverket eller myndigheten för identitetskontroll. Efter den 1 september 2023 krävs det att myndigheten eller utbildningsanordnaren ansöker om förnyelse av samordningsnummer oavsett om numret är gällande eller vilande, varefter en identitetskontroll genomförs (3 kap. 1 § SNL).

Skyldighet att anmäla ändrad kontaktadress

Sedan den 18 juni 2021 finns en skyldighet för en person med samordningsnummer, som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen, att anmäla ändringar gällande den registrerade kontaktadressen. Ändringar behöver dock inte meddelas om samordningsnumret är vilandeförklarat (4 kap. 2 § SNL). Med aktuell kontaktadress avses den adress, i Sverige eller i utlandet, där den enskilde kan nås per post. Syftet med att en adressuppgift till den enskilde ska anges i en begäran och ansökan om tilldelning av samordningsnummer är att personen ska kunna nås på den angivna adressen. Med hänsyn till detta syfte är det också angeläget att den registrerade adressen är aktuell (prop. 2021/22:276 s. 53 och 147).

Underrättelseskyldighet för myndigheter

En myndighet ska underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringsdatabasen om någon som har tilldelats ett samordningsnummer är oriktig eller ofullständig (4 kap. 1 § SNL). Underrättelseskyldigheten gäller samtliga uppgifter som registrerats i folkbokföringsdatabasen, t.ex. uppgift om namn, födelsetid, medborgarskap, födelseort eller kontaktadress (prop. 2021/22:276 s. 146).

En underrättelse behöver inte lämnas om särskilda skäl talar emot det. Skyldigheten gäller inte för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Den gäller inte heller i fråga om statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (4 kap. 1 § SNL och prop. 2021/22:276 s. 146).

Personuppgiftsbehandling

Allmänt om gällande rätt

EU:s dataskyddsförordning tillämpas i medlemsstaterna fr.o.m. den 25 maj 2018. Dataskyddsförordningen är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer. Förordningen utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Dataskyddsförordningen har i svensk rätt kompletterats med generella bestämmelser i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, förkortad kompletterande dataskyddslag. Lagen är subsidiär i förhållande till andra lagar och förordningar. Avvikande bestämmelser finns bland annat i så kallade registerförfattningar. På

folkbokföringsområdet gäller lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, förkortad folkbokföringsdatabaslagen eller FdbL, och förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, förkortad folkbokföringsdatabasförordningen eller FdbF. Folkbokföringsdatabaslagen tillämpas vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (1 kap. 1 § första stycket FdbL).

Samtliga personuppgiftsbehandlingar som ska göras måste uppfylla principerna i artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning. Det innebär bland annat att de grundläggande principerna om laglighet, korrekthet, öppenhet, ändamålsbegränsning och uppgiftsminimering (artikel 5.1 a, b och c) måste följas. Uttömmande reglering av vad som utgör en laglig behandling finns uppräknade i artikel 6, exempelvis att behandlingen är nödvändig för att uppfylla en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c och 2 kap. 1 § kompletterande dataskyddslag) eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 e och 2 kap. 2 § kompletterande dataskyddslag). För att villkoren för laglig behandling ska vara uppfyllda måste de vara fastställda i eller nödvändiga för en uppgift som framgår av rättsordningen (laglig grund). Dataskyddsregleringen kräver en tydlig koppling mellan den behandling av personuppgifter som sker och ändamålet med behandlingen. En personuppgiftsbehandling måste tydligt kunna härledas till den materiella lagstiftningen och förarbeten, i detta fall huvudsakligen folkbokföringslagen. Finns inte en sådan tydlighet är inte heller behandlingen laglig enligt EU:s dataskyddsförordning och den kompletterande dataskyddslagen.

Att personuppgiftsbehandlingen ska vara korrekt innebär att den ska vara rättvis, skälig, rimlig och proportionerlig i förhållande till de registrerade. Personuppgiftsbehandlingen ska stå i rimlig proportion till den nytta som personuppgiftsbehandlingen innebär (proportionalitetsprincipen, artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning). Det innebär att de bestämmelser som ska utgöra den lagliga grunden för behandlingen ska vara nödvändiga och proportionerliga. Behandlingen ska även vara nödvändig och proportionerlig på ett övergripande plan, dvs. i förhållande till bestämmelsen som utgör grund för behandlingen. Därtill ska även den enskilda behandlingen vara proportionerlig i förhållande till ändamålet med behandlingen, vilket framgår av artikel 5.1 c i EU:s dataskyddsförordning, dvs. principen om uppgiftsminimering.

För att en behandling av personuppgifter ska vara tillåten måste den även vara nödvändig i förhållande till den lagliga grunden. Nödvändighetsrekvisitet utgör inte krav på att det ska vara omöjligt att utföra en uppgift. En behandling kan således anses vara nödvändig om den bidrar till effektiviseringen av tillämpningen av bestämmelserna (prop. 2017/18:105 s. 47).

