

Regionstyrelsen

Tid: 2021-09-28, kl 11:00

Plats: Digitalt sammanträde

- 1 Upprop
- 2 Val av protokollsjusterare
- 3 Fastställande av dagordning
- 4 Föregående mötesprotokoll
- 5 Aktuell information
- 6 Månadsrapport
- 7 Anmälan av delegationsbeslut till regionstyrelsen 2021/100
- 8 Anmälan av informationshandlingar till regionstyrelsen 2021/99

Informationsärenden och aktuellt

- 9 Årshjulspunkter, Internationellt arbete
- 10 Nationell strategi för regional hållbar utveckling i hela landet 2021-2030
- 11 Regionala bilder - statistik och fakta
- 12 Status beslutade investeringsärenden, Regionfastigheter T Calmviken
- 13 Intern kontroll, uppföljning plan 2020 och aktuellt arbete plan 2021
- 14 Information/karta Mullsjö VC

Beslutsärenden till regionfullmäktige

- 15 Allmän trafikplikt linjelagd trafik Visingsö 2021/145
- 16 Arvodesregler för förtroendevalda 2021/857

Beslutsärenden för regionstyrelsen

- 17 Remiss - Remittering av betänkandet En ny lag om ordningsvakter m.m. SOU 2021:38 2021/1302
- 18 Remiss Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer 2021/1458
- 19 Krisstöd för länets kulturliv med anledning av pandemin 2021/209

Regionstyrelsen

Tid: 2021-09-28, kl 11:00

20	Ökad kultur för barn och unga efter pandemin	2021/1705
21	Sammanträdesplan 2022	2021/1358
22	Ägaranvisning och anslag Almi Företagspartner Jönköping AB år 2022	2021/1788
23	Representation - Möte inom Forum för social hållbarhet	2021/1763
24	Val Upphandlingsdelegation	
25	Övriga frågor	

Kallade*Ordinarie ledamöter*

Maria Frisk (KD) ordförande
Marcus Eskdahl (S) 1:e v ordf
Malin Wengholm (M), 2:e v ordf
Rune Backlund (C)
Mattias Ingesson (KD)
Rachel De Basso (S)
Samuel Godrén (SD)
Per Svenberg (S)
Jimmy Ekström (L)
Sibylla Jämting (MP)
Thomas Bäuml (M)
Martin Nedergaard-Hansen (BA)
Pontus Lundgren (BA)
Håkan Karlsson Nyborg (SD)
Mikael Ekvall (V)

För kännedom*Ersättare*

Håkan Sandgren (S)
Pernilla Mårtensson (KD)
Emilie Walfridsson (C)
Carina Stende (S)
Sara Wallby (BA)
Anders Gustafsson (SD)
Mari Lindahl (L)

Kim Strand (V)
Carl-Johan Lundberg (M)
Elisabeth Englund (KD)
Dan Sylvebo (-)
Nena Stamenkovic (S)

Magnus Bodenäs (BA)

Adjungerad

Per Eriksson (C)

Tjänstemän

Jane Ydman, regiondirektör
Mats Bojestig, hälso- och sjukvårdsdirektör
Karin Hermansson, regional utvecklingsdirektör
Patrick Nzamba, HR-direktör
Christina Jörhall, kommunikationsdirektör
Maria Berghem, ekonomidirektör
Siw Kullberg, kanslidirektör

Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö §§ 106-117, 117-121

Tid: 2021-09-07 kl. 11:00

Plats: Digitalt via länk

§ 117

Allmän trafikplikt linjelagd trafik Visingsö

Diarienummer: RJL 2021/145

Beslut

Nämnden för trafik, infrastruktur och miljö föreslår regionfullmäktige

- besluta om allmänt trafikplikt för den linjelagda trafiken på Visingsö.

Sammanfattning

I samband med upphandlingen Serviceresor 2022 ska även linjelagd trafik på Visingsö upphandlas enligt Lag (2010:1065) om kollektivtrafik. Tilldelningsbeslut i upphandlingen planeras till i december 2021.

Beslutsunderlag

- Protokollsutdrag presidiet 2021-08-24
- Tjänsteskrivelse daterad 2021-08-10

Beslutet skickas till

Regionstyrelsen

Beslutets antal sidor

1

Presidium - Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö §§ 104-116

Tid: 2021-08-24 kl. 08:30

Plats: Digitalt via länk

§ 111

Allmän trafikplikt linjelagd trafik Visingsö

Diarienummer: RJL 2021/145

Beslut

Presidiet föreslår nämnden

- besluta om allmänt trafikplikt för den linjelagda trafiken på Visingsö.

Sammanfattning

I samband med upphandlingen Serviceresor 2022 ska även linjelagd trafik på Visingsö upphandlas enligt Lag (2010:1065) om kollektivtrafik. Tilldelningsbeslut i upphandlingen planeras till i december 2021.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 2021-08-10

Beslutet skickas till

Nämnd för trafik, infrastruktur och miljö

Beslutets antal sidor

1

Regionfullmäktige

Beslut om allmän trafikplikt för den linjelagda trafiken på Visingsö

Förslag till beslut

Nämnd för trafik infrastruktur och miljö föreslår regionfullmäktige

- besluta om allmänt trafikplikt för den linjelagda trafiken på Visingsö

Sammanfattning

I samband med upphandlingen Serviceresor 2022 ska även linjelagd trafik på Visingsö upphandlas enligt Lag (2010:1065) om kollektivtrafik.

Tilldelningsbeslut i upphandlingen planeras till i december 2021.

Information i ärendet

Merparten av året är trafiken anropsstyrd linjetrafik men på sommarmånaderna är trafiken linjelagd och går enligt fast tidtabell. Under vår- och höstterminen utför bussen även skolskjuttrafik på Visingsö och finansieringen regleras genom avtal med Jönköpings kommun. Under hela året utför bussen även sjukresor och färdtjänst.

Under 2020 gjordes totalt 7795 resor (48 800 km) med ”Öasvängen” varav 892 resor (16 200 km) var linjelagda.

Under 2019 gjordes totalt 8501 resor (52 000 km) med ”Öasvängen” varav 1532 resor (16 700 km) var linjelagda.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 2021-08-10

Beslut skickas till

Regionledningskontoret

REGIONLEDNINGSKONTORET

Jane Ydman
Regiondirektör

Carl-Johan Sjöberg
Trafikdirektör

Parlamentariska nämnden §§ 16-35

Tid: 2021-06-10 kl. 09:30-15:15

Plats: Regionens hus/Digitalt

§ 34

Arvodesregler för förtroendevalda

Diarienummer: RJL 2021/857

Parlamentariska nämnden föreslår regionfullmäktige

- Fastställa bilagda arvodesregler daterade 2021-06-10 i enlighet med föreslagna justeringar, *enligt gul- och grönmarkeringar i dokumentet.*

Sammanfattning

Parlamentariska nämnden har i uppdrag att till kommande mandatperiod ta fram förslag till arvodesregler för den politiska organisationen.

Beslutsunderlag

- Arvodesregler för förtroendevalda – mandatperioden 2022-2026

Yrkanden/förslag till beslut på sammanträde

Ordföranden går igenom förslag till justeringar.

Till dagen sammanträde föreligger yrkanden från följande:

Henrik Dinkel (V) yrkar bifall till Vänsterpartiets yrkanden, *se bilaga*.
Instämmer i Sverigedemokraternas yrkande om koppling till riksdagsarvodet.

Martin Nedergaard-Hansen (BA) yrkar bifall till Bevara Akutsjukhusens yrkanden, *se bilaga*.

Samuel Godrén (SD) yrkar bifall till Sverigedemokraternas yrkanden, *se bilaga*.

Följande yrkanden ställda under proposition och omröstning:

Grundarvode

Mats Antonsson (KD) yrkar bifall till föreliggande förslag till grundarvode, med instämmande av Inger Gustafsson (L), Anders Gustafsson (M), Raymond Pettersson (C) samt ordföranden.

Parlamentariska nämnden §§ 16-35

Tid: 2021-06-10 kl. 09:30-15:15

Plats: Regionens hus/Digitalt

Martin Nedergaard-Hansen (BA) yrkar bifall med en sänkning om 5 % av grundarvodet på nuvarande nivå, i yrkandet instämmer Stig-Göran Hultsbo (MP).

Samuel Godrén (SD) och Henrik Dinkel (V) yrkar bifall till att grundarvodet sänks till riskdagsnivå.

Ordföranden det föreligger tre yrkanden:

- Yrkande om föreliggande förslag till grundarvode
- Yrkande från BA med instämmande av MP om sänkning 5 %
- Yrkande från SD med instämmande av V om sänkning till riksdagsnivå

Nämnden utser föreliggande förslag till huvudförslag.

Ordföranden ställer yrkande från BA mot SD och finner att nämnden bifaller SD:s yrkande med ordförandes utslagsröst.

Ordföranden ställer föreliggande förslag mot SD:s förslag om sänkning till riksdagsnivå och finner att nämnden bifaller föreliggande förslag till grundarvode.

Reservation Sverigedemokraterna, Bevara Akutsjukhusen samt Miljöpartiet till förmån för egna yrkanden eller dem man instämt i.

Frånvaro/närvaroplikt

Henrik Dinkel (V) vill till protokollet göra följande anteckning – vilket bifalles: *Närvaroplikt vore en bra lösning i de situationer där partier inte längre har inflytande över enskilda politiker. Partierna ska även fortsatt ansvara för att politiker närvarar i tillräcklig grad men regionen bör sätta en nedre gräns som är högre än 1 sammanträde på en 3-månadersperiod.*

Martin Nedergaard-Hansen yrkar bifall till föreliggande skrivning om frånvaro/närvaroplikt.

Nämnden bifaller föreliggande skrivning.

Arvoden/ersättningar

Samuel Godrén (SD) yrkar bifall till att inga sammanträdesarvoden ska betalas ut till de som har 40 % eller mer. I detta ska även sammanträde för fullmäktige ingå.

Parlamentariska nämnden §§ 16-35

Tid: 2021-06-10 kl. 09:30-15:15

Plats: Regionens hus/Digitalt

I yrkandet instämmer Martin Nedergaard Hansen (BA) samt Henrik Dinkel (V).

Ordföranden ställer proposition på föreliggande förslag mot Samuel Godréns yrkanden och finner att nämnden bifaller föreliggande förslag.

Reservation Sverigedemokraterna för eget yrkande med instämmande av Bevara Akutsjukhusen.

Sammanträdesarvoden

Nämnden bifaller förslag att halvdag definieras med 3 timmar.

Förmånsbil

Samuel Godré (SD) yrkar att regionråd inte åläggs förmånsbil, utan erbjuds.

Stig-Göran Hultsbo (MP) yrkar att förmånsbil tas bort och istället erbjuds regionråden ett årskort på Länstrafiken. I detta instämmer Henrik Dinkel (V).

Martin Nedergaard-Hansen (BA) yrkar på att förmånsbil tas bort.

Ordföranden, Anders Gustafsson (M) samt Mats Antonsson yrkar bifall till föreliggande förslag om förmånsbil.

Ordförande ställer proposition på samtliga yrkanden och finner att nämnden bifaller föreliggande förslag om förmånsbil.

Reservation Bevara Akutsjukhusen, Sverigedemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet till förmån för eget yrkande eller till det man instämt i.

Arvodering av uppdrag – bilaga

Anders Gustafsson yrkar bifall till föreliggande förslag om 2 % som årsarvode till fullmäktiges ledamöter, vilket nämnden instämmer i.

Parlamentariska nämnden §§ 16-35

Tid: 2021-06-10 kl. 09:30-15:15

Plats: Regionens hus/Digitalt

Nämnden bifaller förslag om 1 % som årsarvode till ordinarie ledamöter för styrelsen och nämnderna för folkhälsa och sjukvård, trafik, infrastruktur och miljö samt arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet, med konsekvensjustering i övriga nämnder där fast arvodering finns för ledamöter.

Gruppadministratörer

Martin Nedergaard-Hansen (BA) yrkar följande: *De partier som inte erhåller gruppadministratör på 40% erhåller vid bruk av gruppadministratör eller motsvarande en ersättning på 20% för detta, om de ekonomiska förutsättningarna ger utrymme till det. Dvs att kostnaderna för politiken ska minskas med minst lika mycket på andra områden (text grundarvodet, partianslaget, partistödet).*

I ovanstående yrkande instämmer Stig-Göran Hultsbo (MP) och Henrik Dinkel (V).

På avslag yrkar ordföranden, Mats Antonsson (KD), Inger Gustafsson (L), Anders Gustafsson (M) samt Raymond Pettersson (C).

Ordförande ställer proposition på föreliggande förslag mot Martin Nedergaard-Hansens (BA) yrkande.
Nämnden beslutar enligt föreliggande förslag.

Reservation Miljöpartiet, Vänsterpartiet och Bevara Akutsjukhusen till förmån för eget yrkande eller det som man instämt i.

Beslutsgång

Ordföranden finner att nämnden beslutar enligt föreliggande förslag med bifallna justeringar.

Beslutet skickas till

Regionfullmäktige
Regionstyrelsen

Beslutets antal sidor

5

Vänsterpartiets synpunkter på arvodesregler

Vänsterpartiet vill framhålla följande kommentarer som viktigt i den kommande processen:

- Arvoden till förtroendevalda i RS och RF
Tilläggsersättning bör sänkas och korrespondera med övriga läns tillägg. Vi förslår inget tillägg, alltså att arvoden inom ordf poster RF och RS ingår i den fasta ersättningen.

Ordföranden i nämnder bör även fortsättningsvis bestå av regionråden och de ska ha en plats i regionstyrelsen. Vänsterpartiet vill här ha en diskussion om hur reglementet formuleras så att jämn könsfördelning uppnås.
- Möjligheten att kunna vara frånvarande/sjukskriven/föräldraledig ska vara möjlig även för regionråden. En ordning för införande av ersättare för regionråd bör tas fram och ersättaren ska arvoderas för den tid denne tjänstgör som regionråd.
- Fasta arvoden med hel eller halvdag ska fortsättningsvis ges för ledamöter och ersättare i nämnd.
- Möjlighet för ledamöter som blivit inkallad att jobba natt dag innan fullmäktige eller dag efter fullmäktige bör ges möjlighet till förlorad arbetsinkomst.
- Justering av RF protokoll ska också omfattas av regler om hel eller halvdagsarvode.
- Grundbeloppet. Vi förordar att grundbeloppet sänks till nivån för riksdagsarvodet som det är nu samt att årlig ökning inte justeras upp automatiskt i procentsats utan i kronor och ören.
- Sammanträdesarvode. För politiker med 40 % eller mer bör alla möten anses ingå i arbetsuppgifterna. Endast de som har upp till 39 % tjänst bör ha rätt till sammanträdesarvode. Pensionsförmån ska fortsatt ligga på minst 40% tjänstgöringsgrad.
- Förmånsbil. Vi anser inte regionråd ska åläggas använda förmånsbil. Vi anser att förmånsbil ska tas bort då det är förlegat och inte i enlighet med regionens åtaganden i Agenda 2030. Bilbokningssystem finns naturligtvis fortfarande att tillgå och reskort i kollektivtrafiken.
- Deltids och heltidsarvode ska endast utgå till ledamöter om närvaro kan visas till en viss grad. Ett möte var tredje månad kan inte anses vara tillräcklig närvaro för att kvittera ut lön. Vi vill uppdra till förvaltningen att föreskriva sådan närvaroplikt i reglementet.

För Vänsterpartiet

Henrik Dinkel

Hej

Instämmer i att Martins synpunkt om en ekonomisk helhet, om man vill göra några justeringar i arvoden, partianslag mm. Detta har vi inte riktigt gått igenom.

Från oss kvarstår dessa tre punkter:

- Vi anser fortfarande att grundbeloppet sänks till nivån för riksdagsarvodet och kopplas till det. (ekonomiska utrymmet kan användas till en ökad ersättning till ordinarie nämndledamöter, 4 %)
- För politiker med 40 % eller mer bör alla möten anses ingå i arbetsuppgifterna. Endast de som har upp till 39 % tjänst bör ha rätt till sammanträdesarvode.
- Förmånsbil -Vi tycker inte regionråd ska åläggas använda förmånsbil. Vi föredrar att ändra den skrivningen till att detta ska vara valfritt.

Från: Nedergaard-Hansen Martin <martin.nedergaard-hansen@rjl.se>

Skickat: den 27 maj 2021 08:47

Till: Kullberg Siv <siv.kullberg@rjl.se>; Antonsson Mats <mats.antonsson@rjl.se>; Pettersson Raymond <raymond.pettersson@rjl.se>; Aronsson Frida <frida.aronsson@rjl.se>; Thelin Magnus <magnus.thelin@rjl.se>; Hultsbo Stig-Göran <stig-goran.hultsbo@rjl.se>; Dinkel Henrik <henrik.dinkel@rjl.se>; Godrén Samuel <samuel.godren@rjl.se>; Söderström Jeanette <jeanette.soderstrom@rjl.se>; Löfstedt Ann-Katrin <ann-katrin.lofstedt@rjl.se>; Högberg Per <per.hogberg@rjl.se>; Lundemo Eva <eva.lundemo@rjl.se>; Gustafsson Inger <inger.gustafsson@rjl.se>; Andersson Håkan <hakan.a.andersson@rjl.se>; Orellana Bravo Elizabeth <elizabeth.orellanabravo@rjl.se>; Karlsson Nyborg Håkan <hakan.karlsson.nyborg@rjl.se>

Kopia: Gustafsson Thomas <thomas.gustafsson@rjl.se>; Thomas Gustavsson <thomas.gustavsson@socialdemokraterna.se>

Ämne: SV: Förslag till arvodesregler inför ny mandatperiod

Hej,

Här kommer några kommentarer från oss. Som jag skrev tidigare så kan vi inte gå till beslut i denna del utan att få helheten, då detta berör ekonomiska frågor och således hänger ihop med övriga ekonomiska frågor för politiken. Dock.

- Avseende ersättningsbegränsning till politiska vildar.
 - Är det lagligt, lyftes farhågor i vår grupp kring detta.
 - Risken att man uppmuntrar till partibyten
 - vad händer om man byter parti självmant?
 - Spontant finns det en attraktivitet i detta, men förskjuter makten, något att diskutera i nämnden.
- LAS begränsningar för ersättning, vi förstår inte varför? Förlorad inkomst är förlorad inkomst.
- Vi vill se en ökad ersättning till nämndledamöter. Förslagsvis 4 %.

Mvh Martin

Arvodesregler för förtroendevalda inom Region Jönköpings län – förslag 2021-06-10

Tillämpningsområde

Dessa bestämmelser gäller för förtroendevalda inom Region Jönköpings län som avses i 4:e kapitlet, Kommunallagen (KL) (SFS 2017:725).

Med förtroendevalda menas:

- ledamöter och ersättare i regionfullmäktige, fullmäktigeberedningar, nämnder, delegationer, styrelser, revisorer och deras ersättare

Bestämmelser gäller även:

- ledamöter i beredningsgrupper, temporära utskott och intressentsammansatta organ som utsetts i enlighet med regionens regler samt de som i övrigt är valda av regionen och som inte får ersättning på annat sätt.

Bestämmelserna angående de ekonomiska förmånerna återfinns i KL 4 kapitlet, §§ 12-18.

Förtroendeuppdrag inom Region Jönköpings län som tillsammans arvoderas 40 % eller mer är att betrakta som betydande del av heltid i arvodesreglementet.

Arvodering av uppdrag sker i relation till ett grundbelopp och ska årligen 1 januari justeras utifrån snittlöneökning för anställda i Region Jönköpings län (särskilda satsningar ej inkluderade). Parlamentariska nämnden fastställer grundbeloppet.

De förtroendevaldas pensionsförmåner regleras i särskilt reglemente.

Parti som är representerat i regionfullmäktige får ersättning via partianslag till exempel gruppadministratör, utbildning etc. Partiet ansvarar för uppdragets innehåll och arbetsledning.

Parti som innehar post/er som helarvoderat regionråd erhåller 40 % av grundarvodet som gruppadministratör.

Tolkning

Parlamentariska nämnden ansvarar för tolkningar och tillämpningsanvisningar samt gör mindre ändringar och tillägg avseende dessa bestämmelser.

Parlamentariska nämnden är tillika pensionsmyndighet enligt pensionsreglementet OPF-KL. Föreskrifter om parlamentariska nämndens arbetsformer vid

fullgörandet av dessa beslutsfunktioner finns i "Arbetsordning för styrelse, nämnder, beredningar och delegationer i Region Jönköpings län. Vid beslut i sådana ärenden gäller i tillämpliga delar kommunallagens bestämmelser om nämnder.

Årsarvode

Förtroendevald med uppdrag enligt bilaga 1 har rätt till årsarvode med angivna belopp och som utbetalas månadsvis. Förtroendevald med årsarvode över 2 % som under mandatperioden är utan partitillhörighet erhåller ej årsarvode. *Ny skrivning!*

Parti som är representerat i regionfullmäktige får ersättning till partiföreträdare genom tilldelning av regionråd. Helarvoderat regionråd erhåller 100 % av grundbelopp.

Parti som ej erhåller helarvoderat regionråd erhåller delarvoderat regionråd på 60 % av grundbelopp, oavsett antalet mandat i regionfullmäktige.

Om delarvoderat regionråd är vice ordförande i en av de tre större nämnderna utgår ytterligare 10 % av grundbelopp.

Respektive parti utser gruppleddare, oberoende av ovan nämnda. Ersättning utgår ej till uppdrag som gruppleddare.

Årsarvode, sammanträdesarvode och förlorad arbetsinkomst för en förtroendevald kan per kalenderår sammanlagt inte överstiga 85 % av grundarvodet för regionråd. Partigruppen ansvarar för bevakning av detta vid fördelning av uppdrag.

Årsarvode utgår från den dag som anges i regionfullmäktiges beslut eller från den dag då valet gjordes. Årsarvode utbetalas 12 månader om året.

Årsarvodet för förtroendevald enligt ovan är avsett som ersättning för de arbetsuppgifter som ligger inom uppdraget. Arbetsuppgifter som anses ingå och täcks av årsarvode är bland annat:

För samtliga ovan nämnda ingår:

- Inläsning av handlingar
- Närvara vid sammanträden (+ ev sammanträdesarvode enl kap 5)
- Kontakter med allmänhet och press
- Rutinmässigt informera sig om förvaltningens arbete. Samråd och kontakter med verksamhetsledning, besök i verksamheter för information.
- Avstämning med företrädare för partiet/partigrupper

För förtroendevalda ledamöter med presidieuppdrag ingår även:

- Samråd och kontakter i frågor som berör nämndens/styrelsens frågor
- Representera nämnden/styrelsen vid t ex invigningar, gratifikationsfestligheter, avtackningar, premiärer och motsvarande

- Genomgång och beredning av ärenden med sekreteraren, föredragande eller annan anställd i anledning av sammanträde, förrättning eller dylikt
- Fatta beslut i ärenden som nämnden delegerat, påskrift av handling eller liknande

Frånvaro

Om förtroendevald, som har rätt att få årsarvode, avgår under löpande mandatperiod ska arvodet fördelas mellan den avgående och efterträdaren i förhållande till den tid dessa haft sitt uppdrag.

Förtroendevald med årsarvode över 2 % som av andra skäl än sjukdom inte kan fullgöra sitt uppdrag, helt eller delvis, överstigande 30 dagar anmäler detta snarast till parlamentariska nämnden som har att bedöma eventuell reduktion av arvodet samt i förekommande fall överförande till annan person.

Förtroendevald med årsarvode som ej närvarar på sammanträden 3 månader i följd utan giltigt förfall, mister rätt till fast arvodering. Gruppledare/gruppadministratör ansvarar för uppföljning av arvodering.

Sjukdom

För förtroendevald med årsarvode under 40 % utgår årsarvodet vid sjukdom oförminskat i 30 kalenderdagar. För återstående sjukskrivningstid utgår enbart arvode för uppdrag som ledamot i regionfullmäktige. Vid längre sammanhängande sjukskrivningstid (3 mån) görs ett ställningstagande av parlamentarisk nämnd om arvodet som ledamot i regionfullmäktige ska föras över till utsedd ersättare. Partiet gör anmälan till parlamentariska nämnden för beslut om omfördelning av arvode. Förtroendevald som är arbetsoförmögen och inte kan utföra sitt uppdrag ska anmäla detta första dagen till Försäkringskassan, arvodeshandläggare och till sin gruppledare/gruppadministratör.

För förtroendevald med uppdrag som uppgår till 40 % eller mer tillämpas sjuklönelagens och kollektivavtal för anställda, Allmänna bestämmelsers regler, dag 1 karensdag, dag 2-14 utgår 80 % av arvodet och dag 15 – 90 utgår 10 % av arvodet, därefter inget arvode. Från och med dag 15 svarar Försäkringskassan för sjukpenning enligt gällande lagstiftning. Förtroendevald med månadsarvode överstigande 66,67 % av basbeloppet och som därmed överskrider Försäkringskassans högsta belopp för kalenderdagsberäknad sjukpenning, erhåller skillnaden mellan högsta sjukpenning och 77,6% av arvodesbortfallet.

Föräldraledighet

För förtroendevald som uppbär årsarvode som uppgår till 40 % eller mer tillämpas ersättningsregler enligt kollektivavtalet Allmänna bestämmelser.

Förtroendevald anmäler ledighet till försäkringskassan, löneenheten och gruppledare. Vid föräldraledighet överstigande 3 månader gör partiet anmälan till parlamentariska nämnden för beslut om omfördelning av arvode.

Semesterledighet

Förtroendevald omfattas inte i sitt uppdrag av semesterlagen. Förtroendevald med uppdrag på 40 % eller mer ska dock, med bibehållet arvode, beredas en motsvarande semesterledighet under 5 veckor per år. Sådan ledighet får inte sparas över ett årsskifte. För ledighet krävs ingen ansökan.

Sammanträdesarvode

Ledamöter som inte uppbär årsarvode som uppgår till 40 % eller mer erhåller sammanträdesarvode för:

- sammanträde med organ den förtroendevalde tillhör om det förs protokoll eller likvärdiga anteckningar
- förrättning när en särskild inbjudan/kallelse finns
- förrättning om beslut är taget i nämnden eller av nämnden utsedd beslutsdelegat
- överläggningar, avstämningar med företrädare för andra nämnder och styrelser i regionen och med externa organisationer och myndigheter och partsammansatta organ
- varje parti får årligen ett anslag för gruppmöten mm. Inom ramen för detta kan sammanträdesarvode utbetalas men varje parti beslutar själv om hur och när sammanträdesarvodena kan användas,
- sammanträde för justering av regionfullmäktiges protokoll
- gruppmöte med nämnd

För ledamot med arvodering 100 % (heltid som regionråd) utgår ingen extra ersättning, (undantaget reseersättning) gäller såväl direkta som indirekta uppdrag för Region Jönköpings län.

För ledamot med årsarvodering 50-85% utgår ingen ersättning för sammanträden, såväl direkta som indirekta för region Jönköpings län, ej heller ersättning för förlorad arbetsinkomst. Reseersättning utgår enligt reglemente.

För ledamot med årsarvodering 40-49% utgår ingen ersättning för sammanträden med nämnden, beredning eller uppdrag kopplade till nämnduppdraget, ej heller för förlorad arbetsinkomst. Reseersättning utgår enligt reglemente. Uppdrag utanför nämndens ansvarsområden utgår sammanträdesersättning enligt reglemente - dock ej förlorad arbetsinkomst.

För ledamot med årsarvode 4-39% utgår ingen ersättning för sammanträde med nämnd, beredning eller uppdrag kopplade till nämnduppdraget. För uppdrag därutöver utgår sammanträdesersättning enligt reglemente. Förlorad arbetsinkomst ersätts vid samtliga tillfällen. Reseersättning enligt reglemente.

För ledamot i regionfullmäktige utgår ersättning med 2 % förutom sammanträdesersättning, förlorad arbetsinkomst och reseersättning enligt reglemente.

För ledamot i regionstyrelse och följande nämnder, FS, TIM, ANA, utgår ersättning med 1% samt sammanträdesersättning, förlorad arbetsinkomst och reseersättning enligt reglemente.

För tjänstgörande ersättare i regionfullmäktige, utgår sammanträdesersättning, förlorad arbetsinkomst och reseersättning enligt reglemente.

Sammanträdestid överstigande 3 timmar ersätts med 1,25% av grundbeloppet. Sammanträdestid upp till 3 timmar ersätts med 0,63 % av grundbeloppet.

Kurs, konferens, studiebesök och övriga sammanträden ersätts med 0,63 % av grundbeloppet.

Vid kurser och konferenser gäller alltid att respektive nämnd/styrelse ska ha beslutat om deltagande. Detta gäller även vid konferenser i utlandet.

Förtroendevald som behöver resdag, för att delta i sammanträde påföljande dag, får inget sammanträdesarvode för resdagen.

~~Sammanträde på distans är ej tillåtet. Vid överläggningar och avstämningar kan deltagande på distans ersätta fysiskt möte. Dagrarvode utgår med 0,63% av grundbeloppet.~~

Endast ett sammanträdesarvode kan utgå per dag.

Förlorad arbetsinkomst

Allmänt

Förtroendevald som tagit ledigt för att fullgöra förtroendeuppdrag för Region Jönköpings län har rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst enligt nedanstående bestämmelser. Grunden för rätten till ersättning är att den förtroendevalde har ett faktiskt löneavdrag kopplat till ledigheten för politiskt uppdrag i Region Jönköpings län.

Begränsningar

Ersättning för förlorad arbetsinkomst gäller inte förtroendevald som genomför uppdragen på heltid eller betydande del av heltid (40 procent).

Varje ansökan om ersättning vid partiell ledighet för politiskt uppdrag i Region Jönköpings län prövas av parlamentariska nämnden.

Högsta ersättning per timma är 1/165 av grundbeloppet och dock högst 85% av grundbelopp per månad. Belopp utöver detta prövas av parlamentariska nämndens presidium. *Ny skrivning !*

Rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst **upphör då den förtroendevalde fyllt angiven ålder enligt 32a§ LAS. Förlorad arbetsinkomst över pensionsåldern hanteras av parlamentariska nämndens presidium.** *Ny skrivning !*

Kompletterande regler

Den förtroendevalde är skyldig att på begäran styrka den förlorade arbetsinkomsten. I annat fall blir den förtroendevalde återbetalningsskyldig om ersättning hunnit betalas ut.

Ersättning betalas inte ut för tid för inläsning av handlingar enligt KL 4 kap § 11. Rörliga prestationsersättningar från anställning ersätts inte.

Då förtroendevald begärt ledigt och förrättningen/sammanträdet blir inställd eller flyttat med kort varsel (<14 dagar) utan att den förtroendevalde har möjlighet att ta tillbaka sin ledighetsansökan äger då rätt till ersättning för förlorad arbetsförtjänst.

Anställda

För anställda är grunden för ersättningens storlek, inkomstuppgifter som är styrkta av arbetsgivaren.

- **Nämndhantering, lönesystem Heroma** *Nytt namn!*

Ersättning för resa och förlorad arbetsinkomst begärs på närvarolista där den förtroendevalde signerar sin begäran. Ersättning bygger på förinlämnade uppgifter om antal km bostad-Rosenlund och/eller styrkt inkomst från ordinarie arbetsgivare. (Blanketter: Intyg för ersättning av resa RJL 5121, Inkomstintyg RJL 5000) Förlorad arbetsinkomst betalas ut med belopp motsvarande heldag (8 timmar). Vid kortare möten anges begärda antal timmar under anmärkning på närvarolistan. Omräkning av månadslön till timlön sker genom att månadslön divideras med 165, vilket motsvarar en genomsnittlig ersättning per timma.

Förtroendevald som är anställd ska lämna in aktuella inkomstuppgifter i början på varje mandatperiod och därefter då inkomsten ändras, eller på begäran. Vid byte av arbetsgivare ska nya inkomstuppgifter lämnas in. Utan aktuella och styrkta inkomstuppgifter kan inte ersättning betalas ut. Den förtroendevalde ska använda Region Jönköpings läns blankett. **Det åligger den förtroendevalda att ha anmält aktuella uppgifter för ersättning,** retroaktiv justering av belopp kan inte ske. Som anställd räknas även den som driver egen verksamhet i form av aktiebolag. För anställd i eget aktiebolag ska inkomsten styrkas av lönespecifikation, revisor eller liknande.

Digitala sammanträden med närvarolista

Nämndsekreterare/Ordförande/Gruppledare kryssar i närvaro och intygar genom att underteckna närvarolistan. Eftersom den förtroendevalde inte fysiskt är på mötet och kan signera sin begäran om ersättning, ersätts inkomstförlust efter att intyg över löneavdrag har skickats till löneenheten. Intyget märks med vilket möte det avser.

- Blankett ”Ersättning till förtroendevalda, R JL 1222”

Används då närvarolista för ersättning via Nämndhantering saknas. Begärs ersättning för del av arbetsdag (understigande 8 timmar) eller för sammanträden som inte omfattas av FMR (ex. konferens, övernattning, möten i organ utanför R J L s organisation). lämnas separat reseräkning med styrkt intyg från arbetsgivaren alternativt lönespecifikation där det faktiska lönebortfallet framgår för respektive dag. Förinlämnade uppgifter gäller inte då reseräkning används, intyg över eventuell inkomstförlust ska bifogas.

Om förtroendevald med skiftgång/schemalagd arbetstid visar, med intyg från arbetsgivaren, att arbetsinkomst förlorats med mer än 8 timmar utgår ersättning även för denna tid. Vad gäller nattarbete ersätter Region Jönköpings län inkomstförlust som uppstår i och med att förtroendevald måste avstå från att arbeta natt före och/eller efter förrättning i Region Jönköpings län.

Förtroendevald som är timavlönad kan inte göra anspråk på ersättning för förlorad arbetsinkomst för arbetspass som inte bokats p.g.a. politiskt uppdrag. Endast faktisk ekonomisk förlust vid schemalagd arbetstid eller i förväg inbokade arbetspass medger rätt till ersättning.

Om en förtroendevald själv reglerar sin arbetstid/arbetschema som anställd så att uppdraget utförs på ledig tid och därför inte föranleder något löneavdrag, har inte heller rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst.

Har den förtroendevalde ett uppdrag på ledig tid (uttag av flexledighet, semester m.m.) har man inte rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst. Det innebär också att en förtroendevald som byter arbetspass för att få ledig tid, när man har ett uppdrag i Regionen, inte har rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst.

Egenföretagare

Med egenföretagare avses person som innehar F-skattsedel. Även för egen företagare gäller att grunden för rätten till ersättning är att den förtroendevalde faktiskt gör en inkomstförlust. Bedrivs företaget på annan tid så att inkomstförlust ej uppstår, äger förtroendevald ej rätt till ersättning för förlorad arbetsförtjänst.

Schablon beräknas på 40% av $1/165 \times 8$ tim av grundbeloppet. *Fundera kring skrivning!*

1. Förtroendevald som är egen företagare ska inkomma med ansökan senast den 30 juni. Grund för beslut baseras på uppgifter om överskott/inkomst av näringsverksamhet. Beslutet gäller dock längst t o m 30 juni nästkommande år.

2. Förtroendevald som är egen företagare och söker ersättning enligt schablon ska årligen i januari inkomma med ansökan om ersättning för förlorad arbetsinkomst. Beslut gäller kalenderår om inte förändringar sker.
Schablonersättning per timma: 1/165 av grundbeloppet x 40%.

Omräkning av inkomst till timlön sker genom att årsinkomsten divideras med 1 980, vilket motsvarar en genomsnittlig ersättning per timma.

Parlamentariska nämnden prövar rätten i varje enskild ansökan. Den förtroendevalde ska använda Region Jönköpings läns blankett "Ersättning för förlorad arbetsinkomst för egen företagare, RJL 5138" för ansökan och bifoga efterfrågade bilagor.

Retroaktiv ersättning utbetalas inte och har ersättning begärts enligt schablonen kan den förtroendevalde inte i efterhand begära högre ersättning.

Övriga

Med arbetsinkomst likställs i detta sammanhang arbetsmarknads-, socialförsäkringsbaserade ersättningar och andra ersättningar eller bidrag som reduceras till följd av förtroendeuppdrag. I de fall den förtroendevalde har arbetslöshetsersättning, sjukpenning eller föräldrapenning utgår ersättning med det belopp den förtroendevalde går miste om på grund av sitt uppdrag. Begärt belopp styrks med intyg eller motsvarande från ansvarig kassa. För Försäkringskassans godkännande av fullgörande av uppdrag under pågående sjukskrivning ansvarar den förtroendevalde.

Det är inte möjligt att begära förlorad arbetsinkomst från annat politiskt uppdrag.

Kommentarer

Med betydande del av heltid ska enligt förarbetena till KL förstås uppdrag med en tjänstgöringsgrad omfattande 40 procent av heltid eller mer. I proposition 1982/83:97 s 24-25 (om de förtroendevaldas arbetsförutsättningar etc.) sägs att när förtroendevald har flera deltidsuppdrag där vart och ett av uppdragen understiger 40 procent men där den sammanlagda tjänstgöringsgraden omfattar 40 procent av heltid eller mer ska dessa förtroendevalda inte ersättas för förlorad arbetsförtjänst. Med sammanlagd tjänstgöringsgrad ska förstås sammanlagd fast tjänstgöringsgrad. Denna beräknas genom att den förtroendevaldes procentuella årsarvoden för olika uppdrag inom Region Jönköpings län läggs samman.

VD för företag bedöms i normalfallet vara anställd och ska då uppvisa inkomstuppgift från företaget.

I vissa fall kan VD i fåmansbolag bedömas utifrån reglerna om egenföretagare. Detta t.ex. då VD tillika är huvudägare och att bolaget endast har ett fåtal anställda. Dessa bedömningar görs av parlamentariska nämnden.

Förlorad semesterförmån

Förtroendevald som tagit tjänstledigt för att fullgöra förtroendeuppdrag för Regionen i så stor omfattning att tjänstledigheten minskar antalet betalda semesterdagar är berättigad till ersättning för den förlorade semesterförmånen. En förtroendevald som är helt ledig från sin tjänst och därmed inte får någon lön från sin arbetsgivare har inte rätt till ersättning för förlorad semesterförmån för tid då man är ledig. Detsamma gäller för en förtroendevald som tagit partiell och generell tjänstledighet.

För ersättning krävs begäran från den förtroendevalde samt intyg från arbetsgivaren som styrker storleken av den förlorade förmånen. **Blankett ”Intyg om förlorad semesterförmån, RJL 5001”**

Kostnadsersättningar

Barntillsyn

Kostnader för barntillsyn (för barn under 12 år) som uppkommer under tid som den förtroendevalde fullgör sitt uppdrag har rätt till ersättning. Detta gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på 40 % eller mer. Ersättning utgår inte till familjemedlemmar som svarar för barnpassning, om vårdnadsbidrag utbetalas och inte heller för tid då ordinarie barnomsorg hade kunnat utnyttjas. Ersättningen gäller oavsett om enskild person med A-skatt, företag eller enskild med F-skattsedel anlitas.

Ett schablonbelopp – oberoende av antal barn – utges med 0,15 % av grundbeloppet per timma efter det att kostnaden uppstått och endast i samband med att sammanträdesarvode betalas ut.

Yrkande om ersättning görs på blankett ”Ersättning till Förtroendevalda, **RJL 1222**” under ”Övriga ersättningar”. Notera under ”Anmärkning” att begäran avser barntillsyn. Ersättningen är skattepliktig.

Kostnadsersättning för vård av person med funktionsnedsättning

Ersättning betalas för kostnader som föranletts av uppdraget vid vård och tillsyn av person med funktionsnedsättning som vistas i den förtroendevaldes bostad. Ersättning utgår inte för vård eller tillsyn utförd av familjemedlem. Ersättning enligt punkt 7.1

7.1-7.2 gäller ej förtroendevald som fullgör uppdrag på heltid eller betydande del av heltid.

Utbetalning

Arvode och andra kostnadsersättningar utbetalas den 27:e i månaden. **Närmare information finns under fliken Regionfullmäktige på regionens intranät.** Begäran om ersättning ska inlämnas månaden efter att förrättningen har ägt rum, eller snarast efter att eventuella intyg/bilagor finns tillgängliga. Begäran om ersättning som härrör sig till mer än ett år tillbaka i tiden ersätts inte.

Försäkringar

TFA-KL – I uppdrag på 40 % eller mer omfattas man av trygghetsförsäkring vid arbetskada.

I samband med förrättning omfattas samtliga förtroendevalda.

GL-F - tjänstegrupplivförsäkring för förtroendevalda på heltid. Finns motsvarande försäkring hos annan uppdragsgivare eller arbetsgivare utgår ersättning enbart från en försäkring.

Tjänstereseförsäkring – Försäkringar omfattar: Resgods – allrisk, Ansvarsförsäkring, Rättsskyddsförsäkring, Överfallsförsäkring samt ersättning för kostnader vid sjukdom och olycksfall

Pension, avgångsersättning, livränta, omställning m. m.

De förtroendevaldas pensions- och avgångsförmåner regleras i särskilt reglemente som har antagits av regionfullmäktige, enligt rekommendation av Sveriges kommuner och **regioner, SKR.**

Förtroendevald som under tiden 2003 – 2014 innehaft uppdrag på 40 % eller mer tillhör pensionsreglemente PBF. Övriga förtroendevalda tillhör pensions- och omställningsreglemente OPF-KL.

PBF

Enligt PBF (Bestämmelser om pension och avgångsersättning för förtroendevalda) från 1 januari 2003 har förtroendevald med årsarvoden på betydande del av heltid (40 % eller mer) och som fyllt 50 år rätt till visstidspension när uppdraget upphör.

Vid tillämpningen av dessa regler undantas 2 prisbasbelopp från inkomstsamordningen, vilket innebär att en förtroendevald har rätt att utan avdrag på pensionen få ersättning/lön från regionen, kommun, privat arbetsgivare eller eget företag med upp till 2 prisbasbelopp per år.

Förtroendevald som avgår från sitt uppdrag före 50 års ålder kan ha rätt till avgångsersättning och livränta efter 65 års ålder.

Den förtroendevalde måste ansöka om att få visstidspension, avgångsersättning och livränta utbetald. Ansökan kan göras tidigast 4 månader före pensionstillfället eller senast inom 2 år från pensionstillfället.

För fullständiga villkor se antaget pensionsreglemente.

OPF-KL

Förtroendevald som tillhör reglemente OPF har om man innehar ett uppdrag på heltid eller betydande del av heltid (40 %) och lämnar sitt uppdrag efter minst ett år rätt till ekonomiskt omställningsstöd. Lämnar den förtroendevalde uppdraget efter minst fyra år har han/hon dessutom rätt till aktiva omställningsinsatser.

~~Understiger beloppet 3 % av årets inkomstbasbelopp utbetalas ersättningen kontant.~~

Den förtroendevalde måste ansöka om omställningsstöd till parlamentariska nämnden.

Pensionsförmånerna omfattar avgiftsbestämd ålderspension, sjukpension, efterlevandeskydd och familjeskydd.

Avsättning, **beräknad på arvoden**, sker till avgiftsbestämd pension oavsett nivå på uppdraget. Pensionsgrundande inkomst utgörs av den förtroendevaldes årsarvode, sammanträdesersättningar samt andra i uppdraget utgivna kontanta ersättningar. I underlaget ska inte ingå det som betalas ut som ekonomisk ersättning för förlorad arbetsinkomst och inte heller traktamente och kostnadsersättningar.

Pensionskompensation för förlorad arbetsinkomst enligt kommunalagen ersätts enligt särskilt regelverk (se nedan).

Pensionsavgiften är 4,5 % på ersättningar upp till och med 7,5 inkomstbasbelopp. På ersättningar där utöver är nivån 30 % intill dess att den förtroendevalde har uppnått **övre ålder** avgångsskyldighet enligt 32a § LAS., ~~från 67 år~~. Därefter är avgiften 4,5 % på hela den pensionsgrundande inkomsten.

Pensionsavgiften avsätts senast 31 mars följande år till en pensionsbehållning. Understiger beloppet 1,5 % av årets inkomstbasbelopp utbetalas avgiften kontant. Utbetalning av pensionsbehållningen sker efter ansökan från den förtroendevalde och tidigast från den tidpunkt Allmän pension kan utbetalas.

Tolkning av reglemente och beslut om enskild förtroendevalds pension fattas av parlamentariska nämnden.

För fullständiga villkor se antaget pensionsreglemente.

Kompensation för förlust av tjänstepension enligt Kommunallagen

Regionen betalar kontant ut 4,5 % av summan av den förtroendevaldes ersättningar för förlorad arbetsinkomst på grund av förtroendeuppdraget. Grunden för rätten till ersättning är att den förtroendevalde i sin anställning fått en lägre pensionsavsättning. **Ansökan görs av förtroendevald genom att** avtalstillhörighet och förlust skall styrks av ordinarie arbetsgivare inför varje mandatperiod och vid förändring på **blankett "Inkomstintyg-förtroendevald" (RJL5000)**.

Förtroendevald som är egen företagare eller fri yrkesutövare och som på ett godtagbart sätt kan styrka att pensionsförlust till tjänstepension gjorts (ex. pensionsutredning, intyg från pensionskassa) skall erhålla kompensation för förlusten genom utbetalning direkt till den förtroendevalde. Yrkande om ersättning skall framställas i samband med pensionering eller senast två år därefter.

Vad gäller ersättning för förlorade tjänstepensionsförmåner i övrigt prövar parlamentariska nämnden frågan i varje enskilt fall.

Resersättningar, traktamente och övriga förmåner

Enligt arvodesreglerna sker utbetalning av ersättningar på grundval av undertecknad reseräkning alternativt ersätts resa via nämndhantering/närvarolista på Region Jönköpings län egna möten och genom att i förväg lämna in intyg över färdsträcka.

Resersättning beviljas för resa mellan ordinarie bostad och förrättningsställe eller mellan tjänsteställe och förrättningsställe. För förtroendevald med kontor i regionkansliet utgör kansliområdet tjänsteställe. Ersättning utges inte för resor

från bostad till tjänsteställe. För övriga förtroendevalda räknas ordinarie bostad som tjänsteställe.

Ersättning utbetalas enligt gällande kollektivavtal för anställda, BIA och TRAKT T.

Helarvoderat regionråd åläggs att använda förmånsbil. (Gäller inte delarvoderat regionråd).

För samtliga förtroendevalda ska skatteavdrag för kostförmån göras vid alla tillfällen där gemensam lunch och/eller middag betalas av Region Jönköpings län. Avdraget gäller oavsett deltagande i lunchen/middag.

Beslut om vilka tekniska hjälpmedel som förtroendevald behöver, för att fullgöra sitt uppdrag, fattas av regionstyrelsen.

Övriga reseutlägg i samband med förrättning (parkering, bussbiljett, tågbiljett) ska styrkas med kvitto/biljett.

Kommentar:

Enligt Region Jönköpings läns riktlinjer för resor och möten, bör förtroendevalda i möjligaste mån använda sig av kollektiva transportmedel vid tjänsteresor.

Förtroendevalda har också möjlighet att boka de poolbilar, kanslicyklar värdekort för länstrafiken som finns att tillgå.

Vid möten kan användandet av teknik såsom videokonferenser eller liknande användas då det är möjligt och tillåtet.

Undantag för kvitto gäller för resor betalda med Jönköpings länstrafiks värdekort. Dessa utlägg kan redovisas och ersättas utan kvitto. Ersättningen motsvarar värdeminskningen på kortet (ej ordinarie biljettpris). Kvitto kan begäras av chaufför/konduktör

Bilaga 1 Arvodering av uppdrag

Regionkommunen har 6 helarvoderade regionråd varav 4 tillsätts av majoriteten och 2 av oppositionen. Helarvoderat regionråd väljs av regionfullmäktige. Parti som inte erhåller helarvoderat regionråd erhåller delarvoderat regionråd på 60 % av grundbelopp, oavsett antalet mandat i regionfullmäktige. Delarvoderat regionråd väljs av regionfullmäktige.

Arvodering av uppdrag sker i relation till ett grundbelopp och ska årligen 1 januari justeras utifrån snittlöneökning för anställda i Region Jönköpings län (särskilda satsningar inte inkluderade). Parlamentariska nämnden fastställer grundbeloppet. För regionråd som är regionstyrelsens ordförande har 110 %, övriga helarvoderade regionråd 100 % av grundbelopp.

Ledamot med sammanlagda arvoderade uppdrag på 40 % eller mer har skyldighet att vid varje ny mandatperiod och när förändringar sker lämna uppgifter om arvoderade sidouppdrag utanför regionens egen verksamhet. Anmälan görs till den parlamentariska nämnden på särskild blankett.

Den procentuella beräkningen avser **arvodering**, inte arbetstid. Arbetstiden är oreglerad, så kallad förtroendearbetstid.

Nämnd/ Uppdrag	%	Antal ledamöter och ersättare samt kommentarer
Regionfullmäktige Ordförande 1:e vice ordförande 2:e vice ordförande Ledamöter	20 10 10 2	81 ledamöter + ersättare Utgår till ledamöter med uppdrag understigande 40 %
Regionstyrelsen Ordförande 1:e vice ordförande 2:e vice ordförande Ledamot	110 100 100 1	15 ledamöter och 15 ersättare* Helarvoderat regionråd Helarvoderat regionråd Helarvoderat regionråd Utgår till ledamöter med uppdrag till och med 39%
Regionstyrelsen AU Ordförande Ledamot	11	5 ledamöter + 5 ersättare Helarvoderat regionråd Gäller ej för helarvoderat regionråd
Upphandlingsdelegation		5 ledamöter

Ordförande		Hel- eller delarvoderat regionråd
Personaldelegation Ordförande		5 ledamöter Hel- eller delarvoderat regionråd
Nämnd för Folkhälsa och sjukvård Ordförande 1:e vice ordförande 2:e vice ordförande Ledamot	100 40 40 1	15 ledamöter och 15 ersättare* Regionråd Regionråd eller 40 % av grundbelopp. För delarvoderat regionråd+10 % Regionråd eller 40 % av grundbelopp. För delarvoderat regionråd+10 % Utgår till ledamöter med uppdrag till och med 39 %
Nämnd för Trafik, infrastruktur och miljö Ordförande 1:e vice ordförande 2:e vice ordförande Ledamot	100 40 40 1	15 ledamöter och 15 ersättare* Regionråd Regionråd eller 40 % av grundbelopp. För delarvoderat regionråd+10 % Regionråd eller 40 % av grundbelopp. För delarvoderat regionråd+10 % Utgår till ledamöter med uppdrag till och med 39 %
Nämnd för Arbetsmarknad, näringsliv, attraktivitet Ordförande 1:e vice ordförande 2:e vice ordförande Ledamot	100 40 40 1	15 ledamöter och 15 ersättare* Regionråd Regionråd eller 40 % av grundbelopp. För delarvoderat regionråd+10 % Regionråd eller 40 % av grundbelopp. För delarvoderat regionråd+10 % Utgår till ledamöter med uppdrag till och med 39 %
Kulturutskott Ordförande	5	7 ledamöter
Revisorer Ordförande Vice ordförande	16 14	Minst en ledamot per parti

Revisorer	11	
Valberedning		
Ordförande	0	Minst en ledamot och en ersättare per parti
Vice ordförande	0	
Parlamentarisk nämnd		
Ordförande	9	Minst en ledamot och en ersättare per parti
Vice ordförande	5	
Patientnämnd		
Ordförande	16	5 ledamöter och 5 ersättare
Vice ordförande	11	
Gruppadministratör		<p>Parti som innehar post/er som helarvoderat regionråd erhåller 40 % för gruppadministratör.</p> <p>Samtliga partier som är representerat i regionfullmäktige får ersättning via partianslag till gruppadministratör.</p> <p>För ovanstående gäller att: Partiet ansvarar för uppdragets innehåll och arbetsledning. Partiet ansvarar för tillsättning och avslut i samband med mandatperiodens utgång. Villkor för uppdraget utarbetas i samarbete med regionledningskontoret.</p>

Sammanträdesarvode

- Sammanträdestid överstigande 3 timmar ersätts med 1,25 % av grundbeloppet. Sammanträdestid upp till 3 timmar ersätts med 0,63 % av grundbeloppet.
- Kurs, konferens, studiebesök och övriga sammanträden ersätts med 0,63 % av grundbeloppet.

Sammanträdesarvode utgår till 1:e ersättare i styrelse/nämnder, där sådana utsetts.

*För de partier med tre eller fler mandat i styrelse/nämnd utgår sammanträdesarvodering till ytterligare en ersättare.

Ersättning utgår till fast ersättare i nämndernas presidier för FS, TIM och ANA vid ordinarie presidieledamots frånvaro.

Icke tjänstgörande ersättare i Länsrådet för funktionsnedsättningar samt Läns pensionärsrådet har närvarorätt men erhåller inte sammanträdesarvode.

Tabell: Sammanträdesarvode – begränsning

Ledamot		Begränsning i sammanträdesarvodessättning
Med årsarvode	100 %	För ledamot med arvodering 100 % (helarvoderat regionråd) utgår ingen extra ersättning, (undantaget reseersättning) gäller såväl direkta som indirekta uppdrag för Region Jönköpings län.
Med årsarvode	50-85 %	För ledamot med årsarvodering 50-85 % utgår ingen ersättning för sammanträden, såväl direkta som indirekta för Region Jönköpings län, ej heller ersättning för förlorad arbetsinkomst. Reseersättning utgår enligt reglemente.
Med årsarvode	40-49 %	För ledamot med årsarvodering 40-49 % utgår ingen ersättning för sammanträden med nämnden, beredning eller uppdrag kopplade till nämnduppdraget, ej heller för förlorad arbetsinkomst. Reseersättning utgår enligt reglemente. Ersättning för sammanträde i regionstyrelse och regionfullmäktige utgår enligt reglemente. Uppdrag utanför nämndens ansvarsområden utgår sammanträdesersättning enligt reglemente - dock ej förlorad arbetsinkomst.
Med årsarvode	4-39%	För ledamot med årsarvode 4-39% utgår ingen ersättning för sammanträde med nämnd, beredning eller uppdrag kopplade till nämnduppdraget

		För uppdrag därutöver utgår sammanträdesersättning enligt reglemente. Förlorad arbetsinkomst ersätts vid samtliga tillfällen. Reseersättning enligt reglemente.
Med årsarvode	2 %	För ledamot i regionfullmäktige utgår ersättning med 2 % samt sammanträdesersättning, förlorad arbetsinkomst och reseersättning enligt reglemente.
Med årsarvode	1 %	För ledamot i regionstyrelse och följande nämnder, FS, TIM, ANA, utgår ersättning med 1 % samt sammanträdesersättning, förlorad arbetsinkomst och reseersättning enligt reglemente.

Fastställt av regionfullmäktige xx

Regionstyrelsens arbetsutskott §§ 163-182

Tid: 2021-09-15 kl. 13:00

Plats: Isaberg, Hestra

§ 172

Remiss - Remittering av betänkandet En ny lag om ordningsvakter m.m. SOU 2021:38

Diarienummer: RJL 2021/1302

Beslut

Regionstyrelsen föreslår

- Godkänna föreliggande yttrande som svar på rubricerad remiss till Justitiedepartementet.

Sammanfattning

Region Jönköpings län har getts tillfälle att lämna yttrande över betänkandet En ny lag om ordningsvakter (SOU 2021:38).

Utredningen i sin helhet är mycket bra och väl genomtänkt. Ett kunskapslyft för ordningsvakter är helt nödvändigt och likaså att se över vem som får utbilda sig till ordningsvakt. Vidare är det nödvändigt att modernisera och effektivisera regelverket samt anpassa det till dagens förhållanden.

Beslutsunderlag

- Missiv inkl förslag till yttrande
- Remiss från Justitiedepartementet

Yrkanden/förslag till beslut på sammanträde

Malin Wengholm (M) meddelar att Moderaterna återkommer i ärendet vid regionstyrelsens sammanträde.

Ordföranden, Martin Nedergaard-Hansen (BA), Marcus Eskdahl (S) samt Pontus Lundgren (BA) yrkar bifall till föreliggande förslag.

Beslutsgång

Arbetsutskottet bifaller föreliggande förslag till yttrande.

Beslutet skickas till

Regionstyrelsen

Beslutets antal sidor

1

Regionstyrelsen

Missiv för en ny lag om ordningsvakter m.m. SOU 2021:38

Förslag till beslut

Regionstyrelsen

- Godkänner föreliggande yttrande som svar på rubricerad remiss till Justitiedepartementet.

Sammanfattning

Region Jönköpings län har getts tillfälle att lämna yttrande över betänkandet En ny lag om ordningsvakter (SOU 2021:38).

Utredningen i sin helhet är mycket bra och väl genomtänkt. Ett kunskapslyft för ordningsvakter är helt nödvändigt och likaså att se över vem som får utbildas till ordningsvakt. Vidare är det nödvändigt att modernisera och effektivisera regelverket samt anpassa det till dagens förhållanden.

Regionstyrelsen föreslår lämna synpunkter på förslaget avseende inhämtande av yttrande från Polismyndigheten rörande sökandens lämplighet, beslut om tillstånd, Polismyndighetens ledning och kontroll, kravet på särskilda skäl, transport av personer som har omhändertagits, tillsyn och kontroll av anställda vid bevakningsföretag och medborgerlig pålitlighet.

Information i ärendet

Regeringen beslutade den 21 november 2019 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av regelverket för ordningsvakter. Syftet med utredningen var att modernisera och effektivisera regelverket samt anpassa det till dagens förhållanden. Utredningen skulle också se över vissa frågor kring lämplighetsprövningen av personal hos auktoriserade bevakningsföretag.

Ordningsvakternas roll i samhället har förändrats under senare år. Behovet av personer med uppgift att bistå Polismyndigheten i arbetet med att upprätthålla allmän ordning har ökat och ordningsvakter finns nu på fler platser än tidigare. Kriminalpolitiska och brottsförebyggande frågor står mer i fokus nu än tidigare när det gäller samhällets insatser mot brott. Ordningsvakter har en viktig roll i det brottsförebyggande arbetet. De kan på flera sätt, till exempel genom att ingripa i ett tidigt skede vid ordningsstörningar eller genom att rapportera händelser och iakttagelser till polisen, medverka till att brott förebyggs och motverkas.

Samhällets behov av att kunna använda ordningsvakter för dessa ändamål har inte fullt ut kunnat mötas inom ramen för det gällande regelverket. Utredningen föreslår därför en ny lag och förordning i syfte att skapa bättre förutsättningar för en mer flexibel och ökad användning av ordningsvakter.

Beslutsunderlag

- Missiv daterad 2021-07-09
- Förslag till yttrande daterad 2021-09-28

Beslut skickas till

Justitiedepartementet
Regionledningskontoret
Verksamhetsstöd och service

REGIONLEDNINGSKONTORET

Jane Ydman
Regiondirektör

Miriam Markusson Berg
Direktör Verksamhetsstöd och service

Justitiedepartementet

Yttrande över en ny lag om ordningsvakter m.m. SOU 2021:38

Region Jönköpings län har getts möjlighet att yttra sig över rubricerade En ny lag om ordningsvakter m.m. SOU 2021:38.

Sammanfattning

Region Jönköpings län har getts tillfälle att lämna yttrande över betänkandet En ny lag om ordningsvakter (SOU 2021:38).

Region Jönköpings län anser att utredningen i sin helhet är mycket bra och väl genomtänkt. Ett kunskapslyft för ordningsvakter är helt nödvändigt och likaså att se över vem som får utbilda sig till ordningsvakt. Vidare är det nödvändigt att modernisera och effektivisera regelverket samt anpassa det till dagens förhållanden.

Region Jönköpings län lämnar synpunkter på förslaget avseende inhämtande av yttrande från Polismyndigheten rörande sökandens lämplighet, beslut om tillstånd Polismyndighetens ledning och kontroll, kravet på särskilda skäl, transport av personer som har omhändertagits, tillsyn och kontroll av anställda vid auktoriserade bevakningsföretag och kravet på medborgerlig pålitlighet.

Synpunkter på förslaget

Utredningen i sin helhet är mycket bra och väl genomtänkt. Ett kunskapslyft för ordningsvakter är helt nödvändigt och likaså behovet av att se över vem som får utbilda sig till ordningsvakt. Vidare är det nödvändigt att modernisera och effektivisera regelverket samt anpassa det till dagens förhållanden.

Nedan följer synpunkter på förslaget.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordning (1989:149) om bevakningsföretag

Förslag

§ 10

För prövning av frågan om godkännande av personal i bevakningsföretag och för tillsyn av sådan personal inhämtar länsstyrelserna uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret genom direktåtkomst enligt 20 § förordningen

(1999:1134) om belastningsregister och 7 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Vid godkännandeprovningen bör länsstyrelsen inhämta ett yttrande från Polismyndigheten rörande sökandens lämplighet. Vid utformningen av detta yttrande får Polismyndigheten i sin tur hämta uppgifter som behandlas med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Uppgifter som avses i första stycket får inhämtas endast om den som provningen gäller har lämnat sitt samtycke. Samtycket ska anses gälla kontroller och utredningar under den tid som godkännandet består.

Synpunkt

Vid länsstyrelsens godkännandeprovning och inhämtande av yttrande rörande sökandes lämplighet, anser Region Jönköpings län att *bör* inhämta yttrande kan lämna tolkningsutrymme och vill därför ändra lydelsen till *ska*.

4.6.5 Beslut om tillstånd

Förslag

Ett beslut om tillstånd ska avse en viss plats, ett visst område eller en viss verksamhet. Beslutet får förenas med villkor. Om förutsättningarna för ett tillstånd ändras, får nya villkor meddelas. Ett beslut om tillstånd ska meddelas för viss tid.

Synpunkt

Region Jönköpings län arbetar kontinuerligt med trygghetsskapande åtgärder för att kunna erbjuda patienter, besökare och personal en trygg och säker miljö. För att uppnå detta fyller ordningsvakter en viktig funktion genom att tidigt ingripa vid ordningsstörningar, rapportera händelser och vidta andra brottspreventiva åtgärder.

I nuläget beviljas Region Jönköpings län ordningsvaktsförordnande för sjukhusbyggnader men inte för ytterområden utanför byggnaderna. Genom statistik och händelserapporter går att utläsa att mycket av den problematik som vi kan förebygga och åtgärda även sker utanför fastigheterna i parkområden och på parkeringsytor tillhörande våra verksamheter. Då ordningsvakterna på dessa ytor saknar ordningsvaktsförordnande innebär det att de tvingas agera enligt envarsrätten och mer frekvent tillkalla polis för att kunna utföra arbetsuppgifter som de tillåts utföra inne i sjukhusbyggnaden.

Som en del i moderniserandet och effektiviserandet av regelverket menar Region Jönköpings län att utökade förordnandeområden ska tillåtas i en större omfattning.

5.5.2 Något om hur begreppen ledning och kontroll används i betänkandet

Förslag

En ordningsvakt ska även fortsättningsvis stå under Polismyndighetens ledning och kontroll. En ordningsvakt är skyldig att följa en anvisning som en polisman meddelar i tjänsten, om det inte är uppenbart att anvisningen inte angår tjänstgöringen som ordningsvakt eller strider mot lag eller annan författning.

Synpunkt

Region Jönköpings län menar att skyldighet att följa polisens anvisning är bra i sin helhet men kräver att den enskilde polisen även har god kunskap om ordningsvakter, dess uppdrag och befogenheter. Risken är annars att ordningsvakter blir ombedda av polisman att utföra och överta situationer när polisen lämnat, där laga befogenhet för ordningsvakter inte kvarstår. Exempel från verkligheten finns. En kunskapsökning hos poliser i yttre tjänst om ordningsvakter är därför önskvärd för ett fungerande samarbete i praktiken.

6.5.6 Kravet på särskilda skäl**Förslag**

Utbildning av ordningsvakter bör även fortsättningsvis endast få bedrivas av Polismyndigheten eller av den som har fått tillstånd av Polismyndigheten om det finns särskilda skäl för detta.

Synpunkt

Region Jönköpings län anser att bevilja tillstånd för att utbilda ordningsvakter till annan än polisen ökar risken för en undermålig utbildning där sökanden senare riskerar att inte godkännas av Polismyndigheten.

8.9.4 Transport av personer som omhändertagits enligt lagen om omhändertagande av berusade personer**Förslag**

Om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, får Polismyndigheten överlämna till en ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger.

Synpunkt

Region Jönköpings län anser att syftet med förslaget i grunden är positivt och skulle leda till en rad förbättringar och effektiviseringar av ordningsvakternas dagliga arbete. Precis som det anges i betänkandet får ofta ordningsvakter tillbringa lång tid med att invänta personal från Polismyndigheten om de fattat beslut om att omhänderta en person på grund av Lagen om omhändertagande av berusade personer eller enligt Polislagen. Kan tiden kortas för att den omhändertagne får vård och exponeras för utomståendes uppmärksamhet är detta att anse som positivt. Dock måste även den medicinska säkerheten vägas in och aspekter som att den omhändertagne kan lida av en allvarlig sjukdom, exempelvis diabetes, vägas in i beslutet. Därför föreslås att kompletterande utbildningsinsatser såsom sjukvård och transportsäkerhet förs in, i grund- och fortbildningen för ordningsvakter.

10.15.7 Tillsyn och kontroll av anställda vid auktoriserade bevakningsföretag**Förslag**

Länsstyrelserna ska ges ett tydligare ansvar för tillsyn och kontroll av anställda vid auktoriserade bevakningsföretag. Bevakningsföretagen ska ha ett ansvar för

att säkerställa personalens lämplighet utöver de kontroller som länsstyrelsen genomför.

Synpunkt

Region Jönköpings län menar att det finns risker med bevakningsföretagens ansvar, då det kan ske att anställda som ertappas med att bryta mot lagen eller på annat sätt uppför sig olämpligt och utgör tjänstefel, istället sägs upp i det tysta för att sedan få anställning i ett konkurrerande bolag. Att anmäla dessa brott eller beteenden till Polismyndigheten kan skapa en rädsla för att skada företagets anseende om det skulle framkomma. Den anställde ser heller inga skäl till att bestrida uppsägningen då hen ges möjligheten att fortsätta inneha sitt ordningsvaktsförordnande. Här finns ett arbete att göra och en kontroll av företagens sätt att arbeta med frågorna är av stor vikt.

10.15.3 Kravet på medborgerlig pålitlighet

Förslag

Kravet på registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen vid prövning av anställda i bevakningsföretag (medborgerlig pålitlighet) ska tas bort.

Särskilt yttrande

Experterna Li Jansson och Rose-Mari Settergren har lämnat ett särskilt yttrande gällande utredarnas förslag till ny lag för ordningsvakter. De menar att förändringen i lagen om bevakningsföretag luckrar upp kontrollen av personal i bevakningsföretag genom att ta bort kravet på att anställda i bevakningsföretag ska vara medborgerligt pålitliga. Ett genomförande av förslaget innebär sannolikt en ökad risk för terroristbrott, företags- och flyktionspionage samt risk för att rikets säkerhet på andra sätt skadas. Experterna anser att prövningen av medborgerlig pålitlighet uppfyller ett syfte som inte kan ersättas av säkerhetsskyddslagen. Experterna uppmanar därför Regeringen till att säkerhetsskyddslagens luckor åtgärdas innan några som helst uppluckringar i säkerhetskraven på bevakningsföretag genomförs.

Synpunkt

Region Jönköpings län delar helt experternas uppfattning och anser att kravet på medborgerlig pålitlighet skall vara kvar.

REGION JÖNKÖPINGS LÄN

Maria Frisk
Ordförande Regionstyrelsen

Jane Ydman
Regiondirektör

En ny lag om ordningsvakter m.m.

BETÄNKANDE AV
ORDNINGSVAKTSUTREDNINGEN



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:38

En ny lag om ordningsvakter m.m.

Betänkande av Ordningsvaktsutredningen

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:38

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0103-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-0104-7 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mikael Damberg

Regeringen beslutade den 21 november 2019 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av regelverket för ordningsvakter. Syftet med utredningen var att modernisera och effektivisera regelverket och anpassa det till dagens förhållanden.

Utredningen skulle också se över vissa frågor kring lämplighetsprövningen av personal hos auktoriserade bevakningsföretag (dir. 2019:89).

Som ordförande i utredningen förordnades samma dag justitierådet Agneta Bäcklund.

Den 17 januari 2020 förordnades som sakkunniga kanslirådet Andreas Egeryd Neuman och rättssakkunnige Anders Lundmark.

Som experter i utredningen förordnades den 17 januari 2020 handläggaren Greta Berg, verksjuristen Fredrik Berglund, chefsjuristen Gunilla Hansson, polisintendenten Eva Fredriksson, branschchefen och vice verkställande direktören Li Jansson, docenten Annika Norée, sakkunniga Rose-Mari Settergren, processledaren Lars Sjöberg och handläggaren William Wikström. Den 5 februari 2020 förordnades ordningsvakten Dennis Wesselhoff.

Den 31 december 2020 entledigades Andreas Egeryd Neuman och i stället förordnades kanslirådet Anders Persson från och med den 2 februari 2021. Den 28 augusti 2020 entledigades Gunilla Hansson och den 19 oktober 2020 förordnades länsjuristen Elisabeth Åkesson.

Som sekreterare anställdes den 1 december 2019 rådmannen Johanna Ekbäck.

Utredningen har antagit namnet Ordningsvaktsutredningen.
Härmed överlämnar utredningen betänkandet *Ny lag om ordnings-
vakter m.m.* (SOU 2021:38). Ett särskilt yttrande har avgetts.

