

Socialdepartementet, Finansdepartementet

103 33 Stockholm

## **Framställan om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749) och i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration**

### **Sammanfattning**

Den 18 juni 2021 sker vissa regeländringar när det gäller samordningsnummer. Bland annat förändras och förtydligas kraven på identifiering i samband med tilldelning av samordningsnummer. Försäkringskassan bedömer att de nya kraven innebär att samordningsnummer fortsättningsvis inte kommer kunna tilldelas i samtliga fall där sådana behövs för att myndigheten ska kunna handlägga sina ärenden på ett effektivt och säkert sätt.

Till följd av rättsliga begränsningar när det gäller att lämna ut personuppgifter på medium för automatiserad behandling kommer Försäkringskassan inte heller kunna använda den tjänst för e-rekvisition av samordningsnummer som Skatteverket tagit fram.

För att även fortsättningsvis kunna få samordningsnummer tilldelade i samtliga fall då det behövs för att handlägga socialförsäkringsärenden och för att kunna använda Skatteverkets e-tjänst för ändamålet föreslås att folkbokföringsförordningen (1991:749) och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration snarast ändras.

### **Bakgrund**

Den 18 juni 2021 sker vissa ändringar i folkbokföringslagen (1991:481) och folkbokföringsförordningen (1991:749) avseende samordningsnummer. Vid samma tidpunkt träder Skatteverkets föreskrifter (SKVFS 2021:04) om krav på identifiering vid tilldelning och förnyelse av samordningsnummer i kraft.

I folkbokföringslagen förs det bland annat in ett stadgande i 18 a § om att ett samordningsnummer utgör en identitetsbeteckning. I bestämmelsens tidigare lydelse var samordningsnumret ”ett särskilt nummer”, och syftet ansågs primärt vara att tillgodose ett administrativt behov hos myndigheter och utbildningssamordnare (prop. 1997/98:9 s. 80).

När systemet med samordningsnummer infördes diskuterades vilka identifieringskrav som skulle gälla. Det framfördes att den rekviderande myndigheten ”så långt det är möjligt” hade att ”söka fastställa” identiteten och att identiteten ”i princip” ska vara fastställd vid tilldelning av ett samordningsnummer (prop. 1997/98:9 s. 82).

För flertalet myndigheter, med undantag för Polisen och Skattemyndigheten antogs det inte innebära några större problem att fastställa en persons identitet. För Polisens och Skattemyndighetens del var bedömningen att det behövdes en specialregel för att oklarheter om en persons identitet inte skulle hindra tilldelning av samordningsnummer för registrering inom rättsväsendets register och i skatteregister (prop. 1997/98:9 s. 83). Regeln finns numera, något omformulerad, i 5 a § folkbokföringsförordningen. Sedan år 2009 har den också utökats till att omfatta situationer då Migrationsverket begär tilldelning av samordningsnummer för personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande.

De ändringar i folkbokföringslagen som nu sker den 18 juni 2021 ansågs av Lagrådet innebära att avsevärt högre krav än tidigare kommer att ställas på de myndigheter och andra organ som begär att samordningsnummer tilldelas (prop. 2020/21:160 bilaga 5 s. 125). Regeringen delade dock inte den bilden (prop. 2020/21:160 s. 57).

För att tydliggöra vilka krav på identifiering som ska gälla vid tilldelning av samordningsnummer och för att få en enhetlig hantering har Skatteverket nu beslutat om föreskrifter. Skatteverkets föreskrifter SKVFS 2021:04 innebär att identiteten som huvudregel ska fastställas utifrån endera av fyra godtagbara identitetshandlingar; hemlandspass, resedokument, främlingspass eller identitetskort för EES-medborgare eller medborgare i Schweiz. Om detta inte är möjligt får identiteten fastställas utifrån annat underlag som vid en sammanvägd bedömning anses fastställa personens identitet. Kraven på underlag är detsamma när en myndighet begär tilldelning av samordningsnummer som när en enskild ansöker om ett samordningsnummer. I det senare fallet krävs dock personlig inställelse hos Skatteverket och att identitetshandlingar lämnas över i original för granskning. När en myndighet begär samordningsnummer får identiteten fastställas utan personlig inställelse, utifrån en kopia på identitetshandling.

När det gäller den administrativa hanteringen av samordningsnummer har Skatteverket tagit fram en IT-lösning för digital begäran om och tilldelning av samordningsnummer. Genom denna digitala tjänst blir hanteringen både enklare och säkrare än om samordningsnummer begärs och tilldelas genom en skriftlig blankett som skickas mellan myndigheterna. Försäkringskassan saknar dock i dagsläget möjlighet att använda den aktuella tjänsten på grund av rättsliga begränsningar när det gäller att lämna ut personuppgifter på medium för automatiserad behandling.

