

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

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

(Fi2021/02516)

Sammanfattning

Försäkringskassan tillstyrker i huvudsak förslagen i betänkandet. Om de genomförs kommer de att öka tillförlitligheten i de uppgifter som finns registrerade i folkbokföringsdatabasen, vilket kan bidra till att minska risken för felutbetalningar och bidragsbrott.

Försäkringskassan anser emellertid att förslagen inte är tillräckligt långtgående och att det krävs ytterligare åtgärder för att uppnå en mer sammanhållen och säker svensk identitetsförvaltning. Det är därför angeläget att den statliga utredning om en sammanhållen identitetsförvaltning som föreslås i betänkandet snarast tillsätts.

Försäkringskassan bedömer att förslaget om införande av identitetsnummer kommer att medföra betydande kostnader för Försäkringskassan och att det behövs längre tid för att förbereda införandet än vad som föreslås i betänkandet. Den föreslagna möjligheten att tilldela Försäkringskassan så kallade ostyrkta samordningsnummer bör dock genomföras så snart som möjligt, vilket Försäkringskassan redan lämnat in en framställan till regeringen om (dnr FK 2021/010854).

5.7 Utökade krav på den som upplåter en bostad?

Utredningen bedömer att ökade krav på den som upplåter en bostad inte är en lämplig åtgärd för att motverka felaktig folkbokföringsadress. Utredningen bedömer också (i avsnitt 5.5) att det inte är någon framkomlig väg att den som är folkbokförd på en viss adress ska "godkänna" en flyttanmälan till adressen innan någon annan folkbokförs där.

Försäkringskassan är tveksam till utredningens bedömning i dessa delar. Problemen med felaktig folkbokföring är omfattande och leder till betydande konsekvenser, bland annat i form av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Utredningen föreslår viss utvidgning av Skatteverkets möjligheter till kontrollbesök för att utreda felaktig folkbokföring men sådana kontrollbesök är resurskrävande och kan inte förväntas ske i någon större omfattning. De föreslagna möjligheterna för Skatteverket att göra dataanalyser för att rikta kontrollerna mot områden med hög risk för fel och fusk kan i viss mån bidra till att öka träffsäkerheten i kontrollerna. Mot bakgrund av folkbokföringsfelens omfattning och konsekvenser anser Försäkringskassan dock att utredningen grundligare borde ha analyserat fördelar och nackdelar med olika former av generella rutiner där fastighetsägaren eller den som redan är folkbokförd på adressen bidrar till att motverka felaktig folkbokföring. Försäkringskassans bedömning är att sådana åtgärder skulle kunna vara effektiva och kan utformas på ett enkelt och smidigt sätt med digitala lösningar.

7.4. En sammanhållen identitetsförvaltning

Försäkringskassan vill understryka behovet av en sådan utredning om sammanhållen identitetsförvaltning i Sverige som föreslås i betänkandet. Enligt Försäkringskassans

uppfattning är det särskilt viktigt att inom ramen för en sådan utredning analysera förutsättningarna för att i högre grad använda biometriska uppgifter för att etablera och verifiera unika identiteter. En utökad användning av biometri skulle radikalt försvåra bidragsbrott och annan brottslighet. För den enskilde skulle det gå lättare och snabbare att identifiera sig och risken att den egna identiteten nyttjas av någon annan skulle minska.

En sådan fördjupad analys av hur fastighetsägaren eller den som redan är folkbokförd på en adress bör involveras i folkbokföringsprocessen för att öka kvaliteten, som nämns ovan (avsnitt 5.7), bör också ingå i utredningens uppdrag.

7.5 Användning av biometriska uppgifter i folkbokföringsverksamheten och 7.6 Kontroll av biometriska uppgifter i handlingar

Som framhålls ovan anser Försäkringskassan att användning av biometriska uppgifter är av kritisk betydelse för att motverka bidragsbrott och annan brottslighet.

Utredningen föreslår att biometriska uppgifter som finns lagrade i pass eller liknande handling ska kontrolleras. Kontrollen ska dock inte ske mot något register med biometriska data och inga biometriska uppgifter ska sparas. Försäkringskassan noterar, i likhet med utredningen, att detta förslag inte förhindrar multipla identiteter. En och samma person kan uppvisa olika identitetshandlingar och registreras i olika identiteter utan att det upptäcks.