Stockholm i maj 2021

Agneta Bäcklund

/Johanna Ekbäck

Innehåll

Förkortningar	15
Sammanfattning	19
1 Författningsförslag	27
1.1 Förslag till lag om ordningsvakter	27
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.	33
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag.....	35
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.	36
1.5 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	37
1.6 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	39
1.7 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)	40
1.8 Förslag till förordning om ordningsvakter.....	42
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1989:149) om bevakningsföretag	46
1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare	48

2	Utredningens uppdrag och arbete	51
2.1	Utredningens uppdrag	51
2.2	Utredningens arbete.....	52
3	Inledning och utgångspunkter	53
3.1	Allmänt om ordningsvakter	53
3.2	Bestämmelser som reglerar ordningsvakternas verksamhet	55
3.3	Kort om polisväsendet och dess koppling till ordningsvakternas verksamhet.....	56
3.4	Tidigare lagstiftningsarbeten	57
3.4.1	Trygghetsutredningen	57
3.4.2	Polisverksamhetsutredningen	58
3.4.3	Ds 2003:50	59
3.5	Behovet av en reform	59
3.6	Utredningens utgångspunkter.....	61
4	Användning av ordningsvakter	63
4.1	Uppdraget	63
4.2	Bakgrund.....	63
4.3	Gällande rätt	65
4.4	Samhällets arbete med ökad trygghet och brottsförebyggande åtgärder.....	66
4.5	Något om brottsförebyggande arbete.....	69
4.6	Utredningens överväganden	71
4.6.1	För vilka ändamål ska ordningsvakter kunna användas?	71
4.6.2	När får ordningsvakt användas?	75
4.6.3	Förutsättningar för att få använda ordningsvakter.....	78
4.6.4	Undantag från krav på tillstånd.....	84

4.6.5	Beslut om tillstånd.....	88
4.6.6	Återkallelse av tillstånd	90
5	Polismyndighetens ledning och kontroll av ordningsvakter.....	93
5.1	Uppdraget.....	93
5.2	Bakgrund	93
5.3	Gällande rätt	94
5.3.1	Lydnadsplikt	94
5.3.2	Tjänstgöringsanmälan	95
5.3.3	Underrättelse och rapporteringsskyldighet	95
5.4	Polismyndighetens arbete med ledning och kontroll av ordningsvakter i praktiken.....	97
5.4.1	Polismyndighetens arbete med ordningsvakter.....	97
5.4.2	Lokalpolisområdenas samverkan med ordningsvakter	97
5.5	Utredningens överväganden.....	99
5.5.1	Något om hur begreppen ledning och kontroll används i betänkandet	99
5.5.2	Skyldighet att följa polismans anvisning	100
5.5.3	Rapporteringsskyldighet	101
5.5.4	Anmälningsskyldighet för ordningsvakter	103
5.5.5	Samverkan mellan Polismyndigheten, ordningsvakter och ordningsvakternas arbets- eller uppdragsgivare	103
5.5.6	Ett gemensamt kommunikationssystem.....	107
6	Förordnande som ordningsvakt.....	109
6.1	Uppdraget.....	109
6.2	Bakgrund	109
6.3	Gällande rätt	110
6.3.1	Förordnande som ordningsvakt	110
6.3.2	Ordningvakternas utbildning.....	114
6.3.3	Utbildningsansvar och finansiering.....	116
6.3.4	Studiemedelsberättigade utbildningar	117

6.4	Yrkehögskoleutbildningar	118
6.4.1	Allmänna förutsättningar och krav	118
6.4.2	Finansiering	118
6.5	Utredningens överväganden	119
6.5.1	Krav för att förordnas som ordningsvakt	119
6.5.2	Förordnande som ordningsvakt	123
6.5.3	Bör utökad informationsinhämtning vid lämplighetsprövning tillåtas?	125
6.5.4	Utbildningens omfattning och övergripande innehåll	132
6.5.5	Kostnader för att genomgå ordningsvaktsutbildning	136
6.5.6	Kravet på särskilda skäl	140
6.5.7	Vem bör sköta antagningen till ordningsvaktsutbildningen?	141
7	Avstängning och återkallelse av ordningsvaktsförordnande	143
7.1	Uppdraget	143
7.2	Gällande rätt	143
7.3	Kammarrättsavgöranden rörande återkallelse av förordnande och avstängning	145
7.4	Polismyndighetens hantering av avstängning och återkallelse i praktiken	147
7.5	Justitiekanslerns granskning och beslut gällande ärenden om återkallelse av ordningsvaktsförordnande och avstängning av ordningsvakter	150
7.5.1	Justitiekanslerns granskning	150
7.5.2	Justitiekanslerns tidigare beslut rörande ordningsvakter	151
7.6	Amnesty International Sveriges granskning av incidenter där ordningsvakter varit inblandade	152
7.7	Avdelningen för särskilda utredningar	153

7.8	Utredningens överväganden.....	155
7.8.1	Återkallelse av förordnande.....	155
7.8.2	Avstängning.....	158
7.8.3	Beslutsordning.....	160
7.8.4	Utredning av ärenden som rör brott där den misstänkte är ordningsvakt.....	162
8	Ordningstvaktens ingripanden.....	165
8.1	Uppdraget.....	165
8.2	Bakgrund.....	165
8.3	Grundlagsskyddad rätt mot ingripande från det allmänna.....	165
8.3.1	Myndighetsutövning.....	166
8.4	Ordningstvaktens befogenheter.....	167
8.4.1	Lagstöd krävs.....	167
8.4.2	Ingripanden med stöd av polislagen.....	168
8.4.3	Omhändertagande av berusade personer.....	172
8.4.4	Förverkande av alkohol.....	175
8.4.5	Ingripanden enligt ordningslagen.....	175
8.4.6	Säkerhetskontroll i domstol.....	175
8.4.7	Säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner och i Sametinget.....	177
8.4.8	Säkerhetskontroll på frivårdskontor.....	178
8.5	Ingripanden med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken.....	178
8.6	Då får ett envarsgripande ske.....	179
8.6.1	Bar gärning eller flyende fot.....	179
8.6.2	Envarsgripande av den som är efterlyst.....	180
8.6.3	Envarsgripande och överlämnande.....	180
8.6.4	Ingen rätt att flytta den som är gripen.....	180
8.6.5	Besked till den gripne.....	181
8.6.6	Handfängsel vid envarsgripanden.....	181
8.6.7	Inte någon myndighetsutövning.....	182

8.7	Ordningstvakters rätt att använda våld vid genomförande av sina tjänsteåtgärder	182
8.7.1	Principerna om behov och proportionalitet	182
8.7.2	Våldsanvändning enligt 10 och 29 §§ polislagen	183
8.7.3	Våldsanvändning enligt 24 kap. brottsbalken.....	184
8.8	Ordningstvakters hjälpmedel vid våldsanvändning	186
8.8.1	Handfängsel.....	187
8.8.2	Batong.....	188
8.8.3	Tjänstehund.....	189
8.8.4	Skjutvapen	190
8.9	Utredningens överväganden	191
8.9.1	Ordningstvaktens befogenheter	191
8.9.2	Proportionalitetsbedömning vid ingripanden	192
8.9.3	En särskild upplysningsbestämmelse gällande ordningstvaktens befogenheter	193
8.9.4	Transport av personer som omhändertagits enligt lagen om omhändertagande av berusade personer	194
8.9.5	Transport av personer som omhändertagits med stöd av polislagen	199
8.9.6	Identitetskontroll.....	200
8.9.7	Förstörande av egendom enligt lagen om förverkande av alkohol m.m.	202
8.9.8	Envarsgripanden.....	203
9	Några övriga frågor.....	205
9.1	Tystnadsplikt för ordningstvakter	205
9.2	Straff.....	206
9.3	Bemyndigande	207
9.4	Överklagande av beslut enligt ordningstvaktslagen	207
9.5	Statistik.....	208
9.6	Uppföljning.....	209

10	Tillsyn och kontroll av anställda vid auktoriserade bevakningsföretag.....	213
10.1	Uppdraget.....	213
10.2	Bakgrund	214
10.3	Tidigare ändringar i lagen om bevakningsföretag	214
10.3.1	Ändringar i lagen om bevakningsföretag 1981	215
10.3.2	Ändringar i lagen om bevakningsföretag 1989	216
10.3.3	2006 års ändringar i lagen om bevakningsföretag.....	216
10.4	Personal i auktoriserade bevakningsföretag	217
10.5	Gällande bestämmelser	219
10.6	Auktorisation av bevakningsföretag	219
10.7	Länsstyrelsens tillsyn.....	220
10.8	Godkännande av personal i bevakningsföretag.....	221
10.8.1	Registerkontroll.....	221
10.9	Närmare om godkännandeprovningen.....	223
10.9.1	Laglydnad.....	223
10.9.2	Medborgerlig pålitlighet.....	223
10.9.3	Lämplighet i övrigt	224
10.10	Den praktiska hanteringen av godkännandeprovningen	224
10.11	Säkerhetskänslig verksamhet.....	227
10.11.1	Medborgerlig pålitlighet.....	230
10.12	Skyddsvakter och personal i delgivningsföretag	231
10.12.1	Skyddsvakter.....	231
10.12.2	Personal i delgivningsföretag	232
10.13	Skyddet för enskildas integritet och tillgång till uppgifter i belastnings- och misstankeregistren	233
10.14	Skyddet för den personliga integriteten	233
10.14.1	EU:s dataskyddsreform.....	234
10.14.2	Länsstyrelsens behandling av uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren	234
10.14.3	Dataskyddsdirektivet	235

10.14.4	Bestämmelser om sekretess	235
10.14.5	Regleringen om direktåtkomst.....	236
10.14.6	Något om dataskyddsförordningens krav	237
10.15	Utredningens överväganden	237
10.15.1	Inledning.....	237
10.15.2	Länsstyrelsens direktåtkomst till misstanke- och belastningsregistren	238
10.15.3	Kravet på medborgerlig pålitlighet.....	239
10.15.4	Yttrande från Polismyndigheten i samband med godkännandeprövningen	242
10.15.5	Fristen för länsstyrelsens godkännandeprövning	248
10.15.6	Möjlighet att anställa personer i avvaktan på länsstyrelsens beslut om godkännande	249
10.15.7	Tillsyn och kontroll av anställda vid auktoriserade bevakningsföretag.....	250
11	Konsekvensanalys	255
11.1	Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav	255
11.2	Beskrivning av uppdraget.....	256
11.3	Övergripande analys av betänkandets konsekvenser	257
11.3.1	Ordningsvakterna	257
11.3.2	Bevakningsföretagen.....	258
11.3.3	Kommuner och regioner	259
11.3.4	Polismyndigheten	260
11.3.5	Säkerhetspolisen.....	261
11.3.6	Länsstyrelserna.....	261
11.3.7	Domstolarna.....	262
11.4	Särskilt om förslagens ekonomiska konsekvenser	262
11.4.1	Tillstånd att använda ordningsvakt	262
11.4.2	Ett gemensamt kommunikationssystem	265
11.4.3	Transport av personer som omhändertagits.....	266
11.4.4	En stärkt ordningsvaktsutbildning	268
11.4.5	Utredning av ärenden som rör brott där den misstänkte är ordningsvakt	270

11.4.6	Krav för godkännande av personal hos auktoriserade bevakningsföretag	270
11.5	Förslagets konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	273
11.6	Förslagets konsekvenser i övrigt	275
11.7	Finansiering av förslagets kostnader för det allmänna	276
11.8	En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser	277
12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser m.m.	279
12.1	Ikraftträdande	279
12.2	Övergångsbestämmelser	280
12.2.1	Lagen om ordningsvakter	280
12.2.2	Lagen om bevakningsföretag	281
13	Författningskommentar	283
13.1	Förslaget till lag om ordningsvakter	283
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.	301
13.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag	303
13.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.	304
13.5	Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)	306
13.6	Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	308
13.7	Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622) ...	309

Särskilt yttrande..... 311**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:89.....	315
Bilaga 2	Väktar- och ordningsvaktsverksamhet i finsk och norsk rätt – en översikt	331

Förkortningar

BevF	Förordning (1989:149) om bevakningsföretag
BevL	Lag (1974:191) om bevakningsföretag
BrB	Brottsbalken
BLD	Brottsdatalag (2018:1177)
Brå	Brottsförebyggande rådet
BYA	Bevakningsbranschens yrkes- och arbetsmiljönämnd
Dataskyddsförordningen	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, The General Data Protection Regulation (GDPR)
Dir	direktiv
Dnr	diarienummer
Ds	Departementsserien
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
FAP	Föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet
FL	Förvaltningslag (2017:900)

FOV	Förordning (1980:589) om ordningsvakter
HäktesL	Häkteslag (2010:611)
JO	Justitieombudsmannen
JK	Justitiekanslern
JT	Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet
LOV	Lag (1980:578) om ordningsvakter
LUL	Lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
MYH	Myndigheten för yrkeshögskolan
NOA	Nationella operativa avdelningen (inom Polismyndigheten)
NOK	Norska kronor
NOVA	Nationella ordningsvaktsapplikationen
NTU	Nationella trygghetsundersökningen (från Brå)
OC	Oleoresin Capsicum (pepparsprej)
OL	Ordningsslag (1993:1617)
OrdningsL	Ordningsslag 612/2003, i Finland
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
PMFS	Polismyndighetens författningssamling
PolisL	Polislag (1984:387) eller Polislag 872/2011 i Finland (framgår av sammanhang)
Politiloven	Lov-1995-08-04-53 om politiet, i Norge
PrivSäkL	Lagen om privata säkerhetstjänster (1085/2015), i Finland

Prop.	proposition
Rakel	Radiokommunikation för effektiv ledning (inom bl.a. Polismyndigheten)
RB	rättegångsbalken
RF	regeringsformen
RH	Rättsfall från hovrätterna
Serveringsloven	Serveringsloven (Lov-1997-06-13-55), i Norge
SFO	Sveriges Förenade Ordningvakter
SL	Strafflag 39/1889, i Finland
SOU	Statens offentliga utredningar
SuF	Förordning (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare
Säkerhetsskyddsförordningen	Säkerhetsskyddsförordning (2018:658)
Säkerhetsskyddslagen	Säkerhetsskyddslag (2018:585)
Tvångsmedelslagen	Tvångsmedelslag 806/2011, i Finland
UtbildningsF	Förordning om utbildning och utbildning i användning av maktmedelsredskap för väktare och ordningvakter samt utbildning för ansvariga föreståndare hos innehavare av näringsstillstånd för säkerhetsbranschen (878/2016), i Finland
Vaktvirksomhetsloven	Lov om vaktvirksomhet (Lov-2001-01-05-1), i Norge

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Ordningsvaktsutredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av regelverket för ordningsvakter. Uppdraget har syftat till att modernisera och effektivisera regelverket och anpassa det till dagens förhållanden. I uppdraget har ingått att överväga bl.a. för vilka ändamål ordningshållning bör kunna utföras av ordningsvakter, på vilket sätt Polismyndigheten ska utöva kontroll och ledning över ordningsvakternas verksamhet, om det finns ytterligare uppgifter i ordningshållningen som en ordningsvakt bör kunna utföra samt hur reglerna för ordningsvakternas utbildning bör utformas.

Utredningen har också haft i uppdrag att se över vissa frågor kring lämplighetsprövningen av personal hos auktoriserade bevakningsföretag.

En ny lag om ordningsvakter

Ordningsvakternas roll i samhället har förändrats under senare år. Behovet av personer med uppgift att bistå Polismyndigheten i arbetet med att upprätthålla allmän ordning har ökat och ordningsvakter finns nu på fler platser än tidigare. Kriminalpolitiska och brottsförebyggande frågor står mer i fokus nu än tidigare när det gäller samhällets insatser mot brott. Det finns en större förväntan på att brott ska förebyggas. Ökade förväntningar på trygghet i samhället gör också att det ställs högre krav på närvaro från både polismän och annan uniformerad personal.

Allt fler kommuner har under de senaste åren mött utmaningar när det gäller ordningsstörningar och otrygghet. Förklaringarna är bl.a. en förändrad demografi och växande utanförskapsområden som har lett till omfattande ordningsproblem. Samhällsförändringarna har

i sin tur lett till en ökad efterfrågan från både kommuner, regioner och privata aktörer på att använda ordningsvakter för att främja trygghet och förebygga brott.

Ordningsvakter har en viktig roll i det brottsförebyggande arbetet. De kan på flera sätt, t.ex. genom att ingripa i ett tidigt skede vid ordningsstörningar eller genom att rapportera händelser och iakttagelser till polisen, medverka till att brott förebyggs och motverkas. Ordningsvakter kan också, genom sin närvaro på platser där allmänheten vistas, bidra till att upptäcktsrisken för brott ökar och således utföra brottsförebyggande insatser.

Samhällets behov av att kunna använda ordningsvakter för dessa ändamål har inte fullt ut kunnat mötas inom ramen för det gällande regelverket. Utredningen föreslår därför en ny lag och förordning i syfte att skapa bättre förutsättningar för en mer flexibel och ökad användning av ordningsvakter.

Det är Polismyndigheten som har huvudansvaret för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. För att åstadkomma en effektiv och rättssäker ordningshållning är det viktigt att reglerna om ordningsvaktens arbete och tjänstgöringsområden utformas med beaktande av att ordningsvaktens verksamhet ska ske under ledning av Polismyndigheten.

Tillstånd att använda ordningsvakter

En fråga som har aktualiserats återkommande under de senaste åren är om ordningsvakter kan användas på ett bättre sätt än vad den nuvarande lagen medger för att tillgodose samhällets behov av trygghet och ordning på allmän plats. Den nuvarande lagen om ordningsvakter är inte anpassad för de krav olika aktörer ställer på att kunna använda ordningsvakter. Det finns även en osäkerhet om hur stora geografiska områden Polismyndigheten får förordna ordningsvakter för och i övrigt hur lagen ska tillämpas. Reglerna om användningen av ordningsvakter bör därför ändras på ett sådant sätt att de bättre motsvarar dagens krav.

Utredningen föreslår att ordningsvakter ska få användas om det finns ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter eller om det följer av lag eller annan författning. Utredningens förslag innebär att tillstånd att använda ordningsvakter får meddelas om det finns ett

behov av sådan användning och det är ändamålsenligt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser. Ett beslut om tillstånd ska kunna förenas med villkor och ska meddelas för viss tid.

Ett beslut om tillstånd får återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda, eller det annars finns särskilda skäl för återkallelse.

Tillstånd ska inte krävas för användning av ordningsvakter vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som avses i 2 kap. ordningslagen , eller lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. alkohollagen , om villkor om sådan användning redan föreskrivits med anledning av ett beslut som har meddelats enligt dessa lagar. Tillstånd krävs inte heller för Polismyndighetens användning av ordningsvakter i myndighetens egen verksamhet.

Polisens ledning och kontroll

Det förhållandet att ordningsvakter verkar under vitt skilda anställnings- och uppdragsförhållanden innebär särskilda utmaningar för såväl Polismyndigheten som den enskilda polismannen i yttre tjänst när det gäller att utöva ledning och kontroll över ordningsvakternas arbete.

Möjligheten till en effektiv ledning och kontroll av ordningsvakterna inom ett tjänstgöringsområde ska vara avgörande för bedömningen av om tillstånd att använda ordningsvakter ska ges. Polisens möjlighet till ledning och kontroll bör även påverka bedömningen av vilka villkor som ska finnas i beslutet om tillstånd. På platser där det finns ett väl utvecklat samarbete mellan Polismyndigheten, ordningsvakter och andra lokala aktörer kan därmed en mer omfattande användning av ordningsvakter tillåtas än på platser utan ett sådant samarbete.

För att se till att samverkan kommer till stånd även på de platser där detta saknas i dag bör Polismyndigheten ha en plan för samverkan som ett led i ledningen och kontrollen av ordningsvakter. Planen bör slå fast en lägsta nivå för samverkan samt ange de yttre ramarna för samverkan mellan Polismyndigheten, ordningsvakterna och övriga

aktörer. Ordningsvakter bör vidare kunna ges tillgång till Polismyndighetens kommunikationssystem i vissa fall.

En stärkt ordningsvaktsutbildning

Den användning av ordningsvakter som sker för närvarande ställer stora krav på ordningsvakternas personliga lämplighet, kunskap och förmåga att hantera komplexa situationer. En gedigen lämplighetsprövning och utbildning är av betydelse för att upprätthålla förtroendet för ordningsvakterna som yrkeskår. Det finns dock mycket som talar för att den nuvarande ordningsvaktsutbildningen inte är tillräckligt omfattande för att ge ordningsvakterna de kunskaper och färdigheter som de behöver för att klara sina allt mer komplexa uppgifter. Det finns mot denna bakgrund skäl att förstärka ordningsvakternas utbildning och att upprätthålla högt ställda krav på lämplighet inför förordnandet av en ordningsvakt.

Den nuvarande ordningsvaktsutbildningen behöver således stärkas för att möta de krav som ställs på en ordningsvakt. Vidare bör utbildningen tillföras vissa moment. Enligt utredningens förslag ska ordningsvakter få vissa ytterligare uppgifter. Detta förutsätter att ordningsvakten också får utbildning när det gäller de nya uppgifterna.

Utredningen föreslår att ordningsvaktsutbildningen bör utökas från 80 timmar till minst 160 timmar. För närvarande är ordningsvaktsutbildningen avgiftsfinansierad och deltagarna förväntas att betala en kostnad för utbildningen som ger Polismyndigheten full kostnadsäckning. Utredningen föreslår att den som vill genomgå utbildningen även fortsättningsvis ska betala en avgift för detta. Kostnaden för utbildningen bör dock delvis finansieras med allmänna medel och dessutom bör utbildningen berättiga till studiemedel.

Ordningsvaktens ingripanden

Ordningsvakter utgör ett viktigt komplement till polismän på så sätt att de bistår polisen i dess arbete med att upprätthålla allmän ordning. Polismyndigheten har vid verksamhetsanalys av sin kärnverksamhet angett att polismän som kan tjänstgöra i yttre tjänst kommer att vara den mest knappa resursen under de kommande åren och att Polismyndigheten behöver identifiera aktiviteter som frigör poli-

siära resurser. En av de åtgärder som anges som exempel är att hus hålla med polismän för de tjänster där polisiär kompetens är oundgänglig. Polismyndigheten har pekat ut ordningsvakter som en viktig resurs för att komplettera och avlasta polisen i polisens ordningsupprätthållande och trygghetsskapande arbete.

Ordningsvakter har tilldelats vissa befogenheter för att kunna genomföra sina uppgifter. Detta innebär att ordningsvakter har möjlighet att vidta åtgärder som normalt sett är förbehållna poliser. Exempelvis har ordningsvakter rätt att i vissa fall avvisa eller omhänderta personer samt att beslagta alkohol.

För att ordningsvakter ska kunna bistå och avlasta Polismyndigheten i än större utsträckning föreslår utredningen att de ska tillföras några ytterligare uppgifter. En ordningsvakt får, som ovan anges, omhänderta personer under vissa omständigheter men får inte transportera den omhändertagne. Det har visat sig vara mycket tids- och resurskrävande för Polismyndigheten att överta frihetsberövandet från ordningsvakten och transportera den omhändertagne till sjukhus, tillnyktringsenhet eller till polisstation i de fall detta blir aktuellt. Den omhändertagne kan dessutom komma att tillbringa lång tid i en mycket utsatt situation i väntan på att polismän ska komma till platsen. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att Polismyndigheten ska få överlämna till en ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger, om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt.

Därutöver föreslår utredningen att ordningsvakter ska få utökade befogenheter. En ordningsvakt som med laga stöd griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon i anslutning till ingripandet ska enligt gällande bestämmelser vänta på platsen tills en polisman kommer och fastställer personens identitet. I likhet med omhändertaganden medför detta ofta långa väntetider för både den enskilde och ordningsvakten och åtgärden är dessutom resurskrävande för Polismyndigheten. I betänkandet föreslås att en ordningsvakt i dessa fall inte ska behöva vänta på en polisman utan själv kunna kroppsvisitera den gripne i den utsträckning som är nödvändig för att hans eller hennes identitet ska kunna fastställas.

Även i fall där en ordningsvakt har omhändertagit alkohol av ringa värde måste ordningsvakten i dag vänta på att en polisman kommer till platsen och förstör alkoholen. Denna väntan är resurskrävande

för både ordningsvakten och polisen. I betänkandet föreslås därför att ordningsvakter ska ges befogenhet att förstöra beslagtagna alkohol av ringa värde.

Krav för godkännande av personal hos auktoriserade bevakningsföretag

All personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag ska vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Flera av arbetsuppgifterna i ett bevakningsföretag syftar till att öka tryggheten i samhället, kontrollera att regler efterlevs samt förebygga brott och andra överträdelser av författningar. Mot den bakgrunden framstår det som naturligt att personal i bevakningsföretag kontrolleras för att säkerställa att personalen är lämplig för sådana uppgifter. Kontrollen bör vidare utföras för att säkerställa att uppdragen utförs på ett seriöst sätt.

Godkännandeprovningen utförs av länsstyrelsen. För närvarande sker en godkännandeprovning av anställda i bevakningsföretag som grundas bl.a. på inhämtande av uppgifter ur belastningsregistret, misstankeregistret och uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område eller lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Säkerhetspolisen gör dock enbart slagningar i sina egna uppgiftssamlingar som i princip enbart innehåller sådana personuppgifter Säkerhetspolisen behöver för verksamhetsområdena kontraterroism, kontraspionage, personskydd, säkerhetsskydd, författningsskydd och icke-spridning. Några uppgifter som motsvarar de som Polismyndigheten behandlar i sina uppgiftssamlingar om exempelvis kopplingar till organiserad brottslighet framkommer normalt sett inte.

Enligt tidigare gällande reglering torde en kontroll av medborgerlig pålitlighet ha motsvarat vad som nu kallas säkerhetsprovning men den godkännandeprovning som görs i dag uppfyller inte de krav som ställs på en säkerhetsprovning enligt säkerhetsskyddslagen. Begreppet medborgerlig pålitlighet används inte längre i säkerhetsskyddslagstiftningen och det framstår dessutom som svårtolkat.

Den ordning som gäller för anställda i bevakningsföretag ligger inte heller i linje med den gällande ordningen enligt säkerhetsskydds-

lagen som bygger på att enbart personer som deltar i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas. Många anställda vid auktoriserade bevakningsföretag deltar inte i säkerhetskänslig verksamhet.

Utredningen föreslår därför att kravet på registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen vid prövning av anställda i bevakningsföretag ska tas bort. Länsstyrelsen ska i stället ges möjlighet att inför godkännandeprovningen begära ett yttrande hos Polismyndigheten rörande sökanden.

Länsstyrelsens godkännandeprovning ska, enligt förordningen om bevakningsföretag slutföras inom två veckor, om inte särskilda skäl föranleder annat. Tidsfristen leder till en risk för att ärenden, som av sakliga skäl borde prioriteras, får stå tillbaka och att andra brådskande ärenden kan komma att drabbas av tidsutdräkt för att de i förordningen angivna tidsfristerna ska kunna hållas.

Utredningen föreslår därför att tidsfristen för godkännandeprovningen i förordningen om bevakningsföretag ska tas bort och ersättas med ett krav på att provningen ska göras skyndsamt.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt utredningens förslag ska en ny ordningsvaktslag och en ny ordningsvaktsförordning träda i kraft den 1 juli 2023. Genom den nya lagen och förordningen upphävs lagen (1980:578) om ordningsvakter och ordningsvaktsförordningen (1980:589).

Ett beslut om återkallelse eller avstängning som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter. Vid prövning efter överklagande av sådana beslut ska den upphävda lagen fortfarande tillämpas. Ett förordnande som ordningsvakt som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter med de begränsningar som följer av det, enligt den upphävda lagen, utfärdade förordandet. Förordnandet upphör dock att gälla vid utgången av år 2024, om det inte dessförinnan har återkallats eller annars upphört att gälla.

Vad gäller förslagen till ändring i lagen om bevakningsföretagen och förordningen om bevakningsföretag föreslås även dessa träda i kraft den 1 juli 2023. Äldre bestämmelser ska alltjämt tillämpas på godkännanden av personal i bevakningsföretag som meddelats före ikraftträdandet.

Även övriga författningsändringar som utredningen föreslår ska träda i kraft den 1 juli 2023.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ordningsvakter

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar och för vilka ändamål ordningsvakter får användas. I lagen finns också bestämmelser om förordnande av ordningsvakter och om ordningsvaktens ingripanden.

Användning av ordningsvakter

2 § Ordningsvakter får användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet.

3 § Ordningsvakter får användas endast om det finns ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter eller om det följer av lag eller annan författning.

Tillstånd att använda ordningsvakter

Förutsättningar för tillstånd

4 § Tillstånd att använda ordningsvakter får meddelas om det finns ett behov av sådan användning och det är ändamålsenligt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser.

Vid bedömningen av om det är ändamålsenligt att använda ordningsvakter ska det särskilt beaktas

1. vilken art och omfattning uppdraget ska ha,
2. var uppdraget ska utföras, och
3. vilka möjligheter till ledning och kontroll Polismyndigheten kommer att ha över ordningsvakternas arbete.

Undantag från tillståndskravet

5 § Tillstånd krävs inte för användning av ordningsvakter vid

1. allmänna sammankomster som avses i 2 kap. 1 § ordningslagen (1993:1617),
2. offentliga tillställningar som avses i 2 kap. 3 § ordningslagen, eller
3. lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. 2 § alkohollagen (2010:1622),

om villkor om sådan användning redan föreskrivits med anledning av ett beslut som har meddelats enligt angivna lagar.

Tillstånd krävs inte heller för Polismyndighetens användning av ordningsvakter i myndighetens egen verksamhet.

Beslut om tillstånd

6 § Ett beslut om tillstånd ska avse en viss plats, ett visst område eller en viss verksamhet.

Beslutet får förenas med villkor. Om förutsättningarna för ett tillstånd ändras får nya villkor meddelas.

Ett beslut om tillstånd ska meddelas för viss tid.

Återkallelse av tillstånd

7 § Ett beslut om tillstånd får återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda, eller det annars finns särskilda skäl för återkallelse.

Förordnande av ordningsvakter

Förutsättningar för förordnande

8 § Till ordningsvakt får endast den förordnas som

1. har fyllt 20 år,
2. har genomgått föreskriven utbildning för ordningsvakt, och
3. med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig

för uppdraget.

Den som är anställd som polisman får inte förordnas till ordningsvakt.

Ett förordnande ska meddelas för viss tid.

Återkallelse och avstängning

9 § Ett förordnande får återkallas om ordningsvakten inte längre uppfyller kraven i 8 §. Detsamma gäller om han eller hon åsidosätter sina skyldigheter som ordningsvakt eller om det finns något annat särskilt skäl för återkallelse.

10 § Om det uppkommer en fråga om att återkalla ett förordnande och det kan antas att förordnandet kommer att återkallas, får ordningsvakten, om det finns skäl för det, stängas av från tjänstgöring för tiden till dess frågan om återkallelse har prövats slutligt.

Om det inte längre finns skäl för avstängningen, ska beslutet omedelbart upphävas.

Ett beslut om avstängning får också avse ett visst tjänstgöringstillfälle, om det med hänsyn till omständigheterna är olämpligt att ordningsvakten fullföljer tjänstgöringen vid det tillfället.

Ledning och kontroll

11 § En ordningsvakt står under Polismyndighetens ledning och kontroll.

En ordningsvakt är skyldig att följa en anvisning som en polisman meddelar i tjänsten, om det inte är uppenbart att anvisningen inte angår tjänstgöringen som ordningsvakt eller strider mot lag eller annan författning.

Ordningsvaktens ingripanden

Proportionalitet vid ingripanden

12 § För att genomföra en uppgift ska en ordningsvakt ingripa på ett sätt som står i rimlig proportion till åtgärdens syfte och omständigheterna i övrigt. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Befogenheter

13 § Bestämmelser om en ordningsvaktens befogenheter finns i

1. rättegångsbalken,
2. lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.,
3. lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.,
4. lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol,
5. polislagen (1984:387),
6. ordningslagen (1993:1617),
7. lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner,
8. lagen (2018:1974) om säkerhetskontroll vid Sametingets offentliga sammanträden, och
9. lagen (2021:77) om säkerhetskontroll på frivårdskontor.

14 § En ordningsvaktens ingripande med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken, 27 kap. 4 § rättegångsbalken eller 35 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare utgör myndighetsutövning.

Tystnadsplikt

15 § En ordningsvakt får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för att utreda och lagföra brott.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Straff

16 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot kravet på tillstånd i 3 § eller mot ett villkor som har meddelats enligt 6 § andra stycket döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Övriga bestämmelser

Bemyndigande

17 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om

1. tillstånd att använda ordningsvakter,
2. förordnande av ordningsvakter,
3. rapporteringsskyldighet,
4. ordningsvaktens utbildning och utrustning, samt
5. avgifter för utbildning och ärendehandläggning.

Beslutsmyndighet

18 § Beslut enligt denna lag fattas av Polismyndigheten.

Om Polismyndighetens beslut om avstängning enligt 10 § inte kan avvaktas får en polisman besluta om avstängning. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till Polismyndigheten. Har avstängningen inte redan upphört, ska myndigheten omedelbart pröva om den ska bestå.

Beslut enligt denna lag gäller omedelbart om inte något annat beslutas.

Överklagande

19 § Polismyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.
 2. Genom lagen upphävs lagen (1980:578) om ordningsvakter.

3. Ett beslut om återkallelse eller avstängning som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter. Vid prövning efter överklagande av sådana beslut ska den upphävda lagen fortfarande tillämpas.

4. Ett förordnande som ordningsvakt som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter med de begränsningar som följer av det, enligt den upphävda lagen, utfärdade förordandet. Förordnandet upphör dock att gälla vid utgången av år 2024, om det inte dessförinnan har återkallats eller annars upphört att gälla.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §²

Vid beslag av egendom som avses i 1 § ska vad som i allmänhet är föreskrivet om beslag i brottmål tillämpas, dock med följande avvikelser:

1. Beslagtagna egendom får bevisligen förstöras om värdet är ringa eller om det annars måste anses försvarligt att förstöra egendomen. I annat fall får egendomen säljas. Spritdrycker, vin, starköl och öl får säljas till den som har rätt att tillverka eller att bedriva partihandel med sådana varor enligt alkohollagen (2010:1622). I fråga om försäljning till partihandlare omfattas även alkoholdrycksliknande preparat om de är skattepliktiga varor enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Annan egendom får säljas på det sätt som med hänsyn till egendomen är lämpligt. Intäkter vid försäljning av beslagtagna egendom tillfaller staten.

Beslut om att förstöra eller sälja egendom får fattas av undersökningsledaren eller åklagaren. I de fall som avses i 23 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken får ett sådant beslut fattas även av Polismyndigheten eller Kustbevakningen.

Om ett beslag hävs och egendomen är förstörd eller såld enligt denna paragraf, ska ersättning betalas av allmänna medel. Ersättningens storlek ska motsvara egendomens pris vid försäljning till allmänheten eller vad som annars är skäligt. Beslut om ersättning fattas av åklagaren. Den som drabbats av beslaget får begära rättens prövning av beslutet om ersättning. Det ska göras inom en månad från det att han eller hon fick del av beslutet. Ansökan görs vid den domstol som kunnat pröva beslaget. Ersättning betalas ut av länsstyrelsen på begäran av åklagaren.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2019:347.

² Senast lydelse 2019:347.

1 a. Om värdet på beslagtagna alkohol är ringa, får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman besluta att den bevisligen ska förstöras. Även i dessa fall tillämpas 1 tredje stycket.

2. Om en polisman verkställer beslag och förelägger förverkande av den beslagtagna egendomen i ett föreläggande av ordningsbot, ska anmälan om beslaget göras till Polismyndigheten.

3. I fråga om sådana drycker eller preparat som avses i 1 § tredje stycket och som intas eller förvaras i strid med villkor enligt 2 kap. 16 § andra stycket första meningen eller med 2 kap. 18 § eller med 4 kap. 4 § ordningslagen (1993:1617) eller med 9 kap. 2 § järnvägslagen (2004:519) har den som tjänstgör som ordningsvakt vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning eller inom ett trafikföretags område eller dess färdmedel eller som befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg samma rätt att ta egendomen i beslag som enligt rättegångsbalken tillkommer en polisman.

En ordningsvakt eller en befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg som har verkställt beslag ska skyndsamt anmäla detta till Polismyndigheten och överlämna den beslagtagna egendomen.

Om värdet på den beslagtagna egendomen är ringa, får Polismyndigheten i stället besluta att den bevisligen ska förstöras av en ordningsvakt. Även i dessa fall tillämpas 1 tredje stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1974:191) om bevakningsföretag

dels att nuvarande 13 a §³ ska betecknas som 13 b § och att nuvarande 13 b § ska betecknas 13 c §,

dels att 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 13 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §⁴

All personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag *skall* vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, *medborgerlig pålitlighet samt* lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Detsamma gäller föreståndaren för verksamheten samt ledamöter och suppleanter i bevakningsföretagets styrelse.

All personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag *ska* vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad och lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Detsamma gäller föreståndaren för verksamheten samt ledamöter och suppleanter i bevakningsföretagets styrelse.

13 a §

Tillsyn av personal i bevakningsföretag utövas av länsstyrelsen.

Vid tillsynen ska länsstyrelsen särskilt kontrollera att de villkor för godkännande som anges i 4 § fortfarande är uppfyllda.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.
 2. Äldre bestämmelser ska alltjämt tillämpas på godkännanden av personal i bevakningsföretag som meddelats innan ikraftträdandet.

³ Senaste lydelse 2006:517.

⁴ Senaste lydelse 2006:517.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

Härigenom föreskrivs att 10 § lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.⁵ ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Vad som gäller för en polisman enligt denna lag gäller i tillämpliga delar också för en ordningsvakt, *om inte annat framgår av hans förordnande.*

Har en ordningsvakt omhändertagit någon, gäller dock att den omhändertagne skyndsamt *skall* överlämnas till närmaste polisman.

Vad som gäller för en polisman enligt denna lag gäller i tillämpliga delar också för en ordningsvakt.

Har en ordningsvakt omhändertagit någon, gäller dock att den omhändertagne skyndsamt *ska* överlämnas till närmaste polisman. *Om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, får Polismyndigheten i stället överlämna till en ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

⁵ Lagen omtryckt 1984:391.

1.5 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att 29 § polislagen (1984:387) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §⁶

Det som föreskrivs i 10 § första stycket 1, 2 och 4 gäller även en sådan vaktpost eller någon annan som vid Försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning. Bestämmelsen i 10 § första stycket 2 gäller dessutom den som annars med stöd i lag ska verkställa ett frihetsberövande. Bestämmelsen i 10 § första stycket 4 gäller den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon åtgärd som anges där. Vid ingripande med stöd av 10 § första stycket 4 tillämpas också andra stycket samma paragraf. Bestämmelsen i 10 § första stycket 5 gäller även en tjänsteman vid Tullverket som utövar någon befogenhet som anges där för trafiknykterhetskontroll.

När den som avses i första stycket med stöd i lag berövar någon friheten eller avlägsnar någon, tillämpas också 19 § första stycket 1.

Bestämmelserna i 10 a och 13 §§ gäller också en ordningsvakt, *om inget annat framgår av hans eller hennes förordnande. Om en ordningsvakt har omhändertagit någon, gäller dock att den omhändertagne skyndsamt ska överlämnas till närmaste polisman.*

Bestämmelserna i 10 a och 13 §§ *samt 19 § första stycket 2* gäller också en ordningsvakt. *Har en ordningsvakt omhändertagit någon, gäller dock att den omhändertagne skyndsamt ska överlämnas till närmaste polisman. Om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, får Polismyndigheten i stället överlämna till en ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger.*

I fråga om en kustbevakningstjänstemans befogenheter finns särskilda bestämmelser i kustbevakningslagen (2019:32).

⁶ Senaste lydelse 2019:37.

Bestämmelserna i 17 a § gäller också när någon är skyldig att under en brottsutredning stanna kvar hos någon annan myndighet än Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.6 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 16 § ordningslagen (1993:1617) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

16 §

Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *skall* svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen.

Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt *lagen (1980:578) om ordningsvakter* får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *ska* svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen.

Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt *lagen (20xx:xx) om ordningsvakter* får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

I lagen (20xx:xx) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.7 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 18 § alkohollagen (2010:1622) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

18 §⁷

Tillståndshavaren eller av denne utsedd serveringsansvarig person ska ha tillsyn över serveringen och vara närvarande på serveringsstället under hela serveringstiden. Det sista gäller dock inte vid rums-servering. Den som är serveringsansvarig ska ha fyllt 20 år och vara lämplig för uppgiften med hänsyn till sina personliga egenskaper och omständigheterna i övrigt.

Tillståndshavaren ska till kommunen anmäla den eller de personer som har utsetts att ansvara för serveringen av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat.

Endast den som är anställd av tillståndshavaren eller som är inhyrd av ett bemanningsföretag får anlitas som köks- eller serveringspersonal eller för uppgifter som är av betydelse för ordning och nykterhet. Detta gäller dock inte ordningsvakter som förordnats enligt 2 § 4 lagen (1980:578) om ordningsvakter. Restaurangskolor med serveringstillstånd samt, efter överenskommelse med skolan, även andra restauranger med sådant tillstånd får i utbildningssyfte anlita restaurangskolans elever.

Endast den som är anställd av tillståndshavaren eller som är inhyrd av ett bemanningsföretag får anlitas som köks- eller serveringspersonal eller för uppgifter som är av betydelse för ordning och nykterhet. Detta gäller dock inte ordningsvakter som förordnats enligt 8 § lagen (20xx:xx) om ordningsvakter. Restaurangskolor med serveringstillstånd samt, efter överenskommelse med skolan, även andra restauranger med sådant tillstånd får i utbildningssyfte anlita restaurangskolans elever.

I lagen (20xx:xx) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

⁷ Senaste lydelse 2019:34.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.8 Förslag till förordning om ordningsvakter

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning innehåller kompletterande bestämmelser till lagen (20xx:xx) om ordningsvakter.

Tillstånd att använda ordningsvakter

2 § En ansökan om tillstånd att använda ordningsvakter ska ges in till Polismyndigheten. Ansökan ska vara skriftlig och innehålla följande uppgifter:

1. Sökandens namn, person- eller organisationsnummer och postadress.
2. En beskrivning av den plats, det område eller den verksamhet som ansökan avser.
3. En beskrivning av behovet av att använda ordningsvakter på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser.
4. De övriga omständigheter som är av betydelse för prövningen av ansökan.

3 § Ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter får bestämmas till högst tre år. Beslutets giltighetstid får dock förlängas, om förutsättningarna för det meddelade tillståndet i väsentliga delar är oförändrade eller om det annars finns särskilda skäl. Giltighetstiden får förlängas högst två år i taget. En begäran om förlängning måste ha kommit in till Polismyndigheten före det att giltighetstiden löper ut.

Förordnande av ordningsvakter

4 § En ansökan om förordnande av ordningsvakt ska ges in till Polismyndigheten. Ansökan ska vara skriftlig och innehålla följande uppgifter:

1. Sökandens namn, personnummer och hemortsadress.
2. Intyg om genomgången utbildning för ordningsvakter och vem som har anordnat utbildningen.

3. De övriga omständigheter som sökanden vill åberopa för att visa att han eller hon uppfyller de krav som anges i 8 § lagen (20xx:xx) om ordningsvakter.

5 § Vid prövningen enligt 8 § första stycket 3 lagen (20xx:xx) om ordningsvakter får uppgifter om den sökande som behandlas med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område hämtas in.

Uppgifter som avses i första stycket får löpande hämtas in under den tid förordnandet som ordningsvakt gäller.

6 § Uppgifter som avses i 5 § får hämtas in endast om den som prövningen gäller har lämnat sitt samtycke. Samtycket ska anses gälla också sådana uppgifter som hämtas in löpande under den tid förordnandet som ordningsvakt gäller.

7 § Ett förordnande som ordningsvakt får meddelas för högst fem år.

8 § Om ett förordnande av ordningsvakt återkallas, ska ordningsvakten så snart som möjligt överlämna beviset om förordnandet till Polismyndigheten. Detsamma gäller om en ordningsvakt avstängs från tjänstgöringen. Om avstängningen upphör utan att förordnandet återkallas, ska ordningsvakten återfå beviset.

Rapporteringskyldighet

9 § En ordningsvakt ska inför varje tjänstgöringstillfälle anmäla sin tjänstgöring till Polismyndigheten.

10 § En ordningsvakt ska rapportera till Polismyndigheten så snart det på grund av angivelse eller det av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts.

11 § En ordningsvakt ska till Polismyndigheten rapportera om ingripanden och om andra förhållanden som Polismyndigheten bör få kännedom om.

Ingripanden som avses i första stycket ska dokumenteras.

12 § Om någon skadas till följd av en ordningsvaks ingripande ska ordningsvakten, om skadan inte är obetydlig, så snart det kan ske rapportera det inträffade till Polismyndigheten.

Utbildning

13 § Utbildning för ordningsvakter sker genom grundutbildning, fortbildning och särskild utbildning.

14 § Grundutbildningen ska utformas så att eleverna ges de kunskaper och färdigheter som krävs för tjänstgöringen.

Grundutbildningen ska omfatta minst 160 timmar.

15 § Fortbildningen ska utformas så att ordningsvakterna upprätthåller de kunskaper och färdigheter som krävs för tjänstgöringen.

16 § Utbildning av ordningsvakter får bedrivas av Polismyndigheten eller, om det finns särskilda skäl, av den som fått tillstånd av Polismyndigheten.

Ett sådant tillstånd får ges endast till den som har tillräcklig kompetens och lämplig organisation för att kunna genomföra utbildningen på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt.

17 § Polismyndigheten får återkalla ett tillstånd att bedriva utbildning av ordningsvakter om det inte längre finns förutsättningar för tillståndet eller om det annars finns särskilda skäl.

Ordningsvaktens klädsel

18 § En ordningsvakt ska bära klädsel eller tjänstetecken som gör att det klart framgår att han eller hon tjänstgör som ordningsvakt utan att det uppstår risk för förväxling med polisman.

Avgifter

19 § Polismyndigheten får ta ut avgift för prövning av ansökan enligt 2 och 4 §§. För ansökningsavgiftens storlek m.m. gäller bestämmelserna i 9–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191), varvid avgiftsklass 2 tillämpas.

För sådan utbildning av ordningsvakter som genomförs av Polismyndigheten ska myndigheten ta ut en avgift. Avgiften för grundutbildningen är 10 000 kronor. För fortbildningen och den särskilda utbildningen är avgiften 5 000 kronor. Avgiften ska bidra till att täcka verksamhetens kostnader.

Övriga bestämmelser

Bemyndigande för Polismyndigheten

20 § Polismyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om

1. dokumentation,
2. rapporteringsskyldighet,
3. utbildningens utformning och genomförande,
4. klädsel, utrustning och fordon, och
5. verkställigheten av lagen (20xx:xx) om ordningsvakter samt denna förordning.

För den som genomgått väktar- eller skyddsvaktsutbildning får Polismyndigheten föreskriva en kortare utbildningstid än vad som anges i 14 §.

Överklagande

21 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.
 2. Genom förordningen upphävs ordningsvaktsförordningen (1980:589).

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1989:149) om bevakningsföretag

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1989:149) om bevakningsföretag att 10 och 27 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §⁸

För godkännandemyndighetens prövning av en persons laglydnad och medborgerliga pålitlighet ska uppgifter som avses i 3 kap. 14 § tredje stycket säkerhetskyddslagen (2018:585) inhämtas. När så sker ska 3 kap. 18–21 §§ säkerhetskyddslagen och 5 kap. 20 och 21 §§ och 7 kap. 4 § första stycket 1 säkerhetskyddsförordningen (2018:658) tillämpas. Om prövningen avser en person som inte redan är anlitad av ett bevakningsföretag, inhämtar dock myndigheten uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret genom direktåtkomst enligt 20 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister och 7 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

För prövning av frågan om godkännande av personal i bevakningsföretag och för tillsyn av sådan personal inhämtar länsstyrelserna uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret genom direktåtkomst enligt 20 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister och 7 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Vid godkännandeprovningen bör länsstyrelsen inhämta ett yttrande från Polismyndigheten rörande sökandens lämplighet. Vid utformningen av detta yttrande får Polismyndigheten i sin tur hämta uppgifter som behandlas med stöd av lagen (2018:1693) om polisens

⁸ Senaste lydelse 2018:659.

behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

Uppgifter som avses i första stycket får inhämtas endast om den som prövningen gäller har lämnat sitt samtycke. Samtycket ska anses gälla kontroller och utredningar under den tid som godkännandet består.

11 §

Prövning enligt 4 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag skall slutföras inom två veckor, om inte särskilda skäl föranleder annat. Ett muntligt besked om resultatet av prövningen skall på begäran genast lämnas sökanden och den som prövningen avser.

En prövning enligt 4 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag ska handläggas skyndsamt. Ett muntligt besked om resultatet av prövningen ska på begäran genast lämnas sökanden och den som prövningen avser.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare,

dels att 2 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 14 a §, av följande lydelse.

2 §

Förordningen gäller vid handläggning av ärenden där

1. det i anmälan har påståtts att en anställd inom polisen har gjort sig skyldig till något brott som har samband med anställningen eller på något annat sätt har handlat felaktigt i sin myndighetsutövning,

2. en person har skadats allvarligt antingen under vistelse i en polisarrest eller genom något som en anställd inom polisen har gjort i anställningen, eller

3. det i något annat fall kan bli fråga om att inleda förundersökning mot en anställd inom polisen för brott som har samband med anställningen.

Det som anges om en anställd i första stycket gäller även en uppdragstagare som med stöd av ett särskilt förordnande från Polismyndigheten utför arbete för myndigheten under ledning av en polisman.

Det som anges om en anställd i första stycket gäller även *den som innehar förordnande som ordningsvakt samt* en uppdragstagare som med stöd av ett särskilt förordnande från Polismyndigheten utför arbete för myndigheten under ledning av en polisman.

4 §

Förordningen gäller också vid handläggning av ärenden där fråga har väckts om

1. en anställd inom polisen har gjort sig skyldig till något brott som inte har samband med anställningen, eller

2. den som genomgår grundutbildning till polisman har gjort sig skyldig till något brott.

Det som anges om en anställd i första stycket gäller även den som innehar förordnande som ordningsvakt.

14 a §

Avdelningen för särskilda utredningar ska underrätta Polismyndighetens rättsavdelning om

1. sådana inkomna och avslutade ärenden som avses i 2 och 4 §§ och som gäller den som innehar förordnande som ordningsvakt, och

2. omständigheter som kan vara av betydelse för bedömningen av om ett förordnande som ordningsvakt bör återkallas.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 21 november 2019 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av regelverket för ordningsvakter. Syftet med utredningen är att modernisera och effektivisera regelverket och anpassa det till dagens förhållanden.

Utredningen ska bl. a. analysera för vilka ändamål och vid vilka platser ordningshållning bör kunna utföras av ordningsvakter. Utredningen ska också analysera på vilket sätt Polismyndigheten ska utöva kontroll och ledning över ordningsvakternas verksamhet. Dessutom ska utredningen undersöka om det finns ytterligare uppgifter i ordningshållningen som en ordningsvakt bör kunna utföra. Vidare ska utredningen analysera hur reglerna för ordningsvakternas utbildning, när det gäller såväl omfattning som övergripande innehåll, bör utformas.

I uppdraget ingår också uppgiften att se över vissa frågor kring lämplighetsprovningen av personal hos auktoriserade bevakningsföretag.

Utredningen ska slutligen föreslå nödvändiga författningsändringar och redogöra för de konsekvenser som utredningens förslag medför.

Regeringens direktiv (2019:89) till utredningen återges i sin helhet i *bilaga 1*.

Utredningen har antagit namnet Ordningsvaktsutredningen.

2.2 Utredningens arbete

Utredaren har biträtts av experter och sakkunniga samt av en utredningssekreterare. Vid framtagandet av författningsförslag och författningskommentarer gällande ordningsvakter har utredningen biträtts av enhetschefen Gunilla Berglund.

Det har hållits tolv utredningssammanträden där experter och sakkunniga har deltagit. Mot bakgrund av den pågående coronapandemin har flertalet av dessa sammanträden hållits digitalt. Pandemin har även inneburit att endast ett fåtal studiebesök i Sverige har kunnat genomföras.

Experterna i utredningen har medverkat, inte bara med värdefulla synpunkter utan också med eget utredningsmaterial. Som exempel kan nämnas att Annika Norée, docent i straffrätt, har biträtt utredningen med en redovisning av gällande rätt beträffande ordningsvaktens befogenheter.

Vid framtagandet av en redogörelse för regleringen av ordningsvakter och väktare i finsk och norsk rätt har utredningen biträtts av Johan Boucht, professor i straffrätt, Universitetet i Oslo, och professor i Politi- och påtalerett, Universitetet i Bergen.

Utredaren och utredningssekreteraren har deltagit i möten med bl.a. Amnesty International, Polismyndigheten, Örebro kommun, Uppsala kommun, Säkerhetsföretagen och Transportarbetarförbundet.

Utredningen har dessutom mottagit skriftliga synpunkter från bland andra Peter Alverman, säkerhetschef vid Sahlgrenska universitetssjukhuset och Thomas Ahlskog, biträdande säkerhetschef, Tåg-företagens fokusgrupp för säkerhet och beredskap.

3 Inledning och utgångspunkter

3.1 Allmänt om ordningsvakter

Ordningsvakter är personer som inte är poliser men som Polismyndigheten har förordnat att medverka till att upprätthålla allmän ordning.

Det har sedan lång tid varit möjligt för polismyndigheterna att förordna personer som inte varit anställda inom polisväsendet att utföra vissa begränsade polisiära uppgifter. Under den tid då polisväsendet var kommunalt – dvs. före år 1965 – kunde ibland gränsen mellan denna personal och den egentliga polispersonalen vara oklar. Det var först när polisen förstatligades som gränsdragningen mot polisväsendet blev tydligare (se Munck, Johan, Vilgeus, Jan, och Carlberg Johansson Lena, *Ordningsvakt och väktare, Regler för ordningsvakter och bevakningsföretag*, 3 uppl., Norstedts Juridik 2005 s. 15, samt Sverne Arvill, Ebba, Glantz, Yvette och Tonneman, Lars, *Ordningsvakter och väktare – samt annan bevakningspersonal*, Norstedts Juridik 2020 s. 22 ff.). Enligt 1964 års polisinstruktion kunde Polismyndigheten förordna personer som inte var anställda inom polisväsendet ”att utföra polisbevakning” (ordningsvakter). Samma regel fanns också fram till den 1 januari 1981 i 1972 års polisinstruktion. Där emot angavs inte i instruktionen för vilka uppgifter en ordningsvakt kunde förordnas. Tidigare avsåg det största antalet förordnanden för ordningsvakter ordningshållning vid offentliga tillställningar.

Ordningsvakter har alltjämt en viktig funktion vid bevakning av offentliga tillställningar av olika slag, t.ex. idrottsevenemang och danstillställningar. Numera tjänstgör ordningsvakter också t.ex. i Stockholms tunnelbana, i domstolar och vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner (se Ds 2003:50 s. 30). Det finns i dag cirka 7 830 förordnade ordningsvakter i Sverige.¹

¹ Siffror från Polismyndigheten, februari 2021.

Ordningsvakterna står formellt under Polismyndighetens befäl men kan vara anställda av ett bevakningsföretag eller ha personliga uppdrag från allmänna och privata aktörer. Det är inte ovanligt att ordningsvakter har flera olika uppdragsgivare eller att de arbetar deltid som ordningsvakter vid sidan om en annan anställning. Ungefär 4 100 personer med ordningsvaktsförordnanden är anställda av bevakningsföretag.² Sammantaget innebär detta att kostnaden för ordningsvakternas ordningshållning kan belasta både allmänna och privata aktörer.

Den som inte är polisman får enligt 1 § lagen (1980:578) om ordningsvakter, LOV, förordnas som ordningsvakt för att medverka till att upprätthålla allmän ordning. Enligt förarbetena till lagen är avsikten med bestämmelsens ordalydelse att markera att ordningsvakterna ska ses som ett komplement till och aldrig som en ersättning för polisen, som har ansvaret för den allmänna ordningens upprätthållande (prop. 1979/80:122 s. 64).

Ordningsvakter får, enligt 2 § LOV, tjänstgöra för vissa ändamål och på vissa platser, bland annat vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, bad- eller campingplatser, lokaler och platser för idrott, friluftsliv eller liknande som allmänheten har tillträde till och lokaler och utrymmen där det serveras alkohol (se avsnitt 4.3).

Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt får ordningsvakter enligt 3 § LOV förordnas även i andra fall än de som räknas upp i 2 §. Förordnanden enligt 3 § är enligt förarbetena avsedda att ges endast i undantagsfall vid sådana tillfällen då det visat sig vara praktiskt omöjligt eller i vart fall svårt att lösa ett problem på annat godtagbart sätt (se a prop. s. 29 f.).

Ordningsvakter har enligt polislagen (1984:387), PolisL, givits vissa befogenheter som normalt endast tillkommer polismän. En ordningsvakt kan avvisa eller avlägsna någon från visst område eller utrymme om den personen stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för densamma eller när det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas. Om en sådan åtgärd inte är tillräcklig får en ordningsvakt tillfälligt omhänderta personen (13 § PolisL jämförd med 29 § PolisL). Ordningsvakter har också under vissa omständigheter rätt att använda våld och handfängsel (10 § respektive 10 a § PolisL jämförd med 29 § PolisL). En ordningsvakt har vidare befogenhet att omhänderta en person med stöd av 1 § lagen (1976:511) om om-

² Enligt uppgift från Säkerhetsföretagen 2021.

händertagande av berusade personer m.m., LOB, samt att beslagta spritdrycker, vin eller starköl enligt 2 kap. 3 § lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m., men saknar befogenhet att förstöra beslagtagna drycker. I samtliga fall då en ordningsvakt gripit eller omhändertagit någon ska denne skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

En ordningsvakt åtnjuter skydd enligt bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken, BrB. Det innebär att om någon med våld eller hot om våld förgriper sig mot en ordningsvakt i dennes myndighetsutövning bedöms det som våld eller hot mot tjänsteman. Detsamma gäller om någon på ett sådant sätt försöker tvinga ordningsvakten till eller hindra denne från en åtgärd i myndighetsutövningen eller om någon hämnas för en sådan åtgärd. Sådana brott har en strängare straffskala än misshandel och olaga hot.

Ordningsvakter omfattas av tystnadsplikt.

Allvarigare fel och försummelse i tjänsten av en ordningsvakt kan bestraffas enligt bestämmelserna om tjänstefel i 20 kap. BrB.

En ordningsvakt genomgår 80 timmars grundutbildning med möjlighet till särskild utbildning för säkerhetskontroll i domstol och allmänna sammanträden samt arenautbildning. Polismyndigheten utfärdar föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakters utbildning (se PMFS 2017:12, FAP 670-1). Utbildningen är avgiftsfinansierad. Polisen ansvarar för ordningsvakternas utbildning. Ordningstvaktutbildning kan dock bedrivas i privat regi efter tillstånd av polisen.

3.2 Bestämmelser som reglerar ordningsvakternas verksamhet

Ordningstvakternas verksamhet regleras i flera författningar. De viktigaste är lagen om ordningstvakter och ordningstvaktsförordningen (1980:589). Regleringen har varit i kraft i nästan fyrtio år. Inga större förändringar av regelverket har gjorts sedan dess tillkomst förutom att ordningstvakter nu får tjänstgöra vid säkerhetskontroll i bl.a. domstol enligt vad som framgår av 2 a och 2 b §§ LOV.

Bestämmelser om ordningstvakter finns också bl.a. i

- rättegångsbalken
- lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.

- lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.
- lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol
- polislagen (1984:387)
- ordningslagen (1993:1617)
- offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner
- lagen (2010:374) om försöksverksamhet med trafiknykterhetskontrollanter i hamnar
- alkohollagen (2010:1622)
- lagen (2018:1974) om säkerhetskontroll vid Sametingets offentliga sammanträden
- lagen (2021:77) om säkerhetskontroll på frivårdskontor.

Vidare regleras ordningsvakternas verksamhet genom Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (PMFS 2017:12, FAP 670-1).

3.3 Kort om polisväsendet och dess koppling till ordningsvakternas verksamhet

Polismyndigheten består av cirka 99 lokalpolisområden, 27 polisområden och 7 polisregioner. Myndigheten har totalt cirka 32 000 medarbetare. De sju polisregionerna har helhetsansvar för polisverksamheten inom ett angivet geografiskt område. Ansvaret omfattar bland annat utredningsverksamhet, brottsförebyggande verksamhet och service. Arbetet i regionen leds av en regionpolischef.

Det är Polismyndigheten som ansvarar för utbildning, förordnanden och tillsyn av ordningsvakter.

Polismyndigheten har under de senaste åren byggt upp ett system av ordningsvaktsansvariga, samordnare och kontaktpoliser i hela polisorganisationen. Ordningsvaktsansvariga finns på den centrala rättsavdelningen, på HR-avdelningen och på den nationella operativa avdelningen samt i varje polisregion. Ordningsvaktssamordnare finns

vid de sju regionala rättsenheterna och i varje polisområde. De ordningsvaktssamordnare som finns vid polisområdena samordnar de kontaktpoliser som ska finnas i varje lokalpolisområde. Vidare finns inom Polismyndigheten en kompetensenheter som ansvarar för att samordna ordningsvaktsutbildningen.

Ordningstvakter har lydnds- och rapporteringsplikt till polisen. Varje lokalpolisområde har en kontaktpolis som har en samordnande funktion gentemot de ordningstvakter som verkar inom polisområdet.

3.4 Tidigare lagstiftningsarbeten

Frågor om ordningstvakter har varit föremål för flera tidigare utredningar. Exempelvis lämnades i Trygghetsutredningens slutbetänkande (SOU 995:146) och Polisverksamhetsutredningens betänkande (SOU 2002:70) olika förslag på förändringar av regelverket om ordningstvakter. Förslagen har inte lett till någon lagstiftning. Vissa frågor om ordningstvakter behandlas också i Ds 2003:50.

3.4.1 Trygghetsutredningen

I Trygghetsutredningens slutbetänkande angavs att den nuvarande konstruktionen av ordningstvaktslagen har lett till en omotiverad restriktivitet vad gäller användningen av ordningstvakter (se SOU 1995:146 s. 148 f.). Utredningen ansåg att den nuvarande uppräknningen av tjänstgöringsområden borde tas bort och ersättas med en mer generell bestämmelse om när ordningstvakter ska kunna användas. Enligt förslaget skulle 2 § LOV ha följande lydelse. ”Ordningstvakter får förordnas att tjänstgöra vid lokaler och platser dit allmänheten har tillträde.” Utredningen föreslog också en ändring i undantagsregeln i 3 § som skulle öka möjligheterna att använda ordningstvakter. I betänkandet föreslogs att lydelsen skulle vara ”Om det finns ett särskilt behov och det är av betydelse från allmän synpunkt, får ordningstvakt förordnas för tjänstgöring även vid annan lokal eller plats än som avses i 2 §”. Trygghetsutredningen föreslog vidare att ordningstvakterna borde knytas närmare polisen. Ett beslut om förordnande som ordningstvakt skulle ange vilket område förordnandet gäller. Utredningen såg framför sig att förordnandena kunde omfatta flera län eller delar av flera län. Den utökade samverkan mellan polisen och ord-

ningsvakterna som utredningen förespråkade skulle enligt förslaget särskilt anges i lagstiftningen. Remissinstanserna var i huvudsak positiva till de nu nämnda förslagen (se Ds 2003:50 s. 34).

3.4.2 Polisverksamhetsutredningen

I Polisverksamhetsutredningens betänkande föreslogs att en ordningsvakt skulle kunna få ett särskilt ordningsvaktsförordnande av vilket det framgår att ordningsvakten inom ett visst angivet län får tas i anspråk för tjänstgöring av polis samt att tjänstgöringen innebär att ordningsvakten får biträda polisen i dess arbete (se SOU 2002:70 s. 308 ff.). Ett sådant förordnande skulle kunna beviljas under förutsättning att ordningsvakten hade genomgått en kompletterande utbildning. Efter det att en ordningsvakt fått ett sådant förordnande skulle denne kunna tas i anspråk för tjänstgöring hos Polismyndigheten efter beslut i varje särskilt fall. Det särskilda beslutet skulle meddelas av Polismyndigheten och innebära att ordningsvakten fick tas i anspråk för tjänstgöring genom att biträda polisen vid ett särskilt tjänsteuppdrag eller när behov av biträde uppstått. Ordningsvakten skulle då endast få arbeta under ledning av en polisman. Ordningsvaktens arbetsområde skulle i dessa situationer utökas till hela det län förordnandet omfattade vilket skulle framgå av förordnandet.

Utredningen benämnde förslaget som Ordningsvaktsmodellen. Utgångspunkten för förslaget var att ordningsvakterna redan var en etablerad yrkeskår med stark koppling till polisen och att ordningsvakterna på detta sätt skulle bli ett tydligare komplement till Polismyndigheten.

Vid en genomgång av remissinstansernas svar på utredningens förslag gällande ordningsvakter kan följande drag skönjas.

Flertalet kommuner, både i storstadsregionerna och i glesbygd, avstyrkte förslaget och menade att det måste till fler poliser samt att det var en fråga om rättssäkerhet. Flera polismyndigheter tyckte att ordningsvaktsmodellen var ett bra förslag men betonade att ordningsvakter inte ska ersätta polisen utan vara ett komplement till den. Föreningen Sveriges Förenade Ordningsvakter tillstyrkte förslaget. Några polismyndigheter avstyrkte förslaget av samma skäl som kommunerna samt av det skälet att ett sådant system skulle ta resurser från polisen snarare än att stärka densamma eftersom polisen skulle

behöva lägga resurser på att utbilda och hantera ordningsvakterna. Riksåklagaren hade en rad kritiska synpunkter på vad man kallade en ekonomiklassmodell av polisiär verksamhet i glesbygd. Justitieombudsmannen hade invändningar gällande huruvida förslaget skulle leda till ett reellt tillskott till polisens resurser samt såg också risker i rättssäkerhetshänseende och avstyrkte förslaget.

Rikspolisstyrelsen tillstyrkte förslaget men hade vissa kommentarer och medskick. Länsstyrelsen i Stockholm tillstyrkte förslaget. Så även Räddningsverket och Riksrevisionsverket. Även Justiekanslern såg positivt på förslaget med ordningsvaktmodellen, men förordade försöksverksamhet och försiktighet.

Säkerhetsbranschen var kritisk till en ny kategori ordningsvakter som skulle få verka i ett helt län eftersom man menade att allmänheten redan hade svårt att veta hur ordningsvakternas befogenheter ser ut. De ansåg även att polisen skulle ha svårt att leda arbetet utan att finnas på plats.

Sammantaget väckte förslaget frågor hos framför allt kommunerna om rättssäkerhet och kommunerna menade att hela landet ska ha tillgång till polis. Här ska påminnas om att inriktningen på förslaget var ordningsvakter som komplement till polisen i glesbygd.

3.4.3 Ds 2003:50

I Ds 2003:50 genomförde Justitiedepartementet en översyn av systemet med ordningsvakter och väktare. Resultatet blev bland annat två förslag till ändringar i lagen om ordningsvakter. Det ena var att nattöppna restauranger skulle läggas till i uppräkningslistan i 2 § LOV och det andra var ändrade skrivningar i 7 § LOV för att förtydliga ordningsvaktens ansvar för att rapportera brott och ordningsstörningar till polisen. Inget av förslagen har föranlett någon lagändring.

3.5 Behovet av en reform

Ordningsvakternas roll i samhället har förändrats under senare år. Behovet av personer med uppgift att upprätthålla allmän ordning har ökat och ordningsvakter finns nu på fler platser än tidigare. Av statistik från Transportföretagen för åren 2017–2018 framgår att ordningsvakter (och väktare) får allt mer sociala uppdrag i takt med att

efterfrågan på säkerhet ökar inom bl.a. handeln, kollektivtrafiken och för kommunerna. Siffror från Brottsförebyggande rådet, Brå, talar också för att utsattheten under senare år har ökat för nästan samtliga brottstyper inom brott mot enskild person. Vidare har andelen utsatta för trakasserier ökat tydligt nästan årligen sedan 2010. Många ordningsvakter vittnar också om att intensiteten i uppdragen förändrats, och beskriver ett ökat behov av att ingripa mot såväl ordningsstörande ungdomar, narkotikahandel som systematiska butiksstölder (se vidare under kapitel 4). Det kan konstateras att det numera, utifrån den efterfrågan på ordningshållning som finns, i stor utsträckning ges förordnanden enligt 3 § vid vissa platser, t.ex. i gallerior, vid akutmottagningar, vid myndighetskontor och domstolar samt i anläggningar för allmänna transportmedel. Det förekommer även att större geografiska områden inom vissa tätorter omfattas av förordnanden enligt 3 §. Det var inte tanken när den gällande lagen infördes.

Det finns i dag 565 förordnanden enligt 3 § LOV.³ Antal förordnanden enligt 3 § LOV har ökat stadigt de senaste åren.⁴ Utökningen av s.k. § 3-områden och antalet ordningsvakter som tjänstgör i dessa områden har inneburit att ordningsvakternas roll i samhället till viss del förändrats. I dag finns det således fler synliga ordningsvakter som rör sig i lokalsamhället än vad som tidigare varit fallet. Kravet i 5 § LOV om att det i varje förordnande enligt 3 § ska anges uppgift om tjänsteställe som förordnandet gäller för har blivit svårt att efterleva. Kommuner och andra ställer i allt större utsträckning krav på att få anlita ordningsvakter med stöd av 3 § LOV. Det ligger inte i linje med den restriktivitet som gäller för sådana förordnanden.

Både Polismyndigheten och ett antal kommuner har inkommit till Justitiedepartementet med framställningar om ändringar i lagen om ordningsvakter. Polismyndigheten har angett att den ökade användningen av ordningsvakter har gjort kraven i ordningsvaktslagen mycket svåra att följa. Lagen anses inte heller spegla det behov av att använda ordningsvakter som många enskilda aktörer anser sig ha.

³ Enligt uppgift från Polismyndigheten i april 2021.

⁴ Enligt en rapport från Stiftelsen Tryggare Sverige har förordnanden enligt 3 § LOV ökat från 472 år 2016 till 534 år 2019/2020, se vidare under avsnitt 4.4.

3.6 Utredningens utgångspunkter

Lagen om ordningsvakter trädde i kraft för över fyrtio år sedan. En ordningsvakt tjänstgjorde då vanligen inom ett lokalt mindre område i något av landets polisdistrikt. Verkligheten har förändrats väsentligt sedan dess. Den sociala kontrollen i samhället har alltmer tagits över av professionella personer, t.ex. ordningsvakter och väktare. Efterfrågan på ordningshållning genom användning av ordningsvakter har ökat påtagligt. Användningen har också ökat under senare år och det finns ingen anledning att tro annat än att den fortsatt kommer att öka. Ordningsvakter fyller en viktig funktion, inte bara när det gäller att motverka ordningsstörningar utan också när det gäller att främja tryggheten.

Ordningsvakter är ett självklart och efterfrågat inslag på många platser. De utgör också en viktig resurs för att bidra till att skapa ordning och främja trygghet i samhället. I många fall tjänstgör ordningsvakter på platser och i verksamheter där det inte är rimligt att förvänta sig kontinuerlig polisiär närvaro, t.ex. i butiker och på sjukhus.

Utredningens grundläggande utgångspunkt är därför att det finns skäl att utforma en reglering som skapar möjligheter att använda ordningsvakter för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet och att regleringen måste utformas på ett sådant sätt att den är flexibel och ger utrymme för en utökad användning av ordningsvakter (se kapitel 4).

Samtidigt är det viktigt att hålla i minnet att det är polisen som har ansvaret för den allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande. Huvudansvaret för dessa uppgifter tillkommer alltså främst Polismyndigheten. Ordningsvakternas uppgift ska alltså vara att biträda polisen och medverka till att allmän ordning och säkerhet upprätthålls. Ordningsvakter ska användas som ett komplement till och aldrig som en ersättning för polismän.

Det är också en given utgångspunkt att ordningsvakter inte ska tilldelas uppgifter som kräver polisiär kompetens och polisens organisation. Polismyndigheten ska alltså leda och kontrollera den ordningshållning som utförs av ordningsvakter. Det måste därför finnas goda förutsättningar för ett fungerande samarbete mellan Polismyndigheten, liksom de polismän som tjänstgör i ett visst område och den eller de ordningsvakter som verkar där. Även de som anlitar ordningsvakter måste ta ansvar för att skapa en fungerande ordning. (se kapitel 5).

Regleringen måste anpassas för att möta de förändringar som har skett och för att skapa förutsättningar för att ordningsvakter på ett professionellt sätt ska kunna utföra de uppgifter som anförtros dem. En annan utgångspunkt för vårt arbete är därför att ordningsvakternas utbildning behöver förbättras och att kontrollen av de personer som förordnas som ordningsvakter bör förstärkas (se kapitel 6).

Utredningsdirektiven ger inte utrymme för att i grunden ändra de organisatoriska förutsättningarna för ordningsvaktsverksamheten. Det är alltså inte aktuellt att överväga grundläggande systemförändringar, till exempel att samtliga ordningsvakter ska vara anställda av Polismyndigheten eller att samtliga ordningsvakter ska ha anställning i ett bevakningsföretag. Utredningen har i stället övervägt hur systemet med ordningsvakter kan reformeras inom befintliga organisatoriska ramar.

4 Användning av ordningsvakter

4.1 Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att undersöka om ordningsvakter kan användas på ett bättre sätt för att tillgodose samhällets behov av trygghet och ordning på allmän plats och för att öka chanserna för att brott upptäcks. Utredningen ska analysera följande frågor.

- För vilka ändamål och vid vilka platser bör ordningshållning kunna utföras av ordningsvakter?
- Finns det ett behov av att särskilja den enskilda ordningsvaktens förordnande från de förordnanden som i dag avser s.k. förordnandeområden?
- Vem bör kunna ansöka om ett visst förordnandeområde?
- Bör Polismyndigheten ges rätt att ställa villkor för beslut om förordnanden?
- Bör Polismyndigheten ges rätt att självständigt kunna besluta om att ordningsvakter ska förordnas i särskilda fall?

4.2 Bakgrund

Den nuvarande lagen om ordningsvakter (19080:578), LOV infördes bl.a. i syfte att strama upp användningen av ordningsvakter och att begränsa de uppgifter som en ordningsvakt skulle få sköta (se prop. 1979/80:122 s. 21 och 25). Vid den tiden användes ordningsvakter för en mängd bevakningsuppgifter av skiftande karaktär och ordningsvakternas uppgifter och befogenheter hade varit föremål för en livlig debatt i flera år (a prop. s. 18 ff.).

Behovet av att använda ordningsvakter har väsentligt förändrats sedan lagens tillkomst. Kriminalpolitiska och brottsförebyggande frågor står nu betydligt mer i fokus när det gäller samhällets insatser mot brott. Det finns också en större förväntan på att brott ska förebyggas. Dessa förväntningar kommer till tydligt uttryck i samhällsdebatten.¹ Ökade förväntningar på trygghet i samhället gör också att det ställs högre krav på närvaro från både polismän och annan uniformerad personal.

Vidare har allt fler kommuner under de senaste åren mött utmaningar när det gäller brott, ordningsstörningar och otrygghet. Förklaringarna är bl.a. en förändrad demografi och växande utanförskapsområden som har lett till omfattande ordningsproblem.² Samhällsförändringarna har i sin tur lett till en ökad efterfrågan från både kommuner, regioner och privata aktörer på att använda ordningsvakter för att främja trygghet och förebygga brott.

Även Polismyndigheten har under de senaste åren kommit att i ökad utsträckning uppmärksamma möjligheten att i samverkan med ordningsvakter motverka ordningsstörningar och främja trygghet. Ett exempel på detta är att Polismyndigheten i sin verksamhetsanalys för de kommande åren har konstaterat att ordningsvakter är en resurs som kan komplettera polisens arbete och medverka till att polisiära resurser i första hand används i de situationer där polisiär kompetens är oundgänglig.³

Sammantaget har dessa förändringar lett till att ordningsvakter fått en allt större betydelse för att upprätthålla den allmänna ordningen i samhället. Att ordningsvakter verkar på offentliga platser uppfattas också som ett bidrag till att trygghet främjas. Ordningsvakter tjänstgör regelmässigt i vissa offentliga miljöer, t.ex. vid domstolar, på anläggningar för allmänna transportmedel och på sjukhus. Efterfrågan på att få använda ordningsvakter över större områden har också ökat, t.ex. förekommer det att ordningsvakter verkar i större citykärnor och bostadsområden för att bidra till att upprätthålla ordning och främja trygghet där.

En fråga som har aktualiserats återkommande under de senaste åren är om ordningsvakter kan användas på ett bättre sätt än vad den

¹ En lång rad exempel finns på detta, se bl.a. *Svenska Dagbladets* artikelserie Trygghet till salu, www.svd.se/om/trygghet-till-salu.

² Se Stiftelsen Tryggare Sveriges rapport *En kartläggning av kommunernas arbete med ordningsvakter*, juli 2020.

³ Se bl.a. Polismyndighetens rapport från den 9 maj 2019 med dnr A240.625/2019 s. 10–11.

nuvarande lagen medger för att tillgodose samhällets behov av trygghet och ordning på allmän plats. Den nuvarande lagen om ordningsvakter är inte anpassad för de krav olika aktörer ställer på att kunna använda ordningsvakter. Det finns vidare en osäkerhet om hur stora geografiska områden Polismyndigheten får förordna ordningsvakter för och i övrigt hur lagen ska tillämpas. Reglerna om användning av ordningsvakter bör ändras på ett sådant sätt att den bättre motsvarar dagens krav.

4.3 Gällande rätt

Den som inte är polisman får enligt 1 § LOV förordnas som ordningsvakt för att medverka till att upprätthålla allmän ordning. Enligt förarbetena är avsikten med bestämmelsens ordalydelse att markera att ordningsvakter ska ses som ett komplement till och aldrig som en ersättning för polisen, som har huvudansvaret för den allmänna ordningens upprätthållande (prop. 1979/80:122 s. 64).

Ordningsvakter får enligt huvudregeln i 2 § LOV tjänstgöra för vissa ändamål och på vissa platser, bland annat vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, bad- eller campingplatser, lokaler och platser för idrott, friluftsliv eller liknande som allmänheten har tillträde till och lokaler och utrymmen där det serveras alkohol. Dessutom får ordningsvakter förordnas att tjänstgöra vid säkerhetskontroller i domstolar, kommuner, regioner och i Saminget (se 2 a och 2 b §§ LOV).

Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt får ordningsvakter enligt 3 § LOV förordnas även i andra fall än vad som räknas upp i 2–2 b §§. Förordnanden enligt 3 § är avsedda att ges endast i undantagsfall vid sådana tillfällen då det visat sig vara praktiskt omöjligt eller i vart fall svårt att lösa ett problem på annat godtagbart sätt (se a prop. s. 29 f.).

Huvudregeln i 2 § LOV tar sikte på situationer där det enligt förarbetena förutsattes bli en förhållandevis normal företeelse att ordningsvakter medverkar vid ordningshållningen (se a prop. s. 28). Det ansågs dock ofrånkomligt att det även i andra situationer än de som räknas upp i 2 § skulle finnas behov av att anlita ordningsvakter. Den undantagsbestämmelse som finns i 3 § LOV syftar därför till att möjliggöra att ordningsvakter ska kunna förordnas när speciella omstän-

digheter gör en sådan lösning nödvändig. Förordnandena enligt 3 § LOV får ges på platser som är möjliga att klart avgränsa.

Det är Polismyndigheten som, i egenskap av förordnandemyndighet, prövar om det finns ett särskilt behov och om det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. Som utgångspunkt gäller att ordningsvakter bara bör förordnas om uppgiften kräver de särskilda befogenheter som en ordningsvakt har. Samtidigt bör uppgiften inte vara så kvalificerad att den kräver polisutbildning. Särskild restriktivitet ska vidare iakttas när det är fråga om att ge förordnanden inom ett område som frekvent besöks av allmänheten. Lagstiftarens tanke med paragrafen var således att kraven för att ordningsvakter förordnas för andra ändamål än vad som avses i 2 § ska vara tämligen stränga. En sammanvägning ska göras av styrkan hos de intressen som påkallar behovet, vikten av att polisuppgifter förbehålls polisutbildad personal och de möjligheter som finns i praktiken att avdela polismän för att sköta den aktuella uppgiften. Motiven till 3 § ger alltså uttryck för en restriktiv tillämpning som är svår att förena med den praxis som utvecklats under de senaste åren.

Enligt 5 § LOV förordnas en ordningsvakt av Polismyndigheten. Förordnandet meddelas för viss tid, högst tre år. I förordnandet ska det anges för vilken verksamhet och inom vilket område det gäller. Meddelas förordnandet med stöd av 3 §, ska det också innehålla uppgift om tjänstgöringsställe.

4.4 Samhällets arbete med ökad trygghet och brottsförebyggande åtgärder

Att öka tryggheten är ett kriminalpolitiskt mål som rättsväsendets myndigheter, men även andra samhällsaktörer, bidrar till.⁴ Trygghet och oro för brott kartläggs varje år i Sverige genom Brottsförebyggande rådets (Brå) nationella trygghetsundersökning (NTU). NTU mäter flera olika aspekter av otrygghet, exempelvis upplevelsen av otrygghet vid utevistelse sen kväll i det egna bostadsområdet, oro över brottsligheten i samhället och om den tillfrågade har avstått från någon aktivitet på grund av oro för att utsättas för brott. Den senaste mätningen finns i Brå:s rapport 2020:8, *Nationella trygghetsunder-*

⁴ Se prop. 2019/20:1 utgiftsområde 4, s. 13 ff.

sökningen 2020, *Om utsatthet, otrygghet och förtroende*.⁵ År 2020 uppgav 30 procent av befolkningen (16–84 år) att de känner sig mycket eller ganska otrygga eller att de till följd av otrygghet undviker att gå ut ensamma under sena kvällar i sitt bostadsområde. Sett över tid har andelen som känner sig otrygga legat på en relativt stabil nivå. År 2016 ökade dock andelen otrygga påtagligt, och låg därefter kvar på samma nivå fram till den senaste mätningen, då den ökade ytterligare något. NTU visar vidare att kvinnor överlag upplever större otrygghet än män. År 2020 uppgav 38 procent av kvinnorna respektive 22 procent av männen att de kände sig otrygga. Det finns således skäl att särskilt uppmärksamma kvinnors otrygghet. Otryggheten i samhället är ojämnt fördelad även på andra sätt. Exempelvis oroar sig fler äldre än yngre för brottsligheten i samhället.

Otryggheten är också särskilt utbredd i vissa områden med socio-ekonomiska utmaningar. I de områden i landet som Polismyndigheten betecknar som utsatta uppges ungefär 55 procent av kvinnorna och 25 procent av männen att de känner sig otrygga vid utevistelse sent på kvällen i det egna bostadsområdet (Brå 2018:6, Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden). I dessa områden är även utsattheten för brott högre, men skillnaden är relativt liten och har minskat över tid (Brå 2018:9, Utvecklingen i socialt utsatta områden i urban miljö 2006–2017. En rapport om utsatthet, otrygghet och förtroende utifrån Nationella trygghetsundersökningen). En möjlig förklaring till att otryggheten ändå är väsentligt mer utbredd i dessa områden kan vara att det där i högre grad förekommer brottslighet som inte fångas upp av NTU, såsom skjutningar, bilbränder och öppen narkotikahandel. En fördjupad studie av Brå (2018:6) visar också att ordningsproblem som nedskräpning, buskörningar och skadegörelse i betydligt högre utsträckning upplevs som ett problem i socialt utsatta områden. Brå:s studie pekar även på att kriminella personer i dessa områden påverkar benägenheten att anmäla brott eller vittna och begränsar möjligheten för boende att röra sig tryggt i områdena. De undersökta områdena utmärks vidare av kvinnors frånvaro i det offentliga rummet, vilket kan påverka särskilt kvinnors trygghet negativt.

I Stiftelsen Tryggare Sveriges rapport *En kartläggning av kommunernas arbete med ordningsvakter* (juli 2020) kan man bl.a. läsa

⁵ Underlaget utgörs av cirka 74 000 personer som genom post- och webbenkäter har svarat på frågor om utsatthet för brott, otrygghet och oro för brott, förtroende för rättsväsendet och erfarenheter av kontakter med rättsväsendet.

följande. För att hantera ökad otrygghet bland kommuninvånarna och ökade ordningsproblem har allt fler kommuner börjat upphandla ordningsvakter som ”patrullerar” i det offentliga rummet.⁶ Av totalt 290 kommuner har 122 kommuner haft minst ett område under det senaste året där ordningsvakter får verka enligt 3 § LOV. Majoriteten av dessa paragraf 3-områden avser användandet av ordningsvakter på sjukhus eller vårdlokaler, köpcentrum, butiker och i kommunala fastigheter. Antalet paragraf 3-områden har ökat från 472 (2016) till 534 (2019/2020).⁷ Sammantalet anger rapporten att totalt 36 kommuner under det senaste året har ansökt om och aktivt använt ordningsvakter för att medverka till att upprätthålla ordningen i det offentliga rummet. Kostnaden för dessa ordningsvakter uppgick till cirka 120 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 120 polistjänster. I de allra flesta kommuner har ordningsvakter satts in utan en ordentlig kartläggning av problembilden. Dessutom är det ovanligt att effekterna av insatserna har utvärderats.⁸ Av siffror från Polismyndigheten framgår att antalet paragraf 3-områden var 565 i april 2021.

Människors rädsla att utsättas för brott påverkas av många olika faktorer, t.ex. tidigare utsatthet för brott, individens fysiska och sociala sårbarhet och individens förtroende för rättsväsendet. Man talar också i vidare termer, där samhällets roll betonas för utvecklingen av rädslan för brott; om medborgarna t.ex. upplever en ökning av brott under en period kan detta uppfattas som att samhällets sociala kontroll brister. För att minska människors rädsla för brott, och därmed öka känslan av trygghet, måste samhället därmed vidta åtgärder som visar för medborgarna att man har kontroll. En symbol för samhällelig kontroll är, enligt vissa forskare, uniformer och det finns flera olika uniformerade aktörer som kan ingå i ett trygghets-skapande arbete.

Vid en studie gjord av forskare knutna till Örebro universitet inom ramen för ett samarbete med Polismyndigheten har forskarna undersökt om och i vilken grad människors trygghet påverkades av närvaro av olika uniformerade personer såsom patrullerande poliser, ordningsvakter och polisvolontärer, samt närvaro av polisbil.⁹

⁶ Se s. 7 i rapporten *En kartläggning av kommunernas arbete med ordningsvakter* av Stiftelsen Tryggare Sverige, juli 2020.

⁷ Se s. 20 samma rapport. Antalet uppgår till 565 i april 2021.

⁸ Se s. 32 i samma rapport.

⁹ Se rapporten *Tryggare kan ingen* vara av Maria Doyle, Louise Frogner, Henrik Andershed vid Örebro universitet, Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, rapport 2015:1.

Studien visar att patrullering inte skapade trygghet i en redan relativt trygg miljö. Det gjorde den däremot i otrygga miljöer, oavsett typ av otrygg miljö (dvs. både på ”ödsliga” platser på natten och i stadsmiljöer med mycket människor på natten). Detta gällde oavsett om det var två poliser, sex poliser, polisbil, ordningsvakter eller polisvolontärer som patrullerade. De skapade alla mer trygghet i miljöer eller situationer som är relativt otrygga, jämfört med att ingen uniformerad person eller polisbil var närvarande. Av undersökningen framkom att de som ingick i undersökningen blev allra tryggast av fotpatrullerande poliser. Närvaro av ordningsvakter och polisvolontärer ledde till något lägre grad av trygghet än polisen närvaro, men ökade fortfarande tryggheten i jämförelse med ingen närvaro av uniformerade personer. Man blev ungefär lika trygg vid patrullering av ordningsvakter och polisvolontärer och man blev tryggare av all slags fotpatrullering (dvs. av polismän, ordningsvakter eller polisvolontärer) i jämförelse med polisbil. Huvudresultaten var liknande för män och kvinnor och personer i olika åldrar med några skillnader. I redan trygga områden ökade männens otrygghet vid närvaro av ordningsvakter jämfört med ingen uniformerad närvaro, medan ordningsvakterna inte påverkade kvinnornas trygghet. I relativt otrygga situationer ökade både fordons- och fotpatruller tryggheten hos männen, medan kvinnorna blev tryggare av fotpatruller.¹⁰

Det finns enligt utredningens mening stöd för att ordningsvakter kan bidra till att främja tryggheten genom sin närvaro på platser där allmänheten vistas.

4.5 Något om brottsförebyggande arbete

Regeringen har utarbetat ett nationellt brottsförebyggande program som syftar till att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i hela samhället, *Tillsammans mot brott* (regeringens skrivelse 2016/17:126). Programmet riktar sig till en bred målgrupp såsom myndigheter, regioner, kommuner, näringslivet och det civila samhällets organisationer. Vidare har regeringen i november 2019 gett en utredare i uppdrag att utreda och lämna för-

¹⁰ Se rapporten *Tryggare kan ingen vara* s. 10 f.

slag på hur kommunerna kan få ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete.¹¹

Många kommuner är intresserade av att använda ordningsvakter i det trygghetsskapande arbetet och utvecklingen av det lokala brottsförebyggande arbetet torde medföra att ordningsvakterna framgent kommer att spela en ännu viktigare roll i lokalsamhället än tidigare.

Brottsförebyggande åtgärder genomförs i första hand för att förhindra att brott begås, men sådana åtgärder kan även bidra till att skapa trygghet. Trygghetsskapande arbete och brottsförebyggande arbete sammanfaller emellertid inte alltid, exempelvis kan en åtgärd som har brottsförebyggande effekt samtidigt öka otryggheten då det ökar medvetenheten om det aktuella brottet. Det är inte heller givet att människors trygghetsupplevelse går hand i hand med den faktiska risken för brott. Det förekommer att situationer och platser upplevs som otrygga trots att risken för brott är låg. I det brottsförebyggande arbetet, inte minst i samverkan mellan flera aktörer, är det därför viktigt att tydliggöra hur trygghetsbegreppet används och vilka åtgärder som ska betraktas som brottsförebyggande respektive trygghetsskapande, dvs. vilket mål och syfte som åtgärderna har.¹²

En lämplig utgångspunkt för brottsförebyggande arbete är målsättningen att försvåra möjligheten att begå brott. Enligt den s.k. rutinaktivitetsteorin förutsätter brottslighet ett samspel mellan i huvudsak tre faktorer: 1) en motiverad gärningsperson, 2) ett lämpligt objekt eller offer, samt 3) avsaknad av avskräckande faktorer (i teorin kallade kapabla väktare). I det brottsförebyggande arbetet kan dessa omständigheter vändas till förebyggande åtgärder: minska motivationen hos en person att begå brott (social brottsprevention), begränsa tillgängligheten till eller stärka skyddet av brottsobjekt eller brottsoffer samt stärka den formella och informella kontrollen, t.ex. öka upptäcktsrisken (s.k. situationell brottsprevention).

Kärnan i den situationella preventionen är att fokus inte ligger på individens motivation att begå brott, såsom är fallet vid *social brottsprevention*, utan på objektet, offret, platsen eller förutsättningarna i övrigt kring brottstillfället. Vid situationell brottsprevention riktas insatser mot tillfället, platsen eller sammanhanget där brottet begås, liksom mot brottsobjektet eller brottsoffret. Det kan handla om att genom kontroll eller övervakning på en plats eller vid ett objekt öka

¹¹ Dir. 2019:94.

¹² Se regeringens skrivelse 2016/17:126 *Tillsammans mot brott* s. 15.

riskan för upptäckt eller att minska brottsobjektets tillgänglighet genom t.ex. lås och larm.¹³

Risken för att bli upptäckt kan ha mer avskräckande effekt än den eventuella påföljden. En viktig förebyggande åtgärd är därför att öka kontrollen vid det möjliga brottstillfället. Avgörande är då att kontrollen sker öppet, dvs. att en potentiell gärningsperson är medveten om upptäcktsrisken, annars riskerar den avhållande effekten att gå förlorad. Kontrollen kan vara av informell karaktär, t.ex. föräldrar och lärare eller människor i grannskapet. Den kan också vara av formell karaktär i form av polismän, ordningsvakter eller andra som har till uppgift att ingripa i samband med olika former av olämpligt eller brottsligt beteende. Ordningsvakter i offentliga miljöer har blivit allt vanligare, inte bara i köpcentrum och liknande utan även för patrullering utomhus i citykärnor eller i krogtäta kvarter. Uppdragsgivare är i dessa fall ofta kommuner.

Ordningsvakter har alltså en viktig roll i det brottsförebyggande arbetet. De kan medverka till att brott förebyggs och motverkas på flera sätt, t.ex. genom att ingripa i ett tidigt skede vid ordningsstörningar eller genom att rapportera händelser och iakttagelser till Polismyndigheten. Ordningsvakter kan också, genom sin närvaro på platser där allmänheten vistas bidra till att upptäcktsrisken för brott ökar och således utföra brottsförebyggande insatser.¹⁴

4.6 Utredningens överväganden

4.6.1 För vilka ändamål ska ordningsvakter kunna användas?

Förslag: Ordningsvakter får användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet.

Polisens uppdrag

I 1 § PolisL anges att polisens arbete ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Begreppet ”upprätthålla allmän ordning och säkerhet” är inte klart definierat även om det används både i

¹³ Se Regeringens skrivelse 2016/17:126 *Tillsammans mot brott* s. 13.

¹⁴ Se även här regeringens skrivelse *Tillsammans mot brott*, s. 39 ff.

polislagen och i flera andra författningar. Begreppet anses dock innebära att polisen har skyldighet och befogenhet att söka förebygga, förhindra och vidta åtgärder mot överträdelse som faller under allmänt åtal. Dessutom har polisen en skyldighet att säkerställa att medborgarna lever ett tryggt och friktionsfritt liv. Några exempel på detta är att en polisman har rätt att omhänderta den som stör den allmänna ordningen eller att dirigera trafiken på gator och allmänna vägar.¹⁵ Detta kommer också till konkret uttryck genom att det i 2 § 4 PolisL stadgas att till Polismyndighetens uppgift hör att lämna allmänheten skydd, upplysning och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen. Med att upprätthålla den allmänna ordningen inbegrips således hela den egentliga polisverksamheten.¹⁶ Detta innebär att Polismyndighetens arbete rymmer både brottsbekämpande, brottsförebyggande och trygghetsfrämjande uppgifter.

Polismyndighetens verksamhetsmål

När Polismyndigheten bestämt sina målsättningar för de kommande åren är en stark lokal närvaro en central del i det brottsbekämpande och trygghetsfrämjande arbetet.¹⁷ Polismyndighetens arbete för att stärka den lokala närvaron är en viktig del i en mer framgångsrik brottsbekämpning och uppkläring och för att öka tryggheten i lokalsamhället. Under perioden 2020–2024 ska Polismyndigheten därför genomföra aktiviteter för att öka den polisiära närvaron i hela landet. Lokalpolisområdenas resurser ska stärkas under perioden.

Vid verksamhetsanalys av sin kärnverksamhet har Polismyndigheten kommit fram till att polismän som kan tjänstgöra i yttre tjänst kommer att vara den mest knappa resursen under de kommande åren.¹⁸ För att motverka detta anges att Polismyndigheten behöver identifiera aktiviteter som främjar frigörande av polisiär kompetens och resurs och kraftsamla för ett genomförande av dessa. En av de åtgärder som anges som exempel är att hushålla med polismän för de tjänster där polisiär kompetens är oundgänglig. Polismyndigheten har i sitt arbete med att analysera sin verksamhet pekat ut ordnings-

¹⁵ Berggren, Nils-Olof och Munck, Johan, *Polislagen* (1 april 2019, Version 13, JUNO) kommentaren till 1 § underrubriken Upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

¹⁶ Se även här Berggren, Nils-Olof och Munck, Johan, *Polislagen* (1 april 2019, Version 13, JUNO), kommentaren till 1 § under rubriken Upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

¹⁷ Se Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024, s. 18.

¹⁸ Se Polismyndighetens rapport från den 9 maj 2019 med dnr A240.625/2019 s. 10–11.

vakter som en viktig resurs för att komplettera och avlasta polismän i myndighetens ordningsupprätthållande och trygghetsskapande arbete. Polismyndigheten anger att det växande antalet ordningsvakter i samhället är ett faktum som myndigheten har att förhålla sig till. Ordningstvakterna antas möta en efterfrågan på en högre lokal fysisk ordningsupprätthållande närvaro som Polismyndigheten i det korta perspektivet kommer att ha svårt att ensamt möta. Polismyndigheten bör därför vidta åtgärder för att säkerställa att ordningstvakterna på ett så bra sätt som möjligt kompletterar polisens ordningsupprätthållande och trygghetsskapande arbete.

Ordningstvakter får medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet

En ordningstvaktens grundläggande uppgift är enligt gällande regler att medverka till att upprätthålla allmän ordning. Ordningstvakters befogenheter och utbildning liksom provningen inför förordnande är anpassade för att ordningstvaktens ska kunna utföra den uppgiften. Inom ramen för utredningens arbete har det inte framkommit något som talar för att det finns skäl för att ändra den utgångspunkten. Det finns alltså inte någon anledning att i grunden förändra ordningstvaktens uppdrag.

Vad som i stället har kommit fram är att behovet av att kunna använda ordningstvakter har ökat och att det behovet inte kan mötas inom ramen för den nu gällande regleringen.

Enligt utredningens uppfattning kan en väl fungerande ordningstvaktsskår i ökad utsträckning komplettera Polismyndigheten. Det finns därför skäl att ändra regleringen i syfte att skapa förutsättningar för en flexibel och ökad användning av ordningstvakter för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Ordningstvakter tjänstgör ofta vid exempelvis en myndighet, i en domstol eller vid en galleria där det finns önskemål och förväntningar om närvaro av uniformerad personal men där det inte är rimligt eller motiverat med kontinuerlig polisiär närvaro. Inte minst i sådana situationer kan det vara motiverat med en ökad användning av ordningstvakter. En ordningstvakt bör emellertid inte användas för ett uppdrag som kräver mer kompetens än vad ordningstvakter förutsätts besitta. Polismän har lång utbildning, gedigen kompetens och dessutom stöd från myndigheten när de ska utföra sina arbetsupp-

gifter. Polismän har således bättre resurser för att möta och hantera besvärliga situationer än vad en ordningsvakt har. Ordningsvakter har väsentligt kortare utbildning och de arbetar ofta ensamma eller i små grupper. De saknar dessutom det stöd som följer med att vara del i Polismyndigheten. Detta gör att ordningsvakter enligt utredningens mening inte bör utföra sådana uppgifter som kräver polisiär kompetens och Polismyndighetens organisation.

Som tidigare nämnts har fokus i ökad utsträckning riktats mot brottsförebyggande och trygghetskapande åtgärder. Inom ramen för uppgiften att bidra till att upprätthålla allmän ordning ryms i stor utsträckning de brottsförebyggande insatser som utförs av ordningsvakter. Ordningsvakter bidrar i det brottsförebyggande arbetet, både genom att brott förhindras genom en ordningsvakts närvaro på platsen, men också genom att ordningsvakter observerar händelser och får information av allmänheten och att dessa uppgifter sedan kan vara Polismyndigheten till hjälp.

Många aktörer ser även ett ökat behov av trygghetsfrämjande insatser på platser som upplevs som stökiga eller otrygga. Polismyndigheten har också alltmer börjat se ordningsvakterna som en viktig resurs och ett komplement vid situationer då polisiär kompetens inte är nödvändig. Ordningsvakterna medverkar, genom sin närvaro, till att främja trygghet på platser som annars kan uppfattas som otrygga. Ordningsvakter kan även arbeta relationsskapande med de som bor i lokalsamhället och på så sätt främja tryggheten på dessa platser. Ordningsvakter kan till exempel ta kontakt med problemskapande individer och i förekommande fall guida dem vidare. Detta innebär även att ordningsvakter inte bara rycker ut när det blivit problem utan också skapar relationer till omkringliggande institutioner. Ordningsvakter kan alltså bidra till ökad trygghet i lokalsamhället. Enligt utredningens uppfattning bör bestämmelsen om ordningsvakternas ändamål utformas på ett sådant sätt att det trygghetsfrämjande arbetet som ordningsvakterna förväntas bedriva lyfts fram. Detta innebär inte att några väsentligt nya uppgifter tillförs ordningsvakterna men det tydliggör att den trygghetsfrämjande funktionen är en betydelsefull del av uppdraget.

I 1 § PolisL anges att polisens arbete ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Ordningsvakter bör kunna bistå Polismyndigheten med alla dessa uppgifter. Enligt utredningens mening

finns det därför skäl att utsträcka ordningsvakternas uppdrag till att omfatta hela begreppet allmän ordning och säkerhet, inte bara allmän ordning. Utredningen föreslår därför att det tas in en bestämmelse i lagen som anger att ordningsvakter får användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet.

4.6.2 När får ordningsvakt användas?

Förslag: Ordningsvakter får användas endast om det finns ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter eller om det följer av lag eller annan författning.

Den som vill anlita ordningsvakter kan med dagens reglering inte ansöka om det hos Polismyndigheten, utan det är den enskilda ordningsvakten som enligt 1 § ordningsvaktsförordningen ska ansöka om att bli förordnad för viss verksamhet, eller om det avser ett förordnande enligt 3 § LOV, för visst tjänstgöringsområde. Detta var ett väl fungerande tillvägagångssätt så länge de flesta ordningsvakter arbetade enskilt och hade sitt uppdrag vid en tillställning, som krogvakt eller inom ett mindre område.

Numera är ungefär hälften av alla ordningsvakter anställda av bevakningsföretag.¹⁹

Dessa företag är verksamma över stora delar av landet och det är dessutom vanligt att ordningsvakter byter anställning mellan olika bevakningsföretag. Den som ansöker om att bli förordnad som ordningsvakt vet därför sällan exakt var han eller hon kommer att tjänstgöra. Detta gör att bestämmelsen inte tillämpas på det sätt som avses i lagen vilket i sin tur får till följd att ett förordnande inte säger något om huruvida ordningsvakter faktiskt används på ett visst ställe. Exempelvis kan en ordningsvakt få ett förordnande enligt 2 § LOV som gäller inom ett visst län. Ordningsvakten ifråga kan då tjänstgöra för alla ändamål som räknas upp i 2 § inom det aktuella länet. Det finns således ingen möjlighet att genom förordnandet veta var eller om denna ordningsvakt tjänstgör. För ändamål och verksamheter enligt 2 § får ordningsvakter användas fritt, dvs. utan att användningen

¹⁹ Enligt uppgift från Säkerhetsföretagen 2020.

föregås av något prövningsförfarande eller liknande. Polismyndigheten har således inte kunskap om och i vilken utsträckning ordningsvakter används för verksamheter som omfattas av 2 §, annat än genom att den enskilda ordningsvakten i förekommande fall ska anmäla sin tjänstgöring. Polismyndigheten saknar alltså nödvändig överblick över användningen av ordningsvakter och kan därför inte leda och kontrollera verksamheten på ett ändamålsenligt sätt.

Den som vill använda ordningsvakter för verksamheter som inte träffas av regleringen i 2 § LOV saknar möjlighet att ansöka om det och vid eventuellt avslag få beslutet prövat i domstol. Ofta torde en enskild verksamhetsutövare ha intresse av att kunna anlita en ordningsvakt för verksamheten. Det är en brist i det nuvarande systemet att den som önskar anlita en ordningsvakt saknar möjlighet till domstolsprövning av frågor om användningen av ordningsvakter. En sådan ordning leder också till att det saknas förutsättningar för att skapa domstolspraxis för tillämpningen av regleringen. Den som vill använda en ordningsvakt är ju inte part i ett ärende om ordningsvaktens förordnande och det kan leda till att de argument som användaren vill framföra inte kommer fram i processen.

Den nuvarande ordningen innebär således svårigheter såväl för den enskilde ordningsvakten och för den som vill kunna använda sig av ordningsvakter som för Polismyndigheten. Det finns därför goda skäl att förändra regleringen.

Som framgår nedan föreslår utredningen därför att dagens system ska ändras på så sätt att den enskilde ordningsvaktens förordnande ska särskiljas från regleringen om i vilka områden och för vilka ändamål ordningsvakter kan förordas. Förslaget innebär att den som vill anlita ordningsvakter måste ha tillstånd till det och att ett beslut om tillstånd kan förenas med villkor. Det leder enligt utredningens bedömning till ett system som bättre kan anpassas till förändrade förhållanden när det gäller behovet av ordningsvakter.

En ordning som bygger på tillståndsprövning ökar visserligen Polismyndighetens administrativa. Utredningen anser ändå att detta vägs upp av att en tillståndsprövning förbättrar Polismyndighetens möjligheter till ledning och kontroll på ett avgörande sätt. Genom tillståndsprövningen skapas bättre förutsättningar för Polismyndigheten att överblicka på vilka platser och i vilka verksamheter som ordningsvakter anlitas. Rätten att förena ett tillstånd med villkor ger vidare ett verktyg för Polismyndigheten att ställa krav på den som

anlitar ordningsvakter och att på andra sätt styra användningen så att den sker på ett ändamålsenligt sätt. Det har inte minst betydelse i de fall en uppdragsgivare anlitar ett flertal ordningsvakter som tjänstgör inom ett större område. I dessa fall bör Polismyndigheten kunna påverka inriktningen på uppdragets utförande eftersom behovet av samordning och informationsutbyte vid sådan användning är större än då enstaka ordningsvakter anlitas. Tillståndsplikten lägger därmed grunden för att ordningsvakter på ett bättre sätt än ska kunna medverka till att upprätthålla den allmänna ordningen.

Undantag från tillståndsplikten bör göras för det fall rätt att använda ordningsvakt följer av lag eller annan författning. Ordningsvakt får således användas enligt lagen (2021:77) om säkerhetskontroll på frivårdskontor, lagen (2018:1974) om säkerhetskontroll vid Sametingets offentliga sammanträden, lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting samt i lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol.

Av 5 kap. 8 § RB följer att vid sammanträden i domstol ska rättens ordförande upprätthålla ordningen och besluta de ordningsregler som behövs. I 15 § samma kapitel anges dock att om rättens ordförande vid ett sammanträde är förhindrad att upprätthålla ordningen på grund av rättssalens utformning eller för att en sidosal används, får en polisman eller ordningsvakt ges i uppdrag att utföra den uppgiften. I dessa fall krävs inget tillstånd utan här får lagstiftaren antas redan ha gjort avvägningen att ordningsvakter kan användas för den aktuella uppgiften.

Det är viktigt att notera att ordningsvakter i de i lag utpekade fallen endast får användas för de ändamål som lagen anger. Enligt utredningens mening ska det således inte krävas tillstånd för en domstol som använder ordningsvakt vid säkerhetskontrollen eller enligt 5 kap. 15 § RB men däremot om samma ordningsvakt används för andra ordningshållande uppgifter i domstolen.

Enligt utredningens mening finns det mycket som talar för en fortsatt utveckling där rätt att använda ordningsvakt kommer att följa av lag eller annan författning.

Utredningen föreslår således att ordningsvakter ska få användas endast om det finns ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter eller om det följer av lag eller annan författning eller om det rör sig om en situation som omfattas av undantag från krav på tillstånd, se avsnitt 4.6.4 nedan.

4.6.3 Förutsättningar för att få använda ordningsvakter

Förslag: Tillstånd att använda ordningsvakter får meddelas om det finns ett behov av sådan användning och det är ändamålsenligt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser.

Vid bedömningen av om det är ändamålsenligt att använda ordningsvakter ska det särskilt beaktas

1. vilken art och omfattning uppdraget ska ha,
2. var uppdraget ska utföras, och
3. vilka möjligheter till ledning och kontroll Polismyndigheten kommer att ha över ordningsvakternas arbete.

Dagens ordning innebär rättsligt skilda förutsättningar för ordningshållning av ordningsvakter för sådana ändamål som uppräknas i 2 § LOV å ena sidan och vissa sådana platser som ordningsvakterna tjänstgör på med stöd av 3 § LOV å andra sidan. Den nuvarande regleringen består alltså av en katalog över ändamål i 2 § där ordningsvakter som huvudregel får användas och en generell undantagsregel i 3 § som i praktiken avser ett geografiskt bestämt område.

Det kan emellertid konstateras att förordnanden enligt 3 § LOV numera ges i mycket större utsträckning än vad som var tanken vid lagens tillkomst. Sådana förordnanden ges närmast regelmässigt vid vissa platser dit allmänheten har tillträde, till exempel i gallerior, vid akutmottagningar, vid myndighetskontor och i anläggningar för allmänna transportmedel. Det förekommer även att större geografiska områden inom vissa tätorter omfattas av förordnanden enligt 3 §.

Den ökade efterfrågan på och därmed användningen av ordningsvakter har gjort kraven i lagen svåra att efterleva. Dagens behov av att använda sig av ordningsvakter sträcker sig ofta längre än vad som omfattas av huvudregeln i 2 § LOV och tillståndsprövningen rör allt oftare undantagsbestämmelsen i 3 § LOV.

För att bestämmelserna om användningen av ordningsvakter ska kunna tillämpas på ett enklare och mer ändamålsenligt sätt föreslår utredningen att den nuvarande uppdelningen i en huvudregel och en undantagsregel tas bort. Regleringen bör i stället utformas mot bak-

grund av att behovet av att förordna ordningsvakter för att tillgodose trygghet och allmän ordning och säkerhet har ökat på senare år. Det kan vara svårt att förutse och i lag avgränsa var en ordningsvakt kan användas. Bestämmelsen som styr var ordningsvakter kan användas bör därför utformas på ett sådant sätt att tillämpningen kan anpassas om det i framtiden tillkommer ytterligare platser och situationer där ordningsvakter kan fylla en funktion.

Ansökan om tillstånd att använda ordningsvakt

Utredningen föreslår att den som vill använda ordningsvakter ska ansöka om tillstånd till det hos Polismyndigheten. En ansökan ska innehålla uppgifter om och en beskrivning av verksamheten, platsen eller området som tillståndet ska omfatta. Dessutom bör skälen för ansökan och omständigheter i övrigt som är av betydelse för prövningen av ärendet anges. Närmare anvisningar om hur ansökan ska utformas bör framgå av ordningsvaktsförordningen och Polismyndighetens föreskrifter.

Det bör inte finnas någon formell begränsning av vem som får ansöka om tillstånd att använda ordningsvakter. Såväl enskilda fysiska personer som juridiska personer ska således kunna ansöka om tillstånd. Polismyndigheten bör inom ramen för tillståndsprövningen ta ställning till om den som söker har ett legitimt och berättigat intresse av att använda ordningsvakter. Detta blir en del av den materiella prövningen och innebär att om sökanden inte kan motivera sin ansökan kommer ansökan inte att avvisas utan avslås. För att tillstånd ska beviljas måste användningen av ordningsvakter kunna kopplas till ordningsvakternas grunduppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet.

Finns det behov av att använda ordningsvakter?

Avgörande för bedömningen av om tillstånd ska ges till användning av ordningsvakter bör först och främst vara om det finns ett behov av att ordningsvakter medverkar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet i den verksamhet, på den plats eller inom det område som ansökan avser.

För vissa typer av verksamheter och platser finns det ofta ett tydligt behov av ordningshållning. Det rör sig om verksamheter som typiskt sett är sådana där ordningsproblem uppstår och där det framstår som naturligt att ordningen kan upprätthållas av ordningsvakter. Det är t.ex. sådana platser och verksamheter som nämns i 2 § LOV, dvs. allmänna sammankomster som konserter och vissa möten, idrotts-evenemang och i butiker.

Andra exempel på sådana platser är gallerior, sjukhus och myndighetslokaler. Det kan också röra sig om vissa områden där otryggheten och risken för att utsättas för brott är stor, exempelvis vissa torg och stadsdelar. I dessa fall framträder också behovet av trygghetsfrämjande åtgärder tydligare.

Begreppet allmän ordning och säkerhet används i polislagen. I begreppet har ansetts ligga att objektet för Polismyndighetens verksamhet måste beröra allmänheten. Med detta avses vem som helst eller en obestämd krets av enskilda objekt. Att ta tillvara renodlade privaträttsliga intressen eller på annat sätt ingripa i enskildas privata mellanhavanden faller däremot inte på polisen, som måste iakttä grundlagens krav på opartiskhet.

Eftersom ordningsvakter ska användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet ska de som huvudregel användas på platser dit allmänheten har tillträde. Normalt är det på sådana platser som det finns behov av ordningshållning. Som huvudregel kan det därför inte anses finnas behov av att enskilda anlitar ordningsvakter på t.ex. tillställningar av renodlat privat karaktär. Undantag kan naturligtvis finnas, exempelvis för det fall att mycket stora privata tillställningar som närmast har karaktär av offentliga tillställningar anordnas.

Det finns också andra exempel på platser där ordningsvakter bör kunna användas även om allmänheten inte har tillträde dit. Det kan vara på ambassader och på vissa platser på sjukhus. Det kan också röra sig om platser som allmänheten normalt sett har tillträde till men som är stängda vid tillfället då en ordningsvakt behöver användas, som stängda stationshus.

Avgörande för bedömningen av om det finns behov av att använda ordningsvakt ska vara att det finns fog att tro att den allmänna ordningen, säkerheten och tryggheten på den aktuella platsen kommer att förbättras för det fall ordningsvakter arbetar där. Det är den som ansöker om tillstånd att använda ordningsvakt som ska kunna

visa att behovet finns. Kravet får emellertid inte ställas alltför högt. Det bör inte krävas att man kan påvisa några konkreta ordningsstörningar i den aktuella verksamheten eller på den plats som ansökan avser. Styrande bör i många fall vara om man generellt har grund för påståendet att det kan finnas behov av ordningsvakter. Det kan till exempel vara så att genomförda undersökningar visar att en plats upplevs som otrygg.

Är det ändamålsenligt att använda ordningsvakter?

Vilken art och omfattningen har uppdraget?

Det räcker inte att det finns ett behov av ordningsvakter i en verksamhet, på en plats eller inom ett område för att tillstånd till användning av ordningsvakt ska beviljas. Det krävs också att den som ansöker om tillstånd ska visa att det är ändamålsenligt att ordningsvakter används. Polismyndigheten måste kunna utläsa vad ansökan avser för slags användning och utifrån detta göra en bedömning av ändamålsenlighet och behov. Polismyndigheten bör också ställa sig frågan huruvida det krävs en ordningsvakt för det aktuella uppdraget eller om det skulle kunna räcka med annan personal, t.ex. väktare. På samma sätt ingår det i prövningen att bedöma om ordningsvakter har den kompetens och övriga förutsättningar som krävs för att utföra uppdraget eller om det krävs att det utförs av Polismyndigheten. För den enskilde ordningsvaktens säkerhet är det av vikt att uppdraget inte är av sådan art att det är alltför riskfyllt eller utsätter den enskilde ordningsvakten för alltför svåra utmaningar.

Det spelar även roll hur ordningsvakterna är tänkta att användas. Det kan vara så att det finns ett behov av att använda ordningsvakter men att sökanden vill använda dem på ett sätt som framstår som olämpligt.

Prövningens omfattning bör även kunna variera beroende på om det rör sig om en ansökan från en person som tidigare anlitat ordningsvakter eller om det rör sig om en ny aktör. Även andra omständigheter kan vara av betydelse för bedömningen om användningen av ordningsvakter ska anses ändamålsenlig.

Var ska uppdraget utföras?

Även platsen, området eller verksamheten ansökan avser spelar roll vid bedömningen av huruvida det är ändamålsenligt att ordningsvakter används. Det kan vara fråga om mer eller mindre lämpliga områden. Det kan vara så att Polismyndigheten anser att ordningssituationen inte skulle förbättras av att ordningsvakter verkar på en viss plats. Det kan också vara så att Polismyndigheten redan har verksamhet på det avsedda stället som skulle störas av att ordningsvakter arbetade där. Det skulle även kunna vara så att användningen av ordningsvakter på ett visst område påverkar annans rätt eller kommer i konflikt med andra intressen på ett sådant sätt att användningen är olämplig.

Det finns också andra skäl som kan göra att platser och verksamheter passar mer eller mindre väl i den aktuella situationen, exempelvis att det rör sig om ett område av sådan karaktär att ordningsvakten saknar möjlighet att verka i området utan att utsätta sig för alltför stora risker.

Vilka möjligheter till ledning och kontroll kommer Polismyndigheten ha över ordningsvakternas arbete?

Vid bedömningen av om tillstånd ska beviljas ska Polismyndighetens möjligheter att leda och kontrollera ordningsvakternas arbete vara av särskild betydelse. Polismyndigheten bör ha kännedom om var ordningsvakterna tjänstgör och när detta sker. Det bör också finnas möjligheter för såväl Polismyndigheten som polismannen i yttre tjänst att ha fungerande kanaler för kommunikation med de ordningsvakter som tjänstgör. Vilka krav som ska ställas på vilken ledning och kontroll som bör utövas beror i stor utsträckning på vilken typ av tillstånd till användning som beslutet avser. Det råder således även i detta avseende olika förutsättningar för att bevilja tillstånd beroende på vilken typ av verksamhet det är fråga om, dvs. om det är fråga om ett större eller ett mindre område eller om ansökan avser enstaka eller ett större antal ordningsvakter. Om många ordningsvakter redan tjänstgör inom samma område kan det vara grund för att avslå ansökningar om ytterligare tillstånd till användning av ordningsvakter i det området.

Ett tillstånd som omfattar ett större område med ett stort antal ordningsvakter ställer högre krav på hur Polismyndigheten ska leda

och kontrollera verksamheten. På vilket sätt Polismyndigheten ska utöva denna ledning och kontroll varierar alltså beroende på vilken slags uppdrag ordningsvakterna har. För uppdrag som innebär att en eller ett par ordningsvakter arbetar på en pub eller vid ett myndighetskontor krävs kanske mindre i detta hänseende än för ordningsvakter som arbetar trygghetsfrämjande i stadskärnor och på torg. I sådana fall kan det vidare krävas att ordningsvakterna är organiserade på ett visst sätt och att Polismyndigheten på ett mer aktivt sätt kan styra över hur ordningsvakterna ska arbeta.

Att Polismyndigheten ska ha ledning och kontroll över ordningsvakternas arbete innebär inte nödvändigtvis att denna utövas genom polisiär närvaro där ordningsvakterna verkar utan det kan ske genom att Polismyndigheten och ordningsvakter samverkar och planerar det arbete som ordningsvakterna ska utföra (kapitel 5).

Saknas förutsättningar för att bedriva verksamheten på ett sådant sätt att Polismyndigheten på ett tillfredställande sätt kan utöva ledning och kontroll bör användningen av ordningsvakter inte bedömas som ändamålsenlig.

Utredningen föreslår således att tillstånd att använda ordningsvakter får meddelas om det finns ett behov av sådan användning och det är ändamålsenligt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser. Vid bedömningen av om det är ändamålsenligt att använda ordningsvakter ska det särskilt beaktas arten och omfattningen av uppdraget, vilken plats, område eller verksamhet som ansökan avser, samt Polismyndighetens möjligheter till ledning och kontroll över ordningsvakternas arbete. En ansökan bör även kunna avslås om tillståndet skulle innebära att det ur Polismyndighetens synvinkel kommer att resultera i att för många ordningsvakter verkar inom ett och samma område eller om en sökande har beskrivit användningen på ett sådant sätt att alltför få ordningsvakter för det specifika uppdraget skulle innebära att användning är olämplig.

4.6.4 Undantag från krav på tillstånd

Förslag: Tillstånd krävs inte för användning av ordningsvakter vid

1. allmänna sammankomster som avses i 2 kap. 1 § ordningslagen (1993:1617),
2. offentliga tillställningar som avses i 2 kap. 3 § ordningslagen, eller
3. lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. 2 § alkohollagen (2010:1622),
om villkor om sådan användning redan föreskrivits med anledning av ett beslut som har meddelats enligt angivna lagar.

Tillstånd krävs inte heller för Polismyndighetens användning av ordningsvakter i myndighetens egen verksamhet.

Användning av ordningsvakter vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Ordningslagen (OL) innehåller bestämmelser om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Med ”allmän sammankomst” avses i OL huvudsakligen sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet, föreläsningar och föredrag som hålls för undervisning eller för att meddela allmän eller medborgerlig bildning, sammankomster som hålls för religionsutövning, teaterföreställningar, biografföreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk, samt andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas (2 kap. 1 § första stycket OL). För att en sammankomst ska anses som allmän krävs att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den eller att sammankomsten med hänsyn till de villkor som gäller för tillträde till den bör anses jämställd med en sådan sammankomst (2 kap. 1 § andra stycket OL). Med ”offentlig tillställning” avses tävlingar och uppvisningar i sport, idrott och flygning, danstillställningar, tivolinöjen och festtåg, marknader och mässor, samt andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster eller cirkus-

föreställningar. I likhet med vad som gäller för allmänna sammankomster krävs att tillställningen anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den för att den ska anses som offentlig.

Om allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar anordnas på offentliga platser krävs tillstånd (se 2 kap. 4 § OL). I annat fall ska tillställningen eller sammankomsten anmälas. Tillstånd beviljas av Polismyndigheten.

Av 2 kap. 16 § OL framgår att Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Polismyndighetens befogenhet att föreskriva villkor för ordning och säkerhet vid en sammankomst eller en tillställning är inte begränsad till sådana evenemang som kräver tillstånd. Även i de fall då det bara behövs en anmälan till Polismyndigheten kan villkor meddelas. Villkoren ska i förekommande fall tas in i tillståndsbeslutet. Som en generell förutsättning för att en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning ska få äga rum gäller att anordnaren ska kunna klara av att upprätthålla ordningen och säkerheten (jfr prop. 1979/80:17 s. 24).

Polismyndigheten kan som villkor för tillstånd till konserter och offentliga tillställningar inom vissa gränser föreskriva att ordningsvakter ska anlitas.

Det framstår, enligt utredningens mening, som orimligt att en arrangör som beviljats tillstånd att anordna en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning där villkor ställts att ordningsvakter ska användas därutöver ska ansöka om tillstånd att använda ordningsvakter enligt lagen om ordningsvakter. Detta eftersom den behovs- och lämplighetsprövning som ska ske enligt lagen om ordningsvakter då redan har skett i samband med beslutet enligt ordningslagen.

Utredningen föreslår således att om en arrangör fått ett tillstånd enligt ordningslagen att anordna en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning som innehåller villkor att anlita ordningsvakter ska det inte krävas att arrangören ansöker om tillstånd att anlita ordningsvakter enligt lagen om ordningsvakter.

Användning av ordningsvakter vid lokaler med serveringstillstånd

För att en verksamhet ska få servera alkoholdrycker krävs som huvudregel tillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget (serveringstillstånd), se 8 kap. 1 § alkohollagen (2010:1622). För stadigvarande serveringstillstånd eller tillfälligt serveringstillstånd för servering till allmänheten under arrangemang av inte obetydlig omfattning krävs att Polismyndighetens yttrande har inhämtats (8 kap. 11 § alkohollagen).

Ett beslut om serveringstillstånd kan förenas med villkor och det är inte ovanligt att ett serveringstillstånd förenas med villkor om att ett visst antal ordningsvakter ska tjänstgöra på serveringsstället under vissa tider. Endast den som är anställd av tillståndshavaren eller inhyrd av bemanningsföretag får anlitas för uppgifter som är av betydelse för ordning och nykterhet, med undantag för förordnade ordningsvakter.

Enligt den nuvarande 2 § LOV får ordningsvakter förordnas att tjänstgöra vid bland annat lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. 2 § alkohollagen. Vid tillämpningen av denna paragraf har ordningsvakter fått förordnanden enligt 2 § LOV som avsett samtliga lokaler och arrangemang som omfattas av paragrafen. Det har alltså inte krävts något särskilt förfarande för varje enskilt serveringsställe för att ha möjlighet att hyra in ordningsvakter för att hjälpa till att upprätthålla ordning och nykterhet.

År 2020 fanns det 15 921 stadigvarande serveringstillstånd i Sverige och under perioden 2014–2019 har det årligen beviljats cirka 2 400–2 600 tillfälliga serveringstillstånd för servering till allmänheten.²⁰ Det är inte samtliga av dessa som omfattas av krav på ordningsvakter eller önskar anlita ordningsvakter, men uppskattningsvis skulle ett tillståndskrav för att anlita ordningsvakter kunna leda till tusentals ansökningsärenden från serveringstillståndshavare.

Om lokaler med serveringstillstånd skulle komma att omfattas av krav på tillstånd för att kunna anlita ordningsvakter skulle detta enligt utredningens mening leda till en kostnad och administrativ börda för både Polismyndigheten och serveringstillståndshavarna som inte framstår som motiverad.

²⁰ Uppgift från Folkhälsomyndighetens statistikdatabas Indikatorlabbet 2021.

Till exempel skulle en serveringstillståndsinnehavare som efter granskning hos kommunen har beviljats serveringstillstånd med villkor om att ordningsvakter ska användas, därefter behöva ansöka om och beviljas tillstånd från Polismyndigheten för att ha ordningsvakter innan de kan bedriva verksamheten. Ibland kan det röra sig om tillstånd för särskilda arrangemang där ansökan i så fall måste inkomma i god tid för att möjliggöra handläggningstid hos två olika myndigheter. Oftast har yttrande från Polismyndigheten inhämtats redan under handläggningen av serveringstillståndet hos kommunen.

Enligt utredningens mening är det en rimlig utgångspunkt att en serveringstillståndsinnehavare, som fått ett beslut om serveringstillstånd av kommunen som förenats med villkor om att ordningsvakter ska användas inte dessutom ska behöva ansöka hos Polismyndigheten om tillstånd att använda ordningsvakter enligt lagen om ordningsvakter. Serveringstillståndsinnehavaren har ju i dessa fall redan prövats avseende kunskap, vandel och lämplighet och verksamheten står under tillsyn av kommunen. Polismyndigheten har därutöver redan yttrat sig över kommunens beslut.

Utredningen föreslår därför att lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. 2 § alkohollagen undantas från kravet på tillstånd för ordningsvakter om villkor om sådan användning redan följer av ett beslut som har meddelats enligt alkohollagen.

Polismyndighetens användning av ordningsvakter i myndighetens egen verksamhet

Polismyndigheten har det grundläggande uppdraget för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Ordningsvakternas uppgift är att medverka till polisens arbete med detta och komplettera polisens arbete. Polismyndigheten är även beslutsmyndighet vad gäller tillstånd för att använda ordningsvakt. Enligt utredningens mening framstår det mot denna bakgrund naturligt att Polismyndigheten inte ska behöva ansöka till den egna myndigheten om tillstånd att använda ordningsvakter. Enligt utredningens mening bör således inte något tillstånd krävas vid Polismyndighetens användning av ordningsvakter i den egna verksamheten.

4.6.5 Beslut om tillstånd

Förslag: Ett beslut om tillstånd ska avse en viss plats, ett visst område eller en viss verksamhet.

Beslutet får förenas med villkor. Om förutsättningarna för ett tillstånd ändras får nya villkor meddelas.

Ett beslut om tillstånd ska meddelas för viss tid.

Beslutets utformning

Ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter måste vara lätt att förstå och tillämpa, både för den som innehar tillståndet och för den enskilda ordningsvakten som ska arbeta inom det aktuella området eller i den aktuella verksamheten. Beslutet måste därför innehålla en tillfredställande beskrivning av vilken plats, vilket område eller vilken verksamhet tillståndet omfattar.

Hur detaljerat platsen, området eller verksamheten bör anges och i övrigt hur beslutet ska utformas får avgöras efter de särskilda förutsättningar som gäller i varje enskilt fall. I vissa fall kan en kortare beskrivning av verksamheten räcka. Så kan t.ex. vara fallet när det rör ett tillstånd för en restaurang att ha ordningsvakter som upprätthåller ordningen inne på och vid entrén till restaurangen. I andra fall kan det behövas mer detaljerade beskrivningar av vilka delar av en verksamhet som omfattas av beslutet i kombination med att området anges. Så kan t.ex. vara fallet när beslutet avser ett sjukhusområde. I vissa fall är det naturligt att beslutet enbart omfattar ett visst område, t.ex. när en kommun eller centrumförening anlitar ordningsvakter för att upprätthålla ordningen på vissa närmare angivna gator och torg där det varit stökigt och upplevts otryggt under helgnätter.

Utgångspunkten är att det område inom vilket ordningsvakterna ska utföra sitt uppdrag inte ska vara svårt att avgränsa. Tillståndet ska därför kunna avse en plats, ett område eller en verksamhet.

Ett beslut om nekat tillstånd bör kunna överklagas, se avsnitt 9.4 nedan.

Villkor

För att åstadkomma en mer ändamålsenlig användning av ordningsvakter bör Polismyndigheten vid beviljande av tillstånd kunna förena tillståndet med villkor. Inte minst kan detta vara av betydelse för Polismyndighetens möjlighet att utöva ledning och kontroll över ordningsvakternas verksamhet. Att kunna meddela sådana villkor innebär också en möjlighet för Polismyndigheten att ställa krav på tillståndsinnehavaren, bl.a. i syfte att åstadkomma en säker och trygg arbetsmiljö för ordningsvakterna och för att verksamheten inte ska få en olämplig inriktning.

Om villkor behövs, och i så fall vilken typ av villkor, varierar naturligtvis beroende på vilken verksamhet, plats eller område beslutet om tillstånd avser. Villkoren bör således kunna anpassas efter tillståndets karaktär och innehållet i villkoren kan variera. Det kan t.ex. handla om att ange högsta eller lägsta antalet ordningsvakter som får användas på platsen eller i området eller vilka tider ordningsvakter får tjänstgöra. Villkoren kan också ange att ordningsvakter vid ett särskilt uppdrag har rätt att transportera omhändertagna.²¹ Villkoren kan även reglera vilken utrustning för våldsanvändning som får bäras, vilken typ av kommunikationsutrustning som ska användas samt vilka typer av transportmedel som får brukas och hur dessa ska vara beskaffade, utrustade eller utmärkta vid vissa typer av uppdrag. Villkoren bör också kunna innebära att ensamarbete inte tillåts. De kan även avse samordning och informationsutbyte mellan tillståndshavaren och Polismyndigheten. Ett villkor kan också innehålla ett krav på underrättelse eller återrapportering från användaren till Polismyndigheten.

Om förutsättningarna för tillstånd förändras bör Polismyndigheten ha möjlighet att förändra villkoren eller lägga till nya villkor.

Tid

Ett tillstånd bör vara begränsat i tid. Enligt utredningens mening är en rimlig utgångspunkt att ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter får bestämmas till högst tre år. Beslutets giltighetstid bör dock kunna förlängas om förutsättningarna för det meddelade

²¹ Sedan måste ordningsvakterna dessutom få tillstånd att transportera i varje enskilt omhändertagande, se kapitel 8.

tillståndet i väsentliga delar är oförändrade eller om det annars finns särskilda skäl. Det kan röra sig om tillstånd att använda ordningsvakt på platser där behovet av fortsatt användning kan ses som naturligt, exempelvis i tunnelbanan. För att Polismyndigheten ska kunna göra en kontinuerlig uppföljning av behovet av tillstånd bör giltighetstiden endast kunna förlängas med högst två år i taget. En begäran om förlängning ska ha kommit in till Polismyndigheten före det att giltighetstiden löper ut för att kunna medföra en förlängning. En försenad ansökan om förlängning bör dock inte innebära att tillståndet inte kan ges på nytt om behovet av att använda ordningsvakter kvarstår. Närmare bestämmelser om förlängning av tillstånd bör framgå av Polismyndighetens föreskrifter.

4.6.6 Återkallelse av tillstånd

Förslag: Ett beslut om tillstånd får återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda, eller det annars finns särskilda skäl för återkallelse.

Som ovan anges innebär utredningens förslag att ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakt bara ska beviljas om det finns ett behov av sådan användning och det är ändamålsenligt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser. Ett beslut kan innehålla en rad olika villkor som ska följas för att användningen av ordningsvakter ska vara lämplig och ändamålsenlig. Ett annat viktigt skäl för att använda sig av villkor är att Polismyndighetens ledning och kontroll över användningen av ordningsvakter ska kunna fungera på avsett sätt.

Om förutsättningarna för tillstånd inte längre finns bör tillståndet kunna återkallas. Det kan vara så att omständigheterna som föranlett tillståndet inte längre är för handen, t.ex. när en verksamhet har upphört eller på ett väsentligt sätt ändrat karaktär. Att det på den aktuella platsen har skett en förbättring avseende förekomsten av ordningsstörningar bör dock inte innebära att ordningsvakter inte behövs framöver för att bibehålla ordningen inom det aktuella området. En sådan förändring behöver därför i sig inte leda till att ett tillstånd återkallas.

Det ska även vara möjligt att återkalla ett tillstånd om det finns särskilda skäl. Ett exempel på särskilda skäl för återkallelse kan vara att det visat sig att användaren brutit avseende de skyldigheter som ställts upp för användningen av ordningsvakter. Detta kan vara fallet om användningen har skett i strid med tillståndet eller att särskilda villkor för tillståndet inte följts eller om det har framkommit uppgifter om att den som använt ordningsvakter nyttjat dem på ett otillbörligt sätt. Exempel på otillbörligt nyttjande av ordningsvakterna kan vara att uppdragstagaren gett instruktioner i strid med ordningsvaktens uppgift att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten eller annars på ett sådant sätt att det strider mot dennes åligganden som ordningsvakt. Det kan också vara att ordningsvakten fått anvisning att diskriminera vissa personer eller att ordningsvakten uppmanats att inte anmäla ordningsstörningar till Polismyndigheten. Det kan också vara så att ett tillstånd att använda ordningsvakter inom ett större område tillämpats på ett olämpligt sätt.

Ett beslut om återkallelse av tillstånd bör kunna överklagas, se avsnitt 9.4 nedan.

5 Polismyndighetens ledning och kontroll av ordningsvakter

5.1 Uppdraget

Det förhållandet att ordningsvakter verkar under vitt skilda anställnings- och uppdragsförhållanden innebär särskilda utmaningar för såväl Polismyndigheten som den enskilda polismannen i yttre tjänst när det gäller att utöva ledning och kontroll över ordningsvakternas verksamhet. Å ena sidan ställer en ökad användning av ordningsvakter på allt fler platser högre krav på hur Polismyndigheten samarbetar med och utövar sitt förmanskap över ordningsvakterna. Å andra sidan har de tekniska och organisatoriska förutsättningarna för ledning och kontroll förbättrats sedan lagen om ordningsvakter tillkom. För att ordningsvakternas arbete ska kunna bedrivas på ett rättssäkert och effektivt sätt är det av vikt att arbetet sker under en ändamålsenlig ledning av Polismyndigheten och att ett fungerande samarbete finns mellan Polismyndigheten och ordningsvakterna. Regelverket måste således utformas med beaktande av dessa behov.

Utredningen har fått i uppgift att analysera på vilket sätt Polismyndigheten ska utöva ledning och kontroll över ordningsvakternas verksamhet samt att analysera hur ett effektivt och ändamålsenligt samarbete mellan Polismyndigheten och ordningsvakterna kan åstadkommas.

5.2 Bakgrund

I april 2021 fanns det enligt Polismyndigheten cirka 7 830 aktiva ordningsvakter.

Vissa ordningsvakter rör sig inom relativt stora områden i sitt uppdrag (3 § LOV), medan andra har mer begränsade uppgifter, t.ex. att

medverka till att upprätthålla allmän ordning på en pub eller en dans-tillställning (2 § LOV).

Ordningsvakter lyder under Polismyndigheten och är skyldiga att följa en order som en polisman meddelar i tjänsten. En ordningsvakt ska även hålla Polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör hans eller hennes verksamhet och som är sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom. Det ligger i sakens natur att det är en komplex uppgift för Polismyndigheten att leda och kontrollera ordningsvakternas verksamhet och att hitta fungerande former för samverkan och samordning med ordningsvakterna. Polismyndigheten har också i praktiken i många fall ett begränsat inflytande över hur och i vilken utsträckning ordningsvakter rent faktiskt medverkar till att upprätthålla den allmänna ordningen.

Vilken uppdragsgivare och vilken anställningsform en ordningsvakt har varierar. Vissa ordningsvakter är anställda direkt av den uppdragsgivare för vilken han eller hon utför ordningshållande uppgifter medan andra är anställda av bevakningsföretag. Vissa har heltidsanställning som ordningsvakt medan ordningsvaktsuppdraget för andra utgör en mer begränsad sidosysselsättning.

Oavsett vilken ordningshållande uppgift och vilken uppdragsgivare eller arbetsgivare ordningsvakten i det enskilda fallet har, utövar Polismyndigheten förmanskap över honom eller henne. Utgångspunkten är att det är Polismyndigheten som har huvudansvaret för att upprätthålla den allmänna ordningen. För att åstadkomma en effektiv och rättssäker ordningshållning är det därför viktigt att reglerna om ordningsvaktens arbete och tjänstgöringsområden utformas med beaktande av att ordningsvakternas verksamhet ska ske under ledning av Polismyndigheten. Frågan blir då hur Polismyndighetens kontroll och ledning över det arbete som utförs av ordningsvakter ska kunna ske på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

5.3 Gällande rätt

5.3.1 Lydnadsplikt

Av 6 § LOV framgår att en ordningsvakt lyder under Polismyndigheten. Detta innebär bl.a. att han eller hon är skyldig att lyda en order som en polisman meddelar i tjänsten, om det inte är uppenbart att ordern inte angår tjänstgöringen som ordningsvakt eller att den

strider mot lag eller annan författning. Skyldigheten enligt 6 § innebär inte att en ordningsvakt får beordras att utföra ordningshållning på en plats som inte omfattas av hans eller hennes förordnande. Om behov av ordningshållning uppstår utanför förordnandeområdet bör Polismyndigheten på eget initiativ fatta beslut enligt 3 § LOV (se 7 kap. 4 § PMFS 2017:2).

5.3.2 Tjänstgöringsanmälan

En ordningsvakt ska anmäla tjänstgöring till Polismyndigheten i förväg (7 kap. 5 § PMFS 2017:12). Detta görs ofta på en särskild blankett. Blanketterna finns för respektive polisregion på Polismyndighetens webbplats.

Under hösten 2020 testade Polismyndigheten ett nytt it-stöd för ordningsvakter, NOVA. It-stödet innebär att ordningsvakter ska kunna göra tjänstgöringsanmälan och avrapportera i en applikation i mobiltelefonen.

5.3.3 Underrättelse och rapporteringsskyldighet

Enligt 7 § LOV ska en ordningsvakt hålla Polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör hans eller hennes verksamhet och som är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom.

Av 4 § ordningsvaktsförordningen framgår att om en ordningsvakt får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal ska han eller hon lämna rapport om det till en polisman så snart det kan ske.

Den angivna rapporteringsplikten gäller bara sådant som ordningsvakten har fått kännedom om i sin tjänst. Det kan röra sig om bristande ordnings- eller säkerhetsföreskrifter på en festplats eller behov av förstärkningar för ordningens upprätthållande. Ordningstvaktens uppdragsgivare, t.ex. anordnaren av en offentlig tillställning, har huvudansvaret för ordningens upprätthållande och i sakens natur ligger givetvis att även denne ska hållas underrättad om verksamheten (prop. 1979/80:122 s. 69).

Vid fullgörande av rapporteringsskyldigheten enligt 7 § LOV ska en ordningsvakt skriftligen dokumentera när han eller hon har använt sig av tvångsmedel (7 kap. 5 § PMFS 2017:12).

Rapportering ska ske bl.a. när ordningstvaktens har:

- gripit med stöd av 24 kap. 7 § RB
- gripit med stöd av 35 § LUL
- avvisat, avlägsnat eller omhändertagit med stöd av 13 § PolisL
- omhändertagit enligt LOB
- avvisat eller avlägsnat enligt 4 kap. 9 § OL
- genomfört kroppsvisitation enligt 19 § första stycket 1 PolisL
- genomfört kroppsvisitation enligt lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol
- genomfört kroppsvisitation enligt lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner
- tagit gods i beslag enligt 27 kap. 4 § RB
- tagit alkoholhaltiga drycker i beslag enligt 2 § tredje stycket 3 lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.
- använt handfängsel enligt 29 § tredje stycket PolisL.

Rapporten ska innehålla uppgifter om vem som har fattat beslutet om ingripandet, grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats, vem eller vilka som har deltagit i ingripandet, beslagttaget gods, vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot, tidpunkten för ingripandet och vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet. Dessutom ska andra omständigheter under uppdraget som bör komma till Polismyndighetens kännedom rapporteras. Rapporten ska ske på särskild blankett som finns på Polismyndighetens webbplats (Rapport ordningsvakt RPS 692.3). Avrapportering får även ske på annat formulär som Polismyndigheten tillhandahåller via sin webbplats eller på annat sätt anvisar (7 kap. 7 § andra stycket PMFS 2017:12).

Av 24 kap. 7 § RB, 29 § PolisL och 10 § LOB följer att en ordningsvakt som gripit eller omhändertagit en person skyndsamt ska överlämna denne till polisen. Om en ordningsvakt gripit eller omhändertagit en person och därefter frigivit honom eller henne utan att ha kontaktat Polismyndigheten ska ordningsvakten dessutom redogöra i sin rapport för vilka överväganden som föregått frigivandet och varför polisen inte har kontaktats (7 kap. 8 § PMFS 2017:12).

5.4 Polismyndighetens arbete med ledning och kontroll av ordningsvakter i praktiken

5.4.1 Polismyndighetens arbete med ordningsvakter

Polismyndigheten har under de senaste åren byggt upp ett system av ordningsvaktsansvariga i hela polisorganisationen. Det finns en ordningsvaktsansvarig person på den centrala rättsavdelningen, på HR-avdelningen och på den nationella operativa avdelningen. De sju regionala rättsenheterna har därutöver en ordningsvaktsansvarig vardera. Varje polisområde har i sin tur en ordningsvaktssamordnare som samordnar de kontaktpoliser som ska finnas i varje lokalpolisområde. Vidare finns inom Polismyndigheten en kompetensenheter som ansvarar för att samordna ordningsvaktsutbildningen.

Polismyndigheten arbetar således aktivt med att förbättra samverkan mellan Polismyndigheten och ordningsvakterna. Detta har bl.a. resulterat i rapporten *Hur Polismyndigheten tillsammans med 8 300 ordningsvakter gör hela Sverige tryggt och säkert*, vilken fastställdes i mars 2020 av chefen för Operativa enheten.¹ Till grund för arbetet ligger ett beslut av chefen för NOA. Rapporten syftar till att ge ett underlag för ett nationellt beslut rörande inriktning av ordningsvaktens uppdrag och förmåga samt en samverkan mellan polis och ordningsvakter som bygger på en organisation, inte på enskilda medarbetare. I rapporten redovisas ett antal åtgärdsförslag. Det föreslås bland annat att man ska ta fram en modell för hur polis och säkerhetsföretag ska samverka på nationell, regional och lokalnivå.

5.4.2 Lokalpolisområdenas samverkan med ordningsvakter

Polismyndighetens arbete med kontroll och ledning av ordningsvakter ser mycket olika ut i olika delar av landet. Det finns en struktur inom Polismyndigheten för att arbeta systematiskt med den resurs som ordningsvakterna utgör. Samtidigt måste man hålla i minnet att ordningsvaktens uppdrag varierar avsevärt, såväl när det gäller i vilka miljöer de verkar som när det gäller vilka uppgifter de har. På samma sätt kan Polismyndighetens behov av samordning och samverkan med ordningsvakterna i det dagliga arbetet variera.

¹ Rapport A220.423/2019, Polismyndigheten, Nationell samordning, Nationella operativa avdelningen november 2019.

Vissa av Polismyndighetens lokalområden har angett att de saknar operativt ledningsarbete med ordningsvakter. Om någon större händelse sker i dessa områden är det yttre befäl eller gruppchef som får ta det operativa ansvaret och ledningen. Dessa lokalområden anger att de ser ett behov av en tydligare struktur när det gäller operativt ledningsarbete och utsättningar av ordningsvakter samt att det är viktigt att alla som är ansvariga vet hur man kan och ska jobba med ordningsvakter i det dagliga arbetet och vid en större händelse. Vidare har man angett att utsättning med ordningsvakter som ska tjänstgöra bör ligga på yttre befäl eller motsvarande befälsfattning.

Andra lokalpolisområden har uppgett att polispersonal utövar ledning över ordningsvakter vid krogkvällar och vid idrottsevenemang. Det kan även utövas ledning i samband med skolavslutningar och andra typer av liknande evenemang. Ledningen består i att polispersonal söker kontakt med ordningsvakter i tjänst. I samband med detta förs en diskussion kring vad som kan förväntas under kvällen. I samband med ingripande av ordningsvakter i krogmiljö leds arbetet av polis när polismän har kommit till platsen. Efter att krogkvällen avslutats skickar ansvarig ordningsvakt in en rapport som beskriver ordningsläget på respektive krog.

Samordning med ordningsvakter sker ofta i samband med allsvenska fotbollsmatcher. Detta sker dels genom förmöte cirka en vecka innan match dels på matchdagen. Kontrollen utövas också löpande under matchen då den polisiära arenachefen och ordningsvaktchefen arbetar sida vid sida i säkerhetshytten. Kontrollen utövas även genom den kontakt som polispersonal har med enskilda ordningsvakter. Om oegentligheter framkommer rapporteras och anmäls detta.

Det finns också exempel på lokalpolisområden där arbetet med ordningsvakter på operativ nivå genomförs genom att polismän ger ordningsvakterna arbetsuppgifter och kontrollerar deras insatser under arbetspasset samt håller kontakt med dem via telefon och sms.

Under senare år har det blivit vanligare att en kommun anlitar ett antal ordningsvakter som har ansvar för att medverka till att upprätthålla allmän ordning inom ett större område i en kommun. Denna typ av uppdrag för ordningsvakter ställer särskilda krav på samverkan och samordning med Polismyndigheten. Det finns också exempel på väl utvecklade samarbeten mellan Polismyndighetens lokalområde, kommun och ordningsvakter.

Exempel på samverkan mellan kommuner och lokalpolisområden

I Örebro finns ett utvecklat samarbete mellan lokalpolisområdet, kommunen och det kommunala bostadsbolaget. Modellen kallas Effektiv samordning för trygghet. Arbetet inom Effektiv samordning för trygghet har varit aktivt varje vecka sedan våren 2014.

Det sker ett strukturerat samarbete när det gäller bland annat informationsinsamling, analys av lägesbilden, insatser, uppföljning och återkoppling.

Varje vecka görs en informationsinsamling och en inventering av den totala problembilden i kommunen, stadsdelen eller området för att snabbt kunna sätta in insatser mot de problem som uppstår kortsiktigt. Varje kvartal analyseras vilka områden som är i störst behov av insatser samt vilka områden man har störst möjlighet att påverka problembilden i. På årsbasis görs en detaljerad analys och uppföljning där man närmare studerar vilka insatser under året som har samband med positiva utfall. Detta dokumenteras och återkopplas till verksamheterna.

Liknande samarbeten finns även i bl.a. Stockholm och Uppsala.

5.5 Utredningens överväganden

5.5.1 Något om hur begreppen ledning och kontroll används i betänkandet

Både ledning och kontroll syftar på den styrning som Polismyndigheten utövar gentemot ordningsvakter.

Med begreppet ledning avses såväl den styrning av ordningsvakternas verksamhet som Polismyndigheten utövar på en övergripande och strategisk nivå som den som sker på en mer direkt nivå i en specifik situation. Det är här fråga om ledning både från de som använder sig av ordningsvakter och av Polismyndigheten. Ledningen kan bestå i rutiner, anvisningar och bindande föreskrifter såväl som verksamhetsanalyser och inriktningar

Kontroll sker genom den skyldighet för ordningsvakter att inför varje tjänstgöringstillfälle anmäla sin tjänstgöring till Polismyndigheten och den rapporteringsskyldighet till Polismyndigheten som ordningsvakterna har, se avsnitt 5.5.3 och 5.5.4 nedan.

Slutligen sker kontroll av ordningsvakter genom Polismyndighetens tillsyn, se kapitel 7.

5.5.2 Skyldighet att följa polismans anvisning

Förslag: En ordningsvakt ska även fortsättningsvis stå under Polismyndighetens ledning och kontroll.

En ordningsvakt är skyldig att följa en anvisning som en polisman meddelar i tjänsten, om det inte är uppenbart att anvisningen inte angår tjänstgöringen som ordningsvakt eller strider mot lag eller annan författning.

En ordningsvakts huvuduppgift är att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och ordningsvakten ska utgöra ett komplement till polisen. Ordningsvakter lyder också under Polismyndigheten. Med den utgångspunkten finns det inte anledning att ändra den gällande ordning som innebär att en ordningsvakt ska följa en anvisning som en polisman meddelar i tjänsten. Det finns inte heller skäl att ändra den gällande skyldigheten för en ordningsvakt att underrätta Polismyndigheten om förhållanden som rör hans eller hennes verksamhet och som är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom. Dessa skyldigheter som redan i dag åvilar en ordningsvakt är av grundläggande betydelse för att Polisen ska kunna leda ordningsvakternas verksamhet. En grundläggande förutsättning för att Polismyndigheten ska kunna leda och kontrollera det arbete som utförs av ordningsvakter är att Polismyndigheten har god kännedom om var och när ordningsvakter tjänstgör. Den nuvarande användningen av ordningsvakter innebär att Polismyndigheten har svårt att få en samlad bild av vilka ordningsvakter som tjänstgör vid ett givet tillfälle. Det har också visat sig att det nuvarande kravet i 5 § LOV om att ange tjänstgöringsställe är svårt att efterleva.

I kapitel 4 förslås en ny ordning för användningen av ordningsvakter. Förslaget innebär att ordningsvakter endast får användas om det finns ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter eller om det följer av lag eller annan författning. Den som har rätt att använda ordningsvakter kan då anlita en person som har rätt att tjänstgöra som ordningsvakt, dvs en förordnad ordningsvakt. Kopplingen mellan uppdraget och ordningsvaktens förordnande förvinner och det

blir i stället den som anlitar ordningsvakten som ska motivera varför ordningsvakt bör användas för det önskade ändamålet. Förslaget innebär alltså att den som förordnats som ordningsvakt i praktiken ska kunna tjänstgöra var som helst i landet och vid vilken verksamhet som helst som omfattas av förordnandet. Beslutet om att förordna en ordningsvakt kommer alltså inte att ge någon information om var en ordningsvakt kommer att tjänstgöra.

Utredningen föreslår därför att Polismyndigheten vid tillståndsprövningen ska ha möjlighet att ställa som villkor att den som anlitar en ordningsvakt ska underrätta Polismyndigheten om användningen (se kapitel 4). Polismyndigheten ska också kunna ställa som villkor att myndigheten ska underrättas om användningen av ordningsvakter upphör. En sådan ordning torde skapa goda förutsättningar för Polismyndigheten att samla information om var ordningsvakter tjänstgör inom ett visst område.

5.5.3 Rapporteringsskyldighet

Förslag: Det bör framgå av förordning att en ordningsvakt ska rapportera till Polismyndigheten så snart det på grund av angivelse eller det av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts.

Det bör även framgå att en ordningsvakt ska rapportera om ingripanden och om andra förhållanden som Polismyndigheten bör få kännedom om.

Ingripanden ska dokumenteras.

Om någon skadas till följd av en ordningsvakts ingripande ska ordningsvakten, om skadan inte är obetydlig, så snart det kan ske rapportera det inträffade till Polismyndigheten.

En av frågorna som utredningen ska analysera är om ytterligare åtgärder kan vidtas för att effektivisera och förbättra Polismyndighetens kontroll av ordningsvakter och samarbetet mellan de två yrkeskategorierna. En ordningsvakt har, som tidigare nämnts, en skyldighet enligt 4 § ordningsvaktsförordningen att rapportera om brott som hör under allmänt åtal och som han eller hon får kännedom om i tjänsten. Med hänsyn till den roll som ordningsvakter har framstår det som en naturlig uppgift för en ordningsvakt att vara uppmärks-

sam på och att rapportera brott till Polismyndigheten. En ordningsvakt kan också, genom sina iakttagelser och sin dokumentation av dessa bidra med ett värdefullt underlag för utredningen av brottsmisstanken. Skyldigheten för en ordningsvakt att rapportera brott som hör under allmänt åtal till Polismyndigheten bör enligt utredningens bedömning fortsätta att gälla.