## Överväganden och förslag

### Tilldelning av samordningsnummer i de fall det råder osäkerhet om en persons identitet

**Förslag:** Det ska införas en femte punkt i 5 a § andra stycket i folkbokföringsförordningen (1991:749). I bestämmelsen ska det framgå att samordningsnummer får tilldelas för Försäkringskassans behandling av personuppgifter med stöd av 114 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110) även om det råder osäkerhet om en persons identitet.

Försäkringskassan anser att samordningsnummer så långt möjligt bör tilldelas utifrån en säker identifiering. Brister i detta avseende ökar risken för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

I de fall Försäkringskassan behöver ett samordningsnummer för en person som själv har intresse av att tilldelas ett samordningsnummer är det som regel inga svårigheter att med rimlig säkerhet fastställa identiteten och möta de krav som ställs i SKVFS 2021:04. Försäkringskassan har dock behov av samordningsnummer även i fall där det finns betydande svårigheter att fastställa identiteten på ett tillfredsställande säkerhet, i enlighet med de nya föreskrifterna. Det handlar då primärt om situationer då den enskilde saknar intresse av att få ett svenskt samordningsnummer och medverka till att styrka sin identitet. Detta förekommer främst i underhållsstödsärenden där den underhållsskyldige föräldern bor utomlands. Om samordningsnummer inte längre kan tilldelas i sådana fall skulle det i väsentlig mån försvåra och fördyra Försäkringskassans ärendehandläggning. Myndigheten skulle behöva ta fram egna identitetsnummer för dessa personer och ärendena skulle behöva hanteras mer manuellt. En sådan förändring skulle kräva IT-utveckling och annat utvecklingsarbete och ta tid att genomföra.

Det är i viss mån oklart vilka krav på identifiering som i praktiken ställs från och med den 18 juni 2021, då lagändringen och de därmed sammanhängande föreskrifterna från Skatteverket träder i kraft. Försäkringskassan ser dock en påtaglig risk för att de nya kraven i vissa fall kommer vara svåra att möta.

Införandet av enhetliga personbeteckningar i form av samordningsnummer syftade till att undvika risk för personförväxling och att förenkla kommunikationen mellan myndigheter när det gäller personer som inte är folkbokförda (prop. 1997/98:9 s. 79 f.). Om Försäkringskassan behöver använda egna identitetsnummer för vissa personer försämras spårbarheten och kommunikationsmöjligheterna mellan myndigheter avseende dessa personer.

Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer lämnade nyligen sitt slutbetänkande (Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer SOU 2021:57). Där föreslås att samordningsnummer ska kunna tilldelas Försäkringskassan, trots osäkerhet om den enskildes identitet, för behandling av personuppgifter med stöd av 114 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110). Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Försäkringskassan bedömer dock att denna ändring behöver genomföras omgående, för att undvika de problem och kostnader som beskrivs ovan.

**Rekvirering av samordningsnummer digitalt**

**Förslag:** Det ska införas en ny paragraf, 4 h §, i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. I bestämmelsen ska det framgå att personuppgifter får lämnas ut till Skatteverket på medium för automatiserad behandling för rekvisering av samordningsnummer.

Försäkringskassan föreslår också ny bestämmelse, 4 h §, i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. Syftet är att Försäkringskassan ska kunna ansluta sig till Skatteverkets tjänst för e-rekvisition av samordningsnummer.

Den nya bestämmelsen innebär att vissa personuppgifter som idag skickas i pappersform mellan Försäkringskassan och Skatteverket i stället kommer att kunna hanteras elektroniskt. Ändringen innebär inte att fler personuppgifter kommer att skickas mellan Försäkringskassan och Skatteverket, eller att uppgifter kommer att skickas till fler mottagare än vad som görs i dag. Dock har elektronisk behandling av personuppgifter traditionellt ansetts som mer integritetskänsligt och förenat med större risker än hantering i pappersform.

Ett utlämnande på medium för automatiserad behandling får bara göras om en sådan behandling uppfyller kraven på informationssäkerhet och övriga krav som ställs i 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), lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och 114 kap. socialförsäkringsbalken. Integritetsriskerna med förslaget får därmed anses som små samtidigt som det finns betydande fördelar i form av en mer effektiv handläggning att vinna för både den enskilde och myndigheterna. Nyttan med förslaget får därmed anses överväga de potentiellt negativa effekterna ur ett integritetsperspektiv.

Till denna framställning fogas förslag till ändring i 5 a § andra stycket i folkbokföringsförordningen (1991:749) samt förslag till en ny bestämmelse, 4 h §, i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (bilaga med författningsförslag).

**Konsekvensutredning****Syftet med förslaget och effekter av utebliven ändring**

Förslaget om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749) syftar till att Försäkringskassan även fortsättningsvis ska kunna få samordningsnummer tilldelade i samtliga fall då det behövs för att handlägga socialförsäkringsärenden.