Skyldigheten för den som har en identitetshandling med lagrade biometriska data att lämna över den samt att lämna fingeravtryck och låta sig fotograferas blir också i viss mån illusorisk eftersom den förutsätter att den enskilde själv upplyser om sitt innehav av en sådan handling.

Mot denna bakgrund anser Försäkringskassan att fortsatt utredning angående användning av biometriska data för att etablera och verifiera unika identiteter är angeläget och att den ovan nämnda utredningen bör tillsättas snarast.

8.4.7 Uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Enligt förslaget ska Försäkringskassan på begäran av Skatteverket lämna uppgift om huruvida en person är bosatt i Sverige enligt 5 kap. socialförsäkringsbalken (SFB) eller annars har lämnat uppgift om sin bosättning enligt 110 kap. 45 eller 46 §§ samma balk. Försäkringskassan ska också på begäran lämna uppgift om utbetalning av vissa angivna förmåner.

Försäkringskassan anser att en sådan uppgiftsskyldighet i princip redan föreligger. Enligt 3 § förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter har Skatteverket rätt att få uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser.

Skälet till att utredningen föreslår den nya regeln, som enligt deras egen bedömning utgör en viss dubbelreglering, uppges vara att Skatteverket framfört att dagens regelverk är otydligt och att det i praktiken varierar från fall till fall vilka uppgifter de får ut. Försäkringskassan anser dock att sådana problem inte bör lösas genom att nya regler med i princip samma innebörd som befintliga regler införs. Befintliga regler är enligt Försäkringskassans bedömning tillräckliga och de problem som Skatteverket upplever bör kunna lösas genom dialog mellan myndigheterna. I den mån det ändå bedöms finnas behov av förtydligade regler är det enligt Försäkringskassans uppfattning lämpligare att justera i 3 § förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter.

Det bör i sammanhanget framhållas att bosättningsbaserade förmåner från Försäkringskassan inte alltid förutsätter bosättning i Sverige. I många fall kan en bosättningsbaserad förmån exporteras till ett annat EU/EES-land eller Schweiz. Enbart det faktum att en bosättningsbaserad förmån betalas ut bör därför inte tillmätas någon betydelse i Skatteverkets handläggning av folkbokföringsärenden.

Försäkringskassan noterar för övrigt att sjukersättning och aktivitetsersättning, som Skatteverket föreslås kunna få uppgifter om, är skattepliktiga förmåner som Försäkringskassan redovisar månatligen på individnivå till Skatteverket. De efterfrågade uppgifterna finns alltså redan tillgängliga på Skatteverket.

8.5.1 Underrättelseskyldighet avseende utläningar

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska underrätta Skatteverket när ett uppehållstillstånd har återkallats. Försäkringskassan vill i sammanhanget lyfta fram att en sådan underrättelseskyldighet för Migrationsverket även bör gälla i förhållande till Försäkringskassan.

Försäkringskassan har redan rätt att hos Migrationsverket ta del av bland annat beslut om återkallelse av uppehållstillstånd (15 a § utlänningsförordningen [2006:97]). Migrationsverket är dock inte skyldig att på eget initiativ underrätta Försäkringskassan om ett sådant beslut. Eftersom återkallelse av uppehållstillstånd kan påverka rätten till socialförsäkringsförmåner bör en underrättelseskyldighet i förhållande till Försäkringskassan införas för att undvika att socialförsäkringsförmåner betalas ut felaktigt.

13.5.2 Alternativ för identitetsnumrets utformning

Se nedan under 18.1 angående kostnadsberäkning för att införa en ny nummerserie för identitetsnummer.

14.1.1 Grundläggande krav för tilldelning av samordningsnummer

Utredningen föreslår att samordningsnummer där identitetsuppgifterna styrkts ska markeras med "säkra uppgifter" i folkbokföringsdatabasen. Försäkringskassan anser dock att det är problematiskt att benämna en identitetsuppgift hämtad ur en kopia på en identitetshandling som "styrkt" eller "säker". En kopia kan vara falsk eller manipulerad och det är också svårt eller omöjligt att utifrån en kopia avgöra om grundhandlingen är äkta. Enligt Försäkringskassans uppfattning är det önskvärt att det i folkbokföringsdatabasen finns uppgift om vilka handlingar som legat till grund för tilldelningen av samordningsnummer, men med beaktande av den avsevärda osäkerhet som finns i all identifiering som sker utan personligt möte och utifrån kopior på handlingar bör sådana uppgifter inte i något fall klassificeras som "säkra".