När en ordningsvakt har vidtagit åtgärder som innebär att ett ingrepp i en grundlagsskyddad rättighet har skett bör det liksom tidigare föreligga en rapporteringsskyldighet för ordningsvakten. Samma sak bör gälla om en ordningsvakt får kännedom om att barn far illa eller riskerar att fara illa. Om en ordningsvakt anmäler till Polismyndigheten att ett barn far illa kan detta i sin tur aktualisera en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) från Polismyndighetens sida.

I utredningens förslag till 15 § LOV anges att en ordningsvakt inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för att utreda och lagföra brott. I det allmännas verksamhet ska i stället offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämpas. Tystnadspliktsbestämmelsen i 15 § LOV hindrar enligt utredningens mening inte att denna typ av uppgifter lämnas till Polismyndigheten.

Om någon skadas till följd av en ordningsvakts ingripande ska ordningsvakten, om skadan inte är obetydlig, i likhet med vad som följer av den nuvarande ordningsvaktsförordningen, så snart det kan ske rapportera det inträffade till Polismyndigheten.

Rapporteringsskyldigheten har hittills kommit till uttryck dels i lagen om ordningsvakter, dels i ordningsvaktsförordningen. Enligt utredningens mening kan samtliga bestämmelser om rapporteringsskyldighet regleras i förordning. En mer detaljerad uppräkningslista av vilka uppgifter som ska ingå de rapporter som avses i förordningen kan framgå av Polismyndighetens föreskrifter. När det gäller transport av omhändertagna bör exempelvis uppgifter om händelser under transporten, när transporten har genomförts och av vilka framgå i rapporten.

5.5.4 Anmälningsskyldighet för ordningsvakter

Bedömning: Det bör framgå av förordning att ordningsvakterna även fortsättningsvis ska anmäla sin tjänstgöring till Polismyndigheten inför varje tjänstgöringstillfälle.

Av Polismyndighetens föreskrifter framgår att en ordningsvakt ska anmäla sin tjänstgöring till Polismyndigheten i förväg (7 kap. 5 § PMFS 2017:12). Det har dock framkommit att tjänstgöringsanmälan inte alltid görs och att hanteringen av dessa anmälningar skiljer sig åt i olika delar av landet. Inom Polismyndigheten pågår för närvarande ett utvecklingsarbete för att förbättra it-stödet vid anmälan om tjänstgöring (NOVA). Ordningsvakter ska kunna göra en tjänstgöringsanmälan samt avrapportera digitalt i en applikation på telefonen som kallas NOVA. Tanken är att polismän i yttre tjänst ska kunna se var en ordningsvakt tjänstgör och att systemet ska indikera t.ex. när en restaurang inte har rätt antal ordningsvakter.

För att ytterligare betona hur viktigt det är att tjänstgöringsanmälan görs i förväg bör detta, enligt utredningens mening, framgå av ordningsvaktsförordningen. Hur anmälan ska ske kan dock även fortsättningsvis regleras på lägre författningsnivå. Detta skapar förutsättningar för mer flexibla lösningar och en anpassning till de tekniska förutsättningarna och behovet av kunskap om varje enskild ordningsvakts tjänstgöring.

5.5.5 Samverkan mellan Polismyndigheten, ordningsvakter och ordningsvakternas arbets- eller uppdragsgivare

Bedömning: Det bör inte införas krav på någon enhetlig ordning för samverkan mellan Polismyndigheten och ordningsvakter samt deras uppdrags- och arbetsgivare.

I stället bör en nationell plan slå fast yttre ramar för samverkan.

Att det finns en fungerande samverkan mellan Polismyndigheten och de enskilda ordningsvakterna, liksom mellan myndigheten och ordningsvakternas uppdrags- och arbetsgivare är en förutsättning för att Polismyndigheten ska ha möjlighet att utöva en effektiv ledning och kontroll över ordningsvakterna. När samverkan mellan de

olika parterna ökar blir det även lättare för ordningsvakterna att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja tryggheten inom sitt tjänstgöringsområde. Frågan om samverkan är emellertid komplex och det krävs flexibla former för samverkan på olika nivåer och mellan olika parter.

Möjligheten till en effektiv ledning och kontroll av ordningsvakterna inom ett tjänstgöringsområde ska, enligt utredningens mening, vara avgörande för bedömningen av om tillstånd att använda ordningsvakter ska ges, se avsnitt 4.6. En god samverkan mellan Polismyndigheten, ordningsvakterna och deras uppdrags- eller arbetsgivare och därmed polisens möjlighet till ledning och kontroll bör även påverka bedömningen av vilka villkor som ska finnas i beslutet om tillstånd. På platser där det finns ett väl utvecklat samarbete mellan Polismyndigheten, ordningsvakter och eventuellt andra lokala aktörer kan därmed en mer omfattande användning av ordningsvakter tillåtas än på platser utan ett sådant utvecklat samarbete. Polismyndigheten har, inom ramen för tillståndsprövningen, möjlighet att ställa upp villkor som innebär att den som använder ordningsvakter ska samverka med Polismyndigheten.

På strategisk nivå krävs ofta en fungerande samordning med ordningsvakternas uppdrags- och arbetsgivare. Behovet av ordningsvakter på olika platser som besöks av allmänheten har ökat under de senaste årtiondena. Kraven på polisiär närvaro och trygghetsskapande åtgärder i lokalsamhället har också ökat. Ett tecken på detta är den ökade användningen av ordningsvakter, t.ex. i domstolar och i andra offentliga lokaler, i köpcentrum och i vissa fall kommunala uppdrag med ett relativt omfattande bevakningsområde. Utvecklingen har också inneburit att ordningsvakterna har mer varierande uppdrag än tidigare. Det innebär att behovet av samordning med uppdrags- och arbetsgivare varierar och beror på vilken typ av uppdrag det gäller.

I praktiken fungerar samarbetet på många olika sätt i olika delar av landet och beroende på förhållandena i det enskilda fallet. De lokala skillnaderna är stora och kräver olika lösningar. Vidare kan olika uppdrag ha helt olika karaktär. Alla ordningsvaktuppdrag kräver inte samma grad av samverkan och samordning med Polismyndigheten. I vissa fall kan det vara tillräckligt att kontakt upprättas mellan ordningsvakten och den enskilda polismannen. En eller flera ordningsvakter som arbetar i en galleria eller på en pub behöver inte nödvändigtvis ha så mycket kontakt med Polismyndigheten. I andra

situationer är det nödvändigt att ordningsvakter fullt ut är samordnade med tjänstgörande polismän och att de fullgör sin uppgift tillsammans med och koordinerat med Polismyndighetens insats. Så kan vara fallet t.ex. vid större idrottsevenemang eller demonstrationer. Även ordningsvakter som arbetar trygghetsskapande i stadskärnor och på torg kan förväntas behöva tätare kontakt med Polismyndigheten för att deras arbete ska bli ändamålsenligt.

Ungefär hälften av alla landets ordningsvakter är enligt uppgift från Säkerhetsföretagen anställda i bevakningsföretag. Det kan därför finnas ett särskilt behov av dialog med företrädare för bevakningsföretagen. Av 11 kap. 1–3 §§ Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om bevakningsföretag och bevakningspersonal, PMFS 2017:10, finns bestämmelser om samverkan mellan Polismyndigheten och bevakningsföretagen. Bestämmelserna innebär bland annat att Polismyndigheten minst en gång varje år regionvis ska kalla företrädare för länsstyrelserna och för vart och ett av de auktoriserade bevakningsföretag som enligt länsstyrelsens register bedriver bevakning i polisregionen till ett samverkansmöte. Syftet med mötena är att skapa en struktur för hur information ska utbytas. Vid mötet bör polisregionen vidare informera sig om bevakningsföretagens uppfattning om hur många ordningsvakter som myndigheten bör utbilda under kommande kalenderår. Med de gällande föreskrifterna finns en grund för informationsutbyte även när det gäller ordningsvakternas verksamhet.

En nationell plan för samverkan

Samverkan mellan Polismyndigheten, ordningsvakterna och andra aktörer är alltså en förutsättning för att polisen ska kunna leda och kontrollera ordningsvakternas arbete på ett ändamålsenligt sätt. Polismyndigheten har också under senare år arbetat strukturerat för att införa en organisation som kan möta kraven på samverkan med ordningsvakter och deras uppdrags- och arbetsgivare. Inom Polismyndigheten finns ett system av ordningsvaktsansvariga på olika nivåer i hela polisorganisationen. Det finns således goda förutsättningar för samverkan på flera nivåer och platser.

De senaste åren har det på olika ställen även pågått ett tydligt utvecklingsarbete i syfte att förbättra samverkan mellan Polismyndig-

heten, ordningsvakter och andra aktörer. Det finns flera exempel på ambitiösa samarbetsprojekt runt om i landet, exempelvis Örebro modell Effektiv samverkan för trygghet och projektet *Hur Polismyndigheten tillsammans med 8 300 ordningsvakter gör hela Sverige tryggt och säkert* där både olika delar inom Polismyndigheten, Bevakningsbranschens yrkes- och arbetsmiljönämnd (BYA) och Säkerhetsföretagen deltar. Det finns även exempel på lokal samverkan som fungerar bra.

Exemplen visar att utvecklingen av samverkan pågår och att det på flera platser finns strukturer för fungerande samarbete. Men samma modell för samverkan går inte att tillämpa i alla delar av landet. De lokala skillnaderna är stora och kräver olika lösningar. Detta förhållande gör att det, enligt utredningens mening, inte är möjligt att skapa eller förorda ett system som ska kunna tillämpas i hela landet. Av samma skäl synes det olämpligt att i lag reglera hur samverkan mellan de olika aktörerna ska vara utformad. Utredningens slutsats är att resultat bäst uppnås genom att olika lokalpolisområden, med centralt stöd, utarbetar den metod för samverkan mellan Polismyndigheten och ordningsvakterna som passar de lokala förutsättningarna.

Polismyndigheten har nu, efter de samarbetsprojekt som genomförts, en struktur för samverkan. För att se till att samverkan i fortsättningen kommer till stånd även på de platser där detta saknas i dag föreslår utredningen att Polismyndigheten ska arbeta vidare med en plan för samverkan som ett led i kontrollen av ordningsvakter. Planen bör slå fast en lägsta nivå för samverkan samt ange de yttre ramarna för hur samverkan ska gå till mellan Polismyndigheten, ordningsvakterna och övriga aktörer. Enligt utredningens mening bör det ankomma på Polismyndigheten att vara drivande när det gäller att åstadkomma en fungerande samverkan. Det är vidare lämpligt att den nationella planen för samverkan återfinns i Polismyndighetens föreskrifter tillsammans med riktlinjer för hur samverkan med utrymme för lokala anpassningar kan gå till.

5.5.6 Ett gemensamt kommunikationssystem

Bedömning: Ordningsvakter bör kunna ges tillgång till Polismyndighetens kommunikationssystem.

En ordningsvakt ska fungera som ett komplement till polisen för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet. Polismyndigheten utövar förmanskap över ordningsvakten. I praktiken är det dock många ordningsvakter som i den dagliga verksamheten arbetar självständigt. En ökad användning av ordningsvakter på allt fler geografiska platser ställer högre krav på hur Polismyndigheten samarbetar med och utövar sitt förmanskap över ordningsvakterna. Behovet av kontroll av och samverkan med den enskilde ordningsvakten kan också variera väsentligt. Som tidigare nämnts anser utredningen att det finns skäl att behålla den nuvarande ordningen som innebär att den enskilde ordningsvakten ska anmäla sin tjänstgöring till Polismyndigheten. Utvecklingsarbetet för att förbättra it-stödet vid anmälan om tjänstgöring (NOVA) bör kunna förenkla och utveckla anmälningsrutinerna.

En grundförutsättning för att polisen ska kunna leda, kontrollera och samverka med den enskilde ordningsvakten är – förutom att Polismyndigheten har god kunskap om var och när ordningsvakten tjänstgör – att det finns ett fungerande system för kommunikation mellan ordningsvakten och den enskilde polismannen. För närvarande sker kommunikation oftast med mobiltelefoni. En möjlighet för att förbättra förutsättningarna för kommunikation och samverkan mellan ordningsvakter och Polismyndigheten är att ge den enskilde ordningsvakten möjlighet till kommunikation via det system som används inom Polismyndigheten.

För närvarande använder Polismyndigheten ett system för kommunikation som kallas Rakel (Radiokommunikation för effektiv ledning). Rakel är ett tekniskt ledningsstöd med nationell utbredning som hela krisberedskapssystemet har tillgång till. Med hjälp av Rakel kan samhällsviktiga aktörer kommunicera säkert och effektivt. Rakel är ett tekniskt stödsystem för ledning och samverkan. När en kris eller olycka inträffar kan de organisationer som använder Rakel därför leda insatserna tillsammans, och även se till att viktiga berörda utförare kan samverka. Rakel-systemet är tillförlitligare och säkrare än mobiltelefoni, då det dels är fristående och har en egen (säker)

strömförsörjning, dels är krypterat på så sätt att det inte kan avlyssnas av obehöriga. Kommunikationen i Rakel fungerar även om man skulle tappa kontakten med Rakelnätet, i det fall två eller flera Rakelmobiler befinner sig inom ett visst avstånd från varandra.²

Pilotprojekt har genomförts på olika håll i landet under de senaste åren där ordningsvakter har fått tillgång till Rakel. Under åren 2015–2019 har ett projekt bedrivits av NOA som handlat om bättre ledning och styrning av ordningsvakter genom att utrusta dem med Rakel. Projektet har bl.a. innefattat pilotförsök och testverksamhet i polisregion Bergslagen, Öst, Mitt, Stockholm och Nord. Projektet konstaterade att flera positiva konsekvenser av att ordningsvakter utrustats med Rakel framkommit.

Tillgång till kommunikationssystemet Rakel skulle, enligt utredningens mening, kunna förbättra förutsättningarna för samverkan och samordning mellan ordningsvakter och Polismyndigheten. De pilotprojekt som har genomförts talar för att det finns ett behov av samband med stöd av Rakel mellan polis och ordningsvakt samt att kontakt kan upprättas effektivare och med större flexibilitet om ordningsvakterna har tillgång till Rakelterminaler, i vart fall vid vissa typer av uppdrag.³ Om ordningsvakterna har sådan tillgång kan de också, med stöd av regionledningscentralerna, ingå i samverkansgrupper med t.ex. ambulans- och räddningstjänstpersonal. Dessutom kan tillgång till Rakelterminaler bidra till en säkrare arbetsmiljö för ordningsvakter, framför allt vid särskilt utsatta platser. Utredningen föreslår därför att det ska finnas möjligheter för ordningsvakter att ha tillgång till kommunikationssystemet Rakel. Det torde dock inte, enligt utredningens preliminära bedömning, krävas några lagändringar för att åstadkomma en sådan möjlighet.⁴ En tänkbar lösning skulle vara att Polismyndigheten hyr ut Rakelterminaler till ordningsvakter för vissa uppdrag och att Polismyndigheten ges full kompensation för den kostnaden.⁵

² Se Rakelhandboken, s. 9, utgiven av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

³ Se rapport A220.423/2019 *Hur Polismyndigheten tillsammans med 8 300 ordningsvakter gör hela Sverige tryggt och säkert*, Polismyndigheten, Nationell samordning, Nationella operativa avdelningen, november 2019.

⁴ Jämför dock Ds. 2017:7, s. 68–69.

⁵ Polismyndigheten har räknat på kostnaderna för förslaget och kommit fram till följande. Uppskattningsvis handlar det om 900 Rakelterminaler till genomsnittlig kostnad om 9 611 kronor per år och terminal. Polismyndigheten kommer att belastas med vissa administrativa kostnader och vissa overheadkostnader i samband med utbildningen, men de bedöms vara marginella.

6 Förordnande som ordningsvakt

6.1 Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att analysera hur reglerna kring ordningsvaktsförordnanden bör utformas. Enligt utredningsdirektiven ska även reglerna om Polismyndighetens prövning och kontroll av ordningsvaktens lämplighet ses över. I uppdraget ingår att se över vilka registerkontroller som bör göras och på vilket sätt dessa bör ske.

I direktiven anges även att utbildningens omfattning och innehåll samt aktualiserade kostnadsfrågor behöver ses över.

Utredningen ska alltså analysera hur Polismyndigheten ska kontrollera och pröva ordningsvaktens lämplighet, både vid förordnandet och löpande, samt hur reglerna för ordningsvakternas utbildning, när det gäller såväl omfattning som övergripande innehåll, bör utformas.

6.2 Bakgrund

Dagens användning av ordningsvakter ställer höga krav på ordningsvakternas personliga lämplighet, kunskap och förmåga att hantera komplexa situationer.

Justitiekanslern har inom ramen för ett initiativärende ifrågasatt om grundutbildningen för ordningsvakter är tillräckligt omfattande, bl.a. när det gäller konflikthantering och etik. Även Sveriges Förenade Ordningsvakter (SFO) har framfört att ordningsvakter bör få mer utbildning i bl.a. konflikthantering. Amnesty International Sverige har granskat ett antal incidenter där ordningsvakter varit inblandade och funnit att ordningsvakternas utbildning behöver bli bättre och mer omfattande och Polismyndigheten har gett uttryck för att ordningsvakternas utbildning behöver stärkas.

I den allmänna debatten förekommer också kritik av hur enskilda ordningsvakter utför sitt arbete. SFO har uttryckt att kraven på ordningsvaktens lämplighet bör skärpas.

En gedigen lämplighetsprövning och utbildning är av betydelse för att upprätthålla förtroendet för ordningsvakterna som yrkeskår. Det finns mot denna bakgrund skäl att förstärka ordningsvakternas utbildning och att upprätthålla högt ställda krav på lämplighet inför förordnande.

6.3 Gällande rätt

6.3.1 Förordnande som ordningsvakt

Enligt 1 § LOV får endast den som inte är polisman förordnas till ordningsvakt. Enligt 4 § LOV krävs för att kunna förordnas som ordningsvakt dessutom att sökanden har fyllt 20 år och med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget. Enligt 5 § LOV förordnas en ordningsvakt av Polismyndigheten. Förordnandet meddelas för viss tid, dock högst tre år. I förordnandet ska det anges för vilken verksamhet och inom vilket område det gäller. Meddelas förordnandet med stöd av 3 § LOV, ska det också innehålla uppgift om tjänstgöringsställe.

Prövningen av ordningsvaktens lämplighet och frågor om deras utbildning regleras vidare i ordningsvaktsförordningen och i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (PMFS 2017:12, FAP 670-1).

I förarbetena till lagen om ordningsvakter anges att det bör ställas relativt höga krav på ordningsvaktens laglydighet och lämplighet med hänsyn till ordningsvaktsuppdragets karaktär (prop. 1979/80:122 s. 67). Vidare går det att utläsa att förutom brott kan även annat föranleda att ett förordnande återkallas. Så kan bli fallet om ordningsvakten vid återkommande tillfällen uppträtt på ett sådant sätt att han eller hon inte längre uppfyller det allmänna lämplighetskravet (a prop. s. 71).

Ansökan om förordnande och utbildning till ordningsvakt ska göras på Polismyndighetens formulär *Ansökan till utbildning/förordnande till ordningsvakt*. Formuläret finns på Polismyndighetens webbplats (2 kap. 1 § PMFS 2017:12).

Vid urvalet av sökanden ska, förutom kraven på laglydnad och lämplighet, hänsyn endast tas till sakliga grunder såsom den sökandes skicklighet (2 kap. 2 § PMFS 2017:12).

Vid Polismyndighetens handläggning av ansökan om förordnande till ordningsvakt prövas först laglydnaden och därefter lämpligheten. Vid utbildning i Polismyndighetens regi görs denna prövning innan en sökande antas till utbildningen.

Laglydnad

Vid prövning av sökandens laglydighet hämtar Polismyndigheten in uppgifter från de register som förs med stöd av lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister.

Beslut om avslag på en ansökan med anledning av bristande laglydnad ska grunda sig på en lagakraftvunnen dom, ett godkänt straffföreläggande, ett godkänt föreläggande om ordningsbot eller ett beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. RB eller motsvarande bestämmelse i annan författning (3 kap. 2 § PMFS 2017:12).

Av de allmänna råden i PMFS 2017:12 framgår vidare att Polismyndigheten ska ta hänsyn till brottets straffvärde, omständigheterna vid brottet och den tid som har förflutit från det att brottet begicks. Polismyndigheten bör som huvudregel endast ta hänsyn till brott som inträffat de senaste fem åren. Denna period kan dock såväl förlängas som förkortas med hänsyn till brottets svårighetsgrad och omständigheterna i det enskilda fallet. Om en sökande begått brott med fängelse i straffskalan bör Polismyndigheten, med hänsyn till brottets karaktär och omständigheterna vid brottet, överväga att avslå ansökan. Exempel på brott där huvudregeln är att ansökan avslås är uppsåtliga brott mot liv och hälsa, frihet och frid, tillgreppsbrott, vapen-, narkotika- och dopningsbrott, smuggling, brott mot tystnadsplikt samt mutbrott. En ansökan bör även avslås när det är fråga om flera mindre allvarliga brott eller förseelser som inte medfört svårare påföljd än böter men som sammantaget tyder på bristande respekt för gällande författningar.

Det finns några exempel på domstolsavgöranden där laglydigheten har prövats. I ett avgörande (RÅ 1992 not. 100) hade sökanden dömts för bedrägeri mer än fem år innan prövningen av förordnandet. Högsta förvaltningsdomstolen fann, med hänvisning till brottets

karaktär och svårhetsgrad samt den tid som förflutit, att lagföringen inte var ett hinder för att meddela ett ordningsvaktsförordnande. I ett annat fall var det fråga om förordnande av en ordningsvakt som hade dömts till villkorlig dom och böter för tillgrepp av fortskaffningsmedel och urkundsförfalskning. Brotten var begångna tre och ett halvt år innan prövningen av förordnandet och Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att brotten fortfarande utgjorde hinder för att förordna sökanden till ordningsvakt (RÅ 2003 ref. 40). I ett avgörande som rörde en person som gjort sig skyldig till olaga hot vid tre tillfällen tio år tidigare fann kammarrätten att brottens karaktär medförde att den sökande måste anses olämplig att förordnas som ordningsvakt trots den tid som förflutit från att brotten begicks (Kammarrätten i Göteborgs dom den 23 november 2017 i mål nr 3493-17). Ett annat kammarrättsavgörande rörde en person som gjort sig skyldig till upprepade trafikbrott med penningböter som påföljd. I detta fall menade kammarrätten att omständigheterna i målet gav stöd för att sökanden hade sådan bristande respekt för gällande författningar att hans ansökan skulle avslås (Kammarrätten i Stockholms dom den 29 april 2014 i mål nr 6381-13).

Lämplighet i övrigt

De personer som klarat prövningen av laglydnad kallas till lämplighetsprövning.

Kontroll i misstankeregistret utgör en del av lämplighetsprövningen. Utöver vad som framkommer i registerkontrollen tar Polismyndigheten i sin bedömning även hänsyn till övriga tillgängliga uppgifter för att bedöma den sökandes lämplighet för uppdraget (3 kap. 1 § PMFS 2017:12). Vidare sker en prövning av sökandes läs- och skrivförståelse och ett fysiskt test. Läs- och skrivförståelsetestet innehåller frågor och svar som beskriver vem sökanden är som person. Det fysiska testet innebär att sökanden ska klara att springa 2 km på högst 12 minuter. Dessutom ska personen klara att lyfta och dra en docka som väger 77 kg minst 15 meter. Därutöver genomförs en intervju som också ligger till grund för bedömningen om personen ska anses lämplig.¹

¹ Se <https://polisen.se/lagar-och-regler/ordningsvakter/ordningsvakt-utbildning/grundutbildning-for-ordningsvakter>.

Beslut om avslag på en ansökan med anledning av bristande lämplighet ska enligt 3 kap. 3 § PMFS 2017:12 grunda sig på någon av följande orsaker:

- skälig misstanke om brott
- omhändertagande enligt lag
- att sökanden inte har de kunskaper i svenska språket som krävs
- att sökanden inte har den fysik som krävs
- att sökanden inte bedömts som lämplig avseende personliga egenskaper och mognad
- att sökanden inte genomgått föreskriven utbildning med godkänt resultat
- någon annan omständighet som har betydelse vid bedömningen av om sökanden kommer att kunna utföra arbetsuppgifterna på ett godtagbart sätt.

I de allmänna råden till denna bestämmelse anges följande. Ansökan bör avslås med hänvisning till bristande lämplighet om en person är skäligen misstänkt för brott som normalt leder till att ansökan avslås på grund av bristande laglydnad. Andra omständigheter som bör leda till att ansökan avslås är att sökanden vid upprepade tillfällen har varit föremål för ingripande med stöd av LOB eller 13 § PolisL. En ansökan bör avslås även när det är fråga om sådana upprepade beteenden eller vid enstaka tillfälle av mer allvarligt slag som visserligen inte har föranlett några ingripanden, men som ändå tyder på att personen är olämplig för arbetsuppgiften. Exempel på annan omständighet som kan innebära att sökanden bedöms som olämplig är att personen lider av en psykisk störning, missbrukar narkotika eller något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel. Skäl för avslag kan även vara att Polismyndigheten fått kännedom om uppgifter eller andra omständigheter som tyder på att sökanden inte är lämplig att förordnas som ordningsvakt.

Polismyndigheten ska under grundutbildningen och fortbildningen fortlöpande pröva den sökandes lämplighet för uppdraget.

6.3.2 Ordningsvakternas utbildning

Enligt 6 § ordningsvaktsförordningen ska utbildningen bedrivas så att deltagarna ges de kunskaper och färdigheter som krävs för tjänstgöringen. Utbildningen ska utformas med särskilt beaktande av en ordningsvakts behov av yrkesetiska principer och teoretiska och praktiska kunskaper och enligt ordningsvaktsförordningen omfatta minst 60 timmar. Polismyndigheten får meddela föreskrifter om utbildningens utformning och genomförande.

Grundutbildning

Utbildningens närmare utformning och innehåll framgår av Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd, vilka bl.a. anger att grundutbildningen ska bestå av 80 timmars undervisning (se PMFS 2017:12, bilaga 1).

Grundutbildningen består av följande moment:

- yrkesetik (6 timmar)
- juridik (20 timmar) arbetsledning, arbetsmiljö samt risk- och hotbilsanalys (2 timmar)
- akutsjukvård (6 timmar)
- droger (2 timmar)
- olaga diskriminering (4 timmar)
- konflikthantering och självskydd (14 timmar)
- expanderbar batong (8 timmar)
- problemorienterat ordningsvaktsarbete (2 timmar)
- brand (8 timmar)
- samhällsorientering (2 timmar).

För att bli godkänd ska deltagaren klara såväl ett skriftligt som ett praktiskt prov. Det praktiska provet bör enligt föreskrifterna utföras i form av ett rollspel där deltagaren på ett lämpligt sätt ska lösa en konstruerad konfliktsituation.

För dem som gått igenom väktar- eller skyddsvaktsutbildning får Polismyndigheten enligt 6 § ordningsvaktsförordningen föreskriva en kortare utbildningstid än grundutbildningen. Polismyndigheten anordnar i dagsläget inga särskilda förkortade utbildningar utan de som uppfyller krav på förkortad utbildning kan i stället välja att inte närvara under vissa specifika moment under grundutbildningen (se även 4 kap. 3 § PMFS 2017:12).

Fortbildning

Ett ordningsvaktsförordnande gäller i tre år och för att förordnas på nytt krävs enligt Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd att ordningsvakten genomgår en särskild fortbildning. Polismyndigheten ska anordna fortbildning för ordningsvakter i den utsträckning som behövs för att en ordningsvakt utan verksamhetsuppehåll ska kunna få ett nytt förordnande. Fortbildningen ska omfatta minst 20 lektionstimmar, innehålla en repetition av grundutbildningen och avslutas med ett kunskapsprov (se 4 kap. 4 § PMFS 2017:12).

Utbildning för säkerhetskontroll

Utbildningen för säkerhetskontroll omfattar 16 timmar och endast den som inom de tre senaste åren har genomgått grundutbildning eller fortbildning för ordningsvakter med godkänt resultat får ges tillträde till utbildningen. Utbildningen består av en del som innehåller övergripande information om arbetet med säkerhetskontroller samt definitioner och begrepp (två timmar), juridik (sex timmar), teknisk utrustning (två timmar), arbetsmiljö (en timme) samt praktisk övning och prov (fem timmar).

Utbildning för ordningshållning på arena

Endast den som inom de tre senaste åren med godkänt resultat har genomgått grundutbildning eller fortbildning för ordningsvakter får ges tillträde till arenautbildningen. Utbildningen omfattar 30 timmar och dessa är fördelade på följande moment. Introduktion och samverkan (en timme), arbetsledning, arbetsmiljö samt risk- och hotbilds-analys (en timme), juridik (sex timmar), introduktion till konflikt-reducerande metoder (fyra timmar), konfliktreducerande strategier (tio timmar) samt praktiska övningar (åtta timmar).

6.3.3 Utbildningsansvar och finansiering

Utbildning av ordningsvakter får bedrivas av Polismyndigheten eller, om det finns särskilda skäl, av någon som har fått tillstånd av Polis-myndigheten (6 § tredje stycket ordningsvaktsförordningen). För att få utföra utbildningarna krävs att utbildningsanordnaren är auktoriserad av länsstyrelsen som bevakningsföretag eller utbildnings-företag (3 kap. 8 § PMFS 2017:10).

Polismyndigheten har tidigare beviljat fyra auktoriserade utbildningsföretag tillstånd att genomföra grundutbildning för blivande ordningsvakter. Tillstånden gällde i fem år, fram till november 2020. För närvarande har inget utbildningsföretag tillstånd att bedriva ordningsvaktsutbildning.

Såväl Polismyndigheten som utbildningsföretagen tar ut avgifter för utbildningen (se 4 kap. 1 § PMFS 2017:12). I dag tas två avgifter ut, en enligt avgiftsförordningen för ansökan om förordnande, och en annan för utbildningen (som ska ge full kostnadstäckning). Ansökningsavgiften om 870 kronor är avsedd att täcka den inledande administrativa lämplighetsprövningen som sker genom registerkontroll. Polis-myndigheten kan inte ta ut någon avgift för den praktiska lämplighetsprövning som sker i nästa steg. Den prövningen omfattar flera praktiska moment där sökanden måste vara fysiskt närvarande och kostar Polismyndigheten omkring 3 200 kronor per deltagare. Denna prövning är av stor betydelse för att säkerställa att endast de sökande som är mest lämpliga ges möjlighet att genomgå utbildningen.

Polismyndigheten har under våren 2020 beslutat om höjda avgifter för ordningsvaktsutbildningen. Polismyndighetens grundutbildning för ordningsvakt kostar numera 22 875 kronor, fortbildning för

ordningsvakt 8 000 kronor, arenautbildning 11 250 kronor och utbildning för säkerhetskontroll i domstol, offentliga sammanträden i kommuner och regioner samt Sametingets offentliga sammanträden 8 250 kronor. Hos Bevakningsbranschens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd (BYA) får endast personer som är anställda hos BYA:s medlemsföretag utbilda sig och detta har finansierats av en kollektiv avgift som betalas av medlemsföretagen. Att gå en grundutbildning till ordningsvakt på Våktarskolan VS AB kostade 11 900 kronor. Ordningsvaktsutbildningen är inte studiemedelsberättigad.

6.3.4 Studiemedelsberättigade utbildningar

Studiemedel får enligt 3 kap. 2 § studiestödslagen (1999:1395) lämnas till studerande vid de läroanstalter och utbildningar som bestäms av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Av 1 kap. 2 § studiestödsförordningen (2000:655) framgår att regeringen bestämmer vid vilka läroanstalter och utbildningar som studerande kan få studiestöd. Läroanstalterna och utbildningarna anges i bilagan till studiestödsförordningen. För utbildning i Sverige hos någon annan enskild utbildningsanordnare än en folkhögskola eller en fristående gymnasieskola meddelas beslut enligt 2 § första stycket efter ansökan av utbildningsanordnaren (1 kap. 3 § studiestödsförordningen). De krav som ställs för att en ansökan ska bifallas framgår av 1 kap. 4 § studiestödsförordningen. För det fall en utbildning ger rätt till studiemedel och den studerande i övrigt uppfyller kraven för rätt till studiemedel, t.ex. att den studerande bedriver studier på minst halvtid och att utbildningens längd är minst tre veckor (3 kap. 5 § studiestödslagen) har den enskilde rätt till studiebidrag, studielån och andra lån som exempelvis merkostnadslån för att betala utbildningskostnader.

När det gäller exempelvis yrkeshögskoleutbildningar ger dessa vanligtvis rätt till studiestöd.

6.4 Yrkeshögskoleutbildningar

6.4.1 Allmänna förutsättningar och krav²

Myndigheten för yrkeshögskolan bestämmer om en utbildning ska ingå i yrkeshögskolan (1 kap. 4 § förordningen, 2009:130, om yrkeshögskolan). Beslutet gäller för viss tid. Utbildningarna inom yrkeshögskolan ska vara eftergymnasiala och svara mot ett verkligt behov på arbetsmarknaden (1 § lagen, 2009:128, om yrkeshögskolan). Detta innebär att utbildningarna ska ha en stark arbetslivsanknytning och utformas i nära samarbete med representanter för arbetslivet. Även en yrkeshögskoleutbildning inom ett smalt yrkesområde kan beviljas om det är av intresse för individen och samhället. Målet med en yrkeshögskoleutbildning är att utbildningen ska leda till en tydlig yrkesroll. Personer som examineras ska dock kunna verka inom flera olika företag. Det innebär att en yrkeshögskoleutbildning inte kan utformas till nytta för endast ett specifikt företag. Utbildningen ska heller inte kunna erbjudas i högskolan.

Utbildningar inom yrkeshögskolan kan anordnas av statliga universitet och högskolor, kommuner, regioner, andra statliga myndigheter och enskilda fysiska eller juridiska personer (4 § lagen om yrkeshögskolan). Om utbildningsanordnaren är en juridisk person ska den vara registrerad i aktiebolags- eller handelsregister eller motsvarande.

6.4.2 Finansiering

Myndigheten för yrkeshögskolan beslutar i vissa fall om statsbidrag eller särskilda medel i samband med beslutet om att en utbildning får ingå i yrkeshögskolan (8 § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan). Statsbidrag (schablonbidrag) bestäms per årsplats. Ett års heltidsstudier motsvarar cirka 40 veckor och 200 yrkeshögskolepoäng. Myndigheten för yrkeshögskolan beslutar om statsbidrag eller särskilda medel efter ansökan av den som enligt 4 § lagen om yrkeshögskolan får anordna en utbildning inom yrkeshögskolan (5 kap. 4 § förordningen om yrkeshögskolan).

En yrkeshögskoleutbildning, för vilken utbildningsanordnaren får statsbidrag eller särskilda medel, ska vara avgiftsfri för de studerande. I de fallen är det inte tillåtet med kursavgifter och yrkeshögskole-

² För mer om allmänna förutsättningar och krav se www.myh.se.

utbildningar får inte heller finansieras med flera olika statsbidrag. Det är dock möjligt att bedriva yrkeshögskoleutbildningar utan statsbidrag, men med studiestödsplatser och studerandeavgifter. Berört arbetsliv bidrar normalt till utbildningens medfinansiering. Detta sker huvudsakligen genom praktik, Lärande i arbetslivet (LIA), som ombedsörjs av arbetsgivare inom aktuellt yrkesområde samt att någon eller några föreläsningar hålls av företrädare för branschen.

6.5 Utredningens överväganden

6.5.1 Krav för att förordnas som ordningsvakt

Förslag: Till ordningsvakt får endast den förordnas som

1. har fyllt 20 år,
2. har genomgått föreskriven utbildning för ordningsvakt, och
3. med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget.

Den som är anställd som polisman får inte förordnas till ordningsvakt.

Åldersgräns på 20 år

En av de förutsättningar som anges i lagen om ordningsvakter är att sökanden ska ha fyllt 20 år för att kunna förordnas som ordningsvakt (4 §). Det finns dock ingen övre åldersgräns för att förordnas som ordningsvakt. Utredningen anser att ålderskravet är rimligt och att detta bör kvarstå.

Laglydnad

Ordningsvakter ska ingripa mot vissa typer av brott och mot andra ordningsstörningar. Uppgiften som anförtrotts dem är i grunden en uppgift som det allmänna ansvarar för och ordningsvakter har också getts relativt omfattande maktbefogenheter, som normalt anförtros personer anställda i myndigheter. Det finns därför skäl att ställa höga

krav på ordningsvaktens laglydighet. Att ordningsvakter inte själva begår brott har självfallet också betydelse för allmänhetens förtroende för yrkesgruppen. Prövningen gällande laglydighet bör således tillmätas stor betydelse. Utgångspunkten bör vara att den som lagförts för ett brott inte ska förordnas som ordningsvakt. Samtidigt måste det göras en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter. Anteckningar i belastningsregistret gallras i flertalet fall först efter tio år. Böter gallras efter fem år, liksom flertalet uppgifter om en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet. Om en ny uppgift tillkommer före det att gallring skett, ska ingen uppgift gallras. Det sagda innebär att uppgifter kan ligga kvar under lång tid. Den tid som har förflutit sedan brotten begicks och sedan lagföringen måste därför beaktas vid prövningen. Antalet brott, även om det gäller bara en lagföring, och antalet lagföringar ska också regelmässigt beaktas liksom brottets karaktär och svårhetsgrad. Det måste i vissa fall – beroende på brottets karaktär – finnas utrymme att förordna en person som ordningsvakt även om han eller hon relativt nyligen gjort sig skyldig till ett enstaka eller ett fåtal bötesbrott. Om det är fråga om brott med fängelse i straffskalan bör dock utrymmet vara mer begränsat.

I belastningsregistret antecknas även kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud, förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder eller tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Sådana anteckningar får betydelse vid lämplighetsbedömningen, inte prövningen av laglydnad.

Lämplighet i övrigt

Utöver de krav som angetts ovan för att kunna förordnas som ordningsvakt bör det dessutom krävas att sökanden med hänsyn till övriga omständigheter är lämplig för uppdraget. Liksom vid prövningen av sökandens laglydighet bör det ställas höga krav vid prövningen av om personen i fråga är lämplig för uppdraget som ordningsvakt.

Lämplighetsprövningen består av flera olika delar.

Kunskaper i svenska språket

En grundläggande förutsättning för att en ordningsvakt ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett bra sätt är att ordningsvakten behärskar det svenska språket. En ordningsvakt måste kunna kommunicera med allmänheten på ett klart och tydligt sätt. Han eller hon måste även kunna förstå sitt uppdrag, skriva rapporter samt förstå relevanta regler och den juridik som kringgärdar arbetet. I de fall han eller hon inte har de kunskaper i svenska språket som krävs talar det också med styrka mot att ansökan ska bifallas.

Polismyndighetens prövning syftar till att säkerställa att sökanden har så god kännedom om svenska förhållanden att han eller hon har goda förutsättningar att kunna utföra sitt uppdrag som ordningsvakt på ett rättssäkert och tillfredsställande sätt (se 3 kap. 4 § PMFS 2017:12). För att kunna bedöma huruvida sökanden är lämplig avseende kunskaper i svenska språket genomför Polismyndigheten i dag test där sökanden i tal och skrift ska kunna redogöra för juridiska och andra överväganden som föregått ett ingripande.

Polismyndigheten har emellertid angett att den typ av test av den sökandes kunskaper i det svenska språket som används riskerar att skilja sig åt mellan de olika utbildningsanordnarna. Myndigheten har därför föreslagit att den som vill bli antagen till ordningsvaktsutbildningen i stället för att genomgå ett prov i svenska ska kunna visa att han eller hon har ett godkänt betyg i kursen Svenska 1 på gymnasienivå eller motsvarande.

Ett sådant krav skapar förutsättningar för en enhetlig bedömning i landet. Det innebär också att Polismyndigheten, som inte är avpassad för att göra den aktuella typen av kontroller, avlastas uppgiften. Utredningen instämmer i Polismyndighetens bedömning att sökanden bör ha godkänt betyg motsvarande kursen Svenska 1 på gymnasienivå. Frågan bör regleras i Polismyndighetens föreskrifter. I föreskrifterna bör Polismyndigheten även specificera hur utbildningens utformning ska kunna säkerställa att ordningsvakter har relevanta kunskaper om svenska förhållanden och hur detta ska prövas om provet i svenska tas bort.

Fysisk förmåga

Av 3 kap. 5 § PMFS 2017:12 framgår att den sökande ska ha en sådan fysik som ordningsvaktsarbetet ställer krav på. Den som prövas för första gången bör anses vara lämplig om han eller hon kan springa 2 000 meter på högst 12 minuter och lyfta och i minst 15 meter dra en docka som väger 77 kg eller motsvarande belastning.

Utredningen ser ingen anledning att överväga några ändringar av de krav på fysisk förmåga som ställs på den som vill bli förordnande som ordningsvakt. Frågan bör liksom tidigare kunna regleras i Polismyndighetens föreskrifter.

Lämplighetsprövningen i övrigt

Att sökanden vid upprepade tillfällen varit omhändertagen med stöd av 10 § LOB eller 13 § PolisL är omständigheter som utgör hinder mot förordnande. Detsamma gäller, som tidigare nämnts, om sökanden meddelats exempelvis kontaktförbud eller tillträdesförbud. Samma sak gäller konkreta omständigheter som talar för att personen missbrukar narkotika eller något sådant medel som avses i 1 § lagen om förbud mot vissa dopningsmedel eller misstänks ha kopplingar till ett kriminellt nätverk. Som tidigare nämnts görs en kontroll i misstankeregistret. Om sökanden är misstänkt för brott är det självfallet en omständighet som också måste beaktas. Beroende på omständigheterna kan det dock finnas utrymme för att godta en ansökan om förordnande trots att det finns uppgifter om brottsmisstankar. Det kan t.ex. gälla lindrigare förseelser. Om det finns möjlighet kan Polismyndigheten avvakta ställningstagande i frågan om brottsmisstanken innan beslut fattas om förordnande ska beviljas. Att sökanden lider av en psykisk störning kan vara en omständighet av betydelse. En uttömmande uppräknning av omständigheter som kan föranleda att ansökan avslås kan inte anges, utan skäl för avslag kan även vara att Polismyndigheten fått kännedom om andra uppgifter eller omständigheter som tyder på att sökanden inte är lämplig.

En polisman får inte förordnas som ordningsvakt

Enligt 1 § LOV får endast den som inte är polisman förordnas till ordningsvakt. I förarbetena anges att det får anses som oförenligt med polistjänsten att en polisman, låt vara under fritid, arbetar som ordningsvakt (se prop. 1979/80:122 s. 64). Enligt utredningens mening är det viktigt att denna utgångspunkt bibehålls i den nya lagen om ordningsvakter. Det är inte rimligt att en polisman också har uppdrag som ordningsvakt. Även när en polisman är ledig är han eller hon skyldig att efter en förmans order avbryta ledigheten för att utföra vissa uppgifter, självantmäla sig hos närmaste förmän vid särskilt allvarliga händelser som kräver större polisiära insatser, och att vid svårare brott eller för att förhindra andra allvarligare störningar av den allmänna ordningen och säkerheten självantmäla vidta de omedelbara åtgärder som förhållandena medger. En polisman som är ledig får också ingripa för att trygga allmän ordning och säkerhet eller för att tillförsäkra allmänheten skydd och hjälp. Det skulle alltså leda till en påtaglig risk för oklarheter i frågan om i vilken egenskap personen ingriper om en polisman tjänstgjorde som ordningsvakt. Det skulle i sin tur leda till oklarheter i fråga om vilka befogenheter han eller hon har i den aktuella situationen.

6.5.2 Förordnande som ordningsvakt

Förslag: Polismyndigheten ska fortsatt vara den som beslutar om förordnandet som ordningsvakt.

Ett förordnande som ordningsvakt ska meddelas för viss tid.

I förordning bör anges att ett förordnande som ordningsvakt får meddelas för högst fem år.

Ansökan om förordnande och utbildning till ordningsvakt görs samtidigt och på ett särskilt formulär som tillhandahålls av Polismyndigheten. Innan ordningsvakten antas till Polismyndighetens utbildning ska laglydnads- och lämplighetstester göras. När utbildningen avslutats och examination skett med godkänt resultat förordnas sökanden till ordningsvakt. I förordnandet ska det enligt 5 § LOV anges för vilken verksamhet och inom vilket område det gäller. Meddelas

förordnandet med stöd av 3 § LOV, ska det också innehålla uppgift om tjänstgöringsställe.

Liksom tidigare bör det vara Polismyndigheten som beslutar om förordnandet. Som framgår i kapitel 4 föreslår utredningen att dagens system ska ändras på så sätt att den enskilde ordningsvaktens förordnande ska särskiljas från förordnandeområdet eller verksamheten. Förslaget innebär att den som vill anlita ordningsvakter måste ha tillstånd för detta såvida inte användningen följer av lag eller annan författning och är undantagen tillstånd. Det innebär också att ett ordningsvaktsförordnande som huvudregel inte längre ska innehålla uppgift om i vilken verksamhet eller inom vilket område ordningsvakten ska verka.

En ansökan om förordnande av ordningsvakt ska ges in till Polismyndigheten. Ansökan ska vara skriftlig och innehålla följande uppgifter:

- Sökandens namn, personnummer och hemortsadress.
- Intyg om genomgången utbildning för ordningsvakter och vem som har anordnat utbildningen.
- De övriga omständigheter som sökanden vill åberopa för att visa att han eller hon uppfyller de krav som anges i lagen om ordningsvakter.

För närvarande gäller ett ordningsvaktsförordnande i högst tre år. Det har inkommit synpunkter till utredningen om att denna tid bör förlängas. Enligt utredningens mening är en längre förordnandetid lämplig, särskilt om utbildningen av ordningsvakter förstärks och förordnandet inte längre kopplas samman med den plats eller verksamhet där ordningsvakten ska verka. Enligt utredningens mening bör därför ett förordnande som ordningsvakt fortsättningsvis kunna meddelas för högst fem år.

Om man vill fortsätta som ordningsvakt efter att fem år har flutit kan man ansöka om ett nytt förordnande. För att ett nytt förordnande ska kunna ges krävs att ordningsvakten har genomgått fortbildning. Ett nytt förordnande förutsätter även att en kontroll av ordningsvaktens kunskaper och färdigheter sker samt att ordningsvakten fortsatt är lämplig för uppdraget.

6.5.3 Bör utökad informationsinhämtning vid lämplighetsprövning tillåtas?

Förslag: Det ska framgå av förordning att uppgifter som behandlas med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område får hämtas in vid lämplighetsprövningen av ordningsvakter.

Uppgifter får dock endast hämtas in om den som prövningen gäller har lämnat sitt samtycke.

Samtycket ska gälla uppgifter som hämtas in under den tid som förordnandet som ordningsvakt gäller.

De senaste 20 åren har antalet sammanslutningar i den kriminella miljön ökat kraftigt (se Brå 2016:12, *Kriminella nätverk och grupperingar*, s. 127). Även det dödliga skjutvapenvåldet i kriminella miljöer har ökat över tid (se Brå 2015:24, *Det dödliga våldet* s. 23). Kriminella aktörer utövar otillåten påverkan för att skydda eller främja annan brottslighet. Otillåten påverkan riktas mot personer med anledning av deras yrkesutövning, t.ex. offentliganställda tjänstemän, eller deras roll i rättsliga processer. Vad gäller ordningsvakternas verksamhet så har både Polismyndigheten och Säkerhetsföretagen angett att de ser att det finns en risk att kriminella personer förordnas som ordningsvakter om tillfredställande kontroller inte görs innan vederbörande förordnas. Det finns också exempel på domstolsbeslut där en ordningsvakt – som själv varken var misstänkt eller lagförd för brott – stängts av från sin tjänstgöring på grund av att han kunde kopplas till individer som ingick i ett kriminellt nätverk (Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 13 september 2018 i mål 20398-18).

I massmedia har det gjorts granskningar där slutsatsen varit att organiserad brottslighet försökt infiltrera säkerhetsbranschen. Andra granskningar i media har lett till publiceringar om att Arlanda enligt en polisrapport haft flera individer med kopplingar till organiserad brottslighet som arbetat på strategiska positioner, däribland som flygplatskontrollanter.

NOA har framfört önskemål om att det vid antagningen till ordningsvaksutbildningen ska kunna göras slagningar i fler uppgiftssamlingar än i misstanke- och belastningsregistret. Anledningen till att Polismyndigheten vill få en utökad rätt att göra detta är att myndigheten då skulle kunna få reda på om en person som söker ordnings-

vaktsutbildningen har olämpliga kriminella kontakter som inte framkommer i misstanke- eller belastningsregistret.³

Det är av stor betydelse att endast personer som är lämpliga för uppdraget förordnas som ordningsvakter. Personer med koppling till den organiserade brottsligheten ska inte tillåtas att få arbeta som ordningsvakt.

De senaste årens utveckling när det gäller den organiserade brottsligheten och risken för att personer med koppling till sådan brottslighet förordnas som ordningsvakter aktualiserar frågan om det är rimligt och motiverat att Polismyndigheten vid prövningen av ansökningar kan få del av ytterligare registeruppgifter som finns tillgängliga i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet.

Utredningen delar bedömningen att information av sådant slag utan tvekan skulle vara av betydelse vid prövningen av en ordningsvakts lämplighet för uppdraget. Mot bakgrund av detta har utredningen undersökt huruvida det skulle vara möjligt att behandla personuppgifter som inhämtats med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område inom ramen för lämplighetsprövningen av ordningsvakter.

Rättsliga utgångspunkter

Om uppgifter som har samlats in i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet används för behandling av Polismyndigheten i ett förvaltningsärende har behandlingen av personuppgifterna fått ett nytt ändamål, dvs. ändamålet har ändrats från brottsbekämpning till annan myndighetsutövning. Handläggningen av ansökningar om att förordnas som ordningsvakt utgör ett sådant förvaltningsärende.

Det är möjligt att behandla uppgifter som samlats in enligt 2 kap. 1 § brottsdatalogen för nya ändamål som ligger utanför lagens tillämpningsområde för det fall behandlingen av personuppgifterna kan anses vara nödvändig och proportionerlig (2 kap. 22 § brottsdatalogen). Personuppgifter som behandlas i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet kan exempelvis behöva lämnas till den inom myndigheten som beslutar i fråga om pass eller vapenlicens (se prop. 2017/18:232 s. 131).

³ Se rapporten *Hur Polismyndigheten tillsammans med 8 300 ordningsvakter gör hela Sverige tryggt och säkert*, Rapport A220.423/2019.

Med nödvändigt avses här att det är fråga om en åtgärd som behövs snarare än något som absolut fordras. I kravet på proportionalitet ligger att skälen för att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet ska väga tyngre än det intrång som behandlingen innebär för den enskilde. Det som står att vinna med behandlingen ska alltså vägas mot intrånget i enskildas integritet. Det har också betydelse vilka personuppgifter det är fråga om och för vilket syfte de ska användas. Någon prövning av om behandlingen för det nya ändamålet är förenlig med det ändamål för vilket uppgifterna ursprungligen behandlades behöver inte göras.

Att behandla personuppgifter för ett nytt ändamål har i förarbetena ansetts både nödvändigt och proportionerligt exempelvis om det i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet finns uppgifter om att en person har sådana kontakter i kriminella kretsar att han eller hon ter sig olämplig för att få tillstånd att bedriva viss verksamhet och uppgifterna därför behöver tillhandahållas för att användas vid prövningen av tillståndsärendet (se prop. 2017/18:232 s. 452).

Om behandlingen anses vara nödvändig och proportionerlig ska den fortsatta prövningen av om personuppgifterna kan behandlas för det tänkta ändamålet ske enligt dataskyddsförordningen (prop. 2017/18:232 s. 451).

Dataskyddsförordningen⁴ (GDPR, som gäller i hela Europa) utgår, på samma sätt som brottsdatalagen, från att varje behandling av personuppgifter måste vila på en rättslig grund. De rättsliga grunderna räknas uttömmande upp i artikel 6.1 i förordningen. Om ingen av dem är tillämplig är behandlingen inte laglig och får därmed inte utföras. Personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning (se 2 kap. 2 § dataskyddslagen). Eftersom Polismyndighetens prövning av ordningsvakternas lämplighet är att betrakta som myndighetsutövning finns det enligt utredningens mening rättslig grund att behandla personuppgifter i dessa ärenden (jfr prop. 2017/18:105 s. 62).

I likhet med brottsdatalagen kräver dataskyddsförordningen att det ska finnas ett berättigat ändamål för att få behandla person-

⁴ 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).

uppgifter. I detta fall syftar behandlingen av personuppgifter till att säkerställa att endast personer som är lämpliga anställs som ordningsvakter samt att frågan om återkallelse av ordningsvaktsförordnande ska kunna behandlas. Utan en sådan kontroll finns risk att ordningsvakter som har kriminella kopplingar förordnas. Detta skulle innebära risker både för allmänheten, för ordningsvaktskollegor och för Polismyndighetens verksamhet.

Om personer med kopplingar till den organiserade brottsligheten ges förordnanden som ordningsvakter innebär det risker för allvarlig samhällsskada. Det är uppenbart att det finns risk att en sådan person inte är lojal mot Polismyndigheten och intresserad av att följa de föreskrifter som gäller för en ordningsvakt. Det har också negativa konsekvenser om en person med en kriminell livsstil eller kriminella kontakter ges de maktbefogenheter som i grunden ska tillkomma det allmänna. Det finns en risk för missbruk av dessa befogenheter. Vidare riskerar det att leda till stor skada för förtroendet för yrkeskåren som helhet. Det finns därför ett starkt allmänt intresse att kunna förhindra att personer med kopplingar till organiserad brottslighet ges förordnande som ordningsvakt. Mot denna bakgrund anser utredningen att det är nödvändigt och proportionerligt att behandla personuppgifter som behandlas enligt brottsdatalagen för ett nytt ändamål, prövning av en ansökan om förordnande som ordningsvakt. Utredningens slutsats är vidare att det nya ändamålet får anses vara berättigat med hänsyn till det starka intresse som finns av att motverka att personer med koppling till kriminella organisationer ges förordnanden.

Sekretessbestämmelser vid behandling av personuppgifter

Av 18 kap. 1 § OSL följer att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Av 18 kap. 2 § första stycket OSL följer vidare att sekretess även gäller för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål och till polisens verksamhet att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, se 2 kap. 1 § 1 lagen

(2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Bestämmelsen innebär att det finns en presumtion för att sådana uppgifter omfattas av sekretess (s.k. omvänt skaderekvisit).

Av 35 kap. 1 § första stycket p. 5 OSL framgår att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i register som förs av Polismyndigheten enligt 5 kap. lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område eller som annars behandlas med stöd av de bestämmelserna, eller uppgifter som behandlas av Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten med stöd av lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Bestämmelsen innebär att det föreligger en presumtion för sekretess även i detta fall.

Som huvudregel gäller sekretess mellan verksamhetsgrenar inom myndigheter (se 8 kap. 1 och 2 §§ OSL). För att en sekretessbelagd uppgift ska lämnas ut krävs i sådana fall att det föreligger en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse. Med begreppet sekretessbrytande bestämmelse avses en bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar (se 3 kap. 1 § OSL).

Om en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig på en uppgift innebär detta att en myndighet är skyldig att lämna uppgiften till en myndighet som begär det. Den sekretessbrytande bestämmelsen innebär således att uppgiften i just den situationen inte är sekretessbelagd. En sekretessbrytande bestämmelse som torde kunna användas i det nu aktuella fallet är den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 §. Enligt generalklausulen får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet (eller verksamhetsgren) om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

I kommentaren till generalklausulen anges det att om det i en lag eller förordning har föreskrivits att uppgifter ”bör” eller ”får” lämnas från en myndighet (verksamhetsgren) till en annan, finns det särskild anledning att anse att generalklausulen är tillämplig. Detta eftersom riksdagens eller regeringens föreskrifter torde vara grundade på en be-

dömning att intresset av att uppgifter lämnas mellan myndigheterna har företräde framför sekretessintresset.⁵

För att det inte ska råda några tveksamheter i förevarande fall kan det vara en fördel med att ta med en bestämmelse i ordningsvaktsförordningen som anger att det vid en prövning enligt 8 § 3 lagen om ordningsvakter får inhämtas uppgifter som behandlas med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Det blir då tydligt att lagstiftaren avsett att någon sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom Polismyndigheten inte ska gälla för dessa uppgifter när de används i nu aktuellt hänseende. Utredningen föreslår därför att en sådan bestämmelse förs in i förordningen.

Samtycke

Enligt utredningens mening bör inhämtningen av uppgifter endast få göras om den som prövningen gäller har lämnat sitt samtycke. Samtycket ska anses gälla kontroller och utredningar under den tid som personen innehar ett ordningsvaktsförordnande. Samtycket bör lämnas skriftligt i samband med ansökan om förordnande. Vid uteblivet samtycke kan således ingen prövning av lämpligheten göras. Kravet på samtycke bör framgå av förordningen.

Sekretess i förhållande till den sökande

Vid Polismyndighetens handläggning av ansökningar om ordningsvaktsförordnande har en sökande, liksom vid all myndighetsutövning mot enskild, rätt att ta del av det som har tillförts ärendet (se 10 § Förvaltningslagen [2017:900], FL). Rätten kan dock begränsas av vad som följer av 10 kap 3 § OSL.

Bestämmelsen i 10 kap. 3 § OSL anger att sekretess inte hindrar att en enskild som är part i ett ärende och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i ärendet. Rätt till partsinsyn föreligger dock inte om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift inte röjs. I sådana fall ska myndighe-

⁵ Se Tansjö, Anna, Geijer, Ulrika och Lenberg, Eva, *Offentlighet- och sekretesslagen* (1 oktober 2020, Version 22, JUNO), kommentaren till 10 kap. 27 § under rubriken Uppgifter som enligt reglering ”bör” eller ”får” lämnas m.m.

ten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Sekretess hindrar aldrig att en part i ett ärende tar del av beslutet i ärendet.

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt (32 § FL). Det finns dock undantag från denna motiveringskyldighet i vissa fall. Enligt vår mening bör kravet på beslutsmotivering inte innebära att den enskilde sökanden ska ges tillgång till samtliga uppgifter som har kommit fram. Den enhet inom Polismyndigheten som samlar in och behandlar uppgifterna måste göra en bedömning av om uppgifterna kan lämnas ut, utan att det är till skada för annan verksamhet inom myndigheten. Enheten måste också bedöma om uppgifterna är så konkreta att de kan läggas till grund för en prövning. Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda kan några uppgifter inte lämnas ut.

Slutsats

Mot bakgrund av vad som redogjorts ovan rörande tillämpliga sekretessbestämmelser är utredningens slutsats att spaningsuppgifter som används i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet bör få användas vid lämplighetsprövningen vid förordnande av ordningsvakter. För att möjliggöra detta bör det införas en bestämmelse i ordningsvaktsförordningen där det framgår att relevanta spaningsuppgifter som behandlas med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område får inhämtas vid Polismyndighetens prövning av ordningsvakts lämplighet. Enligt utredningens mening bör Polismyndigheten regelmässigt använda sig av denna möjlighet vid förordnande av ordningsvakter. Med hjälp av ett mer gediget underlag av personuppgifter kan Polismyndigheten på ett bättre sätt säkerställa att endast sådana ordningsvakter som är lämpliga för uppdraget godkänns.

Rent praktiskt bör hanteringen av den utökade informationsinhämtningen gå till på så sätt att de handläggare som arbetar med ärenden om förordnande av ordningsvakt får en signal om att det finns uppgifter om den aktuella personen. Det bör sedan vara sådan polis-

personal som arbetar med underrättelseverksamhet som gör bedömningen av uppgiftens allvarlighetsgrad och betydelse för uppdraget som ordningsvakt. Ett yttrande som antingen förordnar ett positivt besked eller som anger skälen för avslag bör sedan upprättas av den person som har tillgång till uppgifterna och överlämnas till den handläggare som hanterar frågan om förordnande. De handläggare som hanterar ordningsvaktsförordnanden bör således, enligt utredningens mening, inte ha direkt tillgång till fler uppgifter än vad som framkommer i misstanke- och belastningsregistren.

6.5.4 Utbildningens omfattning och övergripande innehåll

Förslag: Ordningsevakuutbildningen ska förstärkas.

Det bör anges i ordningsevakuutbildningen att en ordningsevaku grundutbildning ska uppgå till minst 160 timmars undervisning.

Polismyndigheten ska även fortsättningsvis ha möjlighet att erbjuda fortbildning och påbyggnadsutbildningar.

En ordningsevaku grundutbildning ska enligt ordningsevakuutbildningen uppgå till minst 60 timmars undervisning och utbildningen består, enligt Polismyndighetens föreskrifter, av 80 timmars undervisning.

Kraven på ordningsevakternas förmåga att hantera komplexa situationer har ökat på senare år. Samhällsutvecklingen har lett till att det ställs större krav på den som ska arbeta med att upprätthålla den allmänna ordningen. Ordningsevaker används numer i allt fler verksamheter. Tidigare var det vanligt att ordningsevakterna i huvudsak arbetade med ordningshållning på klart avgränsade platser som på en konsert, vid en offentlig sammankomst eller på en krog. Allt fler aktörer, såväl kommuner och regioner som företag och köpmannaföreningar, anlitar ordningsevaker i sin verksamhet. Ordningsevakuutbildningen har traditionellt sätt varit ett sidouppdrag men är numera allt oftare ett heltidsarbete. Utredningens förslag innebär också förutsättningar för en utvecklad användning av ordningsevaker.

Ordningsevakterna har enligt gällande regler laglig rätt att använda våld och många av de uppgifter som utförs av en ordningsevaku innefattar myndighetsutövning. Utredningen föreslår också att ordningsevakterna ska tillföras vissa ytterligare uppgifter och befogenheter för

att kunna arbeta mer effektivt och avlasta polisen (se kapitel 8). Detta ställer sammantaget höga krav på ordningsvakternas kunskaper om alltifrån juridik till grundläggande sjukvård. Detta ställer också stora krav på empati, konflikthanteringsförmåga och riskbedömningsförmåga. Ordningsvakter har även, enligt utredningens mening, en roll i arbetet för att säkerställa respekten för människors grundläggande fri- och rättigheter. För att ordningsvakter ska kunna utföra sitt uppdrag på bästa sätt krävs att de åtnjuter ett starkt förtroende hos allmänheten. Det är därför centralt att de utför sitt arbete på ett sätt som inte diskriminerar eller upplevs som diskriminerande.

Amnesty International i Sverige har inom ramen för ett pilotprojekt granskat hur regelverket för ordningsvakter i Sverige efterlevs och vilka brister som finns i själva regelverket, mot bakgrund av människorättsregler. Projektet har initierats efter påtryckningar från medlemmar och en engagerad allmänhet. Amnesty har granskat ett antal fall där ordningsvakter varit inblandade i incidenter eller ingripanden.

Enligt Amnesty visar resultatet av projektet att det finns indikationer på olika problem, exempelvis ett problematiskt språkbruk och ogrundade antaganden från ordningsvakter gentemot privatpersoner, i synnerhet om de är svarta eller upplevs som ”utländska”.

I fråga om ordningsvaktens utbildning och kompetens har Amnesty identifierat behov av ökade kunskaper om tillämpningen av behovs- och proportionalitetsprincipen vid ingripanden och behov av ökade kunskaper om diskriminering och etnisk profilering. Amnesty har också framhållit behovet av en stärkt utbildning inom områden som konflikthantering och psykisk ohälsa.

Både Polismyndigheten och Justitiekanslern anser att den nuvarande utbildningen är för kort och att den inte omfattar tillräckligt mycket av det som en ordningsvakt bör kunna för att lösa de situationer ordningsvakten kan komma att ställas inför.

Polismyndigheten har i en rapport övervägt frågan om ordningsvakternas utbildning och bl.a. föreslagit att utbildningen ska delas upp i en grundutbildning och en utbildning för att arbeta med mer krävande uppgifter. I rapporten föreslås en förstärkt utbildning för de mer krävande uppdragen. Enligt förslaget ska den utbildningen omfatta 10–15 dagars undervisning och innehålla en fördjupning inom vissa kunskapsområden, bland annat konflikthantering, stresshanter-

ing, taktik, juridik, trygghetsskapande- och brottsförebyggande arbete samt livräddning.

I dag kompletterar flera av de aktörer som anlitar ordningsvakter ordningsvakternas utbildning. Exempelvis erhåller ordningsvakterna som tjänstgör i det s.k. SL-uppdraget i Stockholm kompletterande utbildning i form av en obligatorisk tvådagarskurs som bland annat innehåller kollektivtrafikkunskap, avtalskunskap, SL:s trygghetscentrals rutiner, konflikthantering och hantering av utrustning. Stockholms Stad bekostar en tre veckors kompletterande utbildning som omfattar bland annat konflikthantering, likabehandling och antidiskriminering, första hjälpen vid psykisk ohälsa, sexualbrott och terrorattentat.⁶ Också detta talar för att utbildningen anses otillräcklig.

En jämförelse kan göras med den utbildning väktare genomgår. En väktare har inga särskilda maktbefogenheter utöver de som tillkommer envar. Väktargrundutbildningens första del genomförs under nio dagar och omfattar 91 lektionstimmar, varav 88 lektionstimmar är föreskrivna av Polismyndigheten och övriga lektionstimmar är en utökning som beslutats av branschens parter. Efter godkänd utbildning får kursdeltagaren genomföra praktisk yrkesträning som ska utföras i minst 160 timmar under en period om högst 4 månader. Efter genomförd praktisk yrkesträning får kursdeltagaren antas till väktargrundutbildningens andra del. Den delen genomförs under fem dagar och omfattar 49 lektionstimmar, varav 40 timmar är föreskrivna av Polismyndigheten och övriga lektionstimmar har beslutats av branschens parter. Efter godkänd utbildning blir kursdeltagaren behörig att självständigt utföra bevakning i rollen som väktare.⁷

En väktare utbildas alltså i sammanlagt 140 lektionstimmar och har därutöver praktik i minst 160 timmar.

Den nuvarande ordningsvaktsutbildningen måste anses otillräcklig för att möta de krav som ställs på en ordningsvakt. Det som har anförts ovan från olika håll visar tydligt att ordningsvakternas utbildning behöver förstärkas. Vad som har framkommit under utredningsarbetet talar för att utbildningen bör förstärkas i vissa delar som redan omfattas av utbildningen, bland annat yrkesetik och juridik, inte minst de möjligheter till ingripanden som finns och förutsättningarna för att tillämpa dem. Utbildningen innehåller ett moment

⁶ Se s. 14 i Säkerhetsföretagens rapport *De lokala ordningsvakterna – för en trygg framtid i varje kommun*, www.transportforetagen.se/globalassets/rapporter/sak/de-lokala-ordningsvakterna-for-en-trygg-framtid-i-varje-kommun.pdf?ts=8d81cd4c794fe00.

⁷ Se www.by.se.

som avser olaga diskriminering, detta moment kan behövas byggas ut för att fördjupa kunskaperna om diskriminering generellt men också kunskaper om etnisk profilering. Vidare bör utbildningen tillföras vissa ytterligare moment.

Enligt utredningens förslag ska ordningsvakter få vissa ytterligare uppgifter. Självfallet förutsätter det att ordningsvakten också får utbildning när det gäller dessa nya uppgifter. Det innebär bland annat att utbildningen bör omfatta brottsförebyggande och trygghetsfrämjande arbete liksom bemötandefrågor. Ordningsvakter möter ofta i sitt arbete personer som lider av psykisk ohälsa. Grundläggande insikter om psykisk ohälsa och vilka uttryck sådan ohälsa kan ta bör minska risken för konflikter i samband med ingripanden som riktas mot dessa personer. Ordningsvakter bör också ges bättre förutsättningar att möta hot och att stå emot otillåten påverkan. Utbildningen bör även innehålla praktiska övningar.

Enligt utredningens mening ska det också fortsättningsvis vara Polismyndigheten som bestämmer utbildningens innehåll. Utredningen menar vidare att det även fortsättningsvis bör vara möjligt för Polismyndigheten att ställa krav på fortbildning och krav fördjupad utbildning för vissa uppdrag, exempelvis säkerhetskontroll i domstol och arenautbildning.

För de personer som har gått utbildning enligt nu gällande regler måste det vara möjligt för Polismyndigheten att erbjuda en kompletterande grundutbildning så att även dessa personer ges möjlighet att leva upp till utbildningskraven med den nu föreslagna omfattningen.

Slutsats

Enligt utredningens bedömning är ordningsvakternas utbildning otillräcklig och bör förstärkas. Det är emellertid varken lämpligt eller möjligt för utredningen att i detalj beskriva hur utbildningens innehåll och omfattning bör se ut.

Enligt utredningens mening bör dock vissa grundkrav anges i förordning. En ordningsvaktsutbildning bör vara jämförbar med en väktarutbildning när det gäller omfattningen. Utredningen har stannat för att föreslå att grundutbildning ska uppgå till minst 160 timmars undervisning. Detta är en rimlig miniminivå för att rymma de nödvändiga moment som en ordningsvakt ska tillgodogöra sig att

kunna utföra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt. Utredningen anser också att det även fortsättningsvis bör vara Polismyndigheten som i detalj reglerar utbildningens innehåll och utformning. Utredningen har dock samlat in synpunkter på utbildningens innehåll och pekat på vissa områden där ett behov av förstärkta utbildningsinsatser har kunnat identifieras.

6.5.5 Kostnader för att genomgå ordningsvaktsutbildning

Bör utbildningskostnaden subventioneras?

Bedömning: Staten bör delvis subventionera ordningsvaktsutbildningen.

Ordningsvaktsutbildningen är avgiftsfinansierad och den som vill bli ordningsvakt måste själv betala för detta. I dag tas två avgifter ut, en enligt avgiftsförordningen för ansökan om förordnande (870 kronor), och en annan för utbildningen som ska ge Polismyndigheten full kostnadstäckning. Den som är anställd vid ett bevakningsföretag kan normalt genomgå utbildningen i tjänsten och på arbetsgivarens bekostnad. Enligt siffror från bevakningsbranschen är det dock endast hälften av ordningsvakterna som är anställda vid ett bevakningsföretag.

Grundutbildning för ordningsvakt i Polismyndighetens regi kostar 22 875 kronor, fortbildning för ordningsvakt vart tredje år 8 000 kronor, arenautbildning 11 250 kronor och utbildning för säkerhetskontroll i domstol, offentliga sammanträden i kommuner och regioner samt Sametingets offentliga sammanträden 8 250 kronor. Kostnaden för grundutbildning skiljer sig dock åt mellan Polismyndigheten och de externa utbildningsanordnarna. För tillfället har inget utbildningsföretag rätt att anordna ordningsvaktsutbildning. Som exempel kan ändå nämnas att hos BYA fick endast personer som är anställda hos BYA:s medlemsföretag utbilda sig och detta finansierades av en kollektiv avgift som betalades av medlemsföretagen. Att gå en grundutbildning till ordningsvakt på Väckarskolan VS AB kostade 11 900 kronor. De som går ordningsvaktsutbildningen är inte berättigade att söka studiemedel.

Utredningen föreslår ovan en ordningsvaktsutbildning som utökas från 80 timmar till minst 160 timmar. Den nuvarande finansieringsordningen innebär dock att det är svårt att förlänga utbildningen utan en väsentlig kostnadsökning och därmed en risk att antalet sökande skulle gå ner väsentligt. Utredningen har därför undersökt om det finns möjlighet att göra ordningsvakternas utbildning mer omfattande utan att den som går utbildningen ska behöva betala mer eller att detta skulle behöva leda till att det blir brist på sökanden till utbildningen.

För det fall Polismyndigheten även fortsättningsvis ska kunna få full kostnadstäckning för ordningsvaktsutbildningen skulle kostnaden för den som genomgår utbildningen öka från 22 875 till cirka 46 000 kronor.⁸ En sådan avgift framstår som mycket hög. Ett alternativ till full kostnadstäckning skulle kunna vara att avgiften för ordningsvaktsutbildningen subventioneras genom ökade anslag till Polismyndigheten. Avgiften skulle på så sätt till viss del finansieras av staten.

Det är enligt utredningens uppfattning rimligt att det allmänna delvis finansierar grundutbildningen av ordningsvakter. Det rör sig om ett uppdrag som i grunden avser en uppgift som ankommer på det allmänna, men som har anförtrotts privata subjekt. Ordningstvakterna tar ett stort samhällsansvar i och med att de medverkar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Det allmänna har också ett ansvar för att ordningstvakter utför sina uppdrag på ett lämpligt sätt med tanke på att de getts befogenhet att använda våld, en befogenhet som anförtrotts i första hand rättsväsendets myndigheter.

Det ovan anförda innebär inte att utbildningen bör vara kostnadsfri för den som genomgår den, utan endast att avgiften bör sättas på en nivå som framstår som rimlig och som inte medför att lämpliga personer avstår från att söka till utbildningen. Utredningen föreslår därför att Polismyndigheten ska ta ut en avgift på 10 000 kronor från den som genomgår utbildningen. Avgiften ska bidra till att täcka verksamhetens kostnader. Övriga kostnader hänförliga till utbildningen bör subventioneras av det allmänna.

Enligt utredningens mening bör fortbildningen och de särskilda utbildningarna av samma skäl som anförs gällande grundutbildningen subventioneras av det allmänna. En rimlig nivå på avgiften skulle kunna vara 5 000 kronor, vilket i flertalet fall innebär en subventionering om 3 000 kronor.

⁸ Enligt uppgift från Polismyndigheten 2021.

Studiestöd

Bedömning: Ordningvaksutbildningen bör ge rätt till studiestöd.

En tänkbar åtgärd för att möjliggöra för fler personer att genomgå en ordningvaksutbildning utan alltför stora kostnader för den enskilde är att föreskriva att utbildningen ska berättiga till studiemedel.