De fall där myndigheten primärt ser svårigheter att uppfylla de nya kraven på identifiering gäller utlandsboende underhållsskyldiga föräldrar i ärenden om underhållsstöd. Dessa personer har ofta inget intresse av att tilldelas ett svenskt samordningsnummer och de kan också vara svåra att få kontakt med. I dessa

fall har Försäkringskassan hittills begärt och tilldelats samordningsnummer baserat på tillgängligt underlag, till exempel en utländsk födelseattest eller en utländsk dom om fastställande av faderskap eller underhållsskyldighet. Genom att den underhållsskyldige föräldern tilldelas ett samordningsnummer och registreras i Försäkringskassans handläggningssystem blir det lättare att upptäcka om han eller hon senare flyttar till Sverige och ska börja betala underhåll eller, om föräldrarna blir sammanboende, att underhållsstödet ska dras in. Om inte förslaget genomförs och Försäkringskassan därför inte kan få samordningsnummer i dessa fall ökar både risken för felaktiga utbetalningar och risken för att statliga fordringar avseende underhållsbidrag inte kan drivas in.

Förslaget om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration syftar till att Försäkringskassan ska kunna använda Skatteverkets tjänst för e-rekvisition av samordningsnummer. Om ändringen inte genomförs behöver Försäkringskassan och Skatteverket skicka begäran och tilldelningsbesked via vanlig post. Det kommer ta längre tid, innebära större kostnader och större risker för att personuppgifter kommer på avvägar.

#### **Förvaltningskostnader**

Förslaget om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749) bedöms inte medföra några ökade förvaltningskostnader om det genomförs, varken för Försäkringskassan eller Skatteverket.

För Försäkringskassans del skulle det dock medföra kostnader för IT-utveckling, utbildning av handläggare och så vidare om förslaget inte genomförs. Försäkringskassan skulle i så fall behöva ta fram och anpassa IT-stödet för myndighetsinterna identitetsnummer som kan användas i de fall samordningsnummer inte kan tilldelas.

Förslaget om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration syftar bland annat till att minska administrationskostnaden när det gäller hantering av samordningsnummer. Såväl Försäkringskassans som Skatteverkets kostnader bedöms minska. Även Pensionsmyndigheten skulle, om förslaget genomförs, kunna välja att använda Skatteverket tjänst för e-rekvisition av samordningsnummer och på så sätt minska kostnaderna för hanteringen av samordningsnummer för sina ärenden.

#### **Försäkringskostnader samt risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott**

Förslaget påverkar inte i sig kostnaderna för socialförsäkringsförmånerna. Men eftersom samordningsnummer ökar spårbarheten och möjligheterna att kommunicera med andra myndigheter bedöms fortsatta möjligheter att tilldelas samordningsnummer trots oklar identitet förbättra förutsättningarna för att uppmärksamma felutbetalningar och bidragsbrott. I förlängningen kan det i viss mån minska försäkringskostnaderna.

Det bör i sammanhanget betonas att samordningsnummer så långt det är möjligt ska baseras på en säker identifiering, och att detta är väsentligt just för

att förebygga och förhindra felutbetalningar och bidragsbrott. Den föreslagna möjligheten till samordningsnummer trots oklar identitet är alltså bara avsedd för de fall där en säker identifiering inte kan ske och där alternativet annars skulle vara att ge personen i fråga ett myndighetsinternt identitetsnummer.

**Ikraftträdande**

Förslaget till ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749) är särskilt angeläget att genomföra så snart som möjligt så att de ovan beskrivna konsekvenserna kan undvikas.

Även den föreslagna ändringen i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration bör genomföras så snart som möjligt.

**Andra som berörs av förslaget**

Förslaget har, i den del som avser ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749), tagits fram i samråd med Skatteverket.

Samråd har också skett med Pensionsmyndigheten.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av verksamhetsområdeschef Peter Andrén. Föredragande har varit rättslig expert Pernilla Keinestam Lindell.

Nils Öberg

Pernilla Keinestam Lindell

## Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att 5 a § folkbokförordningen (1991:749) ska ha följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

#### **5 a §**

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

Även om det råder osäkerhet om en persons identitet, får samordningsnummer tilldelas enligt 18 a § andra stycket 1 folkbokföringslagen (1991:481) för

1. registrering i register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område,

2. annan behandling av uppgifter enligt lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område eller lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter, eller i övrigt inom rättsväsendets informationssystem,

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

4. registrering i beskattningsdatabasen.

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

Även om det råder osäkerhet om en persons identitet, får samordningsnummer tilldelas enligt 18 a § andra stycket 1 folkbokföringslagen (1991:481) för

1. registrering i register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område,

2. annan behandling av uppgifter enligt lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område eller lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter, eller i övrigt inom rättsväsendets informationssystem,

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

4. registrering i beskattningsdatabasen,

5. *Försäkringskassans behandling av personuppgifter med stöd av 114*

*kap. socialförsäkringsbalken  
(2010:110).*

Denna lag/förordning träder i kraft den DD månad ÅÅÅÅ .



**Författningsförslag****Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration**

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration ska införas en ny paragraf, 4 h §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**4 h §**

*För rekvirering av samordningsnummer får personuppgifter lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Skatteverket.*

Denna lag/förordning träder i kraft den DD månad ÅÅÅÅ .