Som utredningen framhåller bör identifieringen göras utifrån ett så säkert underlag som möjligt i varje enskilt fall. Försäkringskassan vill i det sammanhanget framhålla att dokument som hämtas in direkt från behörig socialförsäkringsinstitution inom EU/EES via EESSI (Electronic Exchange in Social Security Information) bör betraktas som minst lika säkra som en kopia på pass eller dylikt som en enskild själv tillhandahåller.

14.1.3 Samordningsnummer utan styrkta identitetsuppgifter

Som angetts ovan är Försäkringskassan tveksam till den skarpa indelning i "styrkta" och "ostyrkta" identitetsuppgifter som utredningen gör. Det är dock positivt att det tydliggörs att Försäkringskassan kan få samordningsnummer tilldelade även om identitetsuppgifterna inte är "styrkta". Som framkommer i betänkandet behöver Försäkringskassan ibland samordningsnummer för personer som saknar incitament att medverka till att fastställa identiteten. För att säkerställa detta behov lämnade Försäkringskassan den 29 juni 2021 in en framställan till regeringen om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749). I sak överensstämmer förslaget i Försäkringskassans framställan med det

som nu föreslås i aktuellt betänkande och Försäkringskassan vill påminna om att det är angeläget att förslaget genomförs så snart som möjligt.

15.5 Vilandeförklaring och förnyelse

Utredningen föreslår att den som kan begära tilldelning av identitetsnummer, till exempel Försäkringskassan, också ska få begära att numret förnyas. Om förnyelse inte begärs vilandeförklaras numret efter fem år. Försäkringskassan anser att det bör förtydligas i vilken mån en myndighet ska begära förnyelse av sådana identitets- och samordningsnummer som aktivt används i deras verksamhet. Utredningen lyfter fram att det står en myndighet fritt att fortsätta använda ett vilandeförklarat nummer, men enligt Försäkringskassans uppfattning bör man som huvudregel använda aktiva nummer. Vilandeförklarade nummer bör användas endast i de fall en förnyelse inte kunnat ske, till exempel för att en enskild med identitetsnummer vägrat inställa sig personligen för en ny identitetskontroll.

15.6.1 Fler myndigheter bör använda Skatteverkets webbtjänst för rekvisering av nummer

Utredningen lyfter fram att det än så länge bara är Skatteverkets beskattningsverksamhet som anslutit sig till Skatteverkets webbtjänst för rekvisering av samordningsnummer och uppger att detta beror på kostnaderna för anslutning. Utredningen menar att de myndigheter som rekviserar större mängder samordningsnummer, däribland Försäkringskassan, bör ansluta sig till webbtjänsten.

Som framgår av den framställan till regeringen som nämndes ovan saknar dock Försäkringskassan för närvarande rättsliga möjligheter att använda den aktuella webbtjänsten. Som ett led i att begära samordningsnummer måste personuppgifter, exempelvis namn och födelseort, lämnas till Skatteverket. Försäkringskassan får bara lämna ut personuppgifter på medium för automatiserad behandling för vissa specificerade ändamål, som inte inkluderar rekvisering av samordningsnummer. För att möjliggöra användning av Skatteverkets webbtjänst har Försäkringskassan i den nämnda framställan föreslagit att det införs en ny bestämmelse i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. I bestämmelsen bör det anges att personuppgifter får lämnas ut till Skatteverket på medium för automatiserad behandling för rekvisering av samordningsnummer.

18.1 Ikraftträdande

Utredningen föreslår att alla författningsförslag utom det som avser förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service träder i kraft den 1 januari 2023.

Som framgår ovan (avsnitt 14.1.3) bör förslaget om tilldelning av samordningsnummer till Försäkringskassan även vid oklar identitet genomföras så snart som möjligt.