Regeringen beslutar vilka utbildningar som är berättigade till studiemedel. Dessa utbildningar framgår av den uttömmande bilagan till studiestödsförordningen. Om en utbildning har godkänts av regeringen eller en av regeringen bemyndigad myndighet ska utbildningen tas med i bilagan. Beroende på utbildningens utformning och inriktning kan den placeras i olika avdelningar i bilagan. Ordningvaksutbildningen skulle kunna placeras i avdelning B1. I denna avdelning återfinns i dag bland annat flygledarutbildning, en rad utbildningar som anordnas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, den statliga trafikflygarutbildningen och polisutbildningen.

Om en utbildning är godkänd för studiemedel kan en person som genomgår utbildningen (och är berättigad till studiemedel) beviljas 3 312 kronor i studiebidrag och 7 616 kronor i studielån för fyra veckors studier. Utöver studielån och studiebidrag kan den studerande även söka så kallade merkostnadslån för finansiering av avgiften för studierna. Detta stöd uppgår till maximalt 3 027 kronor per vecka. Det finns även andra typer av merkostnadslån att söka för den som har extra kostnader i samband med studierna. Det ska vara fråga om kostnader som är nödvändiga för utbildningen, till exempel resor och övernattningar.

Sammantaget anser utredningen att den som genomgår ordningvaksutbildningen bör ges möjlighet att söka studiemedel. Utredningen föreslår således att bilagan till studiestödsförordningen ändras på så sätt att ordningvaksutredningen tas med på listan över utbildningar som berättigar till studiemedel.

Yrkesvux

Utredningen har övervägt om ordningsvaktsutbildningen skulle kunna bli en utbildning med statsbidrag enligt förordningen (2016:937) om regionalt yrkesvux. Inom ramen för regional yrkesvux finns det så kallade Nationella yrkespaket som är en kombination av kurser som satts ihop av branscherna i samarbete med Skolverket. Nationella yrkespaket består av en kombination av fastställda nationella kurser på gymnasial nivå. Både den nuvarande och den framtida ordningsvaktsutbildningen innehåller emellertid i huvudsak delar som inte är existerande gymnasiekurser. Av den anledningen framstår det inte som en möjlig lösning att göra ordningsvaktsutbildningen till en utbildning som omfattas av förordningen om regionalt yrkesvux.

Yrkeshögskoleutbildning

En annan lösning för att höja yrkets status och samtidigt utöka utbildningen utan kostnadsökningar för den enskilde skulle kunna vara att göra ordningsvaktsutbildningen till en yrkeshögskoleutbildning. Utbildningarna inom yrkeshögskolan ska svara mot ett verkligt behov på arbetsmarknaden. Detta innebär att utbildningarna ska ha en stark arbetslivsanknytning och utformas i nära samarbete med representanter för arbetslivet. Målet med en yrkeshögskoleutbildning är att utbildningen ska leda till en tydlig yrkesroll. Arbetslivet ska även vara delaktigt i framtagandet av utbildningarna samt ingå i utbildningarnas ledningsgrupper. En ansökan om att få ingå i yrkeshögskolan genomförs således i samarbete med aktuell bransch. Denna samverkan kan se olika ut men det är en av grundstenarna inom yrkeshögskolan.

För det fall ordningsvaktsutbildningen skulle bli en yrkeshögskoleutbildning kan den i vissa fall finansieras av statsbidrag via Myndigheten för yrkeshögskolan. En utbildningsarrangör är i sådana fall vidare förhindrad att ta ut avgifter från de som genomgår yrkeshögskoleutbildning. Om ordningsvaktsutbildningen skulle bli en yrkeshögskoleutbildning innebär detta också att den studerande får rätt att söka studiemedel. Viss medfinansiering från den aktuella branschen krävs dock för att en utbildning ska godkännas av Myndigheten för yrkeshögskolan. I huvudsak rör det sig om att branschrepresentanter bistår de studerande med praktikplatser och handledare. Dessutom

finns ofta krav på att representanter från branschen ska hålla i några föreläsningar eller ordna studiebesök under utbildningen.

Mot bakgrund av det utrymme utredningen har till sitt förfogande anser utredningen att det skulle vara alltför tidskrävande att grundligt analysera frågan om ordningsvaktsutbildningen skulle bli en yrkeshögscoleutbildning. Det utesluter dock inte att Polismyndigheten går vidare med ett förslag i den riktningen. Det skulle också skapa förutsättningar för en mer heltäckande finansiering för den enskilde.

6.5.6 Kravet på särskilda skäl

Bedömning: Utbildning av ordningsvakter bör även fortsättningsvis endast få bedrivas av Polismyndigheten eller av den som fått tillstånd av Polismyndigheten om det finns särskilda skäl för detta.

Enligt den nuvarande lagstiftningen får utbildning av ordningsvakter bedrivas av Polismyndigheten eller, om det finns särskilda skäl, av någon som har fått tillstånd av Polismyndigheten. Tidigare har Polismyndigheten beviljat externa utbildningsföretag tillstånd att bedriva ordningsvaktsutbildning under en period där belastningen på Polismyndigheten var mycket hård.

Frågan är om det fortfarande bör krävas särskilda skäl för att externa aktörer ska få bedriva ordningsvaktsutbildning eller om detta krav bör tas bort. Enligt utredningens mening finns det flera fördelar med att behålla kravet på särskilda skäl. Polismyndigheten får därigenom möjlighet att avgöra om och när extern utbildning ska anses behövlig och kan säkerställa utbildningens enhetlighet och kvalitet. Dessutom ger detta Polismyndigheten bättre kontroll på nya utbildningsmoment, t.ex. vid införande av ny utrustning och nya tekniska hjälpmedel. En nackdel med att ha kvar kravet på särskilda skäl är att detta kan leda till att utbildningen erbjuds på färre orter och med en lägre grad av flexibilitet. Utredningen anser dock att fördelarna med att ha kvar kravet på särskilda skäl överväger nackdelarna. Utredningens bedömning är därmed att kravet bör behållas.

6.5.7 Vem bör sköta antagningen till ordningsvaktsutbildningen?

Bedömning: Antagningen bör i nuläget skötas av Polismyndigheten.

Polismyndigheten har i samma rapport som det hänvisas till ovan föreslagit att Totalförsvarets plikt- och provningsverk skulle kunna sköta antagningen av de som ska genomgå ordningsvaktsutbildningen.⁹ Fördelarna med detta förslag anges vara att antagningsprocessen då skulle bli likvärdig för alla sökande. Dessutom skulle Polismyndighetens arbetsuppgifter renodlas ytterligare. Totalförsvarets plikt- och provningsverk sköter antagningen till polisutbildningen.

Polismyndigheten har vidare angett att en process för antagning till ordningsvaktsutbildningen som blir mer enhetlig skulle bättre kunna säkerställa att de personer som är lämpade för uppdraget antas.

Utredningens slutsats är att Totalförsvarets plikt- och provningsverk skulle kunna sköta antagningen och att det finns fördelar med en sådan lösning, inte minst att Polismyndighetens arbetsuppgifter skulle renodlas och att antagningen skulle bli likvärdig för samtliga sökande. Det faktum att Totalförsvarets plikt- och provningsverk endast genomför antagning på två platser i landet är dock en nackdel. Enligt uppgift till utredningen kommer myndigheten att etablera ytterligare en plats för antagning i närtid i Göteborg. Det kommer således fortsatt endast att finnas platser i södra Sverige. En invändning från säkerhetsbranschen är att detta skulle göra att många får svårt att ta sig till antagningen och därigenom riskera att skapa brist på ordningsvakter på orter som ligger långt från rekryteringsmyndighetens platser för antagning. Det är också en fördel om samma myndighet som sköter antagningen till utbildningen också prövar frågan om förordnande eftersom dessa bedömningar i stor utsträckning sammanfaller. Vidare har Totalförsvarets plikt- och provningsverk angett till utredningen att varje rekrytering skulle kosta ungefär 10 000 kronor. Detta är en högre kostnad än den Polismyndigheten uppgivit att myndigheten i dag lägger ner på sin antagning av ordningsvakter. Den totala kostnaden för rekrytering och utbildning av ordningsvakter skulle således öka. Mot denna bakgrund finns enligt

⁹ Se rapporten *Hur Polismyndigheten tillsammans med 8 300 ordningsvakter gör hela Sverige tryggt och säkert*, Rapport A220.423/2019.

utredningens mening inte tillräckliga skäl att föreslå att Totalförsvarets plikt- och prövningsverk ska få uppdraget att sköta antagningen till ordningsvaktsutbildningen.

7 Avstängning och återkallelse av ordningsvaktsförordnande

7.1 Uppdraget

Av kommittédirektiven framgår att förutsättningarna för återkallelse av förordnande och avstängning av ordningsvakter behöver ses över. Vid utformningen av reglerna ska enligt direktiven en lämplig avvägning göras mellan å ena sidan ett eventuellt behov av en mer ändamålsenlig kontroll över ordningsvakterna och å andra sidan att Polismyndighetens resurser används på ett rimligt sätt. Utredningen ska således analysera om reglerna för återkallelse av förordnande och avstängning är ändamålsenliga.

7.2 Gällande rätt

Enligt 9 § LOV får Polismyndigheten återkalla en ordningsvakts förordnande om ordningsvakten inte längre uppfyller de villkor som framgår i 4 § samma lag. Detsamma gäller när det finns något annat särskilt skäl för återkallelse. Av 9 § andra stycket följer att om fråga om att återkalla ett förordnande uppkommer och det kan antas att förordnandet kommer att återkallas, får myndigheten besluta att stänga av ordningsvakten från tjänstgöring för tiden till dess frågan om återkallelse har prövats slutligt. Även i annat fall får beslut om avstängning för visst tjänstgöringstillfälle meddelas, om ordningsvakten åsidosätter sina skyldigheter som ordningsvakt. Om myndighetens beslut inte kan avvaktas får en polisman besluta om avstängning. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till Polismyndigheten. Har avstängningen inte redan upphört, ska myndigheten omedelbart pröva om den ska bestå.

Brott i tjänsten bör enligt förarbetena alltid föranleda att återkallelse av förordnandet aktualiseras. Prövningen bör, om brottet inte är bagatellartat, som regel medföra att förordnandet återkallas. Vissa brott i tjänsten anses mer diskvalificerande än andra brott. Särskilt allvarligt är det när ordningsvakten använt våld på ett oförsvarligt sätt eller när denne har utnyttjat sin ställning i brottsligt syfte. I dessa fall bör förordnandet alltid återkallas. Vad som sagts om brott i tjänsten torde i allt väsentligt även gälla för brott begångna utom tjänsten, även om utrymmet för att underlåta återkallelse därvid får anses något större. Av förarbetena framgår vidare att återkallelse av annat skäl exempelvis kan vara att ordningsvakten utan giltig orsak vägrar att ta på sig uppdrag (se prop. 1979/80:122 s. 70 f.).

Utöver reglerna i lagen om ordningsvakter finns närmare bestämmelser i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (PMFS 2017:12, FAP 670-1).

Av föreskrifterna följer att Polismyndigheten löpande ska pröva en ordningsvakts lämplighet för uppdraget genom inre och yttre tillsyn (8 kap. 1 §). Den inre tillsynen ska ske genom att uppgifter minst en gång per år hämtas in från de register som förs med stöd av lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister. Den inre tillsynen bör även omfatta kontroll av att de rapporter som en ordningsvakt enligt 7 kap. 7 § i föreskrifterna ska ge in till Polismyndigheten håller tillräcklig hög kvalitet.

Den yttre tillsynen ska bl.a. ske genom besök på de platser i polisregionen där ordningsvakter tjänstgör. Den yttre tillsynen ska främst tillse att ordningsvakts uppträdande, eventuella sidouppdrag, våldsanvändning m.m. är förenligt med vad som föreskrivs i 7 kap. 1–3 §§ samt att uniform och utrustning bärs i enlighet med föreskrifterna.

Av de allmänna råden under 8 kap. 2 §, med hänvisning till 3 kap. 2 §, framgår bl.a. att en ordningsvakt som är skäligen misstänkt för uppsåtligt brott mot liv och hälsa eller frihet och frid, tillgreppsbrott, vapen-, narkotika- och dopningsbrott bör stängas av med hänvisning till bristande lämplighet även om det ännu inte finns en lagkraftvunnen dom.

7.3 Kammarrättsavgöranden rörande återkallelse av förordnande och avstängning

Återkallelse av förordnande

Kammarrätten har prövat frågan om återkallelse av förordnande för en ordningsvakt som dömts till dagsböter för rattfylleri. Ordningvakten blev inte av med sitt körkort. Han förekom under sju trafikrelaterade avsnitt i belastningsregistret under de senaste fem åren. Det framgick att brottet inte begåtts i tjänsten samt att relativt lång tid hade förflutit från händelsen. Kammarrätten ansåg inte att det fanns skäl för återkallelse och beaktade därvid att det var fråga om en trafikförseelse med lågt straffvärde och att personen arbetat som ordningsvakt i 25 år utan anmärkning (Kammarrätten i Stockholms dom den 29 april 2014 i mål nr 6034-13).

I ett annat mål om återkallelse var det fråga om en ordningsvakt som förekom under sju trafikrelaterade avsnitt i belastningsregistret under de senaste åren. Sedan 2004 förekom ordningvakten totalt i tretton avsnitt i belastningsregistret. Brotten var inte begångna i tjänsten. Kammarrätten uttalade att det var rimligt att frågan om återkallelse hade aktualiserats mot bakgrund av det stora antalet brott ordningvakten dömts för under de senaste fem åren men att övervägande skäl talade emot en återkallelse. Kammarrätten beaktade därvid att det var fråga om trafikförseelser med lågt straffvärde och att de inte var begångna i tjänsten (Kammarrätten i Stockholms dom den 7 februari 2014 i mål nr 2247-13).

Kammarrätten har även prövat huruvida en ordningsvakt var lämplig att inneha sitt förordnande med hänsyn till sitt ägarintresse i det bolag som ägde restaurangen där han arbetade. Kammarrätten ansåg inte att det i förevarande fall fanns grund för återkallelse eftersom det inte åberopats några andra omständigheter mot ordningvaktens lämplighet (Kammarrätten i Jönköpings dom den 20 oktober 2008 i mål nr 3979-07).

I ett avgörande som rörde en ordningsvakt som var medlem i en mc-klubb och dessutom vid två tillfällen besökt Bandidosevent ansåg kammarrätten att omständigheterna var sådana att ordningvakten på grund av samöre med kriminella inte längre kunde anses lämplig att inneha förordnande som ordningsvakt (Kammarrätten i Göteborgs dom den 26 november 2015 i mål nr 2636-15).

I ett annat mål var det fråga om en ordningsvakt som hade ett chefsuppdrag och enligt Polismyndigheten bl.a. uttalat för sina kollegor att de skulle hålla sig avvaktande till poliser och att de inte skulle rapportera olika problem på den krog de arbetade på till Polismyndigheten. Den aktuella personen hade varit förordnad som ordningsvakt i tio år och Polismyndigheten hade inte tidigare riktat några anmärkningar mot denne. Kammarrätten menade att det borde framkommit tidigare om personen brustit i sina grundläggande åtaganden som ordningsvakt och att det inte kunde anses klarlagt att han visat en sådan illojalitet mot Polismyndigheten eller i övrigt misskött sin syssla på ett sådant sätt att han var olämplig som ordningsvakt (Kammarrätten i Jönköpings dom den 30 maj 2005 i mål nr 3649-04).

Avstängning

I ett mål som rörde en ordningsvakt som var skäligen misstänkt för skyddande av brottsling och tjänstefel fann Kammarrätten att Polismyndigheten hade gjort rätt som stängt av ordningsvakten. Kammarrätten uttalade att det kunde antas att ordningsvaktens förordnande skulle komma att återkallas vid en slutlig prövning (Kammarrätten i Stockholms dom den 25 april 2016 i mål nr 1087-16).

Kammarrätten fann i ett annat mål om avstängning att Polismyndigheten haft fog för sitt beslut att stänga av en ordningsvakt som var skäligen misstänkt för olaga frihetsberövande i tjänsten. Kammarrätten angav i sina domskäl att Polismyndigheten bör lägga särskild vikt läggas vid brottets karaktär och straffvärde och de närmare omständigheterna vid gärningstillfällena när det är fråga om avstängning. Emellertid ansåg kammarrätten att brottets art och det faktum att det skett i samband med tjänsten innebar att det i förevarande fall funnits fog att stänga av ordningsvakten (Kammarrätten i Stockholms dom den 18 november 2014 i mål nr 225-14).

Kammarrätten ansåg i ett annat avgörande att en ordningsvakts i och för sig olämpliga beteende inte var tillräckligt för att anta att ordningsvaktens förordnande skulle återkallas vid en senare prövning. Olämpligheten bestod i att ordningsvakten hade uttryckt sig otillbörligt i samband med att han privat fått parkeringsböter av polisen (Kammarrätten i Stockholms dom den 29 maj 2018 mål nr 1042-18).

Kammarrätten har prövat frågan om avstängning av en ordningsvakt med anledning av att ordningsvakten ska ha uttryckt sig nedsettande om personer med utländsk härkomst. Ordningsvakten hade uttryckt sig grovt olämpligt, rasistiskt och kränkande i en Facebook-grupp. Förundersökning gällande hets mot folkgrupp hade dock lagts ner. Mot bakgrund av att det kunde antas att ordningsvaktens förordnande skulle återkallas vid en slutlig prövning hade förvaltningsrätten ansett att beslutet om avstängning var proportionerligt. Kammarrätten ändrade inte förvaltningsrättens beslut (Kammarrätten i Göteborgs dom den 3 april 2017 i mål nr 149-17).

7.4 Polismyndighetens hantering av avstängning och återkallelse i praktiken

Ordningsvaktsregister

Under 2019 färdigställde Polismyndigheten ett digitalt ordningsvaktsregister som samlar information om ordningsvakter, deras förordnanden, behörigheter samt genomförd utbildning. Registret gör det möjligt att ta fram uppgifter om antalet aktiva ordningsvakter, det vill säga personer som innehar ett giltigt förordnande. I februari 2021 fanns enligt registret cirka 7 830 aktiva ordningsvakter, varav 88 procent var män och 12 procent var kvinnor. För perioden 2017–2019 återkallades 20 förordnanden. Totalt antal inledda ärenden uppgick till 245 och antalet avstängningar till 44. Region Stockholm hade flest inledda ärenden, 137, följt av region Väst med 68 inledda ärenden.

Handläggningen vid avstängning och återkallelse

Ett ärende rörande avstängning från tjänstgöring eller återkallelse av förordnande startas ofta genom s.k. inre tillsyn i form av registerslagning i misstanke- och belastningsregistren. Den inre tillsynen av ordningsvakterna sköts av polisregionernas rättsavdelningar och det är den adress som ordningsvakten är mantalsskriven på som avgör vilken region som handlägger ärendet. Kontrollen genomförs årligen i de flesta regioner. Det är även polisregionernas rättsavdelningar som beslutar om avstängning och återkallelse av förordnande.

Brottsmisstankar utreds lokalt där det påstådda brottet har begåtts. Utredningar mot ordningsvakter görs enligt Polismyndigheten av polispersonal som inte får ha koppling till den anmälda. Detta innebär att den som arbetar nära ordningsvakten är diskvalificerad att hantera utredningen.

Handläggning vid förekomst i belastningsregistret

Om det blir en träff på en ordningsvakt i belastningsregistret vid den inre tillsynen börjar handläggare vid respektive polisregions rättsavdelning med att gå igenom förundersökningar och granska lagakraftvunna domar. Efter detta görs en bedömning av om ett ärende om återkallelse av förordnande ska inledas eller inte. Om granskningen får till följd att ett ärende inleds skickas i normalfallet en kommunikation till den enskilde om att Polismyndigheten överväger att återkalla ordningsvaktens förordnande. I normalfallet stängs ordningsvakten av från tjänstgöring i väntan på att Polismyndigheten beslutar om huruvida ordningsvaktens förordnande ska återkallas.

Handläggning vid förekomst i misstankeregistret

I de fall den inre tillsynen resulterar i en träff i misstankeregistret börjar handläggningen med att brottsutredaren kontaktas för att handläggaren på rättsenheten ska få en uppfattning av vilken typ av brott det är fråga om och hur omständigheterna ser ut. Dessutom går förundersökningen igenom. Därefter görs en bedömning om ett ärende om ifrågasatt lämplighet ska inledas eller inte. Om ett ärende startas och den skäligen misstänkte ordningsvakten ännu inte är hörd och delgiven misstanke så bevakas brottsutredningen. När ordningsvakten är hörd och delgiven misstanke om brott görs en sammantagen bedömning av de uppgifter som hittills framgår av brottsutredningen och vad som i övrigt framkommit och beslut tas i fråga om kommunikering om avstängning från tjänstgöring ska göras med den berörda ordningsvakten eller inte.

När ett beslut om avstängning har fattats på grund av en pågående brottsutredning delges den berörde personen. Därefter bevakas brottsutredningen kontinuerligt. Om misstanken faller och brottsutredningen läggs ned omprövas beslutet om avstängning. Normalt upp-

hävs då beslutet om att ordningsvakten ska vara avstängd. Av det beslutet framgår i normalfallet också huruvida Polismyndighetens utredning angående om ifrågasatt lämplighet har avslutats eller inte och utfallet av den prövningen. Även efter en friande eller en fällande dom gör rättsavdelningen en bedömning som antingen leder till att avstängningen upphör eller att förordnandet återkallas. Vissa ordningsvakter är dock inte avstängda under förundersökningen, detta beror på hur omständigheterna i det enskilda ärendet ser ut.

Handläggning vid påståenden om olämpligt agerande eller annat som föranleder utredning om ifrågasatt lämplighet.

Förutom det som framkommer vid den inre tillsynen av ordningsvakter kan det även vara så att rättsavdelningen får in påståenden om att en ordningsvakt har gjort sig skyldig till brott eller agerat på ett olämpligt sätt genom tips från allmänheten eller information från polisregionerna. Polismän skickar in promemorior, underrättelseuppslag eller brottsanmälningar till rättsavdelningen. Det förekommer också att de underrättar rättsavdelningen genom ett telefonsamtal. Rättsavdelningen gör i dessa fall en anmälan som skickas till den utredande verksamheten.

Om uppgifterna inte rör misstankar om brott utan enbart ordningsvaktens lämplighet för uppdraget i övrigt görs en granskning av inkomna uppgifter, t.ex. om uppgifterna rör umgänge med personer som ingår i kriminella nätverk. Denna granskning sköts av rättsavdelningen på respektive polisregion.

När beslutet om avstängning eller återkallelse av förordnande har delgivits berörd person så bevakas ärendet i myndighetens ärendesystem. När beslutet vunnit laga kraft avslutas ärendet.

7.5 Justitiekanslerns granskning och beslut gällande ärenden om återkallelse av ordningsvaktsförordnande och avstängning av ordningsvakter

7.5.1 Justitiekanslerns granskning

Justitiekanslern (JK) har i ett beslut den 16 oktober 2019 (JK dnr: 1870-19-2.4.2) granskat Polismyndighetens handläggning av ärenden om återkallelse av ordningsvaktsförordnande och avstängning av ordningsvakter. Anledningen till granskningen var att JK under de senaste åren fått in och prövat ett antal skadeståndsanspråk från ordningsvakter som stängts av och/eller fått sina förordnanden återkallade. Ärendena väckte vissa frågor om hur ärendekategorin hanterades hos Polismyndigheten. Den genomförda granskningen visade på brister i enhetlighet i Polismyndighetens handläggning av och beslut i ärenden om återkallelse av ordningsvaktsförordnanden. JK fann att vad som leder till avstängning, den enskildes möjligheter att yttra sig i ärendet samt dokumentation och diarieföring skilde sig åt mellan de olika regionerna på ett otillfredsställande sätt.

Därutöver framkom att avstängningar pågått under lång tid i nästan samtliga ärenden där en ordningsvakt stängts av. JK ansåg att detta är bekymmersamt med hänsyn till de stora konsekvenser en avstängning som regel får för den enskilde. De långa avstängningarna berodde ofta på att resultatet av ett straffrättsligt förfarande inväntades och att det straffrättsliga förfarandet inte innehåller något skyndsamhetskrav med anledning av ett beslut om avstängning.

Granskningen visade också på brister i kommunikeringen med den ordningsvakt som utreds och att beslut i vissa fall fattats utan att ordningsvakten fått yttra sig. I vissa fall avslutades ärenden utan att Polismyndigheten meddelat ordningsvakten detta. Det saknades dessutom fungerande bevakningsrutiner, vilket fått till följd att ärenden förblivit öppna längre än nödvändigt. I vissa ärenden hade slagningar gjorts i misstanke- och belastningsregistren trots att förordnandet redan löpt ut och ärendet därmed kunde ha avslutats utan vidare åtgärd. I flera fall gav motiveringen av i allt avstängningsbesluten inte en tillräcklig förklaring av vilka omständigheter som har varit avgörande för Polismyndighetens ställningstagande. Detta an-

sågs vara särskilt problematiskt i de fall avstängningsbeslutet var det enda beslut som fattas i ärendet.

7.5.2 Justitiekanslerns tidigare beslut rörande ordningsvakter

JK har den 8 mars 2018 beslutat om skadestånd och kritiserat Polismyndigheten för ett beslut att stänga av en ordningsvakt utan att det fanns tillräckliga skäl för det (JK dnr 1136-17-4.3). JK uttalade att en avstängning av en ordningsvakt normalt kan förväntas innebära att den avstängde personen helt förlorar möjligheten att utföra sitt arbete och därmed förutsättningarna att försörja sig. För att Polismyndigheten ska kunna tillgripa en så pass ingripande åtgärd måste det ställas vissa krav både på utredningen och på allvarligheten i det den enskilde misstänks för. Även om det inte framgår av lagtexten måste det vidare finnas omständigheter som gör att ärendet brådskar för att Polismyndigheten ska ha anledning att ta till den interimistiska åtgärden avstängning. JK noterade även att det inte framgick av vilken anledning beslut i ärendet inte kunde uppskjutas så att ordningsvakten kunnat få möjlighet att bemöta det som påstods om honom.

I ett annat ärende beslutade JK den 24 april 2019 om skadestånd för att Polismyndigheten underlåtit att bevaka en dom i ett ärende där en ordningsvakt var avstängd (JK dnr 2730-18-4.3). Först åtta månader efter att en frikännande dom vunnit laga kraft upphävde Polismyndigheten avstängningen. JK uttalade att det ligger i sakens natur att Polismyndigheten inte minst utifrån ett proportionalitetsperspektiv fortlöpande måste pröva om det fortfarande finns skäl för avstängning, så att sådana beslut inte gäller längre än nödvändigt. Av detta följer att det i varje ärende där ett beslut om avstängning har fattats utifrån en skälig misstanke om brott måste finnas en aktiv bevakning av vad som händer i det straffrättsliga förfarandet.

I ett beslut den 29 april 2019 avslog JK skadeståndsanspråk från två ordningsvakter som varit avstängda på grund av misstanke om brott i tjänsten (JK dnr 3067-18-4.3). JK uttalade att det var märkligt att uppgiften om att sökandena var misstänkta för brott inte kom till tillståndsenshetens kännedom via utredaren utan genom en registerkontroll långt senare. Det framstod även som egendomligt att sökandena – innan de kallats till förhör och delgivits misstanke om brott –

skriftligen underrättades om att de stängts av från tjänstgöring för att de var misstänkta för brott. Lämpligheten i detta kunde starkt sättas ifråga med hänsyn till de rättigheter som är kopplade till en underrättelse om brottsmisstanke, däribland den misstänktes rätt att inte yttra sig eller belasta sig själv. Ett mer korrekt och rättssäkert förfarande hade rimligen varit att först kalla sökandena till förhör och delge dem misstanke om brott, varvid de fått kännedom om de aktuella omständigheterna, och först därefter hantera frågan om avstängning. JK ifrågasatte även varför beslutet om avstängning varit så brådskande att de behövde fattas omedelbart, trots att mer än åtta månader förflutit från det påstådda brottet.

I ett beslut den 16 maj 2019 konstaterade JK att inskränkningar i rätten till viss yrkesutövning enligt Europadomstolens praxis kan bryta mot artikel 8 i Europakonventionen (JK dnr 154-19-4.1 med hänvisning till *Bigaeva mot Grekland* no. 26713/05, dom den 28 augusti 2009).

7.6 Amnesty International Sveriges granskning av incidenter där ordningsvakter varit inblandade

Amnesty International Sverige har granskat ett antal medialt uppmärksammade fall där det finns tecken som tyder på diskriminering eller etnisk profilering från ordningsvakter gentemot allmänheten. Amnesty har i dessa fall begärt ut alla handlingar i ärendet. Det har rört sig om ett mindre antal ärenden (cirka tio fall). Amnesty har uppgett att det i dessa fall finns indikationer på bland annat bristande rapportering och tydliga brister i Polismyndighetens tillsyn och granskning. I flera fall saknades incidentrapporter. Enligt Amnesty har i de fall där rapport fanns, ofta ett stereotyp och ibland rent rasistiskt språkbruk använts. Det har, enligt Amnesty, visat sig att de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna inte alltid har använts vid ingripanden. Amnesty har även upplevt att det rått en kollegial stämning mellan ordningsvakterna och de polismän som utreder incidenterna som kan påverka objektiviteten negativt.

Amnesty anser att det skulle vara en fördel om de polismän som utreder incidenter som ordningsmän är inblandade är centralt placerade för att undvika jävssituationer. Vidare bedömer Amnesty att ordningsvakternas utbildning måste stärkas för att förbättra ord-

ningsvakternas möjlighet att göra bättre bedömningar. I allt anser Amnesty att det behövs en stärkt utbildning inom områden som konflikthantering, behovs- och proportionalitet i yrkesutövningen, diskriminering och omedvetna fördomar samt rapporteringsskyldigheten. Ordningssvakter behöver också få mer kunskap om psykisk ohälsa.

7.7 Avdelningen för särskilda utredningar

Avdelningen för särskilda utredningar (SU) är en fristående och oberoende avdelning inom Polismyndigheten som ansvarar för handläggningen av ärenden om brott av polisanställda, åklagare och domare (2 b § 2 PolisL). Avdelningens verksamhet ska hållas skild från övrig polisverksamhet (34 § andra stycket i förordningen [2014:1102] med instruktion för polisverksamheten).

Förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare (SuF) innehåller en uppräknning av vilka befattningshavare som omfattas av avdelningens verksamhetsområde. Förordningen innehåller även bestämmelser om handläggningen. Därutöver har Åklagarmyndigheten lagt till ytterligare befattningshavare som också handläggs av SU.¹

Syftet med att inrätta SU var i allt att säkerställa att medborgarna ska ha förtroende för de brottsutredningar som utförs inom avdelningens ansvarsområde. För att uppnå detta måste avdelningen kunna fullgöra sin uppgift med hög kvalitet, oberoende och ett effektivt användande av resurser.

SU handlägger drygt 6 000 anmälningar om brott varje år. Merparten av dessa avser misstankar mot polisanställda. Mindre än tjuugo procent av anmälningarna leder till att en förundersökning inleds. I övriga fall överlämnas anmälan till Polismyndighetens avdelningar för personalfrågor för prövning av om andra åtgärder behöver vidtas (t ex disciplinära åtgärder).

Anmälningar mot polisanställda tas som regel emot på en polistation eller av Polismyndighetens kontaktcenter. SU är processledare för hela hanteringen inom Polismyndigheten. När det kommer in uppgifter om brott till Polismyndigheten eller när misstanke om brott uppstår inom myndigheten och ärendet faller in inom

¹ Se Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om var ärenden om brott av vissa befattningshavare ska handläggas, ÅFS 2014:16).

SU:s ansvarsområde ska den region eller avdelning där händelsen uppmärksammas vidta initiala åtgärder. En anmälan upprättas och lämnas över till avdelningen tillsammans med relevanta handlingar. Handläggning sker därefter utan insyn från övriga polisen. Om ärendet behöver kompletteras innan åklagares beslut om förundersökning inhämtas handlingar direkt via de system som SU har tillgång till eller begärs från Polismyndigheten via särskilt utsedda kontaktpunkter. Därefter fattas beslut om förundersökning ska inledas.

För att upprätthålla oberoendet och förtroendet för SU:s verksamhet är det alltid en åklagare vid Särskilda åklagarkammaren som beslutar om det ska inledas en förundersökning i de ärenden som SU handlägger. Det är också denne åklagare som, i egenskap av förundersökningsledare, avgör vilka utredningsåtgärder som ska vidtas.²

SU:s utredningsverksamhet har kontinuerlig beredskap gentemot Särskilda åklagarkammaren. Detta innebär att det vid händelser som uppstår utanför kontorstid alltid finns en kommissarie vid avdelningen som kan bistå åklagare med att genomföra utredningsåtgärder som inte kan vänta.

Systemet med den samordning som beskrivs ovan innebär att endast sådana ärenden där förundersökning sannolikt kommer att inledas överförs till utredningsenheterna. Syftet med detta är att utredningsverksamheten ska kunna koncentrera sig på de ärenden där det verkligen finns anledning att vidta utredningsåtgärder samt att det inte ska bli någon ärendebalans så att utredningsåtgärder omedelbart kan påbörjas.

SU ska underrätta chefen för den region som är berörd eller, om den anställde inte är placerad i en region, motsvarande chef vid Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen om avdelningens inkomna och avslutade ärenden. Informationsskyldigheten gäller även omständigheter som kan vara av betydelse för bedömningen av om den anställde bör omplaceras, stängas av, sägas upp eller avskedas från sin anställning på grund av misstanke om brottslig gärning eller annat grovt olämpligt beteende (14 § SuF). Denna skyldighet genomförs genom att information ges till grupperna för skiljande- och disciplinärenden (GSD) som Polismyndigheten utsett för detta samt till Säkerhetspolisen.

² Se även här ÅFS 2014:16.

7.8 Utredningens överväganden

7.8.1 Återkallelse av förordnande

Förslag: Ett förordnande ska även fortsättningsvis få återkallas om ordningsvakten inte längre uppfyller villkoren för förordnande.

Detsamma gäller om han eller hon åsidosätter sina skyldigheter eller om det finns något annat särskilt skäl för återkallelse.

En ordningsvakt ska uppfylla högt ställda krav på laglydnad och lämplighet. Ordningsvakten ska också vidta de åtgärder som åligger honom eller henne gällande bland annat rapporteringsplikt och lydnessplikt gentemot Polismyndigheten (se kapitel 5). Dessutom ska en ordningsvakt ha ett gott bemötande mot allmänheten och utföra sitt uppdrag på ett sätt som inger förtroende.

Om en ordningsvakt inte längre uppfyller kraven på laglydnad och lämplighet i övrigt finns det anledning att överväga om förordnandet ska återkallas. Detta kan vara fallet om ordningsvakten gör sig skyldig till brott eller om det finns andra omständigheter som gör att han eller hon inte längre är lämplig för sitt uppdrag.

Uppgift i belastningsregister

Om en uppgift i belastningsregistret upptäcks genom den inre tillsyn som Polismyndigheten regelbundet gör av ordningsvakter finns det anledning att överväga återkallelse av förordnandet.

Upptäcks brott som begåtts i tjänsten bör detta som regel medföra att förordnandet återkallas. Vissa brott i tjänsten anses mer diskvalificerande än andra brott. Särskilt allvarligt är det när ordningsvakten använt våld på ett oförsvarligt sätt eller när han eller hon har utnyttjat sin ställning i brottsligt syfte. Även brott som inte begåtts i tjänsten bör medföra återkallelse om brottet inte är bagatellartat. De utgångspunkter som gäller vid prövningen av frågan om förordnande måste på samma sätt vara styrande vid prövningen av frågan om återkallelse av förordnandet (se avsnitt 7.5.1).

Av betydelse bör bl.a. vara om begångna brott skett under tjänstgöringen som ordningsvakt samt vilket straffvärde brotten haft. Allmänt kan sägas att brott med lågt straffvärde som inte skett i tjänsten

(t ex upprepade trafikförseelser) inte per automatik bör föranleda återkallelse av förordnandet. Brottets karaktär och den tid som förflutit sedan brottet begicks bör också tillmätas betydelse. Ställnings-taganden i frågan om återkallelse måste alltid grundas på en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter.

Uppgifter i misstankeregistret

Även uppgifter i misstankeregistret kan komma fram vid Polismyndighetens återkommande inre tillsyn. Förekommer uppgifter i misstankeregistret bör även detta föranleda en prövning av om förordnandet ska återkallas. När det gäller denna prövning kan Polismyndigheten naturligtvis inte ta del av en dom för att avgöra huruvida en ordningsvakts förordnande ska återkallas utan det krävs att myndigheten tar in uppgifter från exempelvis förundersökningar. Samma avvägningar rörande det misstänkta brottets art och straffvärde som vid laglydnadsprövningen bör dock göras. Exempelvis bör en ordningsvakt som är skäligen misstänkt för uppsåtligt brott mot liv och hälsa eller frihet och frid, tillgreppsbrott, vapen-, narkotika- och dopningsbrott i de flesta fall får sitt förordnande återkallat med hänvisning till bristande lämplighet även om det ännu inte finns en lagkraftvunnen dom.

Påstående om brott och påstående om olämpligt beteende

Om det förekommer påståenden om att en ordningsvakt begått brott kan detta föranleda att ett ärende om återkallelse av förordnande inleds. Även situationer där att en ordningsvakt visat prov på bristande omdöme och lämplighet i tjänsteutövningen bör kunna föranleda återkallelse av förordnandet. Så kan vara fallet om en ordningsvakt i samband med ingripanden vid upprepade tillfällen visat ett olämpligt bemötande eller använt ett olämpligt språkbruk.

Andra exempel som med styrka talar för att förordnandet ska återkallas är att ordningsvakten har använt våld på ett oförsvarligt sätt eller utnyttjat sin ställning i brottsligt syfte eller på något annat uppenbart olämpligt sätt (jfr se prop. 1979/80:122 s. 70). Om det framkommer konkreta omständigheter som talar för att ordningsvakter missbrukar narkotika eller något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel kan det vara

grund för återkallelse. Det kan även finnas andra exempel på situationer där det visat sig att ordningsvakten är olämplig att inneha ett förordnande.

Åsidosättande av åligganden

En ordningsvakt har ett antal åligganden som framgår av LOV eller av ordningsvaktsförordningen. En ordningsvakt är till exempel skyldig att lyda en order som en polisman meddelar i tjänsten. En ordningsvakt ska även hålla Polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör hans eller hennes verksamhet och är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom. Får en ordningsvakt kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal ska han eller hon lämna rapport om det till en polisman så snart det kan ske. Skadas någon till följd av en ordningsvakts ingripande och skadan inte är obetydlig, ska ordningsvakten snarast anmäla det inträffade till en polisman. En ordningsvakt får inte använda strängare medel än förhållandena kräver när ordningsvakten ska verkställa en åtgärd. Vid ett ingripande ska ordningsvakten se till att åtgärden inte väcker onödig uppmärksamhet eller orsakar större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till dess syfte. En återkallelse av ett förordnande bör enligt utredningens mening kunna aktualiseras om ordningsvakten inte fullgör sina åligganden som ordningsvakt.

Återkallelse i andra fall

I den gällande regleringen finns det därutöver möjlighet att återkalla ett förordnande även i andra fall om det finns särskilda skäl för återkallelse. En uttömmande uppräknning av omständigheter som kan föranleda att ett förordnande återkallas kan inte anges utan skäl för återkallelse kan vara att Polismyndigheten fått kännedom om andra uppgifter eller omständigheter än vad som anges ovan som tyder på att ordningsvakten inte längre är lämplig för sitt uppdrag.

Möjligheten att i undantagsfall återkalla ett förordnande på grund av särskilda skäl bör enligt utredningens mening finnas kvar.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att ett förordnande ska återkallas om ordningsvakten inte längre uppfyller villkoren för för-

ordnande. Detsamma ska gälla om han eller hon åsidosätter sina skyldigheter eller om det finns något annat särskilt skäl för återkallelse.

7.8.2 Avstängning

Förslag: Dagens ordning gällande avstängning bör behållas. Detta innebär att om det uppkommer en fråga om att återkalla ett förordnande och det kan antas att förordnandet kommer att återkallas, får ordningsvakten, om det finns skäl för det, stängas av från tjänstgöring för tiden till dess frågan om återkallelse har prövats slutligt.

Om det inte längre finns skäl för avstängningen, ska beslutet omedelbart upphävas.

Ett beslut om avstängning får också avse ett visst tjänstgöringstillfälle, om det med hänsyn till omständigheterna är olämpligt att ordningsvakten fullföljer tjänstgöringen vid det tillfället.

Om fråga om återkallelse av förordnande aktualiseras bör det, med hänsyn till ordningsvaktens uppgifter, liksom tidigare, vara möjligt att stänga av ordningsvakten från uppdraget fram till dess att frågan om återkallelse har prövats slutligt.

Ett beslut om avstängning är emellertid en ingripande åtgärd som får långtgående konsekvenser för den enskilde. Avstängning bör först ske efter att en noggrann proportionalitetsprövning gjorts.

Vid bedömningen av om en ordningsvakt ska stängas av ska hänsyn tas till om det kan antas att ordningsvaktens förordnande kan komma att återkallas. Därutöver måste dock krävas att det finns skäl för återkallelsen. Skäl för återkallelse kan vara att ordningsvakten har lagförts för eller misstänks för att ha begått brott av sådan karaktär att det skulle vara stötande att han eller hon fortsatte tjänstgöringen. Ett annat skäl kan vara att det finns risk för att han eller hon återfaller i brott eller att det finns skäl att anta att han eller hon inte kommer att fullgöra sin tjänstgöring på ett lämpligt sätt.

Vid brottsmisstankar är det angeläget att det görs en bedömning av grunden för de misstankar som riktas mot ordningsvakten. Det är således, enligt utredningens uppfattning, inte nödvändigt eller rimligt att en ordningsvakt regelmässigt stängs av i väntan på att frågan om återkallelse prövas i sak.

Om det förflutit lång tid sedan den händelse som aktualiserat frågan om återkallelse och ordningsvakten arbetat i mellantiden talar det exempelvis med styrka mot att ordningsvakten stängs av.

Av JK:s granskning rörande Polismyndighetens handläggning framkom att handläggningstiderna för avstängning i nästan samtliga av de granskade ärendena var långa. Tiden för avstängning varade mellan ett par månader till två år. Detta är naturligtvis bekymmersamt med hänsyn till de stora konsekvenser en avstängning som regel får för den enskilde eftersom denne inte har möjlighet att utöva sitt yrke under denna tid. De långa avstängningarna beror ofta på att resultatet av ett straffrättsligt förfarande inväntas och att det förfarandet inte innehåller något skyndsamhetskrav med anledning av ett beslut om avstängning.

Eftersom en avstängning är en så ingripande åtgärd för den enskilde är det inte rimligt att den tillåts dra ut på tiden på ett sådant sätt som redovisas i JK:s granskning. Enligt utredningens mening är det därför angeläget att Polismyndigheten handlägger dessa ärenden så skyndsamt som möjligt. Vi finner emellertid inte skäl att införa ett särskilt skyndsamhetskrav för just dessa brottsutredningar (se dock nedan angående utredningar av SU). En avstängning får inte vara längre än absolut nödvändigt. För det fall det inte längre finns skäl för avstängningen måste ett beslut om avstängning omedelbart upphävas.

Ett beslut om avstängning bör liksom tidigare få avse ett visst tjänstgöringstillfälle, om det med hänsyn till omständigheterna är olämpligt att ordningsvakten fullföljer tjänstgöringen vid det tillfället. Det kan vara fråga om fall där ordningsvakten uppträtt på ett sådant sätt att han eller hon inte lämpligen bör tjänstgöra mer vid det tillfället men där det ändå inte föreligger tillräckliga skäl för återkallelse av förordnandet. Ett annat exempel kan vara att ordningsvakten visar sig vara onycter vid tjänstgöringen.

7.8.3 Beslutsordning

Förslag: Beslut enligt lagen om ordningsvakter ska även fortsättningsvis fattas av Polismyndigheten.

Om Polismyndighetens beslut om avstängning enligt 10 § inte kan avvaktas ska en polisman få besluta om avstängning. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till Polismyndigheten. Har avstängningen inte redan upphört, ska myndigheten omedelbart pröva om den ska bestå.

Beslut enligt denna lag gäller omedelbart om inte något annat beslutas.

Polismyndigheten beslutar om återkallelse av förordnande samt om avstängning av ordningsvakt. Polismyndighetens beslut kan enligt 10 § LOV överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Utredningen har inte funnit anledning att ändra på denna ordning.

Det finns situationer när det kan bli aktuellt för en polisman att fatta beslut om avstängning. Det kan till exempel röra sig om att omedelbart skilja en berusad ordningsvakt från tjänsten (se prop. 1979/80:122 s. 7). Det bör enligt utredningens mening även fortsättningsvis kunna vara möjligt för en polisman att stänga av en ordningsvakt om Polismyndighetens beslut inte kan avvaktas. Ett sådant beslut ska dock skyndsamt anmälas till Polismyndigheten. Har avstängningen inte redan upphört, ska myndigheten omedelbart pröva om den ska bestå.

Både JK:s och Amnestys granskningar visar att det finns ett antal problem med det sätt på vilket avstängning och återkallelse av ordningsvaktsförordnanden handläggs vid polisregionerna och även med det sätt på vilket utredning av brottsmisstankar riktade mot ordningsvakter hanteras.

Vad gäller hanteringen av återkallelse och avstängning visar den genomförda granskningen på brister i enhetlighet i handläggning av och beslut i ärenden om återkallelse av ordningsvaktsförordnanden. I vissa regioner får inte ordningsvakten möjlighet att yttra sig innan beslut om återkallelse fattas. Vad som leder till avstängning, den enskildes möjligheter att yttra sig i ärendet samt dokumentation och diarieföring skiljer sig åt mellan de olika regionerna på ett otillfredsställande sätt.

Utredningar om ordningsvaktens bristande lämplighet handläggs på rättsavdelningen vid den polisregion där ordningsvakten är skriven

vid den aktuella tidpunkten för anmälan. Det är även polisregionernas rättsavdelningar som handlägger ordningsvaktsförordnanden och lämplighetsprövningar. Vid så kallad inre tillsyn gör rättsavdelningen slagningar i misstanke- och belastningsregistret. Även andra uppgifter som inkommit till polismyndigheten internt eller externt följs upp.

Utredningen av brott begånget av en ordningsvakt utreds lokalt där det misstänkta brottet begicks. Enligt uppgift från Polismyndigheten görs brottsutredningar mot ordningsvakter av polispersonal som inte får ha koppling till den anmälda, vilket innebär att ingen som arbetar nära ordningsvakten får hantera utredningen.

Det finns inget automatiskt system som meddelar rättsavdelningen att det pågår en brottsutredning gällande en ordningsvakt utan det upptäcks vanligtvis först när rättsavdelningen genomför sina återkommande kontroller. Anledningen till detta kan vara att utredaren inte vet att den misstänkte är ordningsvakt eller att utredaren saknar kunskap om hur sådan information ska spridas.

En fördel med rutiner som innebär att brottsmisstankar eller anmälningar om brott begångna av ordningsvakter omedelbart rapporteras från brottsutredare till den som handlägger ärenden om återkallelse av förordnanden är att detta skulle kunna leda till att respektive rättsavdelning på ett tidigt stadium informeras om att ett ärende om avstängning eller återkallelse behöver inledas.

Utredningen föreslår nedan att SU ska handlägga ärenden som rör brott där den misstänkte är ordningsvakt. Förslaget innebär bland annat att SU åläggs en skyldighet att underrätta Polismyndighetens rättsavdelning om inkomna och avslutade ärenden där det i anmälan påstås att den som innehar förordnande som ordningsvakt har begått brott. SU ska även informera Polismyndighetens rättsavdelning om omständigheter som kan vara av betydelse för bedömningen av om ett förordnande som ordningsvakt bör återkallas.

7.8.4 Utredning av ärenden som rör brott där den misstänkte är ordningsvakt

Förslag: Avdelningen för särskilda utredningar (SU) bör handlägga de ärenden som rör brott där den misstänkte är ordningsvakt.

Under 2019 undersökte SU 1050 slumpvis utvalda ordningsvakter. Undersökningen visade att 11 procent av dem var misstänkta för brott. Av dessa avsåg 61 procent misshandel.

Ordningsvakter som misstänks för brott utreds i dag som alla andra medborgare, dvs. var och på vilken nivå som brottet ska utredas på beror på vilken kategori brott som misstanken avser, inte vem som begått brottet. Ordningsvakter utreds av den polisregion anmälan inkommer till och Polismyndighetens regionala rättsavdelningar får inte del av misstankar eller underrättelser på annat sätt än att man regelbundet kontrollerar misstanke- och belastningsregistren.

Det har visat sig att Polismyndighetens handläggning av ärenden som rör avstängning och återkallelse av ordningsvaktsförordnande inte fungerar på ett bra sätt i alla polisregioner. I JK:s granskning, som delvis återges ovan, framkommer brister i handläggningen av dessa ärenden.

I Amnestys granskning av incidenter där ordningsvakter varit inblandade framkom uppgifter som tyder på risk för jävssituationer i vart fall i de sammanhang ordningsvakter och polismän gemensamt gör en insats för att bryta ordningsstörning. Granskningen visar också brister i fullgörandet av rapporteringsskyldigheten.

Polismyndighetens nationella operativa avdelning, NOA, inkom den 30 mars 2020 med en hemställan till Polismyndighetens rättsavdelning att förordningen (2014:1106) om handläggning av brott av anställda inom polisen och vissa befattningshavare även ska omfatta ordningsvakter avseende utredningar och spaningsuppslag som skett både i och utanför tjänsten.³

För att komma till rätta med de brister som framkommit anser utredningen att enhetliga rutiner bör införas inom Polismyndigheten, främst i frågan när en ordningsvakt ska stängas av. Lika fall bör behandlas lika oavsett var i landet frågan prövas. Det är enligt utred-

³ Se Polismyndighetens hemställan med dnr A220.4237-2019.

ningens mening angeläget att brottsutredningar mot ordningsvakter får samma prägel av självständighet, objektivitet och integritet som utredningar mot poliser. Utredningen föreslår därför att SU ska handlägga de ärenden som rör brott där den misstänkte är ordningsvakt. De brister som JK påpekat i sin granskning skulle kunna minska om SU fick utredningsansvaret även för ordningsvakter. Både av verksamhets- och rättssäkerhetsskäl finns därför goda skäl för att utredningar om brott där ordningsvakter misstänks ska handläggas av SU inom Polismyndigheten.

Trots att Polismyndigheten uppger att brottsmisstankar mot ordningsvakter inte utreds av polismän nära den aktuella ordningsvakten har det i Amnestys granskning förekommit misstankar om att jävssituationer skulle kunna uppstå. Om SU utreder ordningsvakter i stället för att utredningen görs av polismän som arbetar inom samma lokalpolisområde skulle misstankarna om jäv kunna elimineras. Dessutom kan regionala skillnader undvikas om samma avdelning utreder ordningsvakterna.

För det fall SU skulle ansvara för handläggningen av ärenden där ordningsvakt misstänkts för brott skulle alla anmälningar mot ordningsvakter kunna skickas till SU och därigenom genomgå samma process oavsett var i landet ordningsvakten verkar eller händelsen ägt rum. En sådan ordning främjar en enhetlig hantering av ärenden som gäller misstankar som riktas mot ordningsvakter.

SU utreder de brott som polismän misstänkts för. De brott som ordningsvakter kan misstänkas för ofta likartade med de brott som poliser utreds för. Merparten av de brott som ordningsvakter var misstänkta för när SU utredde slumpvis utvalda ordningsvakter var miss-handel.

SU har separata ärendehanteringssystem som övriga i myndigheten inte har tillgång till. Det är vidare erfarna kommissarier som utreder ärendena och det finns inte heller någon ärendebalans på avdelningen vilket innebär att utredningsåtgärder omedelbart kan påbörjas.

Särskilda åklagarkammaren har under hand hörts om sin inställning över utredningens förslag att låta SU utreda brott där ordningsvakter är misstänkta. Det har då framkommit att Särskilda åklagarkammaren är mindre positiva till att arbeta med denna typ av ärenden. Ett alternativt tillvägagångssätt skulle kunna vara att ärendena han-

teras av SU men att ärendena inte handläggs vid Särskilda åklagar-kammaren.

Utredningen föreslår således att SU ska utreda brott om det i anmälan påstås att den som innehar förordnande som ordningsvakt har gjort sig skyldig till brott som har samband med anställningen. En sådan anmälan ska, om den inkommer till eller upprättas vid Polismyndigheten, överföras till SU. SU ska även utreda de brott där det i anmälan påstås att den som innehar förordnande som ordningsvakt har gjort sig skyldig till brott som inte har samband med anställningen, dvs. brott begångna på fritiden. En sådan anmälan ska också den, om den inkommer till eller upprättas vid Polismyndigheten, överföras till SU.

Polismyndighetens rättsavdelning hanterar ärenden om förordnande av ordningsvakter och det är därför av vikt att rättsavdelningen får information som har betydelse för bedömningen av ärenden avseende förordnande av ordningsvakter samt återkallande av sådana förordnanden. Utredningens föreslår därför att SU ska vara skyldiga att underrätta Polismyndighetens rättsavdelning om inkomna och avslutade ärenden där det i anmälan påstås att någon som innehar förordnande som ordningsvakt har begått brott. SU ska även informera Polismyndighetens rättsavdelning om omständigheter som kan vara av betydelse för bedömningen av om ett förordnande som ordningsvakt bör återkallas.

Utredningens förslag innebär att ändringar behöver ske i förordningen om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare, dels genom att kategorin ordningsvakter läggs till i 2 och 4 §§, dels genom att en ny 14 a § införs som ålägger att SU att underrätta den avdelning som handlägger förordnanden om inkomna och avslutade ärenden.

8 Ordningsvaktens ingripanden

8.1 Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att analysera om de nu gällande reglerna som ger ordningsvakter vissa särskilda befogenheter att använda tvångsmedel och våld är ändamålsenliga och lämpliga eller om de behöver förändras. Utredningen ska vidare undersöka om det finns ytterligare uppgifter i ordningshållningen som en ordningsvakt bör kunna utföra och föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

8.2 Bakgrund

Ordningsvakter har tilldelats vissa befogenheter för att kunna medverka till att upprätthålla allmän ordning. Det innebär att ordningsvakter har möjlighet att vidta åtgärder som normalt sett är förbehållna polismän.

Vilka befogenheter ordningsvakter har och hur de får ingripa för att kunna utföra sitt uppdrag kan vara svårt att överblicka. Bestämmelser som rör ordningsvaktens befogenheter finns i flera olika författningar. En ordningsvakt kan också fullgöra sina uppgifter att upprätthålla allmän ordning genom att använda sig av befogenheter som tillkommer envar.

8.3 Grundlagsskyddad rätt mot ingripande från det allmänna

I 2 kap. regeringsformen (RF) finns en katalog över grundläggande fri- och rättigheter, däribland ett skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och andra liknade intrång (2 kap. 6 § RF) samt ett skydd mot frihetsberövanden (2 kap 8 § RF).

Grundlagsskyddet gäller i förhållande till det allmänna och är relativt i den meningen att det får begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF). Skyddet innebär alltså inte att varje inskränkning är otillåten, men varje inskränkning måste ha stöd i lag. Begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 21 § RF).

Med ”det allmänna” menas samhället när detta utövar offentlig makt (se prop. 1975:76 s. 86 och 140). Således omfattas även verkställande organ, däribland ordningsvakter. En ordningsvakt representerar det allmänna oavsett om han eller hon är anställd av och utför ordningsvaksarbete i allmän verksamhet, till exempel hos en kommun, en domstol eller någon annan myndighet, eller om ordningsvaktens uppdragsgivare är ett bolag eller något annat privaträttsligt subjekt.

Förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt kommuner. Förvaltningsuppgifter kan även överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning får ett överlämnande göras endast med stöd av lag (12 kap. 4 § RF). Bestämelsen i 1 § LOV som ger Polismyndigheten rätt att förordna en person till ordningsvakt tillgodoser detta krav på lagstöd.

8.3.1 Myndighetsutövning

Med ”myndighetsutövning” avses i detta sammanhang sådana beslut eller åtgärder som ytterst grundar sig på samhällets maktbefogenheter och som vidtas i något allmänt intresse, till exempel för att upprätthålla allmän ordning eller att säkra lagföring av en brottsling. Karakteristiskt är att den enskilde då oftast befinner sig i ett tvångsläge.

Det är inte möjligt att i varje situation ange om en åtgärd som en ordningsvakt vidtar utgör myndighetsutövning eller inte. Men som utgångspunkt gäller att en åtgärd som en ordningsvakt vidtar med befogenhet enligt ordningsvaksförordnandet innefattar myndighetsutövning (se SOU 1978:33 s. 62–63).

När det gäller ordningsvaktens verksamhet torde alltså huvuddelen av de ingripanden som ordningsvakter gör i inom ramen för sitt uppdrag utgöra myndighetsutövning. Det innebär att ordningsvakter dels är underkastade ett särskilt straffansvar för tjänstefel, dels åtnjuter

ett förhöjt straffskydd enligt bestämmelserna i 17 kap. BrB om brott mot allmän verksamhet med mera.

Straffskyddet innebär att om någon med våld eller hot om våld förgriper sig mot en ordningstvakt i dennes myndighetsutövning bedöms det som våld eller hot mot tjänsteman. Detsamma gäller om någon på sådant sätt försöker tvinga ordningstvaken till eller hindra denne från en åtgärd i myndighetsutövningen eller om någon hämnas för en sådan åtgärd. Sådana brott har en strängare straffskala än misshandel och olaga hot.

Det sagda innebär sålunda att ordningstvakter får utföra ingripanden som utgör ingrepp i det skydd som tillkommer envar enligt regeringsformen men att det kräver stöd i lag. Något utrymme för att använda tvångsmedel och våld utanför det lagreglerade området finns inte. Till detta område räknas även Europakonventionen om mänskliga fri- och rättigheter (Europakonventionen), som också utgör svensk lag.

8.4 Ordningstvaktens befogenheter

8.4.1 Lagstöd krävs

”Den offentliga makten utövas under lagarna” (1 kap. 1 § tredje stycket RF). Därmed fastslås redan i regeringsformens inledande kapitel en av de viktigaste principerna för svensk rättskipning och förvaltning, legalitetsprincipen. Den innebär att all maktutövning ska vara lagbunden.

Kravet på maktutövningens lagbundenhet betyder inte att ordningstvaktens ingripanden alltid måste grunda sig direkt på lag, men det krävs åtminstone någon form av författningsstöd. Vid ingripanden som begränsar de fri- och rättigheter som skyddas av 2 kap. RF krävs alltid stöd i lag, antingen direkt eller indirekt, det vill säga ett stöd som åtminstone tolkningsvis kan utläsas ur en lagbestämmelse.

Legalitetsprincipen innebär vidare att en ordningstvakt, oavsett vad han eller hon anser om behovet av ett visst förfarande, inte får tillämpa reglerna på ett sådant sätt att ordningstvaken utvidgar reglernas tillämpningsområde utöver vad som följer av lagtext och förarbeten. Det finns alltså inte något utrymme att låta effektivitet gå före rättssäkerhet.

Kravet på lagstöd innebär följaktligen inte bara att ett ingripande med tvångsmedel och våld måste ha stöd i lag, utan även att det måste ske på det sätt som föreskrivs i lagen. Eftersom det handlar om regler som utgör undantag från grundlagsskyddade rättigheter ska de tolkas restriktivt (jfr t.ex. NJA 1996 s. 557).

En ordningsvakt är skyldig att fullgöra sina lagstadgade uppgifter. Den som därvid missbrukar sin ställning som ordningsvakt riskerar att göra sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB. Den som underlåter att fullgöra dessa uppgifter löper samma risk.

Någon regel som innebär att en ordningsvakt är skyldig att ingripa rent fysiskt i varje situation där han eller hon iakttar personer som begår brott eller uppträder störande finns däremot inte. Att ålägga ordningsvakter en sådan skyldighet låter sig inte heller göras, bl.a. mot bakgrund av deras begränsade utbildning (se SOU 1978:33 s. 212). Huvudregeln måste vara att ordningsvakten med hänsyn till omständigheterna ska ingripa på det sätt som situationen kräver.

När en lag eller annan författning tilldelar en ordningsvakt en befogenhet att ingripa måste ordningsvakten alltså i viss mån själv kunna bedöma om han eller hon är skyldig att ingripa och på vilket sätt. I lagtexten brukar detta markeras genom att ordet "får" används.

8.4.2 Ingripanden med stöd av polislagen

Avvisande, avlägsnande och omhändertagande

Av 29 § tredje stycket PolisL framgår att en ordningsvakt enligt 13 § PolisL får avvisa, avlägsna eller omhänderta en person under vissa i paragrafen angivna förutsättningar, om inte annat framgår av ordningsvaktens förordnande. Med stöd av 10 a § PolisL får ordningsvakten enligt 29 § tredje stycket i vissa fall använda handfängsel för att genomföra åtgärden.

Enligt 13 § PolisL kan en ordningsvakt exempelvis tillfälligt omhänderta en person som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, förutsatt att det inte är tillräckligt att avvisa eller avlägsna honom eller henne från ett visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att ordningsvakten ska kunna avvärja ett brott (se 1 kap. 1 § BrB). Även barn kan begå brott, vilket gör att ordningsvakten också får ingripa mot barn under 15 år.

Enligt paragrafen kan alltså avvisande, avlägsnande eller i sista hand omhändertagande ske i fyra olika situationer, nämligen 1) vid ordningsstörning, 2) vid omedelbar fara för ordningsstörning, 3) vid brott och 4) vid fara för brott. I stället för att omhänderta ska ordningstvaktens i första hand tillgripa de mindre ingripande åtgärderna att avvisa eller att avlägsna, om någon av dessa räcker för att avvärja den uppkomna situationen.

Syftet med ett omhändertagande är i regel att föra en person ”till” en plats, till exempel en polisstation, medan ett avlägsnande syftar till att föra personen ”från” en plats, och ett avvisande att ”hindra” honom eller henne från att komma in i ett visst område eller utrymme (se Berggren, Nils-Olof och Munck, Johan, Polislagen [1 april 2019, Version 13, JUNO], kommentaren till 13 § under rubriken Avvisande, avlägsnande och omhändertagande). Den vanligaste situationen som leder till att ett avvisande sker i torde vara när ordningstvakter nekar berusade personer att komma in på nattklubbar.

Innebörden av begreppet avlägsnande är emellertid inte helt klar. Även om ett avlägsnande som regel inte kan anses utgöra ett omhändertagande kan bedömningen bli en annan om åtgärden innefattar ett påtvingat kroppsligt ingrepp av inte helt kort varaktighet (se JO 2018/19 s. 392). Tydligt är att ett avlägsnande inte bör ske till en plats som onödigt försvårar för den avlägsnade att ta sig vidare (se RH 1996:24).

Om det redan från början framstår som meningslöst att avlägsna en ordningsstörande person får en ordningstvakt omhänderta personen direkt (se prop. 1983/84:111, s. 98 och NJA 1993 s. 360). Så kan vara fallet om en märkbart påverkad person som stör ordningen muntligen har avvisats från en nattklubbssentré flera gånger utan att hörsamma tillsägelsen.

Ordningsstörning

Med ”ordningsstörning” avses ett angrepp på ett ordningsintresse av betydelse för allmänheten eller annars från allmän synpunkt (jfr NJA 1989 s. 308). Att ett visst uppträdande för den enskilde ordningstvaktens framstår som obekvämt eller olämpligt räcker inte. För ett ingripande med anledning av en pågående ordningsstörning krävs att uppträdandet faktiskt stör den allmänna ordningen.

Som exempel på beteenden som stör ordningen men som inte utgör brott kan nämnas att någon är påtagligt berusad, att någon bryter mot ett rökförbud eller att någon inte följer en uppmaning att hålla avstånd utanför eller i en restaurang. Det kan också handla om uppträdanden genom ”skrik och skrän” som bryter mönster från hur man normalt uppträder tillsammans på allmänna platser.

Endast den omständigheten att en person vägrar att lyda en tillsägelse från en ordningvakt innebär inte att personen stör den allmänna ordningen (se Berggren, Nils-Olof och Munck, Johan, *Polislagen* [1 april 2019, Version 13, JUNO], kommentaren till 13 § under rubriken Ordningsstörning). Det är inte heller en tillräcklig grund för ett avvisande eller avlägsnande att han eller hon är allmänt otrevlig mot ordningvakten (se till exempel JO:s beslut 2007-12-21, dnr 5266-2007).

Omedelbar fara för den allmänna ordningen

För ett ingripande mot någon som genom sitt uppträdande utgör en ”omedelbar fara” för den allmänna ordningen krävs att faran är konkret, det vill säga att den är bestämd till tid och rum (se JO 1994/95 s. 86). Som konkret fara kan knappast bedömas en persons blotta närvaro på en plats, även om det är känt att han eller hon brukar bråka och uppträda ordningsstörande (se Berggren, Nils-Olof och Munck, Johan, *Polislagen* [1 april 2019, Version 13, JUNO], kommentaren till 13 § under rubriken Omedelbar fara för den allmänna ordningen).

Det finns skäl att understryka att ett ingripande förutsätter att en individuell bedömning görs i varje enskilt fall. Beslut om kollektiva ingripanden är inte tillåtna. En ordningvakt får alltså inte t.ex. tillfälligt omhänderta en person enbart för att personen deltar i en ordningsstörande folksamling enligt 13 § PolisL.

Numera har visserligen poliser även befogenhet att med stöd av 13 b–c §§ PolisL avvisa eller avlägsna flera personer samtidigt när den allmänna ordningen och säkerheten är hotad av en folksamling. Men den befogenheten har inte ordningvakter (det framgår motsatsvis av 29 § PolisL som inte hänvisar till dessa bestämmelser). En ordningvakt kan dock inom ramen för sitt förordnande med stöd av 6 § LOV bli beordrad att hjälpa polisen vid sådana ingripanden.

I en sådan situation kan ansvarsfrihetsregeln i 24 kap. 5 § BrB vara tillämplig.

Brott eller fara för brott

Rätten att med stöd av 13 § PolisL ingripa vid brott förutsätter att ingripandet ”behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avväjas”. Det kan till exempel handla om att hindra någon från att urinera på en allmän plats (förargelseväckande beteende) eller att ingripa mot en blottare (sexuellt ofredande). Ordningvakten har också befogenhet att handgripligen avstyra ett gatuslagsmål (misshandel).

Bestämmelsen kan också tillämpas när någon ännu inte har gjort sig skyldig till en straffbar handling. Med tanke på att ett omhändertagande är en kraftig åtgärd krävs då normalt att det är en omedelbar fara för brott. En ordningvakt bör exempelvis kunna hindra en berusad person som står i begrepp att köra bil från att begå ett trafiknykterhetsbrott.

Det krävs inte att personen i fråga kan dömas till straff för brottet. Ett ingripande kan sålunda i och för sig riktas också mot barn under 15 år även om särskild försiktighet då är påkallad (Berggren, Nils-Olof och Munck, Johan, *Polislagen* [1 april 2019, Version 13, JUNO], kommentaren till 13 § under rubriken Brott eller fara för brott).

En åklagare kan enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang förbjuda en person att få tillträde till och vistas på en inhägnad plats när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation. Förutsättningen är att det finns risk för att personen kommer att begå brott under idrottsarrangemanget och att brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där. Att bryta mot ett sådant tillträdesförbud är straffbart. En ordningvakt får enligt 13 § PolisL avvisa eller avlägsna den som bryter eller är på väg att bryta mot förbudet (prop. 2004/05:77, s. 70).

Rätten att ingripa med stöd av 13 § PolisL upphör i den stund som den ordningsstörande personen lämnar platsen. Ett ingripande är då inte längre ”nödvändigt” på det sätt som lagtexten förutsätter.

Tillsägelser

För ett ingripande enligt 13 § PolisL krävs under alla omständigheter att ingripandet verkligen är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas. Ingripandet måste också vara försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Denna grundförutsättning följer i och för sig redan av allmänna principer för ingripanden, men anges även i 13 § PolisL. En ordningsvakt ska alltså i första hand överväga möjligheten att ingripa med tillsägelser. Det finns sällan skäl att avstå från denna möjlighet (se JO 1975/76 s. 67).

Om ett ingripande som en ordningsvakt gör inte är befogat riskerar ordningsvakten att fällas till ansvar för brott, som misshandel och olaga frihetsberövande (se till exempel RH 2012:59), eller för tjänstefel (se till exempel RH 1996:24).

Bestämmelserna i 15–18 §§ PolisL om förfarandet vid ett tillfälligt omhändertagande är utformade så att de blir tillämpliga även när ett sådant omhändertagande har gjorts av en ordningsvakt. Den enda skillnaden är att en ordningsvakt som har omhändertagit någon skyndsamt ska överlämna den omhändertagne till närmaste polisman (se 29 § tredje stycket andra meningen PolisL).

8.4.3 Omhändertagande av berusade personer

En ordningsvakt har enligt 10 § första stycket LOB befogenhet att omhänderta en person som anträffas så berusad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att denne inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan (1 § LOB). Detta gäller dock endast om den berusade anträffas på en allmän plats eller i en port eller en trappuppgång eller annars inom ett område eller utrymme som gränsar till en allmän plats.

Med ”allmän plats” avses en plats – utomhus eller inomhus – som allmänheten har tillträde till. Också t.ex. butiker och restauranger är allmänna platser när de är öppna. Eftersom befogenheten att omhänderta berusade personer tillkommer ordningsvakten i och med förordnandet torde inte ordningsvakten kunna tillämpa befogenheten på någon som befinner sig utanför förordnandeområdet.

Vid omhändertagande enligt LOB ska ordningsvakten se till att omhändertagandet inte orsakar den omhändertagne större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till åtgärdens syfte eller väcker

onödigt uppmärksamhet (2 § LOB). Ordningsvakten ska också sörja för att den omhändertagne vid behov undersöks av en läkare så snart det kan ske (3 § LOB).

I första hand ska den omhändertagne lämnas över till ett sjukhus eller till en annan vårdinrättning. En omhändertagen person som inte bereds vård på sjukhus eller någon annan vårdinrättning, inte tas om hand på något annat sätt och som inte heller kan frigges, får dock hållas kvar. Den omhändertagne får då tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet (se 4 § LOB).

Ordningsvakten ska vidare så snart som möjligt underrätta den omhändertagne om anledningen till omhändertagandet (7 § första stycket LOB). Ordningsvakten ska också frigge den omhändertagne så snart det kan ske utan men för denne och när det inte längre finns skäl för omhändertagande (7 § tredje stycket LOB). Som utgångspunkt gäller att den omhändertagne inte ska hållas kvar hos ordningsvakten längre än vad som är motiverat med hänsyn till omhändertagandets syfte (se prop. 1983/84:111 s. 149).

Alkoholdrycker eller andra berusningsmedel ska tas ifrån den omhändertagne (8 § LOB). Dessa ska sedan förstöras om inte särskilda skäl talar för att berusningsmedlen ska återställas efter frigivandet. Det blir således inte fråga om ett formellt förverkande.¹ I praktiken handlar det oftast om att hålla ut alkohol. Åtgärden ska prövas av den förman som även prövar omhändertagandet och dessutom dokumenteras.² I förarbetena jämförs hanteringen enligt 8 § LOB med 3 § lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m., dvs. egendomen ska på samma sätt som i den lagen bevisligen förstöras eller säljas.³

I likhet med vad som gäller för omhändertaganden enligt LOB torde det stå klart att en ordningsvakt har rätt att förstöra alkohol efter förmansbeslut i enlighet med 8 § LOB. Det finns ingenting i förarbetena som tyder på att lagstiftaren avsett att 8 § LOB endast skulle gälla för polismän.

Ska en ordningsvakt gripa någon enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB, det vill säga göra ett envarsgripande, får ordningsvakten inte omhänderta eller hålla kvar den gripne enligt lagen om omhändertagande av berusade personer. Finns det skäl att omhänderta någon såväl enligt 13 § andra stycket PolisL som enligt 1 § LOB, ska där-

¹ Se prop. 1975/76:113 s 127.

² I 10 § LOB anges att vad som gäller för en polisman enligt denna lag gäller i tillämpliga delar också för en ordningsvakt, om inte annat framgår av förordnandet.

³ Se även här prop. 1975/76:113 s 127.

emot lagen om berusade personer tillämpas (9 § LOB). Har en ordningsvakt omhändertagit någon ska ordningsvakten skyndsamt överlämna den omhändertagne till närmaste polisman (10 § andra stycket LOB).

Avvägningsproblem

Det bör tilläggas att ett omhändertagande alltid är en känslig fråga och att ordningsvakter ställs inför svåra avvägningsproblem. Det gäller särskilt i fråga om berusade personer. Syftet med ett omhändertagande i sådana fall är i första hand att förhindra att den berusades eller annans säkerhet äventyras.

Om förutsättningarna för ett omhändertagande enligt LOB är uppfyllda eller inte är emellertid en bedömningsfråga (jfr Norée, Annika, *Laga befogenhet. Polisens rätt att använda våld*, Jure, 2000, s. 71).

JO har i flera ärenden gjort bedömningen att det har saknats grund för omhändertaganden enligt 1 § LOB. Ärendena har gällt poliser men är av intresse även för ordningsvakter. Enligt JO måste berusningen framgå på ett påtagligt sätt, t.ex. genom att personen saknar förmåga att behärska sina kroppsörelser (se JO 2017/18 s. 224).

Att en berusad person är otrevlig eller uppträder provocerande innebär inte i sig att denne inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan (se till exempel JO 2009/10 s. 64, dnr 274-2007, dnr 2027-2007 och dnr 5079-2009, jfr även JO 2017/18 s. 231).

Om grunden för omhändertagandet är att den berusade utgör en fara för någon annan måste den faran vara konkret.

En ordningsvakt kan dessutom avstå från ett omhändertagande, till exempel om någon anhörig eller annan lämplig person genast vill och kan ta hand om den berusade utan att dennes eller någon annans säkerhet äventyras (se JO 2017/18 s. 224).