Av 1 kap. 4 § FdbL framgår för vilka ändamål Skatteverket får behandla uppgifter. Uppgifter får bland annat behandlas för att tillhandahålla information som behövs för samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter, handläggning av folkbokföringsärenden, aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter och tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av folkbokföringsverksamheten. Uppgifter får även behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Insamlade uppgifter får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

I folkbokföringsverksamheten ska det finnas en folkbokföringsdatabas med en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de ändamål som anges i 1 kap. 4 § FdbL (2 kap. 1 § FdbL). Av 2 kap. 3 § FdbL framgår att bland annat följande uppgifter får behandlas i databasen: personnummer, namn, födelsetid, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort, distrikt och folkbokföring under särskild rubrik. I databasen får även uppgifter behandlas om yrkanden, grunder och beslut i ett ärende samt andra uppgifter som behövs för handläggningen av ett ärende (2 kap. 4 § FdbL).

Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) och uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden får behandlas endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Sådana uppgifter får i annat fall behandlas endast om det särskilt anges i 2 kap. FdbL (1 kap. 6 § FdbL).

En handling som har kommit in i ett ärende får behandlas i folkbokföringsdatabasen och får innehålla sådana känsliga personuppgifter m.m. som avses i 1 kap. 6 § FdbL. En handling som upprättats i ett ärende får behandlas i databasen och får innehålla sådana uppgifter om de är nödvändiga för ärendets handläggning (2 kap. 5 § FdbL).

Särskilt om samordningsnummer

I folkbokföringsdatabasen registreras uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer, till exempel uppgift om identitet såsom namn, födelsetid och medborgarskap, men även uppgift om kön, födelseort och kontaktadress. I folkbokföringsdatabasen registreras även tidpunkt för när ett samordningsnummer har tilldelats och när vilandeförklaring kan komma att ske samt tidpunkt för när vilandeförklaring av samordningsnummer har skett med angivande av vilken grund som förklaringen skett med. Slutligen registreras tidpunkt för när en person med samordningsnummer har avlidit (2 kap. 3 § första stycket FdbL). Skatteverket registrerar inte uppgifter om relationer och civilstånd för personer med samordningsnummer.

I ärenden om tilldelning av samordningsnummer får även anges grunden för tilldelningen och de handlingar som har legat till grund för identifiering. I ärenden om tilldelning eller förnyelse av samordningsnummer får även anges om den enskildes identitet är styrkt, sannolik eller osäker (2 kap. 3 § tredje stycket FdbL).

Analys- och urvals-databasen

Från och med den 1 maj 2023 ska folkbokföringsverksamheten föra en analys- och urvalsdatabas. I databasen får personuppgifter behandlas för att tillhandahålla information som behövs för dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter i folkbokföringsverksamheten (1 kap. 4 a § och 2 a kap. FdbL).

Uppgifter får behandlas om samma personkretsar som i folkbokföringsdatabasen, dvs. uppgifter om personer som har tilldelats personnummer eller samordningsnummer.

Skatteverket får i analys- och urvalsdatabasen behandla uppgifter som ska lämnas av andra myndigheter för kontroll av uppgifter i folkbokföringsverksamheten (5 c § FdbL). Uppgifter kan för detta ändamål inhämtas från Skatteverkets beskattningsverksamhet, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Pensionsmyndigheten.

Analys- och urvals databasen får inte användas i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter utanför folkbokföringsverksamheten.

Avisering av personuppgifter

Navet

Navet är Skatteverkets system för distribution av uppgifter om folkbokföring och samordningsnummer till samhället. Här kan alla offentliga aktörer hämta uppgifterna digitalt på ett enkelt, snabbt och säkert sätt. Uppgifterna i Navet är aktuella eftersom ändringar i folkbokföringsdatabasen slår igenom direkt. Det är den mottagande aktören som avgör vilka uppgifter som ska hämtas, och på vilket sätt, förutsatt att den offentliga aktören har rätt att ta del av uppgifterna. Navet är en informationstjänst för offentliga aktörer, det vill säga statliga myndigheter, kommuner och regioner.

SPAR

SPAR innehåller uppgifter om folkbokföring, samordningsnummer, beskattning och fastighetstaxering.

Privata företag och organisationer som inte får hämta uppgifter om folkbokföring och samordningsnummer från Navet kan hämta uppgifter från SPAR. Statliga myndigheter, kommuner och regioner kan också välja att hämta uppgifter från SPAR i stället för Navet. Cirka 4 000 företag m.fl. använder uppgifter från SPAR för att uppdatera sina kundregister eller använder uppgifter hämtade online från SPAR när de behöver uppgifterna i sina verksamheter. Den som tar emot uppgifterna ansvarar för att uppgifterna behandlas korrekt i verksamheten. Bestämmelserna om SPAR finns i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret och förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret.

SPAR innehåller inte uppgifter om samordningsnummer med osäker identitet.



Postadress: 205 30 Malmö
Telefon: 0771-567 567
Mejl via "Kontakta oss" på www.skatteverket.se