När det gäller förslaget om att införa de nya identitetsnumren till den 1 januari 2023 ser Försäkringskassan betydande utmaningar. Som utredningen beskriver (avsnitt 13.5.2 och 19.4) handlägger Försäkringskassan vissa socialförsäkringsförmåner i en äldre IT-miljö som håller på att avvecklas för att ersättas med en ny, modern teknisk miljö. Det är ett omfattande arbete som kräver stora resurser och som enligt nuvarande tidplan ska pågå till cirka 2027. Om det gamla systemet måste anpassas till identitetsnummer innebär det avsevärda merkostnader utan långsiktig nytta. Utredningen anser att övergången till den nya IT-miljön därför ska påskyndas. Det skulle dock omöjliggöra andra reformer som kräver IT-utveckling eller kräva ett större resurstillskott. Beaktas bör därvidlag att resurser inte enbart är en fråga om pengar utan att det behövs kvalificerad kompetens som är svår att rekrytera. Försäkringskassans bedömning är därför att förändringen kan genomföras som tidigast till den 1 januari 2024. Omfattningen av det

extra resursbehovet beror på vilka andra reformer som ska genomföras under perioden och någon närmare beräkning kan inte lämnas nu.

18.2.1 Samordningsnummer som tilldelats enligt nuvarande bestämmelser

Utredningen föreslår att samordningsnummer som tilldelats enligt nuvarande regler ska markeras som "säkra" eller "osäkra" i folkbokföringsdatabasen, beroende på om de tilldelats enligt huvudregeln eller specialregeln.

Försäkringskassan anser att de uppgifter som finns i folkbokföringsdatabasen kopplat till befintliga samordningsnummer generellt är osäkra (jämför det som anförs ovan i avsnitt 14.1.1 angående osäkerheten i identitetsuppgifter som hämtas från en kopia på en identitetshandling). Graden av osäkerhet kan variera men det framstår som olämpligt att markera befintliga samordningsnummer som "säkra".

19.4 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna

I betänkandet refereras den kostnadsberäkning som Försäkringskassan lämnat till utredningen när det gäller att införa en ny nummerserie för identitetsnummer. Försäkringskassan delar inte utredningens uppfattning att dessa kostnader i princip kan undvikas genom att övergången till en ny IT-miljö för samtliga förmåner påskyndas. Se vidare ovan (avsnitt 18.1).

I betänkandet framgår också att Skatteverket har beräknat att de kommer få kostnader på cirka 12 miljoner kronor för att bygga upp en fråga/svarstjänst med mera för att tekniskt hantera det utökade informationsutbyte som föreslås. Försäkringskassan noterar att en ny fråga/svarstjänst innebär kostnader för samtliga inblandade myndigheter som ska använda sig av den, oavsett om det är som frågeställare eller som uppgiftslämnare. Hos Försäkringskassan finns redan fråga/svarstjänsten LEFI Online, som Skatteverket och andra myndigheter, försäkringsbolag med flera kan använda sig av för att få vissa uppgifter från Försäkringskassan. Istället för att bygga upp en helt ny fråga/svarstjänst för frågor från Skatteverket till Försäkringskassan kan man överväga att vid behov utveckla LEFI Online så att ytterligare uppgifter kan lämnas via den tjänsten. Vilka kostnader det kan medföra är svårt att nu precisera.

Det anges också i betänkandet att förslaget om att Skatteverket ska utföra identitetskontroller vid såväl folkbokföring som vid tilldelning av identitets- och samordningsnummer innebär att fler uppgifter läggs på Skatteverket och färre på övriga myndigheter. Utredningen drar slutsatsen att merkostnaden för Skatteverket kan finansieras genom omfördelning av anslag från övriga myndigheter. Försäkringskassan delar inte den uppfattningen. Utredningens förslag innebär sammantaget en högre ambitionsnivå när det gäller identitetskontroll snarare än en omfördelning av befintliga arbetsuppgifter. Någon minskning av Försäkringskassans anslag bör därför inte bli aktuellt.

Försäkringskassan har inte några synpunkter på förslagen i övrigt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av rättschef Mikael Westberg, avdelningschef Stefan Olowsson, t.f. avdelningschef Sandra Petersson och rättslig expert Pernilla Keinestam Lindell, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Pernilla Keinestam Lindell