I 1 § LOB anges det visserligen att ett omhändertagande ”får” göras om förutsättningarna är uppfyllda. Men det innebär inte att en ordningsvakt har rätt att välja om en berusad person ska omhändertas eller inte. Om situationen inte kan lösas på något annat sätt så ”ska” ordningsvakten omhänderta den berusade personen (se prop. 1983/84:111 s. 143).

8.4.4 Förverkande av alkohol

En ordningvakt har enligt 1 § och 2 § 3 lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m. rätt att förverka alkoholhaltiga drycker och andra trafikfarliga medel som påträffas eller förvaras hos någon i strid med vissa bestämmelser i ordningslagen eller järnvägslagen. Det kan till exempel vara fråga om att servering skett utan tillstånd eller att ett förbud i lokal ordningsföreskrift mot förtäring på offentlig plats överträtts eller att förtäringen skett på ett trafikföretags område eller på dess färdmedel. När sådan egendom som ska förverkas enligt lagen tagits i beslag gäller allmänna regler om beslag i brottmål med de särbestämmelser som anges i 2 § denna lag. Innebörden är i huvudsak att egendomen får förstöras efter beslut av en polisman eller en kustbevakningstjänsteman om värdet av drycken är ringa. En ordningvakt som har verkställt beslag ska skyndsamt anmäla detta till Polismyndigheten och överlämna den beslagtagna egendomen.

8.4.5 Ingripanden enligt ordningslagen

Enligt 4 kap ordningslagen (OL) har en trafiktjänsteman befogenhet att vägra någon tillträde till företagets område och att anmoda någon att avlägsna sig från området eller från ett färdmedel, men han eller hon har inte – till skillnad mot vad förhållandet är när det gäller järnvägstrafik – befogenhet att använda sig av några tvångsmedel mot den som vägrar att lyda. Trafiktjänstemannen har i stället att tillkalla polis eller ordningvakt som kan avvisa eller – i sista hand – avlägsna personen. Det ska vara fråga om en person som antingen är berusad, stör ordningen eller äventyrar säkerheten i trafiken (se 4 kap. 3, 7–9 §§ OL).

8.4.6 Säkerhetskontroll i domstol

Kontrollens omfattning och genomförande

En ordningvakt har, enligt 4 § lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol, befogenhet att, under ledning av polisman, genomföra säkerhetskontroll i domstol. Kontrollen ska alltid genomföras efter närmare anvisningar av Polismyndigheten. Att kontrollen genom-

förs efter sådana anvisningar och under ledning av en polisman innebär dock inte att polismannen måste vara närvarande i domstolens lokaler (se prop. 2011/12:63 s. 31).

En säkerhetskontroll i domstol får genomföras om sådan kontroll behövs för att begränsa risken för att det i en domstols lokaler eller i andra lokaler som används vid domstolsförhandling begås brott som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom (se 1 § samma lag). En säkerhetskontroll omfattar dem som har kallats att närvara vid en förhandling och övriga besökare till de lokaler som beslutet om säkerhetskontroll avser (se 3 §). Beslut om säkerhetskontroll fattas normalt av domstolschefen eller av rätten (se 2 §).

Vid en säkerhetskontroll i domstol ska vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid brott i domstolens lokaler eftersökas. Kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål ska genomföras med metalldetektor eller annan liknande anordning (se 5 § första och andra styckena). Om det finns särskilda skäl får en ordningsvakt som har tillstånd till detta från Polismyndigheten genomföra kroppsvisitation eller undersökning av väskor på annat sätt än med metalldetektor (se 5 § tredje stycket).

Avlägsnande av person och omhändertagande av föremål

Påträffas vid en säkerhetskontroll ett vapen eller något annat föremål som är ägnade att komma till användning vid brott och tas de inte i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken, RB, ska den hos vilken föremålet eller föremålen påträffas uppmanas att lämna föremålet ifrån sig för förvaring. Den som inte följer en sådan uppmaning får avlägsnas från domstolens lokaler eller de andra lokaler som används vid domstolsförhandling, om inte annat följer av andra stycket. Är innehavaren till ett påträffat föremål okänd, får det omhändertas (se 7 § första stycket).

8.4.7 Säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner och i Sametinget

Kontrollens omfattning och genomförande

Enligt 1 § lagen (2018:1974) om säkerhetskontroll vid Sametingets offentliga sammanträden får säkerhetskontroll genomföras vid inpassering till eller i lokaler som disponeras för ett sammanträde i Sametinget som i enlighet med regleringen i sametingslagen (1992:1433) är offentligt, om det finns anledning att befara att det vid sammanträdet kan komma att begås brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Samma reglering återfinns i lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner.

Ett beslut om säkerhetskontroll fattas av den som är eller ska vara ordförande vid sammanträdet efter samråd med Polismyndigheten (2 §). Säkerhetskontrollen omfattar besökare till det sammanträde och de lokaler som anges i beslutet om säkerhetskontroll. Kontrollen omfattar dock inte ledamöter och ersättare vid sammanträdet, eller andra som på grund av ett särskilt uppdrag närvarar vid sammanträdet. Den som är eller ska vara ordförande vid sammanträdet får undanta även andra personer från kontrollen (3 §). Vid säkerhetskontrollen ska vapen och andra föremål eftersökas. Kontrollen får omfatta kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål som påträffas i lokaler som anges i beslutet om säkerhetskontroll (4 §). Kontrollen kan också efter Polismyndighetens förordnande genomföras av en ordningstvakt under ledning av en polisman (5 §).

Avvisande, avlägsnande och omhändertagande av föremål

Om det vid säkerhetskontrollen påträffas något sådant föremål som avses i 4 § första meningen, ska den som föremålet påträffas hos uppmanas att lämna det ifrån sig för förvaring, om det inte tas i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken. Om det inte finns någon känd innehavare till ett påträffat föremål får det omhändertas (6 §). Besökare som inte underkastar sig beslutad säkerhetskontroll och inte kan styrka någon behörighet att enligt 3 § ändå vistas i sammanträdeslokalen får vägras tillträde till sammanträdet och de lokaler som omfattas av beslutet om säkerhetskontroll och avvisas eller avlägsnas

från dessa lokaler. Samma åtgärder får vidtas mot den som inte följer en uppmaning att lämna föremål ifrån sig (8 §).

8.4.8 Säkerhetskontroll på frivårdskontor

En ny lag har trätt i kraft under 2021, lagen (2021:77) om säkerhetskontroll på frivårdskontor. Enligt denna lag ska säkerhetskontroll få genomföras på ett frivårdskontor om det behövs för att begränsa risken för att det där begås brott som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Kontrollen ska i första hand utföras av Kriminalvårdens egen personal men ska även kunna utföras av polismän och ordningsvakter.

8.5 Ingripanden med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken

Om någon som har begått brott, på vilket fängelse kan följa, påträffas på bar gärning eller flyende fot, får denne gripas av envar. Var och en får också gripa den som är efterlyst för brott. Den gripne ska skyndsamt överlämnas till närmaste polisman (24 kap. 7 § andra stycket RB). Detta brukar kallas för envarsgripande.

För en ordningsvakt kan det till exempel bli fråga om att tillämpa bestämmelsen när en person begår en ringa stöld i butik. Det spelar ingen roll att straffet för ringa stöld i normalfallet endast är böter. Det avgörande är att fängelse finns angivet i brottets straffskala. Även försök till brott omfattas, under förutsättning att försöket är straffbart.

Högsta domstolen har i NJA 1978 s. 67 uttalat att begreppet ”brott” i lagtexten inte kan anses omfatta brott av barn under 15 år, eftersom barn inte kan dömas till någon påföljd (1 kap. 6 § BrB). Lagstöd för att gripa barn under 15 år får i stället hämtas i 35 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL. Bestämmelsen är uttömmande. Förutsättningarna är i allt väsentligt desamma som i rättegångsbalkens bestämmelse och rätten gäller envar.

Att en ordningsvakt har samma rätt som alla andra att göra ett envarsgripande framgår redan av ordet ”envar”, som betyder just ”alla” eller ”vem som helst”. Att det förhåller sig så framgår även av förarbeten, praxis och doktrin.

En ordningsvakt kan däremot inte göra ett envarsgripande med hänvisning till förordnandet som ordningsvakt. I det avseendet har ordningsvakter inte större befogenheter än de som tillkommer andra personer. Det har domstolar uttalat i flera fall (se till exempel Hovrätten över Skåne och Blekinge 2008-10-07, mål B 2851-07).

8.6 Då får ett envarsgripande ske

Rätten att genomföra ett envarsgripande är mer inskränkt än den rätt som poliser har att gripa en person som är åtminstone skäligen misstänkt för brott (24 kap. 7 § första stycket RB, jfr RH 1998:90). En ordningsvakt bör därför iaktta stor försiktighet innan han eller hon gör ett envarsgripande.

Ett envarsgripande får i princip ske endast om det ”står klart” att den person som ska gripas har begått brottet. Så är fallet när en ordningsvakt har sett personen begå brottet. Eller när ordningsvakten med hjälp av andra ostridiga konkreta omständigheter, till exempel bilder från en övervakningskamera, med mycket stor sannolikhet kan dra slutsatsen att personen har begått brottet.

Envarsgripanden förutsätter inte någon grad av misstanke. En förklaring till detta kan vara att lagstiftaren ansett att alltför höga juridiska krav inte kan läggas på gemene man; då skulle gripanderätten sakna praktisk betydelse. Men det ska i princip vara uteslutet att en oskyldig person grips. Det får inte finnas något tänkbart alternativ än att personen begått brottet.

8.6.1 Bar gärning eller flyende fot

Med uttrycket ”på bar gärning” avses att en person anträffas på platsen för brottet och under tiden denne begår brottet. Med uttrycket ”på flyende fot” avses att den som har begått brottet är på flykt från brottsplatsen.

Ett gripande på bar gärning kräver ett närmare samband med gärningen än att den är ”färsk”. Att gripandet ska ske ”på bar gärning” innebär att det måste äga rum på brottsplatsen eller när den misstänkte personen försöker avvika därifrån (jfr NJA 1978 s. 67, RH 1998:90 och RH 2009:20). För att en ordningsvakt ska få använda våld vid gripandet fordras också att ordningsvakten ”möts av motstånd”.

För att kunna genomföra ett envarsgripande av någon ”på flyende fot”, det vill säga när en misstänkt person har hunnit lämna brottsplatsen, krävs att det går att följa den misstänktes flykt visuellt från brottsplatsen till gripandet eller att det av andra ostridiga konkreta omständigheter följer att det är rätt person som ska gripas.

8.6.2 Envarsgripande av den som är efterlyst

En ordningsvakt får också envarsgripa den som är ”efterlyst för brott”. Av efterlysningskungörelsen (1969:293) framgår att efterlysningar verkställs genom att uppgifter förs in i ett register över efterlysta personer som Polismyndigheten för med hjälp av automatiserad behandling (efterlysningsregistret). Också i lagen (2000:344) om Schengens informationssystem finns bestämmelser om efterlysning.

8.6.3 Envarsgripade och överlämnande

Ett envarsgripande föreligger så snart någon form av ”tvång” – psykiskt eller fysiskt – utövas för att hålla den gripne på platsen för gripandet eller för att föra denne därifrån. När sådant tvång ska anses föreligga får avgöras från fall till fall.

Den som har envarsgripits ska skyndsamt överlämnas till närmaste polisman (se JO 2000/01 s. 137). Om Polismyndigheten gör bedömningen att den gripne ska överlämnas dit, måste därför poliser skickas till platsen. Syftet är närmast att säkerställa att ett fortsatt frihetsberövande inte äger rum utan myndighetskontroll.

Det finns inget lagligt hinder mot att en ordningsvakt själv friger den som har envarsgripits. Ordningevakten är däremot skyldig att rapportera ingripandet till polisen i efterhand (se 7 kap. 8 § FAP 670-1).

8.6.4 Ingen rätt att flytta den som är gripen

Rätten till envarsgripande innebär inte någon rätt att förflytta en gripen person ”annat än i den mån detta är praktiskt motiverat inför ett överlämnande av den gripne till polisman” (se Fitger, Peter m.fl., *Rättegångsbalken* [1 oktober 2020, Version 89, JUNO, kommentaren till 24 kap. 7 §]).

Frågan prövades i fallet RH 2008:58, som visserligen gällde en väktare men ändå är av intresse. Hovrätten fann att det får anses gå utöver rätten till envarsgripande att mot den gripnes vilja och med våld föra denne en så lång sträcka som det var fråga om här, cirka 50 meter till en toalett.

8.6.5 Besked till den gripne

Den som blir gripen ska få besked om det brott som han eller hon är misstänkt för och grunden för frihetsberövandet (24 kap. 9 § RB). Denna skyldighet gäller även när en ordningsvakt genomför ett envarsgripande. Ett tydligt besked om detta kan antagligen begränsa antalet situationer där missförstånd kan leda till onödig våldsanvändning från både den som griper och den som blir gripen.

8.6.6 Handfängsel vid envarsgripanden

Eftersom en ordningsvakt endast har rätt att göra envarsgripanden i egenskap av envar torde ordningsvakten inte ha rätt att sätta handfängsel på en envarsgripen person med stöd av 10 a § PolisL och hänvisningen till denna paragraf i 29 § PolisL.

I Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (PMFS 2017:10) om bevakningsföretag och bevakningspersonal (FAP 573-1) anges i 9 kap. 1 § att vad som sägs i 4 kap. 10 § första stycket häkteslagen (HäktesL) om rätten att belägga någon med handfängsel även gäller då en väktare har gjort ett envarsgripande. Polismyndighetens tolkning torde gälla även när en ordningsvakt har genomfört ett envarsgripande (se Arvill Sverne, Ebba, Glantz, Yvette och Tonneman, Lars, *Ordningsvakter och väktare – samt annan bevakningspersonal*, Norstedts Juridik, 2020, s. 135).

Av 4 kap. 10 § HäktesL följer att en gripen person får beläggas med fängsel 1) vid förflyttning inom förvarslokalen och vid transport eller annan vistelse utanför lokalen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, eller 2) om han eller hon uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till den intagnes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa.

8.6.7 Inte någon myndighetsutövning

Det finns skäl att framhålla att en ordningsvakt som genomför ett envarsgripande inte handlar i myndighetsutövning. Ordningsvakten får inte heller agera på ett sådant sätt att det framstår som att han eller hon utövar myndighet och någon därför känner sig tvingad att medverka på något sätt (se JO 1998/99 s. 107).

Av det sagda följer att en ordningsvakt som gör ett envarsgripande varken torde vara underkastad ett särskilt straffansvar för tjänstefel eller åtnjuter ett förhöjt straffskydd mot exempelvis våld eller hot om våld mot tjänsteman.

8.7 Ordningsvaktens rätt att använda våld vid genomförande av sina tjänsteåtgärder

8.7.1 Principerna om behov och proportionalitet

I 8 § LOV anges att en ordningsvakt inte får använda strängare medel än förhållandena kräver för att verkställa en åtgärd. Han eller hon bör i första hand i stället försöka lösa situationer genom upplysningar och uppmaningar. Detta innebär att onödig kraftutveckling ska undvikas.

Det är dock uppenbart att man vid en bedömning i efterhand av ett händelseförlopp där en ordningsvakt har använt våld måste se till situationen som helhet (se Munck, Johan, Vilgeus, Jan och Carlberg Johansson, Lena, *Ordningsvakt och väktare. Regler för ordningsvakter och bevakningsföretag*, 3 uppl., Norstedts Juridik, 2005, s. 44).

Den laga befogenheten att använda våld begränsas också av två allmänna principer för ingripanden enligt polislagen, principerna om behov och proportionalitet. Dessa principer beskrivs närmare i 8 § PolisL men framgår också av 10 § PolisL. Att principerna är "allmänna" betyder att de ska beaktas vid alla ingripanden. Kraven motsvarar vad som gäller enligt Europakonventionen.

Behovsprincipen innebär att ett ingripande med våld får ske endast i den form och i den utsträckning som "behövs" för att det avsedda resultatet ska uppnås. Proportionalitetsprincipen innebär att ingripandet med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter dessutom måste vara "försvarligt." Behovsprincipen leder till tre grundläggande handlingsregler för ordningsvakter: 1) ingrip med

minsta möjliga medel, 2) ingrip på ett ändamålsenligt sätt, och 3) avsluta ingripandet i rätt tid (se Norée, Annika, *Polisers rätt till våld*, Norstedts Juridik, 2008, s. 32–34).

8.7.2 Våldsanvändning enligt 10 och 29 §§ polislagen

I 29 § PolisL anges under vilka förutsättningar och i vilka situationer en ordningsvakt har rätt att använda våld för att fullgöra vissa bestämda uppgifter. Paragrafen hänvisar till 10 § PolisL som reglerar en polismans laga befogenhet att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Ordningvaktens rätt till våld förutsätter alltid stöd i lagen. Får våld inte användas, får inte heller hjälpmedel som handfängsel användas.

Detta innebär att om en ordningsvakt har lagstöd för sin tjänsteåtgärd får denne i vissa fall använda våld i sin tjänsteutövning. Våld mot person får dock i regel användas endast om polismannen (eller ordningvakten) eller den som han eller hon biträder möts av motstånd (se 10 § första stycket 2 PolisL).

Av 29 § andra stycket följer att den som ska göra ett ingripande med stöd av första stycket också får göra en provisorisk skyddsvisitation av den som har omhändertagits. Detta innebär att en ordningsvakt får kroppsvisitera den gripne i den utsträckning som är nödvändigt av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand. En ordningsvakt får däremot inte kroppsvisitera en omhändertagen person i syfte att fastställa dennes identitet.

Som regel ska en provisorisk skyddsvisitation begränsas till en summarisk undersökning av den omhändertagnes kläder. Det räcker att ordningvakten känner i eller utanpå fickor eller kläder och eventuellt kontrollerar medförda väskor och dylikt för att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand.

Lagtextens ”farliga föremål” innefattar också ”farliga ämnen”. Det kan till exempel gälla mediciner. Det har JO understrukt i ett ärende där Polismyndigheten fick allvarlig kritik för att en skyddsvisitation inte hade skett i samband med en handräckningsåtgärd (se JO 2018/19 s. 428).

En kroppsvisitation ska endast ske när det framstår som motiverat och alltid göras på ett sådant sätt att åtgärden inte väcker onödig uppmärksamhet. Ska en person avlägsnas torde det till exempel sällan

vara nödvändigt att utföra en kroppsvisitation i identifieringssyfte (se Berggren, Nils-Olof och Munck, Johan, *Polislagen* [1 april 2019, Version 13, JUNO], kommentaren till 19 § under rubriken Frihetsberövande eller avlägsnande, första stycket).

Till skillnad från andra bestämmelser som ger lagstöd för kroppsvisitation föreskrivs inte i 19 § PolisL att kvinnor av integritetsskäl i möjligaste mån ska visiteras av kvinnlig personal. JO har dock framhållit detta (se JO 2018/19 s. 361).

8.7.3 Våldsanvändning enligt 24 kap. brottsbalken

Var och en har under vissa förutsättningar rätt att använda våld utan att träffas av straffansvar. Detta inbegriper naturligtvis också ordningvakter. I detta avsnitt redogörs för när våld inte föranleder straffrättsligt ansvar enligt några av paragraferna i 24 kap. BrB, som behandlar allmänna grunder för ansvarsfrihet.

Nödvärn

En gärning som någon begår i nödvärn utgör brott endast om den med hänsyn till angreppets beskaffenhet, det angripnas betydelse och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarlig (se 24 kap. 1 § BrB). Vid bedömningen av angreppets beskaffenhet beaktas framför allt angriparens och den angripnes egenskaper, huruvida angreppet kom plötsligt eller oväntat samt de yttre omständigheter, varunder angreppet sker.

Den som handlar i en nödvärnssituation går fri från ansvar för en straffbelagd gärning, även om han eller hon inte kände till att han eller hon befann sig i nödvärnssituation. Om någon felaktigt tror sig handla i nödvärn (s.k. inbillat eller putativt nödvärn) kan personen inte dömas för uppsåtligt brott, under förutsättning att han eller hon inte överskrider nödvärnrättens ramar. Se NJA 1994 s. 48, NJA 1995 s. 661, NJA 2012 s. 45.

Tillämpningsområdet i 10 § PolisL täcker ibland samma situationer som avses i 24 kap. BrB men bestämmelsen i brottsbalken har ett vidare tillämpningsområde. I 10 § PolisL anges att våld endast får användas i den mån andra medel är otillräckliga och i den mån det är

försvarligt. I 24 kap. 1 § BrB anges att våld får användas om det inte är uppenbart oförsvarligt.

Laga befogenhet

Om en person som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten rymmer eller sätter sig till motvärn med våld eller hot om våld eller på annat sätt motstånd mot någon som han eller hon står under uppsikt av, när denne ska hålla honom eller henne till ordningen, får det våld användas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas. Detsamma ska gälla om någon annan än de som nu har nämnts gör motstånd i ett sådant fall (se 24 kap. 2 § BrB). Detta kallas laga befogenhet.

I bestämmelsen sägs inte uttryckligen vem det är som äger befogenhet att bruka våld. I första hand åsyftas den personal vid kriminalvårdsanstalt, sjukhus eller hem som det åligger att hindra rymning samt polisman eller ordningvakt som omhändertagit någon enligt nyss nämnda lagar. Befogenheten utvidgas dock enligt 24 kap. 5 § BrB till var och en som hjälper honom eller henne (se Wennberg, Suzanne, Bäcklund, Agneta m.fl., *Brottsbalken* [1 juli 2020, Version 17, JUNO], kommentaren till 24 kap. 5 §).

I första hand ska en ordningvakt använda våld med stöd av laga befogenhet. Annars skulle man på goda grunder kunna hävda att kravet på lagstöd inte är mycket värt, eftersom rätten att använda våld i nödvärn är så vidsträckt att den täcker i stort sett alla fall då våldsanvändning kan vara tillåten (se Norée, Annika, *Polisers rätt till våld*, Norstedts Juridik, 2008, s. 42–43).

De båda ansvarsfrihetsgrunderna är emellertid inte alternativa utan beroende av situationen. När en ordningvakt kan falla tillbaka på den laga befogenheten och när ordningvakten får åberopa nödvärn måste bedömas från fall till fall.

Även om gränsen mellan den laga befogenheten och nödvärn inte alltid är tydlig kan man säga att nödvärnrätten tar vid när det primära inte längre är att genomföra en tjänsteåtgärd utan att rädda ordningvakten ur en allvarlig situation. Rätten till nödvärn gäller även den som hjälper en ordningvakt som har laga befogenhet eller rätt till nödvärn, eftersom alla som hjälper ordningvakten har samma rätt

(24 kap. 5 § BrB). Vem som använder våld i ett sådant fall är alltså av underordnat intresse (se till exempel RH 2013:17).

8.8 Ordningsvaktens hjälpmedel vid våldsanvändning

I vissa situationer när ordningsvakter måste tillgripa våld kan det bli nödvändigt att använda särskilda hjälpmedel. Med ”särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning” avses enligt Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (PMFS 2019:6) om särskilda hjälpmedel sådan utrustning, med tillhör, som huvudsakligen är avsedd att kunna användas för att utöva våld mot person eller annars betvinga en person och andra hjälpmedel som framgår av särskilda föreskrifter från Polismyndigheten (se 1 § FAP 104-10).

I Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (PMFS 2017:12) om ordningsvakter (FAP 670-1) anges vilka hjälpmedel en ordningsvakt får använda i tjänsten. Av föreskrifterna framgår att en ordningsvakt – förutom att bära den uniform som föreskrivs – ska vara utrustad med handfängsel och batong och att han eller hon för vissa specifika uppdrag även får använda hund och skjutvapen (9 kap. 2-6 §§ FAP 670-1). Ordningsvakten får inte använda andra hjälpmedel avsedda för våldsanvändning än de som nämns i dessa föreskrifter (se 9 kap. 11 § FAP 670-1).

Regler om utbildning i och handhavandet av vissa av hjälpmedlen finns i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (PMFS 2017:10) om bevakningsföretag och bevakningspersonal (FAP 573-1).

Användandet av hjälpmedel är ett led i användningen av våld och tvång och innebär därmed ett sådant ingrepp i regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp som förutsätter stöd i lag. Regler om användandet av hjälpmedel meddelas huvudsakligen i form av verkställighetsföreskrifter till reglerna i 10 § PolisL. Bruket av fängsel regleras i 10 a § PolisL.

Av kravet på lagstöd följer dock att föreskrifterna aldrig får tillåta användning av hjälpmedel i vidare omfattning än vad som medges av de grundläggande reglerna i polislagen. Om våld inte får användas, får inte heller hjälpmedel användas. Omvänt gäller att föreskrifterna aldrig kan inskränka den rätt att använda våld som följer av lag, eftersom en författning av högre rang äger företräde framför en författning av lägre rang.

8.8.1 Handfängsel

För att kunna genomföra ett frihetsberövande måste en ordningstvakt ibland få använda handfängsel. Det gäller främst för att förhindra ett avvikande, men även för att förhindra personskador i samband med frihetsberövanden. En våldsam person som belagts med fängsel får svårt att fortsätta med sitt motstånd. Att använda fängsel kan i vissa fall förhindra ytterligare våldsanvändning och därmed ligga i linje med behovsprincipen.

Av 29 § tredje stycket PolisL framgår att en ordningstvakt med stöd av 10 a § PolisL i vissa fall får använda fängsel för att kunna genomföra ett frihetsberövande. Av 10 a § PolisL följer att en ordningstvakt som omhändertar eller på annat sätt inskränker någons rörelsefrihet, får belägga honom eller henne med fängsel i två fall: 1) om han eller hon uppträder våldsam och det är absolut nödvändigt med hänsyn till hans eller hennes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa, eller 2) vid förflyttning inom en förvaringslokal och vid transport eller annan vistelse utanför en sådan lokal, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

Någon lagteknisk definition av begreppet ”fängsel” finns inte. Men på vålds- och rymningsbenägna personer används främst handfängsel. En ordningstvakt får endast använda handfängsel av metall av den typ som en polisman har (9 kap. 3 § FAP 670-1). Under ledning av och i samverkan med poliser får dock ordningstvakter använda även andra typer av handfängsel, om dessa tilldelats av Polismyndigheten vid särskilda insatser. Med ”särskilda insatser” avses till exempel en högriskmatch i fotboll där ordningstvakter samverkar med poliser.

Handfängsel får inte användas rutinmässigt eller av praktiska skäl

En ordningstvakt får inte använda handfängsel enbart av praktiska skäl, till exempel för att underlätta eller påskynda andra åtgärder än frihetsberövandet, som en kroppsvisitation. Däremot får fängsel användas när den som ska visiteras gör våldsam motstånd och inte kan betvingas på annat sätt än med hjälp av fängsel. Men att generellt använda fängsel, till exempel vid förflyttning inom en förvaringslokal, är inte tillåtet. Fängslandet måste vara nödvändigt av säkerhetsskäl.

Med uttrycket ”säkerhetsskäl” avses bland annat fall när det föreligger flyktfara.

Eftersom användandet av handfängsel är en ingripande åtgärd från integritetssynpunkt har JO uttalat att det självfallet inte får förekomma att handfängsel används rutinmässigt i samband med omhändertaganden eller att de används enbart av praktiska skäl, som ”för att säkerställa transport” (se JO 1994/95 s. 166 och JO:s beslut 2000-06-05, dnr 3626-1999). Enligt JO kan sådant godtas endast i undantagsfall, till exempel vid ingripanden mot mycket grov brottslighet eller då betydande risker föreligger (se JO 1979/80 s. 129).

Att förse en person med handfängsel innebär ett kännbart ingrepp i dennes rörelsefrihet. Det kan också uppfattas som förnedrande. Olaga fängslande är straffbelagt som olaga frihetsberövande (4 kap. 2 § BrB) och olaga tvång (4 kap. 4 § BrB).

8.8.2 Batong

Batongen ingår i ordningsvaktens beväpning. Den är ett hjälpmedel som får användas för att avvärja ett angrepp på person eller för att genomföra vissa bestämda tjänsteåtgärder. Batongen fungerar således både som skydd och förstärkning. En ordningsvakt får endast bära och använda gummibatong och expanderbar batong (se 9 kap. 4 § FAP 670-1). Tanken bakom expanderbara batonger är att de ska öka träffsäkerheten och på så sätt minska skaderisken hos den som träffas.

Användandet av batong är inte reglerat i lag utan följer av de allmänna bestämmelserna om ordningsvaktens rätt att använda våld. Det finns inte heller några särskilda föreskrifter eller allmänna råd om i vilka fall eller under vilka förutsättningar en ordningsvakt får använda batong i tjänsten. Se dock FAP 670-1 bilaga 1 och 5.

Bedömningen av en situation där en ordningsvakt agerat med batong måste uppenbarligen ske med hänsynstagande till de rådande förutsättningarna. De fall som lett till åtal har ofta gällt huruvida batongslag över huvud taget har utdelats och om de i så fall har utdelats uppsåtligen. Slag med batong torde allmänt sett vara mer accepterad än knytnävsslag. Rätt använd ska batongen göra minsta möjliga kroppsskada med största möjliga effekt.

8.8.3 Tjänstehund

När och hur en ordningvakt får använda hund (tjänstehund) som hjälpmedel vid ett ingripande är inte reglerat i lag. En hund får därför användas under samma förutsättningar som annat våld mot person. Rätt använd är hunden ett verksamt medel. Men att använda hund innebär alltid en risk för personskador, hur väl dresserad hunden än är. Hundar bör därför utnyttjas restriktivt (se NJA 2017 s.491 och Norée, Annika, *Polishunden*, JT 2017–18 s. 85–107).

Polismyndigheten får medge en ordningvakt rätt att under viss tid och för ett specifikt uppdrag använda hund i arbetet om det finns ”särskilda skäl” (9 kap. 5 § FAP 670-1). Som ”tjänstehund” betraktas hundar som dresserats och utbildats för att användas i arbetet. Tjänstehundar får användas av ordningvakter som är utbildade till hundförare (se FAP 573-1, bilaga 9). Det finns vidare regler om prövning och godkännande av hund och hundekipage (se FAP 573-1, bilaga 10).

Hund är ett hjälpmedel som innebär ett kraftigt våld och som i princip är avsett att användas i situationer där våld måste användas och där andra metoder inte är ändamålsenliga.

Avgörande blir om andra mindre ingripande eller riskfyllda medel är otillräckliga, och om den våldsanvändning som ligger i användandet av hunden med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Risken för personskador måste vägas mot vad som kan uppnås vid ett ingripande. I allmänhet finns det anledning att iaktta ett betydande mått av återhållsamhet innan en tjänstehund släpps för våldsanvändning, fastän situationen är sådan att viss våldsutövning är befogad (se NJA 2017 s. 491 p. 23).

Enligt Justitieombudsmannen kan det i princip aldrig vara försvarligt att använda en tjänstehund på ett sätt som riskerar att skada den som ett ingripande riktas mot för att utreda ett brott där påföljden normalt är dagsböter (se JO 2017-03-24, dnr 5188-2015). Detta framgår även av NJA 2017 s. 491. En annan viktig omständighet att beakta är risken för att utomstående kommer till skada.

Skaderisken kan variera med såväl situationen vid ingripandet som hundens träning, erfarenhet och kynne samt samspelet mellan hund och förare. Hundföraren måste därför noggrant överväga den skaderisk som i det enskilda fallet kan vara förenad med att hunden används som våldsmedel. Men om hundföraren känner sin hund väl

och gör en med hänsyn till omständigheterna erforderligt övervägd bedömning, så måste i allmänhet dennes bedömning av skaderisken godtas (se NJA 2017 s. 491 p. 24).

Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd reglerar dock inte under vilka omständigheter och på vilket sätt en ordningsvakt får använda tjänstehund som hjälpmedel i arbetet.

Tjänstefel kan föreligga om hundföraren använder hunden utan stöd i lag och gärningen inte är att anse som ringa.

8.8.4 Skjutvapen

Skjutvapen är det mest verkningsfulla och samtidigt det farligaste hjälpmedlet en ordningsvakt kan få använda. Att använda skjutvapen innebär stora risker för oförutsedda och allvarliga skador. Att ordningsvakter ändå får utrustas med skjutvapen beror på att Polismyndigheten gjort bedömningen att dessa inte kan undvaras i vissa särskilda fall.

Polismyndigheten får således medge en ordningsvakt rätt att under viss tid och för ett specifikt uppdrag bära skjutvapen i arbetet om det finns synnerliga skäl (9 kap. 6 § FAP 670-1). Det krävs också att ordningsvakten med godkänt resultat har genomgått en sådan utbildning i handhavande av skjutvapen som anges i FAP 573-1 (se bilaga 11). Den laga befogenheten att skjuta förutsätter att ordningsvakten möts av motstånd.

I 9 kap. 7–10 §§ FAP 670-1 finns särskilda regler om skjutvapen. Här anges bland annat att en ordningsvakt endast får bära och använda enhandsvapen, och att ammunitionen ska vara av den typ som polismän får använda i sina tilldelade enhandsvapen. Här anges också att den som tilldelats skjutvapen ska ges regelbundna tillfällen till träning i vapenhantering och när och hur en kompetensskjutning ska genomföras.

Av reglerna framgår vidare att en ordningsvakt som avlossat skott med avsikt eller våda eller som riktat vapnet mot någon person omedelbart ska rapportera detta till Polismyndigheten och i förekommande fall till bevakningsföretagets vapenansvarige eller till föreståndaren. Omständigheterna vid ingripandet, anledningen till att våldsanvändning var nödvändig och skälen till att skjutvapen användes med mera ska dokumenteras utförligt.

Tanken är att Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om våldsanvändning ska säkerställa att hjälpmedel används med ”utomordentlig restriktivitet” (se prop. 1983/84 s. 93–94) Det gäller särskilt bruk av skjutvapen, som endast får användas i de besvärligaste fallen. Det finns inte några ytterligare anvisningar om när, var och hur ordningvakter får använda skjutvapen. Hittills har ingen ordningvakt behövt bruka skjutvapen i tjänsten.

8.9 Utredningens överväganden

8.9.1 Ordningvaktens befogenheter

De olika uppdrag ordningvakter har innebär att de ofta arbetar i utsatta eller konfliktfyllda situationer. Ordningvakter har relativt omfattande befogenheter; de har rätt att i vissa fall avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhändertaga personer, att i vissa fall genomföra en skyddsvisitation eller att förverka alkohol. Därutöver har ordningvakter vissa befogenheter vid genomförande av säkerhetskontroll i domstol, vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner och i Sametinget. För att kunna fullgöra sina befogenheter har en ordningvakt dessutom i vissa situationer rätt att använda våld och hjälpmedel för våldsanvändning.

En ordningvaktens grundläggande uppgift är att medverka till att upprätthålla allmän ordning. Ordningvaktens befogenheter är anpassade för att ordningvakterna ska kunna utföra den uppgiften.

Det förekommer att kritik riktas mot hur ordningvakter använt sina befogenheter mot enskilda. Bland annat har Amnesty International i Sverige, inom ramen för ett pilotprojekt, funnit indikationer på olika problem, såsom ogrundade antaganden från ordningvakter gentemot privatpersoner. Kritik har även framförts i media i olika sammanhang.

Om ordningvakter inte har möjlighet att använda sig av de befogenheter som tilldelats dem kan de i vissa fall inte heller utföra sina tjänsteuppgifter. Möjligheten att i vissa fall använda sig av våld är enligt utredningens mening en förutsättning för att ordningvakterna på ett effektivt och säkert sätt ska kunna genomföra sina tjänsteåtgärder. Den är mot den bakgrunden, enligt utredningens mening, inte rimligt att inskränka ordningvaktens befogenheter.

För att minska risken för felaktigheter vid ingripanden bör ambitionen i stället vara att ge ordningsvakter så goda förutsättningar som möjligt att på ett effektivt och rättssäkert sätt använda sina befogenheter. För att åstadkomma detta bör samordningen med Polismyndigheten ökas för att ordningsvakterna därigenom ska få ett stöd för att kunna genomföra åtgärder på ett rättssäkert sätt. Dessutom bör ordningsvaktsutbildningen förstärkas, bl.a. för att ge ordningsvakterna bättre förutsättningar att göra en korrekt bedömning av när våldsanvändning är nödvändig och för att ordningsvakterna ska ha kunskap om hur de maktbefogenheter och de hjälpmedel som de förfogar över kan användas på ett säkert sätt (se vidare kapitel 6).

Utredningen har alltså inte funnit skäl att förändra ordningsvakternas nuvarande befogenheter eller den möjlighet till våldsanvändning och de hjälpmedel för våldsanvändning som de har rätt till enligt gällande regler. Utgångspunkten för arbetet har i stället varit att undersöka om ordningsvakter kan användas på ett bättre sätt för att tillgodose samhällets behov av ordning, säkerhet och trygghet på allmän plats samt om de kan tillföras ytterligare uppgifter för att på så sätt avlasta Polismyndigheten. Utredningen föreslår därutöver i viss utsträckning utökade befogenheter i form av kroppsvisitation för att fastställa identitet och att förstöra alkohol som tagits i beslag, se nedan.

8.9.2 Proportionalitetsbedömning vid ingripanden

Förslag: För att genomföra en uppgift ska en ordningsvakt ingripa på ett sätt som står i rimlig proportion till åtgärdens syfte och omständigheterna i övrigt. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Lagen om ordningsvakter innehåller en bestämmelse som anger att en ordningsvakt inte får använda strängare medel än förhållandena kräver för att verkställa en åtgärd (8 § LOV). Vidare anges att ordningsvakten i första hand ska söka vinna rättelse genom upplysningar och uppmaningar samt att ordningsvakten ska se till att åtgärden inte väcker onödig uppmärksamhet eller orsakar större olägenhet än vad som är oundvikligt med hänsyn till dess syfte.

Proportionalitetsprincipen ska vara vägledande och styrande för alla ingripanden som ordningsvakterna gör och bör vara central även i en ny och moderniserad lag. Enligt utredningens mening bör den ha en mer generell utformning än dagens formulering. Bestämmelsen avviker för närvarande från hur proportionalitetsbestämmelser i många fall är utformade på så sätt att den är mer detaljerad. En jämförelse kan exempelvis göras med bestämmelsen i 1 kap. 6 § HäktesL. Enligt utredningens mening är det lämpligare att ta in en bestämmelse som på ett mer övergripande plan anger att en ordningsvaktens ingripande ska ske med beaktande av vad som är rimligt i den enskilda situationen, dvs. att försöka lösa uppgiften med användande av minsta möjliga tvång eller våld och se till att det föreligger en rimlig proportion mellan mål och medel. Utredningen har därför formulerat en bestämmelse som motsvarar vad som typiskt sett anges i en proportionalitetsbestämmelse. I bestämmelsens andra led ingår ett krav på att det ska finnas ett behov av åtgärden för att den ska få genomföras vilket ska ses som ett utflöde av den grundläggande behovsprincipen. Utredningen föreslår således att en bestämmelse om att en ordningsvakt ska ingripa på ett sätt som står i rimlig proportion till åtgärdens syfte och omständigheterna i övrigt för att genomföra en uppgift ska tas in i lagen om ordningsvakter. Vidare ska bestämmelsen ange att om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

8.9.3 En särskild upplysningsbestämmelse gällande ordningsvaktens befogenheter

Förslag: En upplysningsbestämmelse som anger i vilka lagar ordningsvaktens befogenheter regleras ska införas i lagen om ordningsvakter.

Bestämmelserna som reglerar ordningsvaktens befogenheter och rätt att använda våld finns i ett flertal olika lagar. Detta får till följd att regleringen är svår att överblicka. Svårigheten att utläsa vilka regler som är tillämpliga på ordningsvakter talar för att dagens ordning bör ersättas med en särskild reglering av ordningsvaktens befogenheter m.m. i lagen om ordningsvakter. Ett sådant arbete är dock komplext och kan leda till lagtekniska svårigheter. Det är dessutom fråga om

polisiära befogenheter som enligt utredningens mening bör regleras som sådana. Det är ur denna synvinkel olämpligt att särreglera bestämmelserna. Utredningen har därför stannat vid att behålla den nuvarande ordningen. För att ändå tydliggöra vilka lagar som reglerar ordningsvaktens befogenheter och rätt att använda våld föreslår utredningen att det införs en upplysningsbestämmelse i lagen om ordningsvakter som innehåller en uppräkningslista av i vilka lagar de olika befogenheterna en ordningsvakt har finns.

8.9.4 Transport av personer som omhändertagits enligt lagen om omhändertagande av berusade personer

Förslag: Om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, får Polismyndigheten överlämna till en ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger.

Varje år omhändertas drygt 60 000 personer med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer. De omhändertas eftersom de inte kan ta hand om sig själva eller för att de är en fara för sig själva eller andra. En övervägande majoritet av dem (86 procent 2014) förs till arrest.

En ordningsvakt får, som ovan anges, omhänderta berusade personer enligt LOB men får inte ombesörja någon transport av den omhändertagne. Har en ordningsvakt omhändertagit någon ska den omhändertagne i stället skyndsamt överlämnas till närmaste polisman (se 10 § andra stycket LOB). En polisman övertar sedan frihetsberövandet och transporterar den omhändertagne till sjukhus, tillnyktringsenhet eller till polisstation i de fall detta blir aktuellt.

En synpunkt som både Polismyndigheten och bevakningsbranschen framfört till utredningen är att det ofta kan röra sig om långa väntetider från det att en person har omhändertagits av ordningsvakt till dess polismän kommer till platsen för att överta frihetsberövandet. Statistik på hur långa väntetider detta kan medföra saknas men enligt uppgift från Säkerhetsföretagen får ordningsvakter i Stockholm ofta vänta på polis i upp mot en timme. Dessutom anges att det tillkommer ytterligare tid för polisen att köra till platsen där den omhändertagna personen finns, inhämta uppgifter rörande omhänder-

tagandet och sedan köra till sjukhus, tillnyktringsenhet eller polistation.

Den omhändertagne kan således komma att tillbringa lång tid i en mycket utsatt situation. Eftersom en person endast ska omhändertas om personen är så berusad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att denne antingen inte kan ta hand om sig själv eller för att personen utgör en fara för sig själv eller för någon annan ligger det i sakens natur att en fördröjning av transport till sjukvårdsinrättning eller arrest medför en risk för både den enskilde och de ordningsvakter som väntar på polismän tillsammans med den omhändertagne.

Under arbetet med Polismyndighetens projekt *”Hur Polismyndigheten tillsammans med 8 300 ordningsvakter gör hela Sverige tryggt och säkert”* har polisregionerna bidragit med erfarenhetsberättelser. Enligt uppgift fick exempelvis en polispatrull från en medelstor stad åka 16 mil för att hämta en berusad person som ordningsvakter omhändertagit.⁴ Sträckan från platsen för omhändertagandet till polistationen var cirka 700 meter. Enligt uppgift från Säkerhetsföretagen går det åt cirka 25 000 polistimmar vid hantering av omhändertagna personer i polisregion Stockholm.

Polismyndigheten föreslår att ordningsvakter ska få transportera frihetsberövade personer. Att ordningsvakter skulle kunna biträda i arbetet med att transportera personer som omhändertagits med stöd av LOB ligger i linje med Polismyndighetens strategiska beslut när det gäller att renodla och samverka inom Polismyndighetens verksamhet.

Omhändertaganden enligt LOB har varit omdiskuterade i stort sett ända sedan lagens tillkomst och frågan om hur omhändertagandena ska ske har varit föremål för flera utredningar.⁵ Det förekommer årligen att personer avlider i samband med att de har omhändertagits med stöd av LOB.

Regeringen tog 2014 initiativ till en treårig satsning med syftet att öka den medicinska säkerheten och förbättra omvårdnaden om de personer som omhändertas. Syftet var också att stimulera landstingen (numera regionerna), kommunerna och Polismyndigheten att gemensamt utveckla alternativa lösningar till att föra omhändertagna till arrest, i synnerhet när det gäller personer yngre än 18. Myndig-

⁴ Se Polismyndighetens rapport A220.423/2019 s. 16.

⁵ Se exempelvis Missbruksutredningens betänkande – Bättre insatser vid missbruk och beroende (SOU 2011:35).

heten för vård- och omsorgsanalys har haft i uppdrag av regeringen att följa upp denna satsning och har i anledning av detta gett ut rapporten *En LOB i mål?*

I rapporten anges att många av de problem med tillämpningen av LOB som framkommit genom åren kvarstår. Vid granskningen har bland annat framkommit att avståndet till både vård och arrest påverkar polismännens beslut om vart de ska föra en omhändertagen person, eftersom långa avstånd kan innebära att transporterarna blir resurskrävande för Polismyndigheten. Vidare anges i rapporten att polismän, som saknar sjukvårdsutbildning, har svårt att göra en medicinsk bedömning av den omhändertagne. Polisen får heller inte genomföra utandningsprover med hjälp av så kallad alkomätare i samband med ett omhändertagande enligt LOB. Det innebär att polismän i regel grundar sina bedömningar på en okulär uppskattning av en persons tillstånd, och på uppgifter från den omhändertagne. En situation då det kan vara särskilt svårt att bedöma en persons hälsotillstånd och behov av vård uppges vara vid s.k. förmansprövningar på distans. Detta innebär att en medicinsk bedömning av den omhändertagne görs av ett stationsbefäl som inte befinner sig på platsen för omhändertagandet. Bedömningarna görs då ofta per telefon. Att dessa s.k. förmansprövningar på distans kan ge brister i bedömningarna har också tidigare utredningar pekat på.⁶

Rapporten som Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har gett ut nämner inte specifikt omhändertaganden som hanterats av ordningsvakter men troligtvis finns det samma problem som när polismän genomför dem. Inom Polismyndigheten pågår för närvarande ett arbete att förbättra rutinerna vid omhändertagande enligt LOB.⁷

Utredningens slutsatser

Omhändertaganden enligt LOB har ofta kritiserats, och detta oberoende om det är polismän eller ordningsvakter som sköter dem. Det är en svår uppgift för såväl poliser som för ordningsvakter att göra korrekta bedömningar av en persons tillstånd och om personen är i behov av sjukhusvård. Den grundläggande svårigheten vid omhändertaganden enligt LOB är att göra en korrekt bedömning av den om-

⁶ Se exempelvis Ds 2001:31 s. 39 ff.

⁷ Det s.k. LOB-projektet inom Polismyndighetens Nationella operativa avdelning, NOA.

händertagnes tillstånd. Ordningstvakter har redan till uppgift att göra sådana bedömningar.

Om ordningstvakter skulle kunna transportera omhändertagna skulle detta, under vissa förutsättningar, kunna innebära minskad väntetid innan den omhändertagne kommer till en vårdinrättning eller arrest där det torde finnas möjligheter till en mer gedigen bedömning av den omhändertagne. Det skulle också leda till ett mer effektivt utnyttjande av såväl polisens som ordningstvakternas resurser. Det skulle t.ex. vara möjligt att undvika situationer som exemplet ovan visar där den omhändertagne måste vänta tillsammans med ordningstvakt på att polismän ska komma till platsen och därmed minska den omhändertagnes utsatthet. Det skulle också innebära att polismännens arbetsuppgifter renodlas och att polismän i yttre tjänst kan användas till annat, mer angeläget polisarbete. Utredningen föreslår därför att ordningstvakter, efter beslut från Polismyndigheten, ska kunna transportera personer som har omhändertagits med stöd av LOB till sjukhus, annan vårdinrättning eller till arrest.

Regeringens treåriga satsning på att förbättra hanteringen kring omhändertagandena har gett vissa resultat men det finns fortfarande många områden där förändringar behöver ske.

Mot bakgrund av de problem som förekommer vid omhändertagande av berusade är det av vikt att möjligheten för ordningstvakter att transportera omhändertagna ska vara begränsad och att regleringen utformas på ett sätt som skapar förutsättningar för säkra transporter. Enligt utredningens mening ska det bara vara tillåtet för en ordningstvakt att transportera en person efter det att Polismyndigheten i det enskilda fallet fattat beslut om att tillåta att ordningstvaktan transporterar den omhändertagne.

En förutsättning för att ordningstvakter ska få utföra transporten är att det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagnes tillstånd och omständigheterna i övrigt. Det bör inte vara fråga om personer som är alltför våldsamma eller som av annan anledning bör hanteras av polismän under transporten. Ett visst mått av stökighet och våldsam beteende måste naturligtvis kunna accepteras eftersom det är typiskt sett sådana personer som omhändertas enligt LOB. I svårbedömda fall bör inte transport utföras av ordningstvakter utan den omhändertagne bör i stället överlämnas till en polisman.

Att det ska vara lämpligt med hänsyn till omständigheterna i övrigt innebär till exempel att det inte kan vara fråga om en ordningstvakt

som tjänstgör ensam. Vidare bör krävas att ordningvakterna har genomgått utbildning för uppgiften. Ordningvakterna måste också ha nödvändig utrustning, bl.a. ett fordon som är anpassat för transporter av omhändertagna. De närmare kraven bör kunna framgå i Polismyndighetens författningssamling.

Vidare är det i många fall inte lämpligt att ordningvakterna i samband med transporten lämnar den plats där de utför ordningshållande uppgifter. Det sagda innebär att det i praktiken i första hand torde vara möjligt för s.k. mobila team som arbetar inom större områden att utföra transporterna.

Beslut om att ordningvakter ska transportera den omhändertagne ska fattas i varje enskilt fall. Ordningvakten ska omedelbart efter att omhändertagandet har skett kontakta Polismyndigheten för ett beslut om åtgärden ska bestå och i sådant fall om ordningvakten får transportera den omhändertagne. Den omhändertagne bör i första hand transporteras till en vårdinrättning där utbildad personal kan göra en mer grundlig bedömning av den omhändertagnes tillstånd. Om ordningvakter kan utföra transporter torde det minska tiden innan en sådan bedömning kommer till stånd. Beslutet ska omfatta en prövning av huruvida det är lämpligt att transporten sker samt vart den ska ske. Besluten bör, med digitalt stöd, kunna fattas på distans. En jämförelse kan göras med de förmansbeslut som krävs för att förstöra alkohol enligt 8 § LOB.

Att en ordningvakt ges möjlighet att transportera en person som ordningvakten omhändertagit ska ses som en uppgift ordningvakten genomför som ett led i omhändertagandet. Ordningvakten har därvid möjlighet att använda sig av sina befogenheter för att kunna genomföra transporten av den omhändertagne på ett ändamålsenligt sätt. Enligt utredningens mening bör en ordningvakt emellertid inte få transportera en person som gripits med stöd av bestämmelserna om envarsgripande eftersom detta rör situationer där helt andra avvägningar måste göras än vid omhändertaganden enligt LOB (se vidare avsnitt 8.9.8 nedan).

Om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, föreslår utredningen således att Polismyndigheten får överlämna till en ordningvakt att transportera en omhändertagen person till en plats som Polismyndigheten anger. Förslaget bör genomföras genom en ändring av 10 § andra stycket LOB.

8.9.5 Transport av personer som omhändertagits med stöd av polislagen

Förslag: Om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, får Polismyndigheten vid ett tillfälligt omhändertagande enligt 13 § polislagen överlämna till en ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger.

En ordningsvakt kan under vissa förutsättningar även omhänderta en person med stöd av polislagen. I likhet med ett omhändertagande enligt LOB ska den omhändertagne i dessa fall skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

Enligt utredningens mening finns det skäl att överväga om inte också dessa omhändertagna i vissa fall skulle kunna transporteras till arrest eller polisstation av ordningsvakter.

På samma sätt som anges ovan vad gäller transport av personer som omhändertagits med stöd av LOB skulle dessa transporter kunna spara tid och resurser både för Polismyndigheten och för de ordningsvakter som genomför omhändertagandet. Om ordningsvakter kan transportera omhändertagna slipper dessa personer dessutom vänta på polisen i en situation som för många är mycket utsatt.

En sådan transport bör dock, på samma sätt som när det gäller transporter av omhändertagna med stöd av LOB, endast kunna ske efter beslut från Polismyndigheten i varje enskilt fall. Beslutet bör omfatta en prövning av huruvida det är lämpligt med hänsyn både till den enskildes ålder och hälsotillstånd samt till omständigheterna i övrigt.

Endast ordningsvakter som genomgått särskild utbildning och som har tillgång till fordon anpassade för ändamålet bör ges tillstånd att transportera omhändertagna. Dessutom bör inte en ordningsvakt som arbetar ensam komma i fråga för en sådan transport eftersom det skulle innebära att ordningsvakten inte kan fullgöra sina ordinarie arbetsuppgifter.

Förslaget bör genomföras genom en ändring av 29 § tredje stycket PolisL.

8.9.6 Identitetskontroll

Förslag: Bestämmelsen i 19 § första stycket polislagen ska omfatta ordningsvakter.

Ordningsvakter har i dag rätt att kroppsvisitera en gripen person av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand men inte för att eftersöka personens identitet. För att kunna fastställa den gripnes identitet krävs att det är en polisman som genomför visitationen. I nuläget innebär detta att en ordningsvakt som griper en person på bar gärning därför måste tillkalla polis (se 19 § första stycket 2 PolisL).

Polismyndigheten har angett att det ofta är fråga om situationer där den gripne misstänks för enklare brott så som exempelvis klotter och skadegörelse. När en polisman kommer till platsen genomför polismannen en identifiering av den gripne, håller ett förhör samt släpper personen efter kontroll av att denne inte är efterlyst. Denna typ av ärenden är tidskrävande för Polismyndigheten, inte minst utanför tätorter, där det inte sällan blir fråga om flera timmars väntetid på att en polisman ska kunna komma på plats.

Vid omhändertagande enligt LOB och polislagen kan det inte sällan vara nödvändigt att kroppsvisitera den omhändertagna för att fastställa hans eller hennes identitet.

En annan situation där identitetskontroll som utförs av ordningsvakter aktualiseras är när obehöriga befinner sig på spåren vid en järnvägsstation. Om en ordningsvakt skulle få möjlighet att eftersöka identitetshandlingar skulle ordningsvakten kunna stoppa dessa personer, ta reda på deras identitet och sedan rapportera till Polismyndigheten. I dag kan det bli så att Polismyndigheten måste prioritera bort dessa ärenden på grund av tidsbrist.

Polismyndigheten har väckt frågan om ordningsvakter ska ges befogenhet att genomföra kroppsvitationer enligt 19 § första stycket 2 PolisL för att fastställa identiteten på den gripne. Om så får ske, kan ordningsvakten till exempel vid ett gripande kontakta Polismyndigheten för att dels informera om gripandet, dels låta Polismyndigheten kontrollera om den gripne är efterlyst eller inte.

Utredningens slutsatser

Att känna till den enskildes identitet (och ålder) kan vara av avgörande betydelse i de situationer som tidigare nämnts.

Om ordningstvakter gavs befogenhet att kroppsvisitera en gripen person för att kunna fastställa dennes identitet i stället för att vänta på att en polisman kommer till platsen skulle detta öka effektiviteten och avlasta Polismyndigheten. Polismän skulle då inte behöva avsätta tid för att åka ut vid ett gripande enbart i syfte att fastställa identiteten på den som gripits. Det kan även medföra att den tid då den gripne är frihetsberövad kan kortas. Om ordningstvakter kan säkerställa information om den gripnes identitet kan han eller hon sannolikt släppas i vissa fall. Ordningstvakterna skulle därigenom kunna återgå till andra arbetsuppgifter snabbare om de inte behövde invänta att polismän kom till platsen för identitetskontroll.

För att Polismyndigheten ska kunna fatta beslut om och ordningstvakter kunna genomföra transporter av omhändertagna bör som regel identiteten på den omhändertagna personen fastställas. I många fall av omhändertaganden, särskilt av berusade personer, torde den enda möjligheten till att fastställa identiteten vara genom att kroppsvisitera personen. Mot denna bakgrund framstår det som ändamålsenligt att ordningstvakter ska kunna kroppsvisitera den omhändertagna i det syftet.

Sammantaget anser utredningen att det är befogat att utöka ordningstvakternas befogenheter på så sätt att de får genomföra en kroppsvisitation för att kunna fastställa den gripnes identitet. Ordningstvakter har dessutom redan enligt gällande reglering rätt att kroppsvisitera, vilket innebär att de anförtrots uppgiften i sig. Att kroppsvisitera för att utföra identitetskontroll innebär därför inte någon påtaglig utvidgning av ordningstvakternas befogenheter. En sådan utvidgning framstår också som rimlig.

Utredningen föreslår således att ordningstvakter som med laga stöd griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon i anslutning till ingripandet får kroppsvisitera denne i den utsträckning som är nödvändig för att hans identitet ska kunna fastställas. En kroppsvisitation i syfte att fastställa någons identitet ska självfallet föregås av en prövning av huruvida det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet att kroppsvisitera den aktuella personen.

Ordningsvakten måste därvid säkerställa att åtgärden står i rimlig proportion till åtgärdens syfte och omständigheterna i övrigt.

Förslaget bör genomföras genom en ändring av 29 § tredje stycket PolisL.

8.9.7 Förstörande av egendom enligt lagen om förverkande av alkohol m.m.

Förslag: Om värdet på beslagtagna egendom är ringa, får Polismyndigheten besluta att den ska förstöras av en ordningsvakt.

I vissa fall har en ordningsvakt rätt att ta egendom (oftast alkohol) i beslag. Det rör sig om situationer där ordningsvakten svarar för att det råder god ordning vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning eller om en person har med sig egen alkohol till ett ställe där det finns alkoholtillstånd. Det kan också vara fråga om att servering skett utan tillstånd eller att förtäringen skett på ett trafikföretags område eller på dess färdmedel.

Ordningsvakter får inte, till skillnad från en polisman eller en kustbevakningstjänsteman, på egen hand besluta att beslagtagna alkohol av ringa värde ska förstöras. När en ordningsvakt har verkställt ett beslag av alkohol ska detta i stället skyndsamt anmälas till Polismyndigheten och den beslagtagna egendomen överlämnas.

Denna typ av ärenden uppges vara tidskrävande för polisen, inte minst utanför tätorter, där det inte sällan kan bli fråga om flera timmars väntetid på att polismän ska kunna komma på plats för att förstöra den beslagtagna alkoholen.

Utredningens slutsatser

Om ordningsvakter skulle ges befogenhet att förstöra beslagtagna alkohol av ringa värde skulle detta medföra effektivitetsvinster för Polismyndighetens ingripandeverksamhet. Berörda ordningsvakter skulle även kunna återgå till sina uppgifter att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och främja trygghet snabbare om de inte behöver vänta på att polismän kommer till platsen. Det är vidare endast fråga om egendom till ett ringa värde. Det framstår inte som en långt-

gående befogenhet att ge ordningsvakter den rätten. Mot bakgrund av att detta föreslår utredningen att Polismyndigheten ska kunna besluta att beslagtagna egendom får förstöras av en ordningsvakt om värdet av egendomen är ringa. Beslutet bör kunna fattas på distans.

Förslaget bör genomföras genom en ändring av 2 § 3 andra stycket i lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.

8.9.8 Envarsgripanden

Förslag: En ordningsvaktens ingripande med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken, 27 kap. 4 § rättegångsbalken eller 35 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare utgör myndighetsutövning.

Det finns i dag ingen särskild bestämmelse som anger att en ordningsvakt har rätt att gripa en person. Ett eventuellt gripande sker i stället i form av ett s.k. envarsgripande (enligt 24 kap. 7 § RB). För en ordningsvakt kan det t.ex. bli fråga om att gripa någon med stöd av rättegångsbalkens bestämmelse om en person som begår en ringa stöld i butik. En ordningsvakt har i och med detta inte större rätt att gripa en person än envar. Själva gripandet utgör inte någon myndighetsutövning eftersom rätten att gripa någon tillkommer alla. Ordningensvakterna får inte heller agera på ett sådant sätt att det framstår som att han eller hon utövar myndighet och någon därför känner sig tvingad att medverka på något sätt.

Samma sak gäller en ordningsvaktens gripande med stöd av 35 § LUL eller beslag med stöd av 27 kap. 4 § RB.

När en ordningsvakt i tjänsten griper någon med stöd av bestämmelsen i rättegångsbalken eller lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare gör han eller hon inte detta som envar utan inom ramen för sitt uppdrag att medverka till att upprätthålla allmän ordning. Enligt utredningens mening framstår det därför som olämpligt att en ordningsvakt som gör ett envarsgripande (och beslag i samband med detta) varken är underkastad straffansvar för tjänstefel eller har ett förhöjt straffskydd mot exempelvis våld eller hot om våld mot tjänsteman. Vidare kan det leda till gränsdragningsproblematik om vissa delar av en ordningsvaktens handlingar anses vara myndighetsutövning och andra inte. Utredningen anser, mot bakgrund

av vad som anges ovan, att ordningsvaktens våldsanvändning alltid bör betraktas som myndighetsutövning. Det är befogat att en ordningsvakt omfattas av samma skydd och har samma skyldigheter oavsett om han eller hon genomför ett gripande eller ett omhändertagande eftersom ordningsvakten genom sitt uppdrag agerar i en annan egenskap än envar när han griper en person.

För att envarsgröpande av ordningsvakter och beslag i samband med detta ska anses vara myndighetsutövning krävs dock en lagändring. Det ena sättet att genomföra detta på är att införa en bestämmelse i lagen om ordningsvakter som har samma innebörd som bestämmelserna om envarsgröpanden i 24 kap. 7 § RB och 35 § LUL samt om beslag enligt 27 kap. 4 § RB. En sådan bestämmelse passar mindre väl in i strukturen i lagen om ordningsvakter. Dessutom framstår det som omotiverat att införa en regel med samma innebörd som befintliga bestämmelser som redan är tillämpliga på envar. Det andra alternativet är att införa en bestämmelse i lagen om ordningsvakter som anger att en ordningsvaktens ingripande med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket RB, 27 kap. 4 § RB eller 35 § LUL utgör myndighetsutövning. Utredningen har valt det senare alternativet och föreslår således att en sådan bestämmelse införs i lagen om ordningsvakter.

9 Några övriga frågor

9.1 Tystnadsplikt för ordningsvakter

Förslag: I likhet med vad som gäller enligt den nuvarande lagen om ordningsvakter ska en ordningsvakt inte obehörigen få röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för att utreda och lagföra brott.

I det allmännas verksamhet ska även fortsättningsvis offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämpas.

Ordningsvakter verkar i miljöer och situationer som innebär att de får del av känsliga uppgifter. Det kan till exempel vara fråga om uppgifter om Polismyndighetens arbetsmetoder eller personuppgifter rörande enskilda. Enligt 11 § LOV omfattas ordningsvakter därför av tystnadsplikt. Tystnadsplikten innebär att en ordningsvakt inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av uppdrag har fått veta om enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för beivrandet av brott.

Om ordningsvakten är anställd av eller deltar i en myndighets verksamhet blir ordningsvakten i stället bunden av de sekretessregler som gäller för den verksamheten. Bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009: 400), OSL. Tystnadsplikten gäller här i viss mån även uppdragstagare (2 kap. 1 § OSL). Med myndighet avses liksom i regeringsformen och tryckfrihetsförordningen de organ som ingår i den offentlighetsrättsliga statliga eller kommunala organisationen.

Enligt utredningens mening bör ordningsvakter omfattas av tystnadsplikt på samma sätt som tidigare. I förslaget till en ny ordningsvaktförordning finns bestämmelser om rapporteringsskyldighet som innebär att en ordningsvakt ska vara uppmärksam på och rapportera

brott och andra förhållanden till Polismyndigheten. Bestämmelserna innebär att uppgifter som ordningsvakten fått till sig eller iakttagit kan lämnas till Polismyndigheten utan att uppgiftslämnandet innebär ett brott mot tystnadsplikten.

Rapporteringskyldigheten innebär t.ex. att en ordningsvakt som fått kännedom om att ett barn far illa har möjlighet att rapportera det till Polismyndigheten (se avsnitt 5.5.3).

9.2 Straff

Förslag: Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot kravet på tillstånd i 3 § lagen om ordningsvakter eller mot ett villkor som har meddelats enligt 6 § andra stycket lagen om ordningsvakter döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

I kapitel 4 i detta betänkande föreslår utredningen att användning av ordningsvakter (med några i lag stadgade undantag) ska kräva att användaren beviljats beslut om tillstånd av Polismyndigheten. Anledningen till förslaget om att användningen ska vara tillståndspliktig är att ordningsvakter har långtgående befogenheter och möjligheter att ingripa mot enskilda personer. Det är således av vikt att ordningsvakter utför sina uppgifter under ledning och kontroll av Polismyndigheten. Sådan kontroll försvåras för det fall Polismyndigheten inte vet var, när eller hur ordningsvakter används. För att förhindra att ordningsvakter används utan tillstånd eller i strid med uppsatta villkor föreslår utredningen att sådan användning kriminaliseras. Konsekvensen av olovlig användning av ordningsvakter bör enligt utredningens mening vara att den som anlitat ordningsvakter döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Samma sak bör gälla om någon som har tillstånd att använda ordningsvakter bryter mot något av de villkor som det aktuella tillståndet innehåller. Avsikten är dock inte att varje avsteg från uppsatta villkor ska föranleda en straffsanktion utan så bör ske endast om användningen eller avsteget från uppställda villkor skett på ett sätt som framstår som klart olämpligt. I ringa fall ska användaren enligt utredningens mening således inte dömas till ansvar.

9.3 Bemyndigande

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om

1. tillstånd att använda ordningsvakter,
2. förordnande av ordningsvakter,
3. rapporteringsskyldighet,
4. ordningsvaktens utbildning och utrustning, samt
5. avgifter för utbildning och ärendehandläggning.

För den som genomgått väktar- eller skyddsvaktsutbildning får Polismyndigheten föreskriva en kortare utbildningstid än vad som anges i 14 §.

I många delar av betänkandet framgår det att utredningen anser att detaljfrågor kring ordningsvaktens verksamhet och utbildning inte bör regleras i lag eller förordning utan i stället framgå av Polismyndighetens föreskrifter. Detta för att bestämmelserna ska vara flexibla och anpassade till rådande läge vid varje givet tillfälle. Utredningen föreslår därför att det i lagen om ordningsvakter tas in en bestämmelse om bemyndigande enligt vilket regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om tillstånd att använda ordningsvakter, förordnande av ordningsvakter, rapporteringsskyldighet, ordningsvaktens utbildning och utrustning samt avgifter för utbildning och ärendehandläggning. Vidare föreslår utredningen att det i förordning tas in en särskild bestämmelse om bemyndigande för Polismyndigheten.

9.4 Överklagande av beslut enligt ordningsvaktlagen

Förslag: Polismyndighetens beslut enligt denna lag bör även fortsättningsvis få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Enligt utredningens mening bör Polismyndighetens beslut enligt denna lag även fortsättningsvis överklagas till allmän förvaltningsdomstol i första instans.

Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten. Regler om prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt finns i 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Kammarrättens avgörande kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen.

9.5 Statistik

Bedömning: Polismyndigheten bör föra statistik rörande ordningsvaksförordnanden, ordningsvakternas behörigheter samt genomförd utbildning.

Polismyndigheten bör dessutom föra statistik över fall där ordningsvakter misstänks för brott.

Statistiken bör redovisas i Polismyndighetens årsredovisning.

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen analysera behovet av statistik över ordningsvaksförordnanden och ordningsvakternas verksamhet och om det finns behov lämna förslag på vilka uppgifter som ska samlas in. Vidare ska utredningen ta ställning till om statistiken bör utgöra officiell statistik och vilken myndighet som bör ansvara för statistiken.

Polismyndigheten sammanställde under 2019 ett digitalt ordningsvaksregister. Registret innehåller information om ordningsvakter, deras förordnanden, behörigheter samt genomförd utbildning. Registret gör det även möjligt att ta fram uppgift om antalet aktiva ordningsvakter, det vill säga hur många personer som innehar ett giltigt förordnande och hur många som varit förordnande. Vidare visar registret fördelningen mellan män och kvinnor som innehar ordningsvaksförordnanden. Polismyndigheten för även statistik över hur många förordnanden som är återkallade och hur många ordningsvakter som blivit avstängda. Polismyndigheten har även uppgifter som tas fram manuellt vad gäller ordningsvakternas utbildning. De uppgifter som Polismyndigheten enligt egen utsago kan ta fram relativt enkelt är hur många deltagare som genomgått Polismyndighetens utbildning och hur många som inte blivit godkända. Vidare kan Polismyndigheten få fram uppgifter om antalet sökande till testerna

inför utbildning, antalet behöriga att göra tester, antalet testade, antalet godkända efter tester, antalet utbildningsplatser, antalet deltagare, antalet underkända/godkända, resurstid för genomförandet. Dessa uppgifter är dock inte digitalt sökbara och tar därför en del tid att få fram.

Det finns ett stort allmänintresse av att få del av statistik rörande ordningsvakter. Detta intresse rör främst antalet förordnanden, vilka behörigheter ordningsvakterna har samt hur många förordnanden som återkallats. Det finns dock ingen myndighet som har ansvar för att föra officiell statistik rörande ordningsvakter.

Det finns, enligt utredningens mening, ett behov av att vissa uppgifter kring ordningsvakter samlas in och rapporteras årligen. Uppgifterna bör sammanställas årligen i exempelvis Polismyndighetens årsredovisning.

Enligt utredningens mening bör även uppgifter om händelser där en ordningsvakt misstänks för brott samlas in centralt. I dessa fall bör det gå att särskilja om händelserna rör brott i tjänsten som ordningsvakt eller inte, och vilken typ av brott det är fråga om. För det fall SU kommer att utreda dessa brott bör sådana uppgifter kunna samlas in.

9.6 Uppföljning

Bedömning: Utredningens förslag bör följas upp och utvärderas kontinuerligt och efter en viss tid, mer samlat, främst när det gäller förslagen om tillstånd att använda ordningsvakter och utökade befogenheter för ordningsvakter.

Syftet med förslagen i detta betänkande är att modernisera och effektivisera regelverket för ordningsvakter och att anpassa det till dagens förhållanden. En fråga som aktualiseras i kommittédirektiven är om ordningsvakter kan utnyttjas på ett bättre sätt för att tillgodose samhällets behov av trygghet och ordning på allmän plats. Samtidigt väcker användningen av ordningsvakter vissa principiella frågor. Ordningsvakter har till uppgift att biträda polisen och att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. De har också tilldelats rätt att använda våld och tvång och att utöva det våldsmonopol som i grunden är statligt.

Ordningsvakternas verksamhet måste ske under kontrollerade former och på ett sätt som tillgodoser kraven på att den myndighetsutövning som följer med uppgiften sker på ett rättssäkert och i övrigt korrekt sätt.

I betänkandet föreslås bland annat att ordningsvakter ska få användas om det finns ett behov av sådan användning och användningen är ändamålsenlig för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser. Utredningen föreslår också att ordningsvakter i viss mån ska få utökade befogenheter och fler uppgifter. Detta genom att ordningsvakter ges möjlighet att eftersöka en gripen persons identitet genom kroppsvisitation samt att förverka alkohol av ringa värde. Dessutom ges ordningsvakter möjlighet att under vissa omständigheter transportera en omhändertagen person till vårdinrättning eller arrest.

De nu föreslagna ändringarna av regelverket innebär att ordningsvakter kan komma att användas på fler platser och inom större områden än vad som är fallet i dag. Dessutom får ordningsvakterna vissa nya befogenheter som tidigare främst tillkommit polismän. Enligt utredningens bedömning bör förslagen och dess effekter utvärderas när de varit i kraft en tid.

Utvärderingen bör inriktas på att undersöka effekterna av förslagen som rör användning av ordningsvakter och ökade befogenheter för ordningsvakter. Inom ramen för en sådan utvärdering bör utvecklingen när det gäller användningen av ordningsvakter belysas och frågan om vilka tillstånd till användande av ordningsvakter som har sökts och vilka tillstånd som har getts besvaras. Även användningen av villkor vid tillståndsgivningen bör granskas. Vidare bör samverkan mellan Polismyndigheten och ordningsvakterna belysas. Utvärderingen bör därutöver följa upp ordningsvakternas utökade befogenheter, hur ofta de har använts och om det finns behov av ytterligare utbildning eller andra åtgärder i syfte att förstärka rättssäkerheten. Dessutom bör utvärderingen innehålla en bedömning av huruvida utredningens förslag inneburit att Polismyndigheten blivit avlastad på sätt som avses i direktiven samt om förslagen lett till att den upplevda tryggheten ökat på de platser eller inom de områden där ordningsvakter har möjlighet att verka.

Resultatet av utvärderingen bör utgöra underlag för ställningstagande till behovet av justeringar av bestämmelserna och en bedömning av förutsättningarna i övrigt för användningen av ordningsvakter.

10 Tillsyn och kontroll av anställda vid auktoriserade bevakningsföretag

10.1 Uppdraget

Bevakningsföretag är företag som yrkesmässigt åtar sig att bedriva bevakning för annans räkning. För att få utföra sådan verksamhet krävs att företaget är auktoriserat av länsstyrelsen.

Frågan om auktorisation av bevakningsföretag och återkallelse av auktorisation prövas av sju särskilt utpekade länsstyrelser som också har ansvar för tillsynen över företagen.

All personal i auktoriserade bevakningsföretag ska vara godkänd av länsstyrelsen. Prövningen avser laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag.

Utredningen har fått till uppgift att överväga vilka krav som ska ställas upp för att godkännas för anställning i auktoriserade bevakningsföretag samt hur godkännandeprovningen ska gå till. Utredningen ska särskilt ta ställning till om kravet på medborgerlig pålitlighet med hänvisning till 3 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) bör tas bort. Dessutom ska utredningen bedöma om fristen för länsstyrelsens godkännandeprovning bör tas bort eller ändras. Vidare ska ställningstagande göras till om auktoriserade bevakningsföretag bör ges möjlighet att anställa personer i avvaktan på länsstyrelsens beslut om godkännande. Slutligen ska utredningen analysera på vilket sätt en kontinuerlig tillsyn och kontroll av anställda vid auktoriserade bevakningsföretag bör gå till.

10.2 Bakgrund

Före 1951 var bevakningsföretagens verksamhet inte föremål för någon offentlig reglering. Genom en kungörelse om auktorisation av enskilda bevakningsföretag infördes 1951 en möjlighet för enskilda företag, som yrkesmässigt ombesörjde bevakning, att få auktorisation genom beslut av länsstyrelsen (kungörelsen, 1951:640, om auktorisation av enskilda bevakningsföretag). Auktorisationsförfarandet, som således var frivilligt, innebar bl.a. krav på att anställd personal vid företaget var godkänd med avseende på laglydnad och medborgerlig pålitlighet. Något krav på att väktare skulle ha genomgått viss utbildning ställdes inte.

Efter hand ökade dock kraven på att samhället hade insyn i och kontroll av bevakningsföretagens verksamhet för att se till att den bedrevs under betryggande former. Den som anlidade ett bevakningsföretag borde ha en garanti för att företaget på ett seriöst sätt fullgjorde uppdraget. En insyn och kontroll från samhällets sida ansågs också kunna hindra att bevakningsföretagen utvecklades till någon form av privata polis- eller bevakningskårer. Genom lagen (1974:191) om bevakningsföretag (omtryckt 1980:588) infördes därför ett krav på auktorisation för bevakningsföretag. I lagen föreskrevs vidare att all personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag ska vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet i övrigt för anställning i sådant företag. Länsstyrelserna fick därvid till uppgift att genomföra godkännandeprovningen och att besluta om auktorisation och utöva tillsyn. Lagen ersatte 1951 års kungörelse.

10.3 Tidigare ändringar i lagen om bevakningsföretag

Lagen om bevakningsföretag, BevL, har ändrats vid nio tillfällen sedan den trädde i kraft. Några av dessa ändringar utgör endast konsekvensändringar till följd av reformer på andra områden och saknar helt betydelse i detta sammanhang (se prop. 1975:78 om avskaffande av ämbetsansvaret, prop. 1994/95:27 med en reformering av instansordningen, prop. 2011/12:31 med ändringar av viss länsstyrelseverksamhet och prop. 2013/14:110 om en ny polisorganisation).

Inom EG (nu EU) antogs 2005 ett direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer. Direktivet innebär att medlemsstaterna har be-

hörighet att tillhandahålla tjänster som förvärvats i en medlemsstat inom EES eller i Schweiz och ger en person rätt att utöva ett yrke i en annan stat än den där man skaffat sig yrkeskvalifikationen. Direktivet har betydelse för väktare och har lett till förändringar i lagen om bevakningsföretag.

Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2009 genomfördes direktivet i svensk rätt när det gäller väktare (prop. 2008/09:157). Ändringarna innebär att det infördes bestämmelser i fråga om auktorisation av bevakningsföretag och godkännande av personal hos auktoriserade bevakningsföretag. Regleringen gäller endast för enskilda personer från en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz som tillfälligt utövar verksamhet i Sverige. För dessa personer gäller att en förhandsanmälan ska göras till länsstyrelsen och att de efter en sådan anmälan är auktoriserade eller godkända för den anmälda verksamheten. Länsstyrelsen ska i samband med anmälan kunna göra en förhandskontroll av personens yrkeskvalifikationer. År 2016 ändrades reglerna och en generell lag infördes om erkännande av yrkeskvalifikationer som gäller reglerade yrken i Sverige. I vissa fall, bl.a. när det gällde lagen om bevakningsföretag, behölls dock regleringen i de författningar som gäller just dessa verksamheter (prop. 2015/16:44).

För personer med utländska yrkeskvalifikationer som endast ska arbeta tillfälligt i Sverige gäller inte bestämmelserna i 4 § BevL. Inte heller gäller de tidsfrister som föreskrivs i förordningen om bevakningsföretag.

10.3.1 Ändringar i lagen om bevakningsföretag 1981

Genom lagstiftning 1981 infördes en lag om ordningsvakter. I lagstiftningsärendet genomfördes samtidigt förändringar i lagen om bevakningsföretag. Bakgrunden till reformen var bl.a. att ordningsvakter och väktare blivit ett allt vanligare inslag i samhällsbilden och att det lett till en osäkerhet hos allmänheten om olika uniformerade kårers ställning och funktion. I den allmänna debatten hade det ifrågasatts om anställningskontrollen och utbildningen av ordningsvakterna och väktarna var tillfredsställande och om tillsynen av deras arbete var tillräcklig (se prop. 1979/80:122 s. 20 f.). När det gäller lagen om bevakningsföretag gjordes bl.a. följande ändringar.

Definitionen av begreppet bevakningsföretag ändrades för att tydliggöra att företag som ägnade sig åt bevakning av enskilda och ordningsvaktsföretag (företag som bedrev verksamhet enbart med ordningsvakter) också var underkastade kravet på auktorisation.

Godkännandeprovningen liksom provningen av frågan om återkallelse av ett godkännande flyttades över från polisen till länsstyrelserna. Vidare infördes en möjlighet att begränsa ett godkännande i stället för att besluta om återkallelse av det.

Bestämmelser om hur tillsynen över bevakningsföretagen ska utföras infördes också.

10.3.2 Ändringar i lagen om bevakningsföretag 1989

Genom 1989 års ändringar begränsades möjligheterna att anlita en nyanställd men ännu inte godkänd väktare (prop. 1988/89:63). Tidigare gällde att den som fått anställning fick anlitas för arbete i bevakningsföretaget så länge han eller hon inte tog befattning med något förhållande som hade betydelse för rikets säkerhet. Genom ändringen gavs länsstyrelserna möjlighet att i det särskilda fallet förordna att den nyanställda inte fick anlitas till dess frågan om godkännande hade prövats. Genom lagändringarna infördes också en bestämmelse om att beslut att avslå en ansökan om godkännande ska gälla omedelbart. I dessa delar kom reglerna åter att ändras 2006 (se nedan).

Vidare infördes bestämmelser om att ett godkännande skulle återkallas när personen i fråga lämnar sin anställning eller sitt uppdrag hos ett auktoriserat bevakningsföretag och inte inom två (numera tre) månader därefter visar att han eller hon fått en ny anställning eller nytt uppdrag hos ett sådant företag.

Slutligen infördes ett krav på auktorisation för att få bedriva utbildning av väktare och ett krav på särskild auktorisation för att ett bevakningsföretag ska få bedriva livvaktverksamhet.

10.3.3 2006 års ändringar i lagen om bevakningsföretag

De ändringar som gjordes 2006 byggde på promemorian *Ordningsvakter och väktare* (D 2003:50).

I departementspromemorian föreslogs att provningen avseende medborgerlig pålitlighet skulle tas bort vid anställning i bevaknings-

företag. En lämpligare ordning ansågs vara att registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen endast skulle göras beträffande personal vid de bevakningsföretag som har sådana uppdrag som är säkerhetskänsliga eller beträffande personer inom dessa företag som ska ha sådana uppdrag eller ingående kännedom om sådana uppdrag. Kontrollen skulle i stället ske enligt de bestämmelser om registerkontroll som anges i säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen. Den kontrollen behövde enligt förslaget inte ske i samband med frågan om godkännande för anställning i bevakningsföretag utan skulle kunna göras därefter. Förslagen i denna del ledde inte till lagstiftning. Någon argumentation för det ställningstagandet gjordes inte i propositionen.

I lagstiftningsärendet infördes bestämmelser för att strama upp kontrollen av bevakningsföretag (prop. 2005/06:136).

Definitionen av bevakningsföretag ändrades så att den uttryckligen omfattar den som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning bevaka sedlar, mynt eller annan egendom i samband med transport.

Ett beslut om auktorisation av ett bevaknings- eller utbildningsföretag ska inte som hittills vara generellt utan särskilt ange vilket eller vilka slag av verksamheter som företaget får bedriva (s.k. differentierad auktorisation).

Även styrelsesuppleanter ska genomgå godkännandeprövning.

Möjligheten att anlita personal i bevakningsföretag, trots att länsstyrelsens kontroll av bl.a. laglydnad och medborgerlig pålitlighet inte har slutförts, togs bort.

Som skäl för den sist nämnda ändringen angavs att rutinerna för godkännandeprövningen hade ändrats och att prövningen gick snabbare. Bestämmelsen om att avslagsbeslut skulle gälla omedelbart upphävdes också eftersom den inte längre behövdes.

10.4 Personal i auktoriserade bevakningsföretag

Det finns i dag drygt 280 auktoriserade bevakningsföretag i Sverige och cirka 35 000 personer är godkända för anställning i dessa företag.¹

Anställda i bevakningsföretag utför ofta bevakningsuppgifter, men de kan också utföra många andra uppgifter som inte utgör bevakningsverksamhet i traditionell bemärkelse. Det kan vara fråga om

¹ Länsstyrelsernas nationella tillsyn av auktoriserade bevakningsföretag under perioden 2018–2019, Slutrapport 2020-03-03.

sidouppdrag som entrévärd, parkeringsvakt och störningsjour. Bevakningspersonal kan också ägna sig åt uppgifter som avser säkerhetskontroller på flygplatser, kroppsvisitationer och andra undersökningar enligt lagen (2006:1209) om hamnskydd, tillsyn enligt terrängkörningslagen (1975:1313) eller jaktförordningen (1987:905). Till detta kommer att det självfallet finns anställda i bevakningsföretag som utför administrativa uppgifter.

Totalt arbetade 18 700 personer som väktare eller ordningsvakter i Sverige under 2018.² Enligt Polismyndigheten finns cirka 7 830 förordnade ordningsvakter i Sverige år 2021. Branschens bedömning är att drygt hälften av dem, cirka 4 100 personer, arbetar som ordningsvakter i ett auktoriserat bevakningsföretag.

Säkerhetsföretagen är ett fristående arbetsgivar- och branschförbund för säkerhetsbranschen och organiserar cirka 97 procent av de auktoriserade bevakningsföretagen. Säkerhetsföretagen har ungefär 150 medlemsföretag med runt 18 000 anställda, varav ungefär 10 000 arbetar som väktare och drygt 4 100 är ordningsvakter. Många anställda i bevakningsföretag har behörighet att kunna arbeta i flera olika yrkesroller, t.ex. är det vanligt förekommande att väktare innehar giltiga ordningsvaktsförordanden. Det saknas dock statistik på hur hög andel av dem som är anställda i bevakningsföretag som har flera behörigheter.

Årsskiftet 2018/2019 undersökte Säkerhetsföretagen hur branschens rekryteringsbehov ser ut. Företagen uppger i en rekryteringsenkät att de behöver rekrytera över 5 300 personer de kommande tre åren, varav ungefär hälften är nyrekryteringar. Behoven omfattar bl.a. 3 200 väktare, 900 ordningsvakter och 420 skyddsvakter.³

Under år 2019 inkom 8 227 ansökningar om godkännande av personal i bevakningsföretag. Prövningen ledde till bifall i 7 702 fall. I övriga 525 fall resulterade ansökningarna i avslag, avvisning på grund av utebliven betalning, överlämnande till annan länsstyrelse eller avskrivning till exempel på grund av att företaget återkallat ansökan.⁴

² Enligt Statistiska centralbyråns yrkesregister.

³ Säkerhetsföretagens årsrapport 2019, Med nya uppdrag i allmänhetens tjänst – Ökade rekryteringsbehov och förstärkta kompetenskrav.

⁴ Uppgift från länsstyrelsernas nationella samverkansgrupp för bevakningsfrågor, 2020.

10.5 Gällande bestämmelser

Bestämmelser om bevakningsföretag finns i lagen (1974:191) om bevakningsföretag (BevL) och i förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. (BevF). Lagen och förordningen gäller inte bevakning som utförs av en statlig eller kommunal myndighet. Den gäller inte heller bevakning som utförs av enskild person, om denne endast fullgör uppdrag med stöd av ett förordnande som har meddelats honom eller henne av en myndighet enligt en bestämmelse i lag.

Polismyndigheten får efter samråd med berörda arbetsmarknads- och branschorganisationer meddela ytterligare föreskrifter om auktorisation och godkännande och om villkor för de verksamheter som omfattas av lagen om bevakningsföretag. Polismyndigheten får också meddela de närmare föreskrifter som behövs för verkställigheten av lagen och förordningen. (Se 28 § BevF, jfr 16 § BevL).

I Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om bevakningsföretag och bevakningspersonal, PMFS 2017:10, FAP 573-1, anges hur godkännandemyndigheten ska gå till väga för att kontrollera laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet hos personal vid bevakningsföretagen. Det innebär att Polismyndighetens föreskrifter i viss utsträckning styr länsstyrelsernas godkännandeprövning.

10.6 Auktorisation av bevakningsföretag

Bevakningsföretag får inte bedriva sin verksamhet utan tillstånd (auktorisation). Auktorisation får beviljas endast om det kan antas att verksamheten

1. kommer att bedrivas på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt och i övrigt i överensstämmelse med god sed inom branschen.
2. inte kommer att få en från allmän synpunkt olämplig inriktning.
3. kommer att uppfylla de krav som ställs på verksamhet av det slag som företaget ska bedriva.

Vid prövningen av frågan om auktorisation ska det särskilt beaktas att företaget har en lämplig organisation och planläggning av sin verksamhet. För auktorisation krävs också att företaget har utsett en person som föreståndare för verksamheten. (2 och 3 §§ BevL) Frågor om auk-

torisation prövas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska inhämta Polismyndighetens yttrande innan auktorisation beviljas (5 § BevL).

10.7 Länsstyrelsens tillsyn

Länsstyrelsen utövar tillsyn över auktoriserade bevakningsföretag. Vid tillsynen ska länsstyrelsen särskilt kontrollera att de villkor som gäller för auktorisation är uppfyllda. Andra myndigheter ska på begäran lämna länsstyrelsen den hjälp som behövs för tillsynen (8 § BevL). Bevakningsföretagen ska lämna länsstyrelsen de upplysningar om verksamheten som den begär för sin tillsyn. Företagen ska varje år skicka in en redogörelse för föregående års verksamhet till länsstyrelsen (9 § BevL). Länsstyrelsen har rätt att inspektera bevakningsföretagen och att ta del av samtliga handlingar som rör företagets bevakningsverksamhet. Inspektionen ska göras så snart det finns anledning till det, dock minst en gång vartannat år (10 § BevL). Om ett bevakningsföretag inte fullgör de nu nämnda åtagandena får länsstyrelsen förelägga vite (11 § BevL). Länsstyrelsen får förelägga ett auktoriserat bevaknings- eller utbildningsföretag att vidta de rättelser och andra åtgärder som föranleds av tillsynen. Föreläggandet får förenas med vite (12 § BevL). En auktorisation kan återkallas när det inte längre finns förutsättningar för auktorisation eller när det i övrigt finns särskild anledning till återkallelse. I stället för att återkalla auktorisationen kan länsstyrelsen begränsa den till att omfatta visst eller vissa slag av verksamheter. (13 § BevL)

Länsstyrelserna ska godkänna personer för anställning i företagen och har också till uppgift att pröva frågor om återkallelse av godkännanden. Ett godkännande kan återkallas när det inte längre finns förutsättningar för godkännande enligt lagen eller när det i övrigt finns särskild anledning till återkallelse. Ett godkännande ska återkallas när den som godkännandet avser har lämnat sin anställning eller sitt uppdrag hos ett auktoriserat bevakningsföretag och inte inom tre månader därefter har visat att han eller hon har fått en ny anställning eller ett nytt uppdrag hos ett sådant företag. Om det finns synnerliga skäl, får länsstyrelsen i stället för att återkalla ett godkännande begränsa det till en viss verksamhet eller ett visst område (jfr 13 a § BevL). Länsstyrelsen ska årligen pröva de anställdas laglydnad och lämplighet.

Därutöver ska en prövning ske om länsstyrelsen får indikationer på att en person misskött sig (se 6 kap. 6 och 7 §§ FAP 573-1).

10.8 Godkännande av personal i bevakningsföretag

All personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag ska vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Det samma gäller föreståndaren för verksamheten samt ledamöter och suppleanter i bevakningsföretagets styrelse.

Regeringen har i förordningen om bevakningsföretag m.m. pekat ut sju länsstyrelser som har till uppgift att pröva frågor om godkännande för anställning och återkallelse av godkännande. En avgift tas ut för prövningen. Länsstyrelsen ska, om den inte även är tillsynsmyndighet för bevakningsföretaget, underrätta tillsynsmyndigheten om resultatet av prövningen.

10.8.1 Registerkontroll

För godkännandemyndighetens prövning av en persons laglydnad och medborgerliga pålitlighet ska registerkontroll göras och uppgifter som avses i 3 kap. 14 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska hämtas in.

Det innebär att länsstyrelsen ska hämta in uppgifter som finns i belastningsregistret eller misstankeregistret eller som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

Vid inhämtande av uppgifter som avses i 3 kap. 14 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen ska 3 kap. 18–21 §§ säkerhetsskyddslagen, 5 kap. 20 och 21 §§ och 7 kap. 4 § första stycket 1 säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) tillämpas. Det innebär att en sådan kontroll får göras endast om den som prövningen gäller har lämnat sitt samtycke. Vidare får en uppgift som har kommit fram vid kontrollen lämnas ut endast om uppgiften i det enskilda fallet kan antas ha betydelse för prövningen av om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säker-

hetssynpunkt. Uppgifterna får också lämnas ut om de kan påverka bedömningen av personens sårbarhet i säkerhetskänseende.

Registerkontrolldelegationen vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden prövar om uppgifterna ska lämnas ut. Innan en uppgift lämnas ut till länsstyrelsen ska den berörde ges tillfälle att yttra sig över uppgiften. Säkerhetspolisen ska höra Registerkontrolldelegationen innan den berörde hörs, om det inte är ett brådskande fall. Om uppgiften omfattas av sekretess i förhållande till den enskilde enligt någon annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen än 35 kap. 3 § OSL ska den berörde inte ges tillfälle att yttra sig.

Vid registerkontroll ska uppgifter löpande hämtas in under den tid deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår (3 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen). Uppföljningsansvaret innebär att det ska ske en kontinuerlig bevakning av uppgifter som tillförs de register som är aktuella vid registerkontroll, s.k. spontanutfall (se prop. 2017/18:89 s. 81 och 149).

En uppgift som efter beslut ska lämnas ut för prövning får inte åtföljas av något annat yttrande än en förtydligande kommentar till uppgiften. Det får inte framgå av svaret på en ansökan om registerkontroll att det finns någon uppgift om den kontrollerade som inte lämnas ut. (5 kap. 21 § säkerhetsskyddsförordningen.)

Om prövningen avser en person som inte redan är anlitad av ett bevakningsföretag, inhämtar länsstyrelsen uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret genom direktåtkomst (10 § BevF).

En prövning om godkännande ska slutföras inom två veckor, om inte särskilda skäl föranleder annat. Ett muntligt besked om resultatet av prövningen ska på begäran genast lämnas sökanden och den som prövningen avser (11 § BevF).

Ett godkännande av en anställd i ett bevakningsföretag får begränsas till viss tid, om det finns särskilda skäl (6 § BevL).

Ett godkännande kan återkallas när det inte längre finns lagliga förutsättningar för godkännande eller när det i övrigt finns särskild anledning till återkallelse. Ett godkännande ska återkallas när den som godkännandet avser har lämnat sin anställning eller sitt uppdrag hos ett auktoriserat bevakningsföretag och inte inom tre månader därefter har visat att han eller hon har fått en ny anställning eller ett nytt uppdrag hos ett sådant företag. Om det finns synnerliga skäl, får länsstyrelsen i stället för att återkalla ett godkännande begränsa det till en viss verksamhet eller ett visst område. Ett beslut om återkal-

velse av eller en begränsning i ett godkännande gäller omedelbart, om inte annat förordnas (13 § BevL).

10.9 Närmare om godkännandeprovningen

I Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd anges bl.a. följande anvisningar för godkännandeprovningen.

10.9.1 Laglydnad

Ett beslut om avslag på en ansökan med anledning av bristande laglydnad ska grunda sig på en lagakraftvunnen dom, ett godkänt strafföreläggande, ett godkänt föreläggande om ordningsbot eller ett beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. rättegångsbalken eller motsvarande bestämmelse i annan författning (se 4 kap. 2 § FAP 573-1).

Godkännandemyndigheten bör vid bedömningen av laglydnaden ta hänsyn till brottets straffvärde, omständigheterna vid brottet och den tid som har förflutit från det att brottet begicks. Exempel på brott där huvudregeln är att ansökan avslås är uppsåtliga brott mot liv och hälsa, frihet och frid, tillgreppsbrott, vapen-, narkotika- och dopningsbrott, smuggling, brott mot tystnadsplikt och mutbrott. En ansökan bör avslås även när det är fråga om flera i och för sig mindre allvarliga brott eller förseelser som inte medfört svårare påföljd än böter, men som sammantaget tyder på bristande respekt för gällande författningar.

Normalt gäller i praktiken att den som är dömd för brott under de senaste fem åren före ansökan inte blir godkänd. Undantag görs för t.ex. trafikförseelser. Däremot diskvalificerar vanligen redan en dom för ringa stöld (tidigare snatteri) sökanden från att bli godkänd som personal i ett bevakningsföretag (jfr Ds 2003:50).

10.9.2 Medborgerlig pålitlighet

Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om bevakningsföretag och bevakningspersonal (PMFS 2017:10, FAP 573-1) innehåller inte några anvisningar när det gäller medborgerlig pålitlighet. I praktiken fungerar dock provningen på så sätt att Säkerhetspolisen,

efter beslut av Registerkontrolldelegationen, endast lämnar ut uppgifter till länsstyrelsen om uppgiften i det enskilda fallet kan antas ha betydelse för prövningen (3 kap. 19 § säkerhetskyddslagen).

Som huvudregel torde gälla att det hos Säkerhetspolisen inte får förekomma några uppgifter som i det enskilda fallet kan antas ha betydelse för prövningen. Utrymmet att trots sådan förekomst meddela ett godkännande torde vara litet och grundar sig på en bedömning av antalet förekomster, dess samlade innehåll samt när i tiden händelserna förekommit. (Jfr Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om skyddsvakter, PMFS 2017:9, FAP 694-1.)

10.9.3 Lämplighet i övrigt

Beslut om avslag på en ansökan med anledning av bristande lämplighet ska grunda sig på skälig misstanke om brott, omhändertagande enligt lag eller annan omständighet som indikerar att sökanden inte kommer att utföra bevakningen på ett godtagbart sätt (se 4 kap. 3 § FAP 573-1).

Ansökan bör avslås med hänvisning till bristande lämplighet om en person är skälig misstänkt för brott som normalt leder till att ansökan avslås på grund av bristande laglydnad enligt 4 kap. 2 § FAP 573-1. Andra omständigheter som bör leda till att ansökan avslås på grund av bristande lämplighet är exempelvis om sökanden vid upprepade tillfällen har varit föremål för ingripande med stöd av LOB eller 13 § PolisL (1984:387). Andra exempel på omständigheter som kan innebära att sökanden bedöms som olämplig är att personen lider av en psykisk störning eller missbrukar narkotika eller andra droger.

10.10 Den praktiska hanteringen av godkännandeprovningen

Det är normalt arbetsgivaren som skickar in en ansökan om godkännande beträffande den person som ska börja arbeta i ett bevakningsföretag. Ansökan skickas till länsstyrelsen. Länsstyrelsen inhämtar ett elektroniskt personbevis från Skattemyndigheten.

Prövningen sker ofta när den som vill arbeta som väktare genomgår utbildningen för väktare. Grundutbildningen av väktare är enligt

Polismyndighetens föreskrifter uppdelad i två delar som innefattar två respektive en veckas studier. För att få tillträde till den andra delen av utbildningen krävs att man har fullgjort den första delen med godkänt resultat och att man har minst 160 timmars praktisk erfarenhet av bevakning under ledning av handledare. Sådan yrkesutbildning får endast utföras av den som har fyllt 18 år och är godkänd för anställning i bevakningsföretag. Det är således i normalfallet inte möjligt att fullfölja en utbildning till väktare utan ett sådant godkännande.

Länsstyrelsen för ett register över anställda i bevakningsföretag och där finns uppgifter om sökanden sedan tidigare är anlitad av ett bevakningsföretag.

Om prövningen avser en person som inte redan är anlitad av ett bevakningsföretag inhämtar länsstyrelsen uppgifter ur misstanke- och belastningsregistret genom direktåtkomst (se 10 § BevF, 20 § förordningen, 1999:1134, om belastningsregister och 7 § förordningen, 1999:1135, om misstankeregister). När det gäller belastningsregistret får länsstyrelserna del av de anteckningar som finns där. När det däremot gäller direktåtkomst till misstankeregistret får myndigheten bara kompletta uppgifter om misstankor om brott där åtal har väckts. Har åtal inte väckts får myndigheten en notis om att det finns misstankor som inte visas (se 7 § tredje stycket förordningen om misstankeregister). I sådana fall rekviderar länsstyrelsen ett utdrag ur misstankeregistret och därefter kontaktas Polismyndigheten. Mängden information som visas beror således på om åtal är väckt eller inte.

Om personen är dömd för något allvarigare brott rekviderar länsstyrelsen in domen eller strafföreläggandet.

Om det redan på grundval av de uppgifter som framkommer vid sökning i belastnings- och misstankeregistret finns skäl att avslå ansökan om godkännande meddelar länsstyrelsen ett avslagsbeslut utan att inhämta uppgifter från Säkerhetspolisen.

I övriga fall gör länsstyrelsen en förfrågan om registerkontroll hos Säkerhetspolisen. Om personen inte förekommer med uppgifter i de register som kontrolleras av Säkerhetspolisen skickar myndigheten inom en relativ kort tidsrymd tillbaka ärendet till länsstyrelsen som gör en ny kontroll i belastnings- och misstankeregistren. Länsstyrelsen kan därefter fatta beslut om godkännande.

Om personen däremot förekommer i registren hos Säkerhetspolisen tar handläggningen längre tid. Skälet är att Säkerhetspolisen

lämnar över uppgifterna till Registerkontrolldelegationen vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Delegationen beslutar om uppgifterna ska lämnas ut till länsstyrelsen. Beslutet om utlämnande fattas mot bakgrund av en relevansbedömning som innebär att delegationen gör en bedömning av om de framkomna uppgifterna kan antas ha betydelse för den aktuella prövningen. Enklare ärenden föredras varje vecka för delegationens ordförande för beslut i frågan huruvida uppgifterna ska lämnas ut. Mer komplicerade ärenden kräver att beslut fattas av hela delegationen. Delegationen sammanträder ungefär var tredje vecka.

Delegationen fattar även beslut om den enskilde ska få möjlighet att yttra sig innan ett eventuellt utlämnande. Den enskildes möjlighet att yttra sig innebär att han eller hon får ta del av samtliga eller delar av de uppgifter som delegationen har för avsikt att lämna ut till länsstyrelsen och får två veckor på sig att komma med en förklaring (yttrande) till de aktuella uppgifterna. Detta gäller däremot inte om uppgifterna omfattas av sekretess i förhållande till den enskilde enligt någon annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) än 35 kap. 3 § (angelägenheter som avser säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen). Om uppgiften omfattas av sådan övrig sekretess, ska den som uppgiften gäller, ges tillfälle att yttra sig innan uppgiften lämnas ut, om personens intresse av att få yttra sig skäligen bör ha företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Om den enskilde inkommer med ett yttrande föredras ärendet på nytt för delegationen som därefter fattar slutligt beslut om utlämnande. Yttrandet ska bifogas vid ett utlämnande.

Om delegationen beslutar att uppgifterna inte ska lämnas ut blir redovisningen densamma som om några uppgifter inte hade förekommit. I annat fall lämnas uppgifterna ut till länsstyrelsen som med dessa uppgifter som underlag får ta ställning till om personen ska godkännas för anställning i bevakningsföretaget. Om länsstyrelsen beslutar att avslå ansökan ska Säkerhetspolisen informeras om avslagsbeslutet. Vidare ska länsstyrelsen snarast lämna tillbaka de utlämnade uppgifterna till Säkerhetspolisen.

Länsstyrelsens beslut att inte godkänna den enskilde kan överklagas till förvaltningsrätten. När beslut om avslag på ansökan om godkännande grundar sig på uppgifter från Säkerhetspolisen måste Säkerhetspolisen lämna ut dessa uppgifter även till förvaltningsrätten.

Vad gäller nya framställningar om godkännande under 2019 föredrogs 35 uppgifter för Registerkontrolldelegationen och 30 uppgifter lämnades ut. Flera uppgifter kan vara hänförliga till en och samma person som är föremål för registerkontrollen. I flera ytterligare fall har det förekommit uppgifter i registren, men dessa har enligt Säkerhetspolisen ansetts sakna betydelse för godkännandeprovningen och har därför inte föredragits för Registerkontrolldelegationen för prövning av frågan om utlämnande. Vad gäller spontanuppföljningen föredrogs 248 uppgifter för Registerkontrolldelegationen, varav 214 uppgifter lämnades ut till länsstyrelserna.⁵

Det finns inte någon frist inom vilken själva registerkontrollen ska ske. Däremot ska länsstyrelsens godkännandeprovning slutföras inom två veckor.

Mot bakgrund av den gällande regleringen prioriterar Säkerhetspolisen framställningar som gäller personal vid auktoriserade bevakningsföretag. Totalt genomfördes 134 930 registerkontroller hos Säkerhetspolisen under 2019. Av dessa gällde 7 949 registerkontroll för väktare och personal vid auktoriserade bevakningsföretag.

10.11 Säkerhetskänslig verksamhet

Säkerhetsskyddslagen ger ett samlat regelverk och ett system som syftar till att skydda säkerhetskänslig verksamhet. Lagen gäller både i allmän och enskild verksamhet.

Med säkerhetskänslig verksamhet avses verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd, se 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen.

En anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet ska som huvudregel placeras i säkerhetsklass. En anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet får dock placeras i säkerhetsklass endast om behovet av säkerhetsskydd inte kan tillgodoses på något annat sätt (3 kap. 10 § säkerhetsskyddslagen). Bestämmelsen innebär ett krav på restriktivitet vid placering i säkerhetsklass. (se prop. 2017/18:89 s. 85 f.).

Vidare gäller att den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet som huvudregel

⁵ Enligt uppgift från Säkerhetspolisen april 2021.

ska säkerhetsprövas. Det gäller även om det är fråga om deltagande i säkerhetskänslig verksamhet som inte är placerad i säkerhetsklass (se prop. 2017/18:89 s. 147).

Huvudregeln är att samtliga verksamhetsutövare själva ska identifiera om de bedriver säkerhetskänslig verksamhet med koppling till Sveriges säkerhet (2 kap.1 § säkerhetsskyddslagen). Detta görs via en säkerhetsskyddsanalys. Utifrån säkerhetsskyddsanalysen ska verksamhetsutövaren bl.a. kontrollera vilka befattningar som kan komma att ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller innebära att det faktiska deltagandet kan orsaka skada för Sveriges säkerhet (3 kap. 5–10 §§ säkerhetsskyddslagen). Denna inventering renderar vanligtvis i en befattningsförteckning.

Vissa verksamhetsutövare kan själva fatta beslut om placering i säkerhetsklass 2 och 3 (3 kap. 12 § säkerhetsskyddslagen, 5 kap. 6–11 §§ säkerhetsskyddsförordningen), t.ex. kommuner, regioner och de myndigheter som anges i bilagan till säkerhetsskyddsförordningen.

Enskilda verksamhetsutövare, t.ex. ett bevakningsföretag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet, har inte rätt att besluta om placeringar i säkerhetsklass eller registerkontroll utan behöver vända sig till sin tillsynsmyndighet.

Säkerhetsprövningen ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas. Den ska innefatta en grundutredning, registerkontroll och, för säkerhetsklass 1 och 2, en särskild personutredning. Registerkontroll utgör således ett moment i säkerhetsprövningen. Om det finns särskilda skäl får säkerhetsprövningen göras mindre omfattande. (Se 3 kap. 1 och 3 §§ säkerhetsskyddslagen).

Säkerhetsprövningen syftar till att klargöra om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Vid säkerhetsprövningen ska sådana omständigheter beaktas som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetskänslighet (3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen). Ytterst handlar säkerhetsprövningen om att bedöma om en person har förutsättningar och förmåga att genom anställning eller på annat sätt delta i en säkerhetskänslig verksamhet. Det förutsätter en helhetsbedömning som medför krav på ett allsidigt underlag och på att bedömningen tydligt relateras till verksamheten och anställningen (se SOU 2015:25 s. 387 f.).

En sådan registerkontroll som är påkallad av kravet på medborgerlig pålitlighet förutsätter som huvudregel att anställningen eller deltagandet också är placerat i säkerhetsklass. Bestämmelsen i 10 § BevF innebär således ett undantag från den huvudregeln. En anställning i ett bevakningsföretags verksamhet utgör inte i sig deltagande i säkerhetskänslig verksamhet. Det sagda utesluter dock självfallet inte att vissa anställningar placeras i säkerhetsklass.

Registerkontroll utan placering i säkerhetsklass regleras i 3 kap. 15 § säkerhetsskyddslagen och 5 kap. 13 § säkerhetsskyddsförordningen (2018:658). Registerkontroll utan placering i säkerhetsklass torde främst omfatta kontroller av personer som ska delta i ett evenemang där skyddspersoner, för vars skydd Säkerhetspolisen ansvarar, också ska närvara. Det kan t.ex. gälla Nobelfestligheter eller Riksmötets öppnande.

Länsstyrelserna beslutar om placering i säkerhetsklass 2 och 3 i fråga om anställning eller annat deltagande i verksamhet hos enskilda verksamhetsutövare som de utövar tillsyn över. Länsstyrelserna utövar också tillsyn över säkerhetsskyddet när det gäller enskilda verksamhetsutövare som bedriver andra säkerhets känsliga verksamheter än elförsörjningsverksamhet, flygtrafiktjänst för civil luftfart, flygtrafikledningstjänst för militär luftfart och verksamhet som är av betydelse inom luftfartsskydd, sjöfarts skydd eller hamnskydd eller när det gäller enskilda verksamhetsutövare som bedriver verksamhet som avser elektronisk kommunikation och posttjänst. (Se 5 kap. 11 § och 7 kap. 1 § första stycket 6 säkerhetsskyddsförordningen.)

Länsstyrelserna utövar tillsyn över auktoriserade bevaknings- och utbildningsföretag. Länsstyrelserna har också behörighet att besluta om placering i säkerhetsklass när det gäller anställning eller annat deltagande i ett bevakningsföretags verksamhet under förutsättning att bevakningsföretaget bedriver säkerhets känslig verksamhet. Detta förekommer dock sällan i praktiken.

Om en väktare ska tjänstgöra i säkerhets känslig verksamhet måste personen säkerhetsprövas trots att denne har genomgått registerkontroll vid anställning. Det innebär att det görs en ny registerkontroll inom ramen för säkerhetsprövningen, att ett nytt ärende läggs upp hos Säkerhetspolisen och att en ny registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen genomförs. Om staten, en kommun eller en region avser att begära in anbud eller träffa avtal om upphandling av bevakningstjänster där det förekommer uppgifter som med hänsyn till rikets säkerhet

omfattas av sekretess, ska ett skriftligt avtal (säkerhetsskyddsavtal) ingås med anbudsgivaren eller leverantören om det säkerhetsskydd som behövs i det särskilda fallet. Avtalet utgör en grund för att besluta om vilket deltagande hos bevakningsföretaget som ska placeras i säkerhetsklass. Det innebär att när ett bevakningsföretag engageras i säkerhetskänslig verksamhet ska behovet av säkerhetsskyddsåtgärder utredas och kraven på sådana åtgärder uppställas i ett säkerhetsskyddsavtal mellan parterna. Den som bedriver den säkerhetskänsliga verksamheten ska kontrollera att bevakningsföretaget följer säkerhetsskyddsavtalet. Vad som nu har sagts gäller även enskilda verksamhetsutövare som ingår avtal med ett bevakningsföretag (se 2 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen och prop. 2017/18:89 s. 104). När ett säkerhetsskyddsavtal träffas gäller inte säkerhetsskyddslagen i dess helhet utan det är avtalet som styr vilka skyldigheter bevakningsföretaget har för att upprätthålla säkerhetsskyddet, däribland säkerhetsprövning.

Det är inte nödvändigtvis samma länsstyrelse som har tillsynsansvar över ett auktoriserat bevakningsföretag utifrån lag om bevakningsföretag som har tillsynsansvar över samma företag utifrån säkerhetsskyddslagen.

10.11.1 Medborgerlig pålitlighet

Uttrycket ”medborgerlig pålitlighet” i lagen om bevakningsföretag överfördes utan ändring från kungörelsen (1951:640) om auktorisation av enskilda bevakningsföretag till den nu gällande lagen. Vid lagens tillkomst gjordes inte några närmare uttalanden om vad som avsågs med uttrycket. Däremot uttalades att kontrollen av medborgerlig pålitlighet motiverades av att anställda i bevakningsföretag skulle kunna få utföra uppdrag som hade betydelse ur säkerhetssynpunkt, dvs. som hade beröring med säkerhetsskyddade intressen. Vidare uttalades att prövningen avseende medborgerlig pålitlighet innebar att uppgifter måste inhämtas från det särskilda register som förs vid säkerhetsavdelningen inom Rikspolisstyrelsen (se prop. 1974:39 s. 24 f.). En kontroll med avseende på medborgerlig pålitlighet enligt de regler som gällde när 1951 års kungörelse och 1974 års lag infördes anses motsvara vad som för närvarande utgör en säkerhetsprövning och

torde alltså ha varit tillräcklig för att personen i fråga skulle kunna utföra säkerhetskänsliga uppgifter.

Uttrycket medborgerlig pålitlighet kan alltså i huvudsak antas ha samma innebörd som uttrycket lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Det är frågan om en prövning av personens förmåga att delta i säkerhetskänslig verksamhet.

10.12 Skyddsvakter och personal i delgivningsföretag

10.12.1 Skyddsvakter

I skyddslagen (2010:305) och skyddsförordningen (2010:523) finns bestämmelser om skyddsobjekt och bevakning av skyddsobjekt. För att tillgodose behovet av skydd mot sabotage, terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret och grovt rån samt för att skydda allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet, kan det beslutas att något ska vara skyddsobjekt (1–3 §§ skyddslagen). För bevakning av ett skyddsobjekt får polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal anlitas. Den som bevakar ett skyddsobjekt och som inte är polisman benämns skyddsvakt (9 § skyddslagen).

För att anlitas som skyddsvakt krävs godkännande. Den kan bli skyddsvakt, som efter prövning är godkänd med hänsyn till laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämpligheten i övrigt för uppgiften. Frågor om godkännande av skyddsvakter prövas av länsstyrelsen.

Den som utses till skyddsvakt inom Försvarsmakten och som tillhör myndighetens personal ska dock i stället vara godkänd av Försvarsmakten. (Se 25 § skyddslagen och 6 § skyddsförordningen).

Vid länsstyrelsens och Försvarsmaktens prövning av en persons laglydnad och medborgerliga pålitlighet ska uppgifter som avses i 3 kap. 14 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen inhämtas (7 § skyddsförordningen). Om en persons laglydnad och medborgerliga pålitlighet redan har prövats enligt lagen (1974:191) om bevakningsföretag eller säkerhetsskyddslagen, får länsstyrelsen eller Försvarsmakten vid godkännandeprovningen låta bli att inhämta uppgifterna om det står klart att någon ytterligare kontroll inte behövs (8 § skyddsförordningen).

För prövningen när det gäller godkännande av skyddsvakter har länsstyrelsen enligt 10 och 20 §§ förordningen om belastningsregister rätt att genom direktåtkomst få fullständiga uppgifter ur belastningsregistret. Enligt 7 § förordningen om misstankeregister har länsstyrelsen rätt till direktåtkomst till uppgifter ur misstankeregistret.

Regleringen avseende godkännande av skyddsvakter liknar alltså i sina grundläggande drag de bestämmelser som gäller för anställda i bevakningsföretag. För prövningen av en sökandes laglydnad och medborgerliga pålitlighet görs, beträffande båda yrkeskategorierna, en registerkontroll enligt bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen, utan att någon säkerhetsprövning sker.

Såsom regelverket är utformat torde samtliga skyddsvakter också säkerhetsprövas.

10.12.2 Personal i delgivningsföretag

Bestämmelser om delgivningsföretag och godkännande av personal i sådana företag finns i lagen (2010:1933) om auktorisation av delgivningsföretag och förordningen (2011:155) om auktorisation av delgivningsföretag.

Ett delgivningsföretag är ett företag som yrkesmässigt utför delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932). All personal hos ett auktoriserat delgivningsföretag ska vara godkänd med avseende på laglydnad och lämplighet i övrigt för en anställning i ett sådant företag. Det samma gäller den som leder verksamheten samt ledamöter och suppleanter i delgivningsföretagets styrelse (3 § lagen om auktorisation av delgivningsföretag). Länsstyrelsen prövar frågor om godkännande och återkallelse av godkännande. För prövningen har länsstyrelsen enligt 10 och 20 §§ förordningen om belastningsregister rätt att genom direktåtkomst få fullständiga uppgifter ur belastningsregistret. Enligt 7 § förordningen om misstankeregister har länsstyrelse rätt till direktåtkomst till uppgifter ur misstankeregistret. Vidare ska uppgifter även inhämtas från Kronofogdemyndigheten rörande om en person är föremål för exekutiva åtgärder (se Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om auktorisation av delgivningsföretag, PMFS 2017:2 FAP 579-2).

Ett ärende om godkännande som inte prövas i samband med ett ärende om auktorisation ska avgöras inom två veckor från det att en

fullständig ansökan kom in till tillsynsmyndigheten, om inte särskilda skäl föranleder annat (9 § i förordningen).

Strukturen för prövning av personal i delgivningsföretag har likheter med den prövning som sker av anställda i bevakningsföretag.

10.13 Skyddet för enskildas integritet och tillgång till uppgifter i belastnings- och misstankeregistren

I belastnings- och misstankeregistren finns bl.a. uppgifter om brott, påföljd för brott och misstankar om brott. Det övergripande syftet med registren är att olika myndigheter, särskilt de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna, på ett enkelt sätt ska få tillgång till de uppgifter som behövs i deras verksamhet.

Registret innehåller uppgifter om enskild som är av integritetskänsligt slag. Skyddet för den personliga integriteten aktualiseras därför vid prövning av myndigheters tillgång till uppgifter ur registren. I det följande görs en översiktlig beskrivning av de grundläggande bestämmelserna till skydd för enskildas integritet.

10.14 Skyddet för den personliga integriteten

Den personliga integriteten skyddas av regeringsformen. Av 2 kap. 6 § andra stycket RF framgår att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Enligt 2 kap. 20 och 21 §§ RF får begränsningar i skyddet för den personliga integriteten endast göras i lag och för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till sitt ändamål och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Inte heller får en begränsning göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Även Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) innehåller bestämmelser till skydd för den personliga integriteten. Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Inskränkningar i dessa rättig-

heter får endast göras med stöd av lag och om det är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. I rättighetsstadgan, artikel 3, 7 och 8, slås fast att var och en har rätt till fysisk och mental integritet, respekt för sitt privat- och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer samt skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. I rättighetsstadgan artikel 52 anges i vilken utsträckning inskränkningar får göras i de rättigheter som erkänns i stadgan. Utgångspunkten är att sådana inskränkningar endast får göras i lag och ska vara förenliga med det väsentliga innehållet i rättigheterna. Begränsningar får endast göras om de är nödvändiga och svarar mot ett allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

10.14.1 EU:s dataskyddsreform

Under våren 2018 genomfördes en genomgripande dataskyddsreform inom EU. Reformen omfattade dels en allmän dataskyddsförordning⁶, dels ett dataskyddsdirektiv⁷ som behandlar dataskyddet vid brottsbekämpning, lagföring, straffverkställighet och upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. En konsekvens av reformen är att 1998 års personuppgiftslag har upphävts och att den svenska lagstiftningen om personuppgiftsbehandling reformerats.

10.14.2 Länsstyrelsens behandling av uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren

Länsstyrelsen har enligt gällande regler direktåtkomst till uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren, bl.a. för prövning av godkännande av anställda i bevakningsföretag. Den som har direktåtkomst till uppgifter i belastnings- eller misstankeregistren har en automati-

⁶ 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).

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

serad tillgång till registren och behöver därmed inte vända sig till Polismyndigheten med en begäran om att få del av uppgifter.

10.14.3 Dataskyddsdirektivet

Utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv har i sitt betänkande behandlat olika gränsdragningsfrågor och då angett att behandling för att tillgängliggöra uppgifter från belastningsregisterutdrag i bl.a. anställningsärenden och tillståndsärenden samt vid olika former av lämplighetsprövningar ligger utanför brottsdatalogens tillämpningsområde (Brottsdatalog, SOU 2017:29, s. 216). I propositionen Brottsdatalog har regeringen anslutit sig till den bedömningen (prop. 2017/18:232 s. 11 f.). Regeringen har vidare hänvisat till dessa förarbetsuttalanden och konstaterat att det inte finns skäl att göra någon annan bedömning av frågan avseende hur man ska se på behandling för utlämnande ur belastningsregistret i syfte att ge underlag för olika tillstånds- och lämplighetsprövningar (Personuppgiftsbehandling i viss verksamhet som rör allmän ordning och säkerhet – anpassningar till EU:s dataskyddsreform, prop. 2018/19:65 s. 90). Regeringens bedömning är alltså att en sådan behandling av personuppgifter omfattas av dataskyddsförordningen. När länsstyrelsen behandlar personuppgifter i belastnings- och misstankeregistren vid lämplighetsprövning inför anställning torde behandlingen alltså falla under dataskyddsförordningens tillämpningsområde.

10.14.4 Bestämmelser om sekretess

För uppgifter i belastningsregistret gäller s.k. absolut sekretess enligt 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det innebär att uppgifter ur belastningsregistret får lämnas ut endast med stöd av särskilda bestämmelser som bryter sekretessen i lagen om belastningsregister, säkerhetsskyddslagen (2018:585) och förordningar som har meddelats med stöd av dessa lagar.

Enligt 35 kap. 1 § första stycket 6 samma lag gäller sekretess också för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men

och uppgiften förekommer i register som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister.

I sammanhanget kan också 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen nämnas. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med EU:s dataskyddsförordning eller dataskyddslagen

10.14.5 Regleringen om direktåtkomst

I 6 § lagen om belastningsregister föreskrivs att personuppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av myndighet och i övrigt i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det. I paragrafens andra stycke finns bestämmelser om att regeringen får föreskriva att en myndighet får ha direktåtkomst till registret. Motsvarande bestämmelser om rätt att få del av uppgifter ur misstankeregistret och om möjligheter till direktåtkomst finns i 5 § lagen (1998:621) om misstankeregister.

Enligt 20 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister respektive 7 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister får en länsstyrelse ha direktåtkomst till uppgifter ur belastnings- respektive misstankeregistret i ärenden om godkännande och tillsyn av personal i bevakningsföretag.

Den sekretess som gäller för uppgifter i belastnings- och misstankeregistren bryts av de nu nämnda bestämmelserna om direktåtkomst.

I 10 § BevF anges att rätten till direktåtkomst gäller i de fall som prövningen avser en person som inte redan är anlitad av ett bevakningsföretag, det vill säga redan är godkänd för anställning. Bestämmelsen torde innebära en viss begränsning av den rätt till direktåtkomst som föreskrivs i författningarna om belastnings- och misstankeregister. Emellertid nämner förordningen om misstankeregister och förordningen om belastningsregister både godkännande och tillsyn vilket innebär att det i praktiken inte finns någon begränsning för länsstyrelsen. Det hela blir därför något otydligt och bestämmelsen i 10 § BevF fyller dessutom inte någon praktisk funktion.

10.14.6 Något om dataskyddsförordningens krav

De nu nämnda bestämmelserna utgör den rättsliga grunden för länsstyrelsens personuppgiftsbehandling i ärenden om godkännande och tillsyn av anställda i bevakningsföretag (se artikel 6.1 dataskyddsförordningen). Syftet – godkännande och tillsyn av anställda i bevakningsföretag – är också fastställt i den rättsliga grunden, vilket är ett krav enligt artikel 6.3 i förordningen.

Personuppgiftsbehandlingen enligt dataskyddsförordningen ska även vara nödvändig, se artikel 6.1.c, e och f, men också artikel 6.3 andra stycket. Kravet på nödvändighet gäller såväl för myndigheter som för enskilda. Vad avser myndigheter, svarar kravet väl mot 7 § lagen om belastningsregister och 6 § lagen om misstankeregister. I dessa paragrafer anges att en myndighet i varje särskilt fall noga måste pröva behovet av uppgifter ur belastningsregistret. Vidare får en begäran om att få ta del av uppgifter göras endast om skälet till det uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs.

Länsstyrelsens godkännandeprovning innebär att myndigheten utför en rättslig förpliktelse. Behandlingen av registeruppgifterna måste därmed anses nödvändig för att utföra förpliktelsen. När behandling av sådana uppgifter äger rum på grund av allmänt intresse får behandlingen anses nödvändig för verksamhetens förvaltning och funktion (jfr prop. 2017/18:105 s. 60 f.).

10.15 Utredningens överväganden

10.15.1 Inledning

För närvarande gäller enligt 4 § BevL att all personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag ska vara godkänd med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Genom lagstiftning som tillkom så sent som 2006 tydliggjordes att även styrelsesuppleanter omfattas av kravet på godkännande (prop. 2005/06:136 s. 18)

Bevakningsföretagen är sammantaget en stor arbetsgivare med cirka 35 000 anställda. Företagen utför inte bara bevakningsuppdrag utan även ett stort antal andra, relativt disparata, uppdrag. I uttrycket bevakning ligger att det ska vara fråga om ett extra skydd mot angrepp. Bevakning kan sägas innefatta verksamhet som utövas genom

personell kontroll, övervakning eller tillsyn, med eller utan tekniska hjälpmedel, av gods, enskilda, områden eller verksamhet i avsikt att skapa ett extra skydd mot skada som orsakas genom brottsligt angrepp, brand eller liknande (jfr prop. 1979/80:122 s. 54 och prop. 2005/06:136 s. 11). Personer anställda i bevakningsföretag utför även andra uppgifter som inte kan beskrivas som traditionell bevakning, t.ex. som parkeringsvakt, entrévärd eller störningsjour.

Den verksamhet som bedrivs av bevakningsföretag är av sådant slag att det krävs en prövning och kontroll av de personer som arbetar i företagen. Flera av arbetsuppgifterna syftar till att öka tryggheten i samhället, kontrollera att regler efterlevs samt förebygga brott och andra överträdelser av författningar. Mot den bakgrunden framstår det som naturligt att personal i bevakningsföretag kontrolleras för att säkerställa att personen är lämplig för sådana uppgifter. Kontrollen bör vidare utföras för att säkerställa att uppdragen utförs på ett seriöst sätt.

Den ligger också i linje med den kontroll som sker beträffande andra kategorier av anställda med liknande uppgifter, t.ex. ordningsvakter.

10.15.2 Länsstyrelsens direktåtkomst till misstanke- och belastningsregistren

Bedömning: Länsstyrelsen bör även fortsättningsvis ha direktåtkomst till misstanke- och belastningsregistren vid godkännandeprovningen.

Som tidigare nämnts är det utredningens utgångspunkt att personal i bevakningsföretag ska kontrolleras för att säkerställa att personen är laglydig och i övrigt lämplig för att delta i ett bevakningsföretags verksamhet.

Länsstyrelserna har enligt gällande regler direktåtkomst till belastningsregistret och misstankeregistret vilket innebär att länsstyrelsen har gets en teknisk tillgång till upptagningar hos annan myndighet så att de kan ”läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas”.

Länsstyrelsen har enligt de gällande förordningarna om belastnings- och misstankeregister rätt att få fullständiga uppgifter ur registret

och länsstyrelsen har också rätt att ha direktåtkomst till uppgifter ur registren.

Det framstår som rimligt att länsstyrelserna, som utför godkännandeprövningen på ett enkelt sätt kan inhämta de registeruppgifter som behövs för prövningen.

Som ett led i godkännandeprövningen bör enligt utredningens uppfattning uppgifter från dessa register inhämtas även fortsättningsvis. Genom en sådan kontroll får länsstyrelsen kunskap om personen har lagförts för brott men också om personen är skäligen misstänkt för brott.

Enligt förordningen om bevakningsföretag inhämtar länsstyrelsen uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren endast i de fall prövningen avser en person som inte redan är anlitad av ett bevakningsföretag. Enligt utredningens uppfattning bör bestämmelsen ändras så att länsstyrelsen utan undantag kan inhämta uppgifterna ur registren genom direktåtkomst, dvs även om prövningen inte avser en person som inte redan är anlitad av ett bevakningsföretag. Direktåtkomsten ska även möjliggöra kontroller av om en person är lämplig att ha i ledande ställning eller som föreståndare i ett företag.

Frågan bör, liksom för närvarande, regleras i förordningen om bevakningsföretag. Genom att hämta uppgifter i dessa register skapas ett underlag för bedömningen av sökandens laglydnad och lämplighet.

10.15.3 Kravet på medborgerlig pålitlighet

<p>Förslag: Kravet på registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen vid prövning av anställda i bevakningsföretag (medborgerlig pålitlighet) ska tas bort.</p>
--

För närvarande sker en godkännandeprövning av anställda i bevakningsföretag som grundas på inhämtande av uppgifter ur belastningsregistret, misstankeregistret och uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Säkerhetspolisen gör således enbart slagningar i sina egna uppgiftssamlingar. I Säkerhetspolisens egna uppgiftssamlingar med brottsbekämpande information finns i princip

enbart sådana personuppgifter Säkerhetspolisen behöver för verksamhetsområdena kontraterrorism, kontraspionage, personskydd, säkerhetsskydd, författningsskydd och icke-spridning. Några uppgifter som motsvarar de som Polismyndigheten behandlar i sina uppgiftssamlingar om exempelvis kopplingar till organiserad brottslighet framkommer normalt sett inte vid Säkerhetspolisens sökningar.

Den godkännandeprövning som görs uppfyller inte heller de krav som ställs på en säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen. Prövningen innebär alltså inte att personen är prövad för en anställning som är placerad i säkerhetsklass (jfr 3 kap. 5–10 §§ säkerhetsskyddslagen (2018:585)). Registerkontrollen ger som huvudregel inte heller rätt att delta i säkerhetskänslig verksamhet.

Bevakningsbranschen representerad av Svenska Transportarbetareförbundet och Säkerhetsföretagen har under utredningen inkommit med en gemensam hemställan om att utredningen, inför förslag till ändring i 4 § i BevL, ska inhämta yttrande från Säkerhetspolisen. Bevakningsbranschen motsätter sig att kravet på medborgerlig pålitlighet tas bort. Vidare föreslår branschen bland annat att all personal i bevakningsföretag ska placeras i säkerhetsklass. Säkerhetspolisen har i yttrande besvarat bevakningsbranschens hemställan och förklarat hur man ser på utredningens förslag.

Säkerhetspolisen har tidigare inkommit med en hemställan till Justitiedepartementet⁸ där myndigheten anger bl.a. att den nuvarande ordningen som innebär att registerkontroller av väktare måste prioriteras mot andra ärenden, bl.a. registerkontroller av personer tillhörande de högsta säkerhetsklasserna, inte är rimlig.

Enligt tidigare gällande reglering torde en kontroll av medborgerlig pålitlighet ha motsvarat vad som i dag kallas säkerhetsprövning. Begreppet medborgerlig pålitlighet används inte längre i säkerhetsskyddslagstiftningen och det framstår dessutom som svårtolkat. Den ordning som gäller för anställda i bevakningsföretag ligger inte heller i linje med den gällande ordningen enligt säkerhetsskyddslagen som bygger på att enbart personer som deltar i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas. Skälet är att många anställda vid auktoriserade bevakningsföretag inte deltar i säkerhetskänslig verksamhet. I stället avser många bevakningsuppdrag som utförs av väktare verksamheter av ett annat slag, t.ex. bevakning av butikslokaler. När personal vid auktoriserade bevakningsföretag ska delta i säkerhetskän-

⁸ Se Ju2018/00154/L4.

lig verksamhet är huvudregeln att deltagandet ska föregås av en säkerhetsprövning vilket inkluderar registerkontroll vid Säkerhetspolisen. Personal vid auktoriserade bevakningsföretag som deltar i säkerhetskänslig verksamhet måste således som huvudregel bli föremål för registerkontroll vid minst två tillfällen. Dels vid länsstyrelsens godkännande, dels vid säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen inför deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten (se dock avsnitt 10.11).

Man kan fråga sig om det är en resurseffektiv ordning. Det kan också sättas i fråga om en sådan dubbel registerkontroll ligger i linje med de grundläggande utgångspunkter som gäller för behandling av personuppgifter och den försiktighet som bör gälla i fråga om sådana integritetskänsliga åtgärder. Enligt 3 kap. 10 § säkerhetsskyddslagen så får en anställning eller något annat deltagande placeras i säkerhetsklass endast om behovet av säkerhetsskydd inte kan tillgodoses på något annat sätt. Det står således klart att kontroll i Säkerhetspolisens register, inte minst av integritetsskäl, bör inskränkas till fall då det finns ett klart behov av en sådan kontroll. Även från denna utgångspunkt kan den generella registerkontrollen av anställda i bevakningsföretag ifrågasättas.

Dessutom kan det ifrågasättas att det är motiverat att utföra en sådan registerkontroll som regleras i 3 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen för andra syften än sådana syften som rör Sveriges säkerhet.

Det ska också beaktas att dessa registerkontroller är resurskrävande, inte bara för länsstyrelserna, utan också för Säkerhetspolisen och Registerkontrolldelegationen vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. För det fall den anställde sedan ska delta i säkerhetskänslig verksamhet krävs det att personen i fråga säkerhetsprövas enligt säkerhetsskyddslagens regler, vilket innebär att en registerkontroll på nytt kommer att begäras. Enligt uppgift är det inte möjligt att utgå från den kontroll som redan skett vid godkännandet för anställning utan en ny registerkontroll måste utföras.

Ett skäl som tidigare framförts för att samtliga anställda i bevakningsföretag ska kontrolleras ur säkerhetssynpunkt är att det inte torde vara möjligt att inom ett bevakningsföretag fördela arbetsuppgifterna på ett sådant sätt att en viss kategori aldrig sätts in på vissa bevakningsuppdrag (se prop. 1974:39 s. 21). Argumentet synes bygga på att kontrollen vid godkännande innebär att den anställde kan delta i verksamhet som är säkerhetskänslig och att det från praktiska ut-

gångspunkter är en fördel om samtliga anställda har möjlighet att delta i sådan verksamhet. Detta argument skulle tala för att samtliga anställda i bevakningsföretag skulle säkerhetsprövas inför anställningen. Argumentet gör sig inte längre gällande eftersom säkerhetskyddslagstiftningen är förändrad. Om en anställd vid ett auktoriserat bevakningsföretag deltar i en säkerhetskänslig verksamhet och sedan ska delta i en annan säkerhetskänslig verksamhet krävs ofta ytterligare en säkerhetsprövning enligt det säkerhetskyddsavtal som då måste upprättas enligt 2 kap. 6 § säkerhetskyddslagen.

Vidare skulle det, enligt utredningens mening, vara en alltför omfattande säkerhetsprövning, som inte är motiverad av sakliga skäl. Att alla anställda skulle säkerhetsprövas oavsett om de deltar i säkerhetskänslig verksamhet eller inte är dessutom oförenligt med grundtanken i säkerhetskyddslagen.⁹

Mot bakgrund av det som nu anförts är slutsatsen att kravet på registerkontroll enligt 3 kap. 14 § tredje stycket säkerhetskyddslagen (2018:585) vid godkännande av personal i bevakningsföretag bör tas bort.

Det kan ske genom uttrycket medborgerlig pålitlighet utmönstras ur 4 § BevL. Vidare krävs författningsändringar i förordningen om bevakningsföretag.

Ändringen i lagen om bevakningsföretag och förordningen om bevakningsföretag kan eventuellt föranleda ett behov av ändring i 8 § skyddsförordningen. Utredningen bedömer dock att en sådan ändring ligger utanför utredningens uppdrag.

10.15.4 Yttrande från Polismyndigheten i samband med godkännandeprövningen

Förslag: Länsstyrelsen ska ges möjlighet att inför godkännandeprövningen begära ett yttrande hos Polismyndigheten rörande sökanden.

De senaste 20 åren har antalet sammanslutningar i den kriminella miljön ökat kraftigt (se Brå 2016:12, *Kriminella nätverk och grupperingar*, s. 127). Även det dödliga skjutvapenvåldet i kriminella miljöer har ökat över tid (se Brå 2015:24, *Det dödliga våldet* s. 23). Krimi-

⁹ Se bl.a. prop. 2017/18:89 s. 79 f.

nella aktörer utövar otillåten påverkan för att skydda eller främja annan brottslighet. I massmedia har gjorts granskningar där slutsatsen varit att organiserad brottslighet försökt infiltrera säkerhetsbranschen. Ytterligare granskningar i media ledde till publiceringar om att Arlanda enligt en polisrapport haft flera individer med kopplingar till organiserad brottslighet som arbetat på strategiska positioner, däribland som flygplatskontrollanter. Både Polismyndigheten och Säkerhetsföretagen har angett att de ser en risk att kriminella personer kan anställas i bevakningsbranschen för det fall tillfredsställande kontroller inte görs innan vederbörande godkänns för anställning vid ett bevakningsföretag (se vidare under kapitel 7 ovan).

Flera aktörer har även uttryckt oro för att förslaget att ta bort kravet på medborgerlig pålitlighet kan leda till det blir svårare att få reda på om en person som söker anställning hos ett bevakningsföretag har olämpliga kriminella kontakter, eftersom information som tyder på en sådan omständighet inte alltid framkommer vid kontroll i misstanke- eller belastningsregistret.

Det är av stor betydelse att endast personer som är lämpliga för uppdraget anställs i bevakningsföretag. Personer med koppling till den organiserade brottsligheten ska inte tillåtas att arbeta inom bevakningsbranschen. De senaste årens utveckling när det gäller den organiserade brottsligheten och risken för att personer med koppling till sådan brottslighet kan komma att anställas inom bevakningsbranschen gör att utredningen undersökt om det är rimligt och motiverat att länsstyrelsen vid prövningen av godkännande för anställning skulle kunna få del av ett bredare underlag än vad som framgår av misstanke- och belastningsregistren.

Enligt utredningens mening skulle det vara till stor nytta för länsstyrelsen om myndigheten skulle ha möjlighet att inhämta ett yttrande från Polismyndigheten där myndigheten uttalar sig om sökandens lämplighet mot bakgrund av de eventuella uppgifter om sökanden som finns i polisens brottsbekämpande verksamhet. Det kan t.ex. röra sig om eventuella uppgifter om sökanden i polisens underrättelseverksamhet rörande grov organiserad brottslighet, inhemsk extremism och terroraktörer.

Rättsliga utgångspunkter för personuppgiftsbehandlingen

Om uppgifter som har samlats in i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet används för behandling av Polismyndigheten i ett förvaltningsärende har behandlingen av personuppgifterna fått ett nytt ändamål, dvs. ändamålet har ändrats från brottsbekämpning till annan myndighetsutövning. Länsstyrelsens godkännandeprövning utgör ett sådant förvaltningsärende. Det är möjligt att behandla uppgifter som samlats in enligt 2 kap. 1 § brottsdatalagen för nya ändamål som ligger utanför lagens tillämpningsområde för det fall behandlingen av personuppgifterna kan anses vara nödvändig och proportionerlig (2 kap. 22 § brottsdatalagen).

Att behandla personuppgifter för ett nytt ändamål har i förarbetena ansetts både nödvändigt och proportionerligt exempelvis om det i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet finns uppgifter om att en person har sådana kontakter i kriminella kretsar att han eller hon ter sig olämplig för att få tillstånd att bedriva viss verksamhet och uppgifterna därför behöver tillhandahållas för att användas vid prövningen av tillståndsärendet (se prop. 2017/18:232 s. 452).

Om behandlingen anses vara nödvändig och proportionerlig ska den fortsatta prövningen av om personuppgifterna kan behandlas för det tänkta ändamålet ske enligt dataskyddsförordningen (prop. 2017/18:232 s. 451).

Dataskyddsförordningen utgår, på samma sätt som brottsdatalagen, från att varje behandling av personuppgifter måste vila på en rättslig grund. Personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning (se 2 kap. 2 § dataskyddslagen). Eftersom länsstyrelsens prövning av godkännande av personal i bevakningsföretag är att betrakta som myndighetsutövning finns det enligt utredningens mening rättslig grund att behandla personuppgifter i dessa ärenden (jfr prop. 2017/18:105 s. 62). I likhet med brottsdatalagen kräver dataskyddsförordningen att det ska finnas ett berättigat ändamål för att få behandla personuppgifter. Utredningens slutsats är att det nya ändamålet är berättigat med hänsyn till det intresse som finns av att motverka att personer med koppling till kriminella organisationer anställs vid bevakningsföretag. Ett utlämnande är alltså förenligt de nyss nämnda kraven som ställs upp i dataskyddsförordningen.

Sekretessbestämmelser vid behandling av personuppgifter

Av 18 kap. 1 § OSL följer att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Av 18 kap. 2 § första stycket OSL följer även att sekretess gäller för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål och till polisens verksamhet att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Bestämmelserna innebär att det finns en presumtion för att sådana uppgifter omfattas av sekretess (s.k. omvänt skaderekvisit). Av 18 kap. 1–2 §§ OSL följer alltså att det råder sekretess för personuppgifter som behandlas inom brottsdatalagens område.

Av 35 kap. 1 § första stycket p 5 OSL framgår att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i register som förs av Polismyndigheten enligt 5 kap. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller som annars behandlas med stöd av de bestämmelserna, eller uppgifter som behandlas av Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten med stöd av lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

Som huvudregel gäller sekretess mellan myndigheter (se 8 kap. 1 och 2 §§ OSL). För att en sekretessbelagd uppgift ska lämnas ut krävs i sådana fall att det föreligger en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse. Med begreppet sekretessbrytande bestämmelse avses en bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar (se 3 kap. 1 § OSL).

Om en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig på en uppgift innebär detta att en myndighet är skyldig att lämna uppgiften till en myndighet som begär det. Den sekretessbrytande bestämmelsen innebär således att uppgiften i just den situationen inte är sekretessbelagd. En sekretessbrytande bestämmelse som torde kunna användas i det nu aktuella fallet är den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 §.

Enligt generalklausulen får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet (eller verksamhetsgren) om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

I kommentaren till offentlighet- och sekretesslagen anges det att om det i en lag eller förordning har föreskrivits att uppgifter ”bör” eller ”får” lämnas från en myndighet (verksamhetsgren) till en annan, finns det särskild anledning att anse att generalklausulen är tillämplig. Detta eftersom riksdagens eller regeringens föreskrifter torde vara grundade på en bedömning att intresset av att uppgifter lämnas mellan myndigheterna har företräde framför sekretessintresset. Enligt utredningens mening finns det goda skäl att anta att länsstyrelsen skulle ha nytta av tillgång till fler uppgifter rörande sökanden än vad som framgår av misstanke- och belastningsregistren. Mot bakgrund av att uppgifterna i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet i många fall kan vara mycket känsliga, handla om pågående förundersökningar eller i många fall behandla fler personer än sökanden framstår det inte som lämpligt att dessa uppgifter hanteras direkt av länsstyrelsen. Länsstyrelsen bör i stället ges möjlighet att hos Polismyndigheten begära ett yttrande över en sökandes lämplighet vid godkännandeprovningen av personal i bevakningsföretag. Vid framtagandet av ett sådant yttrande har Polismyndigheten enligt utredningens mening laglig rätt att behandla relevanta personuppgifter som behandlas med stöd av brottsdatalagen hos Polismyndigheten.

För att göra det möjligt för Polismyndigheten att avge ett yttrande till länsstyrelsen rörande sökandens lämplighet för anställning i bevakningsföretag bör det emellertid införas en sekretessbrytande bestämmelse i förordningen om bevakningsföretag. Det blir då tydligt att lagstiftaren avsett att någon sekretess mellan de nu aktuella myndigheterna inte ska gälla för dessa uppgifter när de används i nu aktuellt hänseende.

Enligt utredningens mening bör länsstyrelsen regelmässigt använda sig av denna möjlighet vid godkännandeprovningen. Med hjälp av ett större underlag av personuppgifter kan länsstyrelsen på ett bättre sätt säkerställa att endast sådana personer som är lämpliga godkänns.

Utredningen föreslår således att det införs en bestämmelse i förordningen som anger att länsstyrelsen vid godkännandeprovningen får inhämta ett yttrande från Polismyndigheten rörande sökandens

lämplighet. Vidare ska bestämmelsen ange att Polismyndigheten vid utformningen av detta yttrande i sin tur får hämta uppgifter som behandlas med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

Enligt utredningens mening bör denna inhämtning av uppgifter endast få göras om den som prövningen gäller har lämnat sitt samtycke. Samtycket ska anses gälla också kontroller och utredningar under den tid som personen är godkänd för anställning i bevakningsföretag. Samtycket bör lämnas skriftligt i samband med godkännandeprovningen. En bestämmelse som anger att registerkontroll endast får göras om den som prövningen gäller har lämnat sitt samtycke bör således införas i förordningen om bevakningsföretag.

Partsinsyn

Vid länsstyrelsens handläggning av godkännande av personal vid bevakningsföretag gäller förvaltningslagen (2017:900), i tillämpliga delar. Av 10 § förvaltningslagen följer att en sökande, klagande eller annan part som huvudregel har rätt att ta del av det beslutsunderlag som har tillförts dennes ärende. Rätten till s.k. partsinsyn kan dock begränsas om det är av synnerlig vikt av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse att sekretessen inte röjs (se 10 kap. 3 § OSL).

I förevarande fall torde det vara så att många av de uppgifter som finns i polisens brottsbekämpande verksamhet antingen är hänförliga till pågående förundersökningar eller att de rör fler personer än den sökande. Under dessa förutsättningar bör rätten till partsinsyn i vissa fall få stå tillbaka för sekretesskyddet. Det avser främst situationer när ett utlämnande skulle avslöja polisiära arbetsmetoder eller pågående spaningsarbete eller annat utredningsarbete. Sådana avslöjanden skulle kunna medföra skada för den polisiära verksamheten. Det innebär att länsstyrelsen i vissa fall skulle kunna få uppgifter från Polismyndigheten som ligger till grund för beslut utan att sökanden har rätt att få del av uppgifterna.

Om sökanden inte får del av handlingarna ska myndigheten på annat sätt lämna denne upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

Enligt utredningens mening ska inte den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen i förordningen om bevakningsföretag innebära att Polismyndigheten alltid har skyldighet att lämna ut uppgifter till länsstyrelsen. Den enhet inom Polismyndigheten som samlar in och behandlar uppgifterna måste först göra en bedömning av om uppgifterna kan lämnas ut, utan att det är till skada för annan verksamhet inom myndigheten. Enheten måste också bedöma om uppgifterna är så konkreta att de kan läggas till grund för en prövning. Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda kan några uppgifter inte lämnas ut.

10.15.5 Fristen för länsstyrelsens godkännandeprövning

Förslag: Tidsfristen för godkännandeprövningen i förordningen om bevakningsföretag ska tas bort och ersättas med ett krav på att prövningen ska göras skyndsamt.

Länsstyrelsens godkännandeprövning ska, enligt förordningen om bevakningsföretag slutföras inom två veckor, om inte särskilda skäl föranleder annat. Tidsfristen blir styrande för Säkerhetspolisens prioriteringar när det gäller genomförande av registerkontroller och säkerhetsprövningar. Det leder till en risk för att ärenden, som av sakliga skäl borde prioriteras, får stå tillbaka och att andra brådskande ärenden alltså kan komma att drabbas av tidsutdräkt för att de i lagen angivna tidsfristerna ska kunna hållas.

Tidsfristen är inte heller anpassad till de bestämmelser om prövning i Registerkontrolldelegationen som finns i säkerhetsskyddslagen. Det är i vissa fall närmast omöjligt att leva upp till tidsfristen i de fall det finns uppgifter som behandlas med stöd av lagen om Polismyndighetens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område eller lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

Om de nuvarande reglerna om registerkontroll vid godkännandeprövningen behålls är det inte rimligt att behålla den nu gällande tvåveckorsfristen eftersom det i vissa fall inte är möjligt att leva upp till ett sådant krav.

De nu föreslagna ändringarna innebär emellertid att Säkerhetspolisen inte kommer att vara inblandad i godkännandeprövningen på

samma sätt som tidigare. Det blir i stället Polismyndigheten som ska inkomma med information gällande de sökande till länsstyrelsen. I de fall det saknas relevant information i Polismyndighetens uppgiftssamlingar torde det i många fall vara möjligt att genomföra prövningen inom två veckor.

Trots detta anser utredningen att det saknas skäl att föreskriva en absolut tidsgräns inom vilken prövningen ska ske. Bestämmelsen bör i stället ändras på så sätt att det anges att prövningen ska göras skyndsamt.

Utredningen föreslår därför att tidsfristen för godkännandeprovningen i förordningen om bevakningsföretag bort tas bort och ersätts med ett krav på att prövningen ska göras skyndsamt.

10.15.6 Möjlighet att anställa personer i avvaktan på länsstyrelsens beslut om godkännande

Förslag: Auktoriserade bevakningsföretag ska inte ges möjlighet att anställa personer i avvaktan på länsstyrelsens beslut om godkännande.

Enligt utredningens direktiv ska vi ta ställning om auktoriserade bevakningsföretag bör ges möjlighet att anställa personer i avvaktan på länsstyrelsens beslut om godkännande.

Före år 2006 fanns en bestämmelse i lagen om bevakningsföretag som gav bevakningsföretagen en möjlighet att i avvaktan på länsstyrelsens beslut anlita en viss person efter det att denne gjort en ansökan om godkännande. Detta gällde emellertid endast om inte länsstyrelsen bestämde annat. En sådan person fick inte heller anlitas för bevakning av en enskild person för dennes skydd eller för verksamhet där han eller hon fick befattning med något förhållande som hade betydelse för rikets säkerhet. Regleringen hade införts på grund av att handläggningen av ansökningar om godkännande kunde ta så lång tid att det inte var rimligt att företagen inte hade möjlighet att anlita personen i fråga.

Regleringen upphävdes 2006 (se prop. 2005/06:136 s. 17 f.) Som skäl för förändringen anfördes bl.a. att rutinerna för godkännandeprovningen hade förändrats och att prövningen vid den tiden gick snabbare. Vidare uttalades att det är en rimlig utgångspunkt att en-

dast den som har varit föremål för kontroll och godkännande ska få anlitas för verksamhet i företaget.

De argument som då framfördes kan alltjämt göras gällande vid bedömningen av om icke godkända personer ska få anlitas i bevakningsföretag i avvaktan på att en ansökan prövas. Kraven på kontroll av den som ska anställas i ett bevakningsföretag är stränga.

Det är, som det uttalades i 2006 års lagstiftningsärende, en rimlig utgångspunkt att endast den som redan har varit föremål för kontroll och godkännande ska ha möjlighet att anlitas för verksamhet i ett bevakningsföretag. Med de nu föreslagna ändringarna torde handläggningen av en ansökan att ske skyndsamt. Det finns därför inte skäl att införa en möjlighet att anställa en person innan godkännandeprovningen slutförts.

10.15.7 Tillsyn och kontroll av anställda vid auktoriserade bevakningsföretag

Förslag: Länsstyrelserna ska ges ett tydligare ansvar för tillsyn och kontroll av anställda vid auktoriserade bevakningsföretag.

Bevakningsföretagen ska ha ett ansvar för att säkerställa personalens lämplighet utöver de kontroller som länsstyrelsen genomför.

Länsstyrelsernas tillsyn över godkänd personal

I den nuvarande lagen om bevakningsföretag anges att länsstyrelsen utövar tillsyn över auktoriserade bevakningsföretag. Det finns dock inte någon uttrycklig bestämmelse om att länsstyrelsen har ett löpande ansvar för kontroll av de anställdas laglydnad och lämplighet. I förordningarna om belastnings- respektive misstankeregister finns det dock bestämmelser som anger att en länsstyrelse har direktåtkomst i ärenden om tillsyn av personal i bevakningsföretag, vilket ger ett tydligt uttryck för ett tillsynsansvar. Det framgår också av Polismyndighetens föreskrifter om bevakningsföretag att länsstyrelserna har ett sådant ansvar. Genom dagens reglering torde länsstyrelserna dock normalt agera och initiera en prövning om återkallelse av godkännande när någon särskild omständighet ger anledning till det, till

exempel att det kommer fram uppgifter genom den spontanuppföljning som sker enligt säkerhetsskyddslagen.

Det finns skäl att i bestämmelserna om bevakningsföretag tydliggöra länsstyrelsernas tillsynsansvar för de anställda i bevakningsföretag. Vidare bör länsstyrelsernas befogenheter och bevakningsföretagens skyldigheter inom ramen för tillsynen av anställda komma till uttryck i författning.

Länsstyrelsens kontroll samt uppgifter från Polismyndigheten

Säkerhetsskyddslagens registerkontroll innebär att uppgifter löpande hämtas in under den tid anställningen i bevakningsföretaget består, s.k. spontanutfall.

Genom utredningens förslag försvinner denna kontinuerliga bevakning av uppgifter som tillförs de register som är aktuella vid registerkontroll. I stället tillkommer en möjlighet att begära yttrande från Polismyndigheten som innebär att polisen genomför en sökning bland sina uppgifter gällande den aktuella personen.

Det finns enligt utredningens uppfattning goda skäl att kontinuerligt pröva såväl laglydnad som lämplighet hos de anställda. Förhållandena kan förändras i många olika avseenden efter det att en person har godkänts och fått anställning i ett bevakningsföretag.

Det saknas möjlighet att ha en kontinuerlig bevakning hos Polismyndigheten utifrån det tillkommer uppgifter om en person som behandlas med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Polismyndigheten bör dock kunna meddela föreskrifter om en skyldighet för Polismyndigheten att underrätta länsstyrelserna om omständigheter som kan ha betydelse för bedömningen av en persons laglydnad och lämplighet i övrigt om Polismyndigheten har skäl att anta att personen är godkänd för anställning hos auktoriserat bevakningsföretag.

För att upprätthålla en hög kontrollnivå bör länsstyrelserna genom kontroll av belastnings- och misstankeregistren löpande kontrollera om en anställd har någon uppgift i registren. Länsstyrelserna har direktåtkomst till belastnings- och misstankeregistren och bör därför utnyttja direktåtkomsten för löpande kontroller inom ramen för sin tillsyn av bevakningsföretagen och dess anställda. Detta torde inte kräva några förändringar av relevanta förordningar.

Att ge länsstyrelserna i uppdrag att genomföra löpande kontroller kommer att resultera i ökade kostnader för länsstyrelserna. Enligt utredningens mening finns det stora fördelar med att länsstyrelserna kan använda sig av automatiserad bevakning som, i likhet med Polismyndighetens vapenägarregister, kan ge en signal om när en anställd i bevakningsföretag förekommer i misstanke- och belastningsregistren. Ett sådant system skulle kunna bli ganska kostsamt att utveckla och införa men det skulle troligen vara ändamålsenligt för att minska de kostnader som utredningens förslag innebär för länsstyrelserna.

Det finns inget som talar för att en utvidgning av den kontroll som länsstyrelserna gör i belastnings- och misstankeregistren inte är förenlig med de krav som ställs upp till skydd för enskildas personliga integritet. I sammanhanget kan dessutom dataskyddsförordningens krav på att personuppgiftsbehandlingen ska vara nödvändig nämnas (se artikel 6.1.c, e och f, men också artikel 6.3 andra stycket). Kravet på nödvändighet gäller såväl för myndigheter som för enskilda. Kravet svarar väl mot 7 § lagen om belastningsregister och 6 § lagen om misstankeregister, som anger att en myndighet i varje särskilt fall noga måste pröva behovet av uppgifter ur belastningsregistret.

För länsstyrelsen, som utför en rättslig förpliktelse, ligger det i sakens natur att behandlingen av registeruppgifterna är nödvändig för att utföra förpliktelsen. När behandling av sådana uppgifter äger rum på grund av allmänt intresse får behandlingen anses nödvändig för verksamhetens förvaltning och funktion (jfr prop. 2017/18:105 s. 60 f.).

En utvidgad kontroll i registren kräver ändringar i förordningen om bevakningsföretag.

Bevakningsföretagens ansvar för sökandens lämplighet

De registeruppgifter som tas in i samband med godkännandeprövningen ger ett underlag för länsstyrelsens bedömning av sökandens laglydnad och lämplighet. Underlaget är ofullständig på så sätt att det endast ger information om sådant som kommit till vissa myndigheters kännedom. Det finns många faktorer som inte kommer fram vid en registerkontroll och som kan vara av betydelse för bedömningen av en persons lämplighet för en viss uppgift.

Omständigheter som enligt gällande föreskrifter kan påverka lämpligheten är om personen visat på beteenden som visserligen inte har föranlett några ingripanden, men som ändå tyder på att personen är olämplig för arbetsuppgiften. Exempel på annan omständighet som kan innebära att sökanden bedöms som olämplig är om personen lider av en psykisk störning, missbrukar narkotika eller andra droger. Omständigheter av det slag som nu nämnts kommer normalt inte fram vid en registerkontroll. Det är fråga om faktorer som kan framträda vid till exempel ett samtal med personen i fråga.

Den som söker anställning i ett bevakningsföretag sammanträffar normalt med arbetsgivaren i någon form av anställningsintervju. Arbetsgivaren torde vid rekrytering ha ett intresse av att få en så välgrundad bild av den som söker anställning som möjligt, inte bara för att personen ska godkännas som anställd i företaget utan också för att personen ska fungera som arbetstagare i företaget. Arbetsgivare torde ha bättre förutsättningar att få kunskap om förhållanden av betydelse för lämplighetsprövningen som inte framkommer vid en registerkontroll, både vid rekryteringstillfället och under pågående anställning.

Enligt 3 § lag om bevakningsföretag får auktorisation beviljas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt och i övrigt i överensstämmelse med god sed inom branschen, inte kommer att få en från allmän synpunkt olämplig inriktning och kommer att uppfylla de krav som ställs på verksamhet av det slag som företaget ska bedriva. Vid prövningen av sakkunnigheten, omdömesgillheten samt överensstämmelsen med god sed ska särskilt beaktas om företaget har en lämplig organisation och planläggning för sin tillsyn. Utredningen anser att åtgärder för att säkerställa att personalen är lämplig är en del av kravet på en lämplig organisation.

Polismyndigheten bör kunna meddela närmare föreskrifter om hur företagen ska uppfylla kravet på lämplig organisation utifrån behovet av kontroller av personalens lämplighet samt en skyldighet att underrätta länsstyrelsen om omständigheter som kan vara av betydelse för bedömningen av personalens lämplighet både vid ansökan om godkännande och under pågående anställning.

11 Konsekvensanalys

11.1 Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav

I utredningens uppdrag ingår att analysera konsekvenserna av lämnade förslag i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Detta innebär att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa också redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering (14 §). Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 §). Slutligen ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.

Eftersom utredningen lämnar författningsförslag ska konsekvensanalysen också göras i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a § kommittéförordningen). En konsekvensanalys ska bl.a. innehålla en beskrivning av identifierade problem och vad som ska uppnås med en viss regeländring, vilka alternativa lösningar som finns för att uppnå det önskade resultatet samt vilka som berörs av regleringen (6 § 1–3 förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning).

I betänkandets överväganden och förslag har utredningen förlöpande beskrivit identifierade problem inom de områden utredningen haft att kartlägga. Vidare har utredningen lämnat förslag på åtgärder och presenterat alternativa lösningar i varje avsnitt. Vad förslagen syftar till redovisas också i dessa delar av betänkandet. Det som sagts där upprepas inte i detta kapitel. Övriga krav enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen och 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning behandlas i det följande.

Utöver ovanstående författningskrav följer det av utredningens direktiv att utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för staten, kommuner, (regioner) och företag (eller andra enskilda). Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också ange om förslagen får några konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv samt för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska också de särskilda övervägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

11.2 Beskrivning av uppdraget

Enligt utredningsdirektiven ska en särskild utredare göra en översyn av regelverket för ordningsvakter. Syftet är att modernisera och effektivisera regelverket och anpassa det till dagens förhållanden. Utredaren ska också se över vissa frågor kring lämplighetsprövningen av personal hos auktoriserade bevakningsföretag.

Utredaren ska bl.a.

- analysera för vilka ändamål och vid vilka platser ordningshållning bör kunna utföras av ordningsvakter,
- analysera på vilket sätt Polismyndigheten ska utöva kontroll och ledning över ordningsvakternas verksamhet,
- undersöka om det finns ytterligare uppgifter i ordningshållningen som en ordningsvakt bör kunna utföra,
- analysera hur reglerna för ordningsvakternas utbildning, när det gäller såväl omfattning som övergripande innehåll, bör utformas,

- analysera vilka krav som ska ställas för att godkännas för anställning i auktoriserade bevakningsföretag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

11.3 Övergripande analys av betänkandets konsekvenser

I detta avsnitt presenteras de aktörer som berörs av utredningens förslag och hur de berörs av dem. Denna redogörelse är grunden för utredningens bedömningar av förslagets ekonomiska konsekvenser som presenteras i avsnitt 11.4. För en närmare redogörelse av respektive förslag hänvisas till kapitel 4–10.

Utredningens förslag berör, förutom ordningsvakterna själva, samtliga aktörer som anlitar ordningsvakter, dvs. olika privata verksamheter men också kommuner och myndigheter. Många ordningsvakter är anställda i bevakningsföretag vilket innebär att förslagen berör bevakningsbranschen. Förslagen berör även Polismyndigheten och domstolarna.

Utredningens förslag i den del som handlar om godkännande av personal i bevakningsföretag berör främst bevakningsföretagen, Säkerhetspolisen, länsstyrelserna och Polismyndigheten.

11.3.1 Ordningsvakterna

I april 2021 fanns det cirka 7 830 förordnade ordningsvakter. Vid utgången av 2019 var 88 procent av ordningsvakterna män och 12 procent kvinnor.

Av de ordningsvakter som finns i Sverige är drygt hälften, cirka 4 100, anställda av auktoriserade bevakningsföretag.

Ordningsvakter som är anställda i bevakningsföretag är sällan knutna enbart till en plats utan arbetar i nuläget vanligtvis hos flera kunder och inom olika förordnandeområden. Bevakningsbranschen uppskattar att de auktoriserade bevakningsföretagen tillhandahåller bevakning med ordningsvakter på cirka 525 platser vilka har beslutats av Polismyndigheten enligt nuvarande 3 § LOV.¹

¹ Uppgift från Säkerhetsföretagen i mars 2021.

Ordningsvakter utgör en viktig resurs för att bidra till att skapa ordning och främja trygghet i samhället. Enligt utredningens förslag ska ordningsvakternas uppgift alltjämt vara att biträda polisen och medverka till att allmän ordning upprätthålls. Ordningsvakter ska användas som ett komplement till och aldrig som en ersättning för polisen. Det är en given utgångspunkt för utredningens förslag att ordningsvakter inte ska tilldelas uppgifter som kräver polisiär kompetens och polisens organisation. Polismyndigheten ska leda och kontrollera den ordningshållning som utförs av ordningsvakter. Förslagen syftar till att skapa goda förutsättningar för ett fungerande samarbete mellan Polismyndigheten, de poliser som tjänstgör i ett visst område och den eller de ordningsvakter som verkar där. Även de som anlitar ordningsvakter måste ta ansvar för att skapa en fungerande ordning. Utredningens förslag har utformats för att kunna möta de förändringar som skett i samhället de senaste åren och för att skapa förutsättningar för att ordningsvakter på ett professionellt sätt ska kunna möta de uppgifter som anförtros dem.

11.3.2 Bevakningsföretagen

Som anges ovan är drygt hälften av ordningsvakterna anställda i bevakningsföretag. Det finns 288 auktoriserade bevaknings- eller utbildningsföretag i Sverige. I branschorganisationen Säkerhetsföretagen finns cirka 150 medlemsföretag och cirka 18 000 anställda. Två av dessa bevakningsföretag har tillsammans cirka 85 procent av de anställda inom bevakning. Knappt tio företag har mellan 200 och 1 000 anställda i respektive företag. Övriga medlemsföretag är av mindre karaktär. Mellan åren 2015 och 2018 har antalet anställda inom bevakning i Säkerhetsföretagen ökat med 10 procent från ungefär 15 000 till 16 500 anställda. Av de anställda är cirka 10 000 väktare och 4 100 ordningsvakter.²

Auktoriserade bevakningsföretag är verksamma inom bl.a. bevakning med väktare, ordningsvakter, skyddsvakter, hamn- och sjöfartskontrollanter, butikskontroller, värdetransporter, och personskydd.

På sikt kommer användningen av ordningsvakter sannolikt att öka med anledning av förslagen, vilket torde gynna bevakningsbranschen ekonomiskt. För bevakningsföretagens kunder torde utredningens

² Siffror från Säkerhetsföretagen 2021.

förslag i vissa avseenden innebära minskade administrativa kostnader eftersom administrationen kring hanteringen av dagens paragraf 3-områden förväntas minska. Införandet av tillståndshanteringen för användandet av ordningsvakter torde dock samtidigt till viss del öka kostnaderna för kunderna då de platser som automatiskt får tillstånd enligt dagens 2 § LOV försvinner (se avsnitt 11.4.1 nedan).

11.3.3 Kommuner och regioner

Det finns ett stort och ökande intresse av att kunna använda sig av ordningsvakter för brottsförebyggande och trygghetsfrämjande insatser hos Sveriges kommuner och regioner. På fråga från utredningen har medlems- och arbetsgivarorganisationen Sveriges kommuner och regioner (SKR) angett att de bedömer att utredningens förslag kommer att påverka ungefär ett 50-tal kommuner som använder sig av ordningsvakter

Den kostnad kommuner och regioner har för att använda ordningsvakter skiljer sig stort. Exempelvis kan nämnas att Stockholm (2 383 269 invånare) lägger ner omkring 90 miljoner kronor per år, Sundsvall (99 448 invånare) 1,7 miljoner kronor per år, Landskrona (46 146 invånare) 1,4 miljoner kronor per år och Boden (28 021 invånare) 320 000 kronor per år. Örebro kommun har angett att kommunens kostnader för ordningsvakter 2020 blev närmare 2,8 miljoner. Kommunen har angett att i stort sett hela denna summa utgörs av ersättning för arbetstid för ordningsvakterna. Kommunen räknar med en timkostnad på 360 kronor vilket innebär att man använde sig av ordningsvakter totalt nästan 7 800 timmar under 2020.

Enligt SKR finns en politisk vilja att värna medborgarnas trygghet genom att använda ordningsvakter i många kommuner. Många kommuner och regioner anser dock att processen för att få använda ordningsvakter är krånglig och att den skiljer sig åt i olika delar av landet.

Om utredningens förslag om användning av ordningsvakter genomförs torde fler kommuner välja att använda ordningsvakter i sitt brottsförebyggande och trygghetsfrämjande arbete.

Enligt SKR:s bedömning kommer utredningens förslag inte att ha någon märkbar inverkan på det kommunala självstyret. Utredningen delar den bedömningen. Utredningens förslag innebär inte

att några krav riktas mot kommunerna eller att deras självbestämmande på annat sätt inskränks. Genom förslagen skapas i stället en möjlighet för kommuner och regioner att använda ordningsvakter för att främja trygghet och förebygga brott. Kommunerna och regionerna kan självständigt bedöma om de vill utnyttja den möjligheten.

11.3.4 Polismyndigheten

Ett av huvudsyftena med utredningens förslag är att effektivisera ordningsvaktssystemet på så sätt att ordningsvakterna kan bistå Polismyndigheten på ett så bra sätt som möjligt. Förslagen syftar vidare till att förenkla regelsystemet, förbättra kontakten mellan Polismyndigheten och ordningsvakterna och att tillföra ordningsvakterna några nya uppgifter för att på så sätt avlasta Polismyndigheten från enklare ordningshållningsuppgifter. Enligt utredningens bedömning bör ordningsvakter i vissa fall få använda Polismyndighetens kommunikationssystem

Vid verksamhetsanalys av sin kärnverksamhet har Polismyndigheten kommit fram till att polismän som kan tjänstgöra i yttre tjänst kommer att vara den mest knappa resursen under de kommande åren. För att motverka detta anges att Polismyndigheten behöver identifiera aktiviteter som främjar frigörande av polisiär kompetens och resurs och kraftsamla för ett genomförande av dessa. En av de åtgärder som anges som exempel är att hushålla med polismän för de tjänster där polisiär kompetens är oundgänglig. Polismyndigheten har i sitt arbete att analysera sin verksamhet pekat ut ordningsvakter som en viktig resurs för att komplettera och avlasta Polismyndigheten i polisens ordningsupprätthållande och trygghetsskapande arbete. Polismyndigheten anger att det växande antalet ordningsvakter i samhället är ett faktum som myndigheten har att förhålla sig till. Ordningsvakterna antas möta en efterfrågan på en högre lokal fysisk ordningsupprätthållande närvaro som Polismyndigheten kommer att ha svårt att ensamt möta.

Polismyndigheten har på fråga från utredningen angett att förslagen kan innebära effektivitetsvinster för Polismyndigheten genom att ordningsvakter kan komma att tjänstgöra på fler platser vilket innebär att Polismyndighetens egna resurser (polispersonal) kan avlastas och användas till mer prioriterade uppgifter.

Några av utredningens förslag kommer även att medföra ökade kostnader för Polismyndigheten, dessa redovisas särskilt nedan.

11.3.5 Säkerhetspolisen

Utredningens förslag kommer att leda till positiva konsekvenser för Säkerhetspolisen och för verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Detta eftersom Säkerhetspolisen inte längre behöver prioritera registerkontroller för länsstyrelsens prövning före registerkontroller som sker för att skydda Sveriges säkerhet om utredningens förslag införs. Enligt Säkerhetspolisen är det positivt att t.ex. en registerkontroll rörande en säkerhetsklassad tjänst inom Försvarmakten som rör den nationella försvarsförmågan får gå före registerkontroll för en tjänst som inte kommer i kontakt med t.ex. den nationella försvarsförmågan vid Försvarmakten, centrala statsledningen eller annan säkerhetskänslig verksamhet. Det innebär att Säkerhetspolisen kan utföra och prioritera sådana registerkontroller som är viktigast att utföra, vilket får en positiv effekt för de verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Därtill blir Säkerhetspolisens hantering av registerkontroller enklare, eftersom förslaget innebär att Säkerhetspolisen inte behöver ha särskilda lösningar för registerkontroller som sker på begäran av länsstyrelsen inför godkännande av anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag.

11.3.6 Länsstyrelserna

Frågan om auktorisation av bevakningsföretag och återkallelse av auktorisation prövas av sju särskilt utpekade länsstyrelser som också har ansvar för tillsynen över företagen.

Bevakningsföretag är företag som yrkesmässigt åtar sig att bedriva bevakning för annans räkning. För att få utföra sådan verksamhet krävs att företaget är auktoriserat av länsstyrelsen. Det finns cirka 288 auktoriserade bevaknings- eller utbildningsföretag i Sverige.

Utredningens förslag påverkar länsstyrelsens arbete med både godkännandeprövning och till viss del tillsyn av bevakningsföretagen och deras anställda. Närmare beskrivning av de ekonomiska konsekvenser utredningens förslag förväntas ha framgår i avsnitt 11.4.6 nedan.

11.3.7 Domstolarna

Polismyndigheten gör bedömningen att antalet överklaganden hänförliga till den nya ordningsvaktslagen kommer att vara ganska få (uppskattningsvis 10–15 ärenden om året). Med hänsyn till detta bedömer vi att utredningens förslag kommer att medföra en mycket begränsad kostnadsökning för berörda domstolar som kan hanteras inom ramen för tillgängliga medel.

11.4 Särskilt om förslagets ekonomiska konsekvenser

Många av de förslag som utredningen lämnar saknar direkta ekonomiska konsekvenser för berörda aktörer. Detta eftersom de i många fall handlar om att modernisera och effektivisera det sätt på vilket ordningsvakter används. De delar av betänkandet som innehåller förslag som innebär ekonomiska konsekvenser för berörda aktörer redovisas särskilt nedan.

11.4.1 Tillstånd att använda ordningsvakt

Förslag

Enligt utredningens förslag ska ordningsvakter endast få användas om det finns ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter eller om det följer av lag eller annan författning. Utredningens förslag innebär att tillstånd att använda ordningsvakter får meddelas om det finns ett behov av sådan användning och det är ändamålsenligt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser.

Tillstånd ska inte krävas för användning av ordningsvakter vid allmänna sammankomster som avses i 2 kap. 1 § OL, offentliga tillställningar som avses i 2 kap. 3 § OL, eller lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. 2 § alkohollagen om villkor om sådan användning redan följer av ett beslut som har meddelats enligt angivna lagar. Tillstånd krävs inte heller för Polismyndighetens användning av ordningsvakter i myndighetens egen verksamhet.

Ett beslut om tillstånd ska avse en viss plats, ett visst område eller en viss verksamhet.

Utredningen föreslår vidare att ett beslut om tillstånd kan förenas med villkor. Ett beslut om tillstånd ska meddelas för viss tid.

Ett beslut om tillstånd ska få återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda, eller det annars finns särskilda skäl för återkallelse.

En närmare redogörelse för förslagen samt för alternativa lösningar finns i kapitel 4.

Förslagets konsekvenser för Polismyndigheten

Utredningens förslag får stor betydelse för Polismyndigheten som får en annan typ av handläggning med den nya ordningsvaktslagen. Det är mycket svårt att uppskatta hur många aktörer som kommer att ansöka om tillstånd att använda ordningsvakter. På fråga från utredningen har Polismyndigheten uppskattat att det kan komma att bli fråga om cirka 4 750 tillstånd inräknat tillstånd enligt nuvarande 3 § LOV samt de platser där ordningsvakter används utan att det är villkorat enligt ordningslagen. Detta innebär en ökning från dagens cirka 565 tillstånd.

Enligt uppgift från Polismyndigheten uppskattas tidsåtgången för att handlägga ett förordnande enligt nuvarande 3 § LOV till mellan tre och fem arbetsdagar (effektiv tid), dvs. 24–40 timmar. Detta då de underlag som inkommer dels ofta behöver kompletteras, dels då varje ärende skickas på intern remiss till berört lokalpolisområde för yttrande. Det förekommer även att handläggare besöker aktuell plats för bedömning. Den faktiska kostnaden för Polismyndigheten blir då mellan 16 800–28 000 kronor per tillstånd om man räknar in overheadkostnader, sociala avgifter m.m. för angiven tidsåtgång.

Polismyndigheten uppskattar vidare att myndigheten kommer hantera 10–15 överklaganden per år, vilket är något färre än i dag. Polismyndigheten uppskattar att tidsåtgången för överklagandena kan komma att uppgå till cirka 3 arbetsdagar, dvs. 24 arbetstimmar. Varje arbetstimme kostar cirka 920 kronor.

Utredningens förslag torde innebära effektivitetsvinster för Polismyndigheten genom att ordningsvakter kan komma att tjänstgöra på fler platser vilket i sin tur innebär att Polismyndighetens egna resurser (polispersonal) kan avlastas och användas till mer prioriterade uppgifter.

Polismyndighetens tillsyn av de som använder ordningsvakter förväntas främst ske administrativt av de regionala rättsenheterna samt av kontaktpoliser i respektive lokalpolisområden. Detta sker i viss mån redan, men det kan komma att krävas en särskild tjänst för tillsyn vid varje regional rättsenhet, dvs. sju tjänster, möjligen på deltid. Förslaget skulle i så fall innebära en kostnadsökning för Polismyndigheten på mellan sex och tolv miljoner kronor årligen för sju tjänster.

Förslagets konsekvenser för den som ansöker om tillstånd

På fråga från utredningen har bevakningsbranschen angett att det uppskattningsvis finns cirka 4 000 aktörer som anlitar ordningsvakter på platser där det inom ramen för nu gällande lagstiftning saknas krav på tillstånd att använda ordningsvakter och att det finns cirka 4 400 geografiska platser där ordningsvakter utför uppdrag på sådana platser. Sammantaget beräknar bevakningsbranschen att det totalt finns cirka 4 750 platser i Sverige som enligt utredningens förslag kommer att behöva ansöka om tillstånd att använda ordningsvakter. Beräkningen tar hänsyn till att det finns cirka 175 platser i landet som kommer bevakas med ordningsvakter som inte omfattas av föreslagen tillståndsplikt.

Bevakningsbranschen uppskattar att tidsåtgången för att administrera en ansökan om tillstånd att använda ordningsvakter i bevakningsföretagen i genomsnitt uppgår till 2,5 timmar. Baserat på de platser där bevakningsföretagen utför bevakning med ordningsvakter beräknas den administrativa tiden hos företagen vid implementering av en ny lag om ordningsvakter att uppgå till 1 312 timmar vilket motsvarar en kostnad på 700 000 kronor. Denna kostnad uppstår vid övergången till ny lagstiftning samt vart tredje år.

Bevakningsbranschen beräknar att tidsåtgången i genomsnitt för att administrera en ansökan om tillstånd att använda ordningsvakter för en kund i ett bevakningsföretag i genomsnitt uppgår till tre timmar. För övriga aktörer som anlitar ordningsvakter bedöms administrativa tiden i genomsnitt att uppgå till åtta timmar per tillståndsansökan.

Den administrativa tiden för kunder eller de aktörer som anlitar ordningsvakter beräknas vid implementering av ny lag om ordnings-

vakter sammanlagt att uppgå till 28 000 timmar vilket motsvarar en kostnad på 14 miljoner kronor. Denna kostnad uppstår vid övergången till ny lagstiftning samt vart tredje år. Utöver detta får kunder en kostnad för avgifter för ansökan att använda ordningsvakter med 4,1 miljoner kronor vid övergången till ny lagstiftning samt vart tredje år.

Enligt uppgifter från Sveriges Kommuner och Regioner och Uppsala kommun tar det uppskattningsvis mellan 20–100 arbetstimmar att ansöka om ett tillstånd att använda ordningsvakt. Timkostnaden kan variera.

Ett nekat tillstånd genererar, förutom eventuell ansökningsavgift och nedlagd arbetstid, även kostnader för de ordningsstörningar som finns på platsen man ansökt tillstånd för.

11.4.2 Ett gemensamt kommunikationssystem

Bedömning

Utredningen har gjort bedömningen att det bör finnas möjligheter för ordningsvakter att ha tillgång till samma kommunikationssystem som Polismyndigheten. För närvarande använder Polismyndigheten kommunikationssystemet Rakel. Utredningen föreslår att användningen bör begränsas till ordningsvakter som har särskilda behov av att kommunicera genom sambandssystem.

En närmare redogörelse för förslagen samt för alternativa lösningar redogörs i avsnitt 5.5.6.

Konsekvenser

Vid beräkningen av bedömningens konsekvenser har utredningen, för att skapa en avgränsning, utgått i frånantalet ordningsvakter med arbetsledande befattning. Polismyndigheten har angett att det är rimligt att anta att det alltid är en ordningsvakt i arbetsledande befattning i tjänst för varje område som avses i nuvarande 3 § LOV. Därutöver får det anses rimligt att anta att vissa av dessa områden, åtminstone periodvis, kan ha fler än en ordningsvakt i arbetsledande befattning. En grov uppskattning om att omkring knappt hälften av de områden som för närvarande är beviljade förordnande enligt

3 § LOV har två sådana befattningshavare i tjänst samtidigt bör åtminstone inte vara för lågt räknat. Det medför att det är fråga om omkring 750 Rakelterminaler som mest i dessa områden. Rimligtvis finns det även andra tjänstgöringsområden eller verksamheter där ordningsvakter skulle ha god nytta av att använda sig av Rakel. Sammantaget uppskattas det därför att det kan vara fråga om mellan 850 och 950 Rakelterminaler. I det följande beräknas kostnader hänförliga till själva terminalen utifrån att det är fråga om 900 terminaler.

Kostnaden för en Rakelterminal innefattar även kostnader för abonnemang och, för det fall terminalen hyrs av Polismyndigheten, en kostnad för polisens administration avseende uthyrningen. Kostnaden för Rakelterminalen är en engångskostnad och den har en beräknad livslängd på mellan 5 och 10 år, med en genomsnittlig livslängd på 7,1 år. Rakelterminaler som är äldre än 5 år repareras dock inte om den skulle gå sönder. Kostnaderna för abonnemang och uthyrning avser årligen återkommande kostnader. Total kostnad per år och terminal uppgår till närmare 16 280 kronor för år 1 och sedan 8 500 kronor årligen per terminal. För 900 terminaler blir då kostnaden 14 652 000 kronor för år 1 och sedan 7 650 000 kronor årligen. Om kostnaderna fördelas över hela perioden om sju år blir kostnaden per Rakelterminal och år således cirka 9 611 kronor ($16\,280 + 8\,500 \times 6$ fördelat på sju år).

11.4.3 Transport av personer som omhändertagits

Förslag

Utredningen föreslår att Polismyndigheten ska, om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, få överlämna till ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anvisar.

En närmare redogörelse för förslaget samt för alternativa lösningar redogörs i avsnitt 8.8.4 och 8.8.5.

Förslagets konsekvenser

Med nuvarande lagstiftning har ordningsvakter inte möjlighet att transportera omhändertagna personer utan får vänta med den omhändertagne på att en polisman kommer till platsen för att sedan transportera den omhändertagne personen till sjukvårdsinrättning eller arrest. Väntetiden kan ofta bli lång och innebär inte bara att den omhändertagne befinner sig i en utsatt situation under en längre tid utan medför också kostnader för både Polismyndigheten och den som anlitar ordningsvakter.

Det har inte varit möjligt att få fram hur stora kostnader som generellt är förknippade med denna väntetid men utredningen har fått del av ett exempel från Stockholms Stad som illustrerar konsekvenserna av den nuvarande lagstiftningen. Uppskattningsvis hanterades cirka 12 500–13 000 omhändertaganden enligt LOB inom polisregion Stockholm under 2018. Det krävs normalt två poliser för att hantera transporten av en omhändertagen person. Dessa uppskattas lägga minst en timmes arbetstid per ärende, troligtvis mer, då de ska åka till platsen, lösa av ordningsvakterna och sedan transportera till polisstationen eller sjukvårdsinrättning och där lämna av i tillnyktringscell eller till vårdpersonal. Sedan tillkommer avrapportering. Dessutom krävs två ordningsvakter som efter omhändertagandet ska invänta polis i uppskattningsvis en timme. Med dessa antaganden som bakgrund skulle utredningens förslag frigöra cirka 25 000 polistimmar bara i polisregion Stockholm. Varje polistimme uppges kosta 920 kronor vilket innebär en årlig potentiell kostnadsbesparing på 23 miljoner kronor.³ Samtidigt skulle ordningsvakternas tid frigöras då de kan släppa ärendet tidigare och återgå i tjänst till nytta för uppdragsgivaren. En försiktig bedömning talar för att en besparing till motsvarande belopp skulle kunna göras sammantaget i resten av landet. Det skulle leda till en total kostnadsbesparing på cirka 50 miljoner kronor.

³ Siffrorna kommer från Polismyndigheten och Säkerhetsföretagen 2021.

11.4.4 En stärkt ordningsvaktsutbildning

Förslag

Enligt utredningens förslag ska ordningsvaktsutbildningen förstärkas och tillföras vissa ytterligare moment. Därutöver föreslår vi att ordningsvakter få vissa ytterligare uppgifter (se kapitel 9). Detta förutsätter att ordningsvakten får utbildning när det gäller de nya uppgifterna. Utbildningen bör därutöver innehålla praktiska övningar. Förslaget innebär att ordningsvaktsutbildningen ska förstärkas på så sätt att en ordningsvakts grundutbildning ska uppgå till minst 160 timmars undervisning vilket är en fördubbling från dagens 80 timmar.

En närmare redogörelse för förslaget samt för alternativa lösningar redogörs i avsnitt 6.5.4 och 6.5.5.

Förslagets konsekvenser

En förlängd utbildning innebär att kostnaderna för utbildningen ökar. Utredningens målsättning har dock varit att kostnaderna för en förlängd utbildning inte ska drabba den som genomgår utbildningen. Enligt utredningens förslag ska ordningsvaktsutbildningen berättiga till studiestöd och därigenom ge den studerande möjlighet att ta merkostnadslån för studieavgifter. Därutöver föreslår utredningen att Polismyndigheten inte längre ska bestämma avgiften till en nivå som innebär att myndigheten får kostnadstäckning för de kostnader myndigheten har för att utbilda ordningsvakter. Utredningen föreslår i stället att viss del av utbildningskostnaden ska subventioneras av staten på så sätt att medel öronmärkta för ordningsvaktsutbildningen tillförs Polismyndighetens anslag.

I dag tas två avgifter ut av den som genomgår ordningsvaktsutbildning, en enligt avgiftsförordningen för ansökan om förordnande, och en annan för utbildningen (som ska ge Polismyndigheten full kostnadstäckning).

Ansökningsavgiften om 870 kronor per person⁴ täcker den inledande administrativa lämplighetsprövningen som sker genom registerkontroll. Polismyndigheten har inte givits möjlighet att ta ut någon avgift för den praktiska lämplighetsprövning som sker i nästa steg. Den prövningen är kostsam för myndigheten då den omfattar flera

⁴ Se 10 § avgiftsförordningen, avgiftsklass 2.

praktiska moment där sökanden måste vara fysiskt närvarande. Polismyndighetens kostnad för denna prövning uppges vara 3 300 kronor per person. Denna prövning är av stor betydelse för att säkerställa att endast de sökande som är mest lämpliga ges möjlighet att genomgå utbildningen.

Sedan 2015 har i genomsnitt cirka 30 procent av de ordningsvakter vars förordnande gått ut valt att inte förlänga sitt förordnande. Variationen har dock varit mycket stor och som mest varit 45 procent. Genomsnittssiffran ger en omsättningstakt på cirka 10 procent per år. I februari 2020 fanns det 7 830 förordnade ordningsvakter i Sverige. Om behovet är att upprätthålla en nivå om cirka 8 000 ordningsvakter behöver 800 nya ordningsvakter förordnas varje år.⁵

Kostnaderna för en förlängd ordningsvaktsutbildning uppskattas av Polismyndighetens HR-avdelning till cirka 46 000 kronor per deltagare för 160 timmars utbildning, dvs. nästan en fördubbling av dagens kostnad.

Utredningen har föreslagit att den som genomgår ordningsvaktsutbildning ska erlägga en avgift på 10 000 kronor. Denna summa ska delvis täcka Polismyndighetens kostnader för att anordna utbildningen. Den kvarvarande kostnaden för ordningsvaktsutbildningen på grundnivå skulle då bli 36 000 kronor per deltagare.

Vad gäller fortbildning föreslår utredningen att en sådan ska genomföras var femte år inför ett nytt förordnande. Vid 8 000 ordningsvakter blir det i snitt 1 600 ordningsvakter som varje år ska fortbildas. Deltagarkostnaden för fortbildning bör enligt utredningens mening inte höjas ytterligare. Fortbildningen kostar för närvarande 8 000 kronor per deltagare. Utredningen har föreslagit att även fortbildningen ska subventioneras med 3 000 kronor per utbildningsplats. Detta innebär att kostnaden för varje deltagare blir 5 000 kronor. De särskilda utbildningarna subventionernas också enligt förslagen med belopp om cirka 3 000 respektive 6 000 kronor per deltagare.

⁵ Siffror från Polismyndighetens HR-avdelning i mars 2021.

11.4.5 Utredning av ärenden som rör brott där den misstänkte är ordningsvakt

Förslag

Enligt utredningens förslag ska Avdelningen för särskilda utredningar (SU) vid Polismyndigheten handlägga de ärenden som rör brott där den misstänkte är ordningsvakt.

En närmare redogörelse för förslaget samt för alternativa lösningar redogörs i avsnitt 7.8.4.

Förslagets konsekvenser

Polismyndigheten har angett till utredningen att antalet polisanmälningar mot ordningsvakter är cirka 4 375 per år. Till detta tillkommer underrättelseuppslag. Förslaget torde vara kostnadsneutralt. Antalet utredningar om brottsmisstankar kan visserligen på sikt tänkas öka något om antalet ordningsvakter ökar. Kostnadsökningen torde dock vara marginell och kan finansieras inom befintlig ram.

11.4.6 Krav för godkännande av personal hos auktoriserade bevakningsföretag

Förslag

Utredningen föreslår att kravet på registerkontroll enligt säkerhetskyddslagen vid prövning av anställda i bevakningsföretag (medborgerlig pålitlighet) ska tas bort. Länsstyrelsen ska i stället ges möjlighet att inför godkännandeprovningen begära ett yttrande hos Polismyndigheten rörande sökanden. Vidare föreslår utredningen att tidsfristen för godkännandeprovningen i förordningen om bevakningsföretag ska tas bort och ersättas med ett krav på att provningen ska göras skyndsamt.

En närmare redogörelse för förslaget samt för alternativa lösningar redogörs i avsnitt 10.14.3 och 10.14.5.

Förslagets konsekvenser

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har tillfrågats om vilka konsekvenser utredningens förslag om att ta bort det nuvarande lagkravet på medborgerlig pålitlighet och ersätta detta med ett remissförfarande till Polismyndigheten skulle ha för länsstyrelserna. Länsstyrelserna bedömer inte att denna förändring skulle innebära att arbetsåtgången per ansökningsärende kommer förändras i någon egentlig mening. Länsstyrelsen uppger vidare att handläggningstiden gentemot de sökande kommer att påverkas.

Vad gäller den uppskattade ekonomiska konsekvensen för ett tekniskt system för automatiserad slagning i misstanke- och belastningsregister avseende personer som är godkända för anställning hos auktoriserat bevakningsföretag så är en högst preliminär uppskattning att det skulle kosta cirka en miljon kronor att utveckla funktionen.

Om det skulle ske en löpande/frekvent sökning i misstanke- och belastningsregister, uppskattningsvis en gång i veckan och generera ärenden avseende samtliga personer som förekommer i registren skulle detta leda till mångdubbel arbetsbelastning för tillsyn över godkända personer. Det skulle leda till att man måste gå igenom tusentals sidor med belastningsregister som inte föranleder någon åtgärd, t.ex. fåtaliga trafikförseelser eller brott som redan är prövade eller som är äldre än fem år. Att göra en sökning som bara visar uppgifter som tillkommit under viss period är svårare och såvitt Länsstyrelsen vet har Polismyndigheten själva inte möjlighet att göra sådana sökningar. De juridiska och kostnadsmissiga aspekterna kring att utveckla en sådan funktion är svåröverskådliga.

En eventuell lösning är att endast ha en löpande automatiserad kontroll i misstankeregistret och genomföra en mer manuell kontroll i belastningsregistret mer sällan. Brott som normalt föranleder en återkallelse av en persons godkännande för anställning lagförs sällan så pass snabbt att det inte skulle fångas upp av t.ex. en veckovis kontroll i misstankeregistret.

Vid en automatiserad kontroll i misstankeregister kommer ärenden upprättas i ett tidigare skede av förundersökningarna, och det kommer att resultera i fler ärenden som ligger under bevakning för att därefter i flera fall avskrivs utan åtgärd när förundersökningen läggs ner.

Länsstyrelsernas bedömning är att utredningens förslag skulle leda till en något högre arbetsbelastning inom tillsynen över godkänd personal även om en automatiserad bevakning utvecklas, dels genom att ärenden ligger öppna längre, dels genom att ärenden inleds trots att det är ganska låg sannolikhet att ärendet resulterar i en återkallelse av personens godkännande. Det skulle öka länsstyrelsernas personalkostnader för tillsyn över personal hos auktoriserade bevakningsföretag.

I viss mån skulle kontrollen troligen leda till att länsstyrelsen hittar och kan återkalla godkännande för vissa olämpliga personer tidigare än vad som görs i nuläget.

Säkerhetspolisen

Enligt uppgift från Säkerhetspolisen kommer utredningens förslag att ha en positiv inverkan på det brottsförebyggande arbetet. Skälet är att länsstyrelsens underlag inför godkännandeprövningen blir mer ändamålsenlig, eftersom ett yttrande från Polismyndigheten kan omfatta eventuella uppgifter om den sökandes kopplingar till grov organiserad brottslighet. Sådana uppgifter kommer i normalfallet inte fram vid registerkontroll hos Säkerhetspolisen, eftersom det inte ingår i Säkerhetspolisens uppdrag att kartlägga denna miljö med undantag för om det finns kopplingar till Säkerhetspolisens verksamhetsområden, t.ex. kontrapionage och kontraterrorism. I sammanhanget vill Säkerhetspolisen betona sitt nära samarbete och omfattande utbyte av underrättelseinformation med Polismyndigheten för att förebygga och förhindra våldsbejakande extremism och terrorism. Med andra ord kan ett yttrande från Polismyndigheten till länsstyrelsen även innehålla uppgifter om den sökandens eventuella kopplingar till inhemsk extremism och terrorism.

Antalet registerkontroller som sker inför länsstyrelsens prövning av om en person ska godkännas för anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag är relativt begränsat utifrån den totala mängden som Säkerhetspolisen hanterar. Under 2020 utförde Säkerhetspolisen 134 639 registerkontroller och under 2019 utfördes 134 930 registerkontroller, varav 7 949 var hänförliga till länsstyrelsens godkännandeprövning. Antalet registerkontroller vid Säkerhetspolisen har tidigare ökat för varje år. Under 2015 utförde Säkerhetspolisen 78 750 registerkontroller, under 2016 utfördes 96 578 registerkontroller, under

2017 utfördes 108 701 registerkontroller och under 2018 utfördes 122 313 registerkontroller. Säkerhetspolisen gör bedömningen att denna utveckling kommer att fortsätta, inte minst med anledning av förslag om ändringar i säkerhetsskyddslagstiftningen (se *Kompletteringar till nya säkerhetsskyddslagen*, SOU 2018:82, särskilt rörande utvidgad skyldighet att ingå säkerhetsskyddsavtal). Mot denna bakgrund bedömer Säkerhetspolisen att ett slopat krav på registerkontroll hos Säkerhetspolisen inte kommer att medföra några mätbara positiva ekonomiska konsekvenser för myndigheten.

Bevakningsföretagen

Säkerhetsföretagen och Svenska Transportarbetareförbundet har uppgett att risken för att bevakningsföretag infiltreras ökar om kravet på medborgerlig pålitlighet tas bort och ingen kontroll sker hos Säkerhetspolisen.

Polismyndigheten

Polismyndigheten har angett att förslaget kommer att leda till att en ny funktion behöver skapas inom Polismyndigheten, sannolikt en tjänst på heltid, för att hantera de närmare 8 000 förfrågningar från länsstyrelsen om registerkontroll av de som ska godkännas för anställning i bevakningsföretag. Polismyndigheten har tidigare angett att timkostnaden uppgår till cirka 920 kronor. Detta torde innebära en kostnad på närmare två miljoner kronor årligen (920 kronor per timme \times 160 timmar \times 12 månader = 1,8 miljoner kronor).

11.5 Förslagets konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens förslag syftar bland annat till att minska brottsligheten genom att ordningsvakterna får ett tydligare mandat att arbeta brottsförebyggande.

Förslagen syftar vidare bland annat till att tydliggöra att ordningsvakter ska kunna användas för trygghetsfrämjande insatser. Det är givetvis så att en ordningsvakt inte kan tillskrivas trygghetsfräm-

jande egenskaper med sin blotta närvaro eller synlighet, det behöver finnas ett tydligt syfte i uppdraget som vilar på en grundlig analys av vad den angivna otryggheten på platsen eller området beror på. Det är också så att trygghet är ett subjektivt begrepp och därför är det viktigt att det i uppdraget tydligt framgår hur trygghet kan främjas, på den plats där ordningsvakten ska agera.

Studier om ordningsvakter och brottsförebyggande arbete är ovanliga i Sverige. Det finns ett litet antal utvärderingar i syfte att undersöka hur eller om ordningsvakter kan vara en brottsförebyggande resurs. Utvärderingarna har genomförts på olika platser i landet och är oberoende av varandra. Slutsatserna från de utvärderingar som finns indikerar att det går att hävda att ordningsvakter kan användas i brottsförebyggande syfte. Störst skillnad gör ordningsvakter dock avseende minskning av ordningsstörningar och avseende trygghet i det område där de verkar. Den viktigaste aspekten är att Polismyndigheten har resurser och kunskapen att styra och leda ordningsvakterna i det dagliga arbetet. Utan den möjligheten är det svårt att se ordningsvakter som en brottsförebyggande resurs. Andra viktiga aspekter är hur tydligt uppdraget är, hur väl det implementeras och förankras, samt i hur stor utsträckning som det finns kontinuitet när det gäller vilka ordningsvakter som sköter de enskilda uppdragen. Ordningstvaktens arbete är i många delar relationsskapande, det är därför viktigt att det inte är alltför stor omsättning på ordningstvakter i uppdragen. Båda dessa aspekter kan kopplas till hur väl planeringen och resurssättningen av ordningstvakterna är gjord. Med en gedigen planering kan misstag på grund av otydligheter i uppdraget förhindras och den brottsförebyggande aspekten öka.

Förslaget om en ny lag om ordningsvakter tar sikte på att användningen av ordningsvakter ska ske där behov av detta finns och en viktig omständighet är Polismyndighetens möjlighet att leda och kontrollera ordningstvakterna. Detta ger goda förutsättningar för att användningen av ordningsvakter även ska kunna ha en brottsförebyggande dimension. Andra ändringar, såsom exempelvis, möjligheten att förverka omhändertagen alkohol eller att transportera omhändertagna personer borde lösgöra tid och resurser för såväl ordningstvakter som för Polismyndigheten att genomföra sina grunduppdrag. Det skulle kunna argumenteras för att detta i sig skulle medföra mer utrymme för att förebygga ordningsstörningar och i förlängningen brott inom verksamhetsområdet. Ytterligare en aspekt när det gäller

frågan om ordningsvakter kan förhindra eller förebygga brott har att göra med vilken kunskap och kompetens de enskilda ordningsvakterna besitter i grundläggande brottsförebyggande arbete. Det förslag som ligger innefattar en förlängd grundutbildning, vilket skulle kunna ge mer utrymme för blivande ordningsvakter att fördjupa sin teoretiska kunskap kring brottsförebyggande arbete och brottens orsaker.

I en färsk rapport från Svenskt Näringsliv⁶ uppger sex av tio företag att de har utsatts för brott. De vanligaste skadorna härrörs från stöld, skadegörelse och inbrottsstöld dvs. vardagsbrottslighet. De svenska företagens kostnader för brott uppgår enligt rapporten till 100 miljarder kronor per år.

Det finns exempel på fall där samhällets kostnader för brott har minskats genom användning av ordningsvakter. Ett exempel är Landskrona kommun som 2005 startade ett trygghetsprojekt. I projektet anlätade kommunen ordningsvakter som tjänstgjorde i ett begränsat område under onsdag, fredag och lördag kväll och natt. Bakgrunden var en ökning av antalet anmälda fall av misshandel och personrån samt en medborgarundersökning som visade att kommuninvånarna upplevde stor otrygghet. Utvärderingen av projektet visar att antalet anmälda brott i Landskrona kommun minskade från 6 740 brott år 2004 till 5 595 brott år.

Stadsdelen Skärholmen i Stockholm är ett annat exempel, där införande av mobila ordningsvakter och stärkt samverkan med polis i väsentlig grad har minskat antalet anmälda brott.

11.6 Förslagets konsekvenser i övrigt

Enligt utredningens bedömning har förslagen i detta betänkande ingen eller mycket liten betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Varken utredningens förslag till lagändringar eller bestämmelser i övrigt innebär att konkurrensförhållanden mellan företag påverkas

⁶ Rapport från våren 2021.

negativt. Detta eftersom förslagen och bestämmelserna träffar samtliga företag i samma situation på samma sätt.

Utredningen bedömer inte heller att förslagen kommer ha någon påverkan på EU-rätten eftersom det inte finns någon EU-rättslig lagstiftning på området.

Utredningen har även beaktat de övriga samhällsfrågor som anges i 14 och 15 §§ i kommittéförordningen (1998:1474) men inte funnit att förslagen har någon betydelse i dessa avseenden.

11.7 Finansiering av förslagets kostnader för det allmänna

Av de förslag som utredningen lagt fram är det framför allt förslaget som rör stärkt och förlängd ordningsvaktsutbildning som innebär ökade kostnader för det allmänna.

Utredningen har föreslagit att ordningsvaktsutbildningen ska förlängas från nuvarande 80 timmar till minst 160 timmar. Polismyndigheten har angett att en utbildning som omfattar cirka 160 timmar skulle kosta cirka 46 000 kronor per deltagare. För att inte kostnaderna för utbildning ska bli för höga för den enskilde föreslår utredningen att deltagaravgiften delvis ska subventioneras av det allmänna och därmed begränsas till 10 000 kronor samt att utbildningen ska berättiga till studiestöd.

Det är enligt utredningens uppfattning rimligt att det allmänna åtminstone delvis finansierar utbildningen av ordningsvakter. Det rör sig om ett uppdrag i grunden ankommer på det allmänna, men som har anförtrotts privata subjekt. Det allmänna har också ett ansvar för att ordningsvakter utför sina uppdrag på ett lämpligt sätt med tanke på att de getts befogenhet att använda våld, en befogenhet som i grunden anförtrotts i första hand rättsväsendets myndigheter.

Den nuvarande ordningen med avgiftsfinansiering och krav på full kostnadstäckning innebär att det är svårt att förlänga utbildningen utan risk för att antalet sökande skulle minska väsentligt. Detta skulle dessutom påverka möjligheten till att göra ett urval av sökandena för att på så sätt kunna säkerställa att det är de som är lämpliga för uppdraget som också är de som utbildar sig till ordningsvakter.

Om varje deltagare betalar en avgift om 10 000 kronor vardera kvarstår 36 000 kronor som måste subventioneras av staten på annat

sätt än via avgifter. Givet det uppskattade behovet om 800 nya ordningsvakter per år rör det sig om cirka 30 miljoner kronor. I fråga om fortbildningen och de särskilda utbildningarna kvarstår efter subventionering en kostnad för Polismyndigheten som uppskattas till cirka 10 miljoner kronor.

Om förslagen genomförs torde alltså det krävas tillskott till Polismyndighetens anslag om cirka 40 miljoner kronor årligen för att täcka myndighetens kostnader för ordningsvakternas utbildning.

11.8 En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Enligt utredningens mening krävs ganska omfattande förberedelser innan utredningens författningsförslag kan träda i kraft. Dels innebär förslaget ett helt nytt tillståndsförfarande för den som vill använda sig av ordningsvakter. Dessutom föreslås ordningsvaktsutbildningen och sättet förordnandet av ordningsvakter ska ske förändras på ett grundläggande sätt.

Sammantaget innebär detta att utredningens förslag till ny ordningsvaktslag med därtill hörande förordning samt de övriga författningsändringar som betänkandet innehåller bör träda i kraft först den 1 juli 2023 (se vidare kapitel 12).

Utredningen anser dessutom att Polismyndigheten bör ha informationskampanjer riktade både till ordningsvakter och till användare av ordningsvakter för att informera om de nya bestämmelserna som rör ordningsvakter.

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser m.m.

12.1 Ikraftträdande

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2023.

De förslag som utredningen lägger fram i detta betänkande innebär en modernisering av användandet av ordningsvakter och lagförslagen har stor påverkan på både utbildning och användning av ordningsvakter. Det finns ett stort samhälleligt tryck på att förenkla och effektivisera regelverket. Flertalet kommuner och regioner brottas dagligen med att förordnandeområdena inte möter de behov som finns av trygghetsskapande insatser. Förändringarna i ordningsvaktlagen bör träda i kraft skyndsamt då behoven av förbättringar av förordnandeområden och befogenheter brådskar. Utredningen föreslår dock både ett helt nytt ansökningsförfarande för de som använder ordningsvakter och en förstärkt och förlängd utbildning för ordningsvakter. Utredningens förslag innebär även att den nuvarande lagen om ordningsvakter och förordningen om ordningsvakter upphävs och ersätts med en ny lag och en ny förordning. Även om vissa delar av innehållet i de nya författningarna i sak är detsamma som i de tidigare kommer de aktörer som berörs av ändringarna att behöva tid för att förbereda sig inför tillämpningen av de nya bestämmelserna. I kraftträdandedatum bör mot denna bakgrund inte sättas alltför nära i tiden. Utredningen föreslår därför att de nya bestämmelserna träder i kraft den 1 juli 2023. Samma sak bör gälla övriga föreslagna författningsändringar.

12.2 Övergångsbestämmelser

12.2.1 Lagen om ordningsvakter

Förslag: Genom den nya lagen om ordningsvakter upphävs lagen (1980:578) om ordningsvakter.

Ett beslut om återkallelse eller avstängning som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter. Vid prövning efter överklagande av sådana beslut ska den upphävda lagen fortfarande tillämpas.

Ett förordnande som ordningsvakt som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter med de begränsningar som följer av det, enligt den upphävda lagen, utfärdade förordandet. Förordnandet upphör dock att gälla vid utgången av år 2024, om det inte dessförinnan har återkallats eller annars upphört att gälla.

Genom den nya lagen om ordningsvakter upphävs lagen (1980:578) om ordningsvakter.

Vad gäller övergångsbestämmelser till lagen om ordningsvakter föreslår utredningen att ett beslut om återkallelse eller avstängning som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter. Vid prövning efter överklagande av sådana beslut ska den upphävda lagen fortfarande tillämpas.

Ett förordnande som ordningsvakt som har meddelats före ikraftträdandet ska fortsatt gälla även efter ikraftträdandet med de begränsningar – förutom geografiska begränsningar – som följer av det, enligt den upphävda lagen, utfärdade förordandet. Förordnandet ska dock upphöra att gälla vid utgången av år 2024, om det inte dessförinnan har återkallats eller annars upphört att gälla.

12.2.2 Lagen om bevakningsföretag

Förslag: Äldre bestämmelser ska alltjämt tillämpas på godkännanden som meddelats före ikraftträdandet.

Enligt utredningens mening bör anställda i bevakningsföretag som är godkända enligt tidigare bestämmelser även fortsättningsvis kontrolleras enligt dessa även efter att lagändringarna trätt i kraft. Äldre bestämmelser ska således alltjämt tillämpas på godkännanden som meddelats före ikraftträdandet.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ordningsvakter

Inledande bestämmelse

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar och för vilka ändamål ordningsvakter får användas. I lagen finns också bestämmelser om förordnande av ordningsvakter och om ordningsvaktens ingripanden.

I paragrafen anges lagens innehåll. Av paragrafen framgår att lagen innehåller bestämmelser dels om under vilka förutsättningar och för vilka ändamål ordningsvakter får användas, dels om förordnande av ordningsvakter och om ordningsvaktens ingripanden.

Användning av ordningsvakter

2 §

Ordningsvakter får användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet.

Paragrafen anger för vilka ändamål ordningsvakter får användas. Således anges att ordningsvakter får användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet. Med uttrycket medverka markeras att ordningsvakter är ett komplement till och inte en ersättning för Polismyndigheten. I Polismyndighetens arbete med att upprätthålla allmän ordning och säkerhet ingår att motverka och beivra straffsanktionerade handlingar men även att i viss mån söka säkerställa förutsättningar för en i möjligaste mån

trygg och friktionsfri samlevnad medborgarna emellan (se Berggren, Nils-Olof och Munck, Johan, *Polislagen*, [1 april 2019, Version 13, JUNO] kommentaren till 1 § PolisL). Bestämmelsen innebär att ordningsvakter utifrån sina särskilda förutsättningar får användas för att bistå Polismyndigheten i dessa avseenden. Det är inte möjligt att närmare precisera vilka uppgifter som ingår i detta. Det bör dock inte komma ifråga att använda ordningsvakter för sådana uppgifter som kräver polisiär kompetens och Polismyndighetens organisation. Den närmare avgränsningen sker genom den tillståndsprövning som följer av 4 § och i övrigt genom de författningar som medger användning av ordningsvakter. En naturlig avgränsning på ett mer konkret plan för vad en ordningsvakt får användas för följer också av att en ordningsvaks befogenheter är begränsade i förhållande till en polismans.

Övervägandena finns i avsnitt 4.6.1.

3 §

Ordningsvakter får användas endast om det finns ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter eller om det följer av lag eller annan författning.

Paragrafen anger när ordningsvakter får användas. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.2.

Av paragrafen följer att den som vill använda ordningsvakter antingen måste ha tillstånd för det eller stöd i lag eller annan författning. Det innebär att den som vill använda ordningsvakter som regel måste ansöka om det hos Polismyndigheten. Vad som närmare krävs för att ett tillstånd ska meddelas behandlas i 4 §.

I vissa fall har lagstiftaren redan gjort bedömningen att ordningsvakter krävs för en särskild uppgift. Bestämmelser med sådant innehåll finns i t.ex. lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol, lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner, lagen (2018:1974) om säkerhetskontroll vid Sametingets offentliga sammanträden, lagen (2021:77) om säkerhetskontroll på frivårdskontor och i 5 kap. 15 § RB. I dessa fall krävs alltså inget tillstånd för att använda ordningsvakter för de i respektive lag särskilt angivna ändamålen. Om t.ex. en kommun som använder en ordningsvakt för säkerhetskontroll vid ett offentligt sam-

mantråde vill använda samma ordningsvakt även för andra ordningshållande uppgifter i kommunens lokaler krävs däremot tillstånd för det.

I 5 § finns bestämmelser om undantag i vissa fall från kravet på tillstånd för att använda ordningsvakter.

Tillstånd att använda ordningsvakter

Förutsättningar för tillstånd

4 §

Tillstånd att använda ordningsvakter får meddelas om det finns ett behov av sådan användning och det är ändamålsenligt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser.

Vid bedömningen av om det är ändamålsenligt att använda ordningsvakter ska det särskilt beaktas

- 1. vilken art och omfattning uppdraget ska ha,*
- 2. var uppdraget ska utföras, och*
- 3. vilka möjligheter till ledning och kontroll Polismyndigheten kommer att ha över ordningsvakternas arbete.*

I paragrafen regleras förutsättningarna för att tillstånd att använda ordningsvakter ska meddelas. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.3.

Av första stycket framgår att tillstånd att använda ordningsvakter får meddelas om det finns ett behov av sådan användning och det är ändamålsenligt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser. Det innebär att den som vill använda ordningsvakter måste ansöka om tillstånd till det hos Polismyndigheten (se 18 §). Det finns ingen formell begränsning ifråga om vem som kan ansöka om tillstånd. Det innebär att såväl en fysisk som en juridisk person kan göra det. Inte heller i fråga om var, dvs. på vilken plats, i vilket området eller i vilken verksamhet, ordningsvakter får användas finns det någon formell begränsning. Tillståndsprövningen ska grundas på en helhetsbedömning av samtliga omständigheter.

En förutsättning för att tillstånd ska ges är att det finns ett behov av att ordningsvakter medverkar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet på den plats, inom det området

eller i den verksamhet som ansökan avser. Avgörande för bedömningen i den delen är att det finns anledning att anta att den allmänna ordningen och säkerheten samt tryggheten kommer att stärkas för det fall ordningsvakter arbetar där. Det är den som ansöker om tillstånd som måste visa att det finns behov av användningen. Kravet får dock inte ställas alltför högt. Det ska t.ex. inte krävas att den sökande kan påvisa konkreta ordningsstörningar på den aktuella platsen för att ett tillstånd ska ges. Styrande ska i stället vara om det allmänt sett finns grund för påståendet att det finns ett behov av ordningsvakter på platsen, i området eller i den verksamhet som ansökan avser. Det kan t.ex. handla om att det har genomförts undersökningar som visar att en viss plats upplevs som otrygg. För vissa typer av platser och verksamheter finns det ofta ett tydligt behov av ordningshållning. Det handlar om verksamheter som typiskt sett är sådana där ordningsproblem uppstår och där det framstår som naturligt att ordningen och säkerheten kan upprätthållas av ordningsvakter. Exempel på det är allmänna sammankomster som konserter, vissa idrottsevenemang och lokaler med alkoholutskänkningstillstånd. Det kan också röra sig om vissa områden där otryggheten och risken för att utsättas för brott är stor, exempelvis vissa torg och stadsdelar. Det kan också röra sig om verksamheter där det typiskt sätt finns förväntningar på närvaro av uniformerad personal, t.ex. vid sjukhus, domstolar och i allmänna utrymmen vid vissa myndighetskontor.

För att ett tillstånd ska ges krävs vidare att det är ändamålsenligt att ordningsvakter används. Enligt *andra stycket* ska det vid bedömningen av ändamålsenligheten särskilt beaktas vilken art och omfattning uppdraget ska ha, var uppdraget ska utföras och vilka möjligheter till ledning och kontroll Polismyndigheten kommer att ha över ordningsvakternas arbete. Även andra omständigheter kan vara av betydelse för bedömningen av om användningen av ordningsvakter ska anses vara ändamålsenlig.

När det gäller arten och omfattningen av uppdraget kan sådana omständigheter som t.ex. vilken typ av uppdrag ansökan avser, på vilket sätt och för vilka uppgifter ordningsvakterna ska användas, vilken tidsperiod som avses samt antalet ordningsvakter, vara av betydelse för prövningen. Även platsen, området eller verksamheten som sådan ska beaktas vid bedömningen. Här kan det röra sig om mer eller mindre lämpliga områden. Det kan t.ex. handla om att Polismyndigheten anser att ordningssituationen inte skulle förbättras av att ordningsvak-

ter verkar på en viss plats eller att det skulle vara tillräckligt med annan personal på platsen, t.ex. väktare. Det kan också vara så att Polismyndigheten själva har verksamhet på det avsedda stället som skulle störas av att ordningsvakter verkade där. Vad därefter gäller frågan om Polismyndighetens möjligheter att leda och kontrollera ordningsvakternas arbete är behovet och förutsättningarna även i det avseendet beroende av vilken typ av verksamhet det är fråga om, t.ex. om det är ett större eller ett mindre område eller om ansökan avser enstaka eller ett större antal ordningsvakter. Således ställer ett tillstånd som omfattar ett större område med ett stort antal ordningsvakter högre krav på hur Polismyndigheten ska leda och kontrollera verksamheten. I sådana fall kan det t.ex. krävas att ordningsvakterna är organiserade på ett visst sätt och att Polismyndigheten på ett mer aktivt sätt kan styra över hur ordningsvakterna ska arbeta. Om det däremot handlar om en eller ett par ordningsvakter som t.ex. arbetar på en pub eller vid ett myndighetskontor torde det krävas mindre i sådana avseenden.

Undantag från tillståndskravet

5 §

Tillstånd krävs inte för användning av ordningsvakter vid

1. allmänna sammankomster som avses i 2 kap. 1 § ordningslagen (1993:1617),

2. offentliga tillställningar som avses i 2 kap. 3 § ordningslagen, eller

3. lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. 2 § alkohollagen (2010:1622),

om villkor om sådan användning redan föreskrivits med anledning av ett beslut som har meddelats enligt angivna lagar.

Tillstånd krävs inte heller för Polismyndighetens användning av ordningsvakter i myndighetens egen verksamhet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilka fall undantag gäller från kravet på tillstånd i 3 §. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.4.

Av första stycket framgår att det i tre fall görs undantag från kravet på tillstånd i 3 §. Enligt *punkterna 1 och 2* görs undantag för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som avses i 2 kap. 1 och 2 §§ ordningslagen och enligt *punkten 3* för lokaler eller utrymmen

där alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. 2 § alkohollagen. En förutsättning för att undantag ska gälla är dock att villkor om användning av ordningsvakter redan föreskrivits med anledning av ett beslut som har meddelats för den aktuella verksamheten. Enligt 2 kap. 16 § andra stycket ordningslagen får Polismyndigheten fatta beslut om sådana villkor för anordnare av konserter och offentliga tillställningar, oavsett om evenemanget kräver tillstånd eller om det bara behövs en anmälan till Polismyndigheten. Det innebär t.ex. att, i de fall Polismyndigheten efter en ansökan om tillstånd av en arrangör att anordna en konsert eller en offentlig tillställning beslutat om villkor för konserten eller tillställningen att ordningsvakter ska användas, arrangören inte därutöver behöver ansöka om tillstånd enligt 4 §. Detsamma gäller t.ex. en serveringstillståndsinnehavare som efter granskning hos kommunen har beviljats serveringstillstånd med villkor om ordningsvakter. I det fallet följer rätten att besluta om sådana villkor av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Om däremot en serveringstillståndsinnehavare vars serveringstillstånd inte innefattar ett krav på användning av ordningsvakter bedömer att det finns ett sådant behov, måste tillståndsinnehavaren ansöka om och beviljas tillstånd enligt 4 § för att få använda ordningsvakter.

Bestämmelsen i *andra stycket* innebär att Polismyndigheten undantas från kravet på tillstånd vid användning av ordningsvakter i myndighetens egen verksamhet. Bestämmelsen ger således Polismyndigheten en möjlighet att inom ramen för den egna verksamheten använda ordningsvakter för sedvanliga ordningshållande och trygghetsfrämjande uppgifter. Ett exempel på det kan vara att använda ordningsvakter för ordningshållning i lokaler där Polismyndigheten bedriver verksamhet, t.ex. för myndighetens passverksamhet.

Beslut om tillstånd

6 §

Ett beslut om tillstånd ska avse en viss plats, ett visst område eller en viss verksamhet.

Beslutet får förenas med villkor. Om förutsättningarna för ett tillstånd ändras får nya villkor meddelas.

Ett beslut om tillstånd ska meddelas för viss tid.

Enligt *första stycket* ska ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter avse en viss plats, ett visst område eller en viss verksamhet. Det innebär att den plats, det område eller den verksamhet som tillståndet avser tydligt ska anges i beslutet. På vilket sätt det ska anges och hur detaljerad beskrivningen bör vara får dock avgöras med hänsyn till de särskilda förutsättningar som gäller i varje enskilt fall. Det innebär att det i vissa fall kan vara tillräckligt med en kortare beskrivning, t.ex. när det gäller ett tillstånd för en restaurang att ha ordningsvakter inne på och vid entrén till restaurangen. I andra fall kan det behövas en mer detaljerad beskrivning av vilka delar av en verksamhet som omfattas i kombination med att området anges. Ett sådant exempel kan vara när beslutet avser ett sjukhusområde.

Enligt *andra stycket första meningen* får ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter förenas med villkor. Vilka närmare villkor som kan aktualiseras får avgöras och anpassas efter uppdragets eller verksamhetens karaktär och omfattning. Det innebär att villkor kan vara av olika slag och variera till innehållet. Det kan t.ex. handla om att ange högsta och lägsta antalet ordningsvakter som får användas på platsen eller i området, vilka tider ordningsvakter får tjänstgöra eller att ensamarbete inte är tillåtet. Villkoren kan även avse t.ex. vilken utrustning för våldsanvändning som får användas. De kan även avse frågor om samordning och informationsutbyte mellan tillståndshavaren och Polismyndigheten, t.ex. att tillståndshavaren ska utse en kontaktperson för samordning med Polismyndigheten. Ett villkor kan också innehålla ett krav på underrättelse eller återrapportering från tillståndshavaren till Polismyndigheten. Av *andra stycket andra meningen* följer att om förutsättningarna för ett redan meddelat tillstånd förändras får nya villkor meddelas.

Enligt *tredje stycket* ska ett beslut om tillstånd vara begränsat till viss tid.

Övervägandena finns i avsnitt 4.6.5.

Återkallelse av tillstånd

7 §

Ett beslut om tillstånd får återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda, eller det annars finns särskilda skäl för återkallelse.

Paragrafen anger under vilka förutsättningar ett tillstånd att använda ordningsvakter får återkallas. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.6.

Av paragrafen framgår att ett tillstånd får återkallas i två fall. Således får i det första fallet återkallelse ske om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda. Som exempel på en sådan situation kan nämnas att den verksamhet som föranlett tillståndet har upphört eller på ett mer väsentligt sätt ändrat karaktär. Att det har skett en förbättring avseende förekomsten av ordningsstörningar på den för tillståndet aktuella platsen är dock inte i sig något som bör leda till att ett tillstånd återkallas.

I det andra fallet får återkallelse ske om det annars finns särskilda skäl för det. Ett exempel på särskilda skäl kan vara att villkor som ställts upp för ett tillstånd inte följts eller att det har framkommit uppgifter om att ordningsvakter har använts på ett otillbörligt sätt. Det kan t.ex. handla om att ordningsvakter fått anvisningar om att diskriminera vissa personer eller att de uppmanats att inte anmäla ordningsstörningar eller på annat sätt underlåta sin rapporteringsskyldighet till Polismyndigheten.

Förordnande av ordningsvakter

Förutsättningar för förordnande

8 §

Till ordningsvakt får endast den förordnas som

- 1. har fyllt 20 år,*
- 2. har genomgått föreskriven utbildning för ordningsvakt, och*
- 3. med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget.*

Den som är anställd som polisman får inte förordnas till ordningsvakt. Ett förordnande ska meddelas för viss tid.

I paragrafens *första stycke* anges de krav som ska vara uppfyllda för att någon ska förordnas som ordningsvakt.

Av *första punkten* följer att sökanden ska ha fyllt 20 år för att kunna förordnas som ordningsvakt. Däremot finns det inte någon övre åldersgräns att beakta vid prövningen av en ansökan.

Enligt *andra punkten* ska den sökande ha genomgått föreskriven utbildning för ordningsvakt. Närmare bestämmelser om utbildningen får enligt bemyndigandet i 17 § meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I kapitel 6 beskrivs närmare om utbildningens omfattning och övergripande innehåll.

Av *tredje punkten* följer att sökanden med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter ska vara lämplig för uppdraget som ordningsvakt. Det innebär att en prövning ska göras både avseende laglydnad och lämplighet. En ordningsvakt måste leva upp till högt ställda krav på laglydnad och lämplighet. Till grund för prövningen får Polismyndigheten inhämta uppgifter som behandlas med stöd av såväl lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister som lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Prövningen ska grundas på en helhetsbedömning av samtliga omständigheter.

Vid prövningen av sökandens lämplighet ska en bedömning göras i det enskilda fallet. Det ska beaktas dels vilken typ av brottslighet den sökande eventuellt har gjort sig skyldig till, dels hur lång tid som har förflutit sedan brottet begicks och sedan lagföringen. Även antalet brott och lagföringar måste beaktas. Om det gäller brott med fängelse i straffskalan bör utrymmet att anse sökande uppfylla kravet på laglydnad vara begränsat och vanligtvis leda till att sökandens lämplighet ifrågasätts. Hit räknas såväl brott enligt brottsbalken som andra allvarliga brott, som t.ex. uppsåtliga brott mot liv och hälsa eller frihet och frid, tillgreppsbrott, vapen-, narkotika- eller dopningsbrott. Det kan dock finnas utrymme att förordna en person som ordningsvakt om viss tid förflutit och om brottsligheten varit av lindrigare karaktär. Vidare bör inte ett enstaka eller ett fåtal bagatellartade brott på bötesnivå, exempelvis vissa trafikförseelser, utesluta att personen kan komma ifråga för ett ordningsvaktsförordnande, även om brottsligheten eller lagföringen är relativt färsk. Vid kontinuerligt upprepad brottslighet, även av bagatellartad karaktär, bör dock bedömningen leda till att personens lämplighet med avseende på laglydnad kan ifrågasättas.

Även andra omständigheter än laglydnad ska beaktas vid lämplighetsprövningen. Exempel på en omständighet som kan tala för bristande lämplighet är att en sökande är misstänkt för brott som normalt leder till att en ansökan avslås på grund av bristande laglydnad. Andra sådana omständigheter är t.ex. att sökanden vid upprepade tillfällen varit omhändertagen med stöd av LOB eller 13 § PolisL, eller om sökanden meddelats kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud eller tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Det kan också handla om att Polismyndigheten fått kännedom om uppgifter eller andra omständigheter som tyder på att sökanden inte är lämplig, t.ex. att han eller hon misstänks ha kopplingar till ett kriminellt nätverk eller missbrukar narkotika. En ytterligare omständighet att beakta är om sökanden tidigare varit förordnad som ordningsvakt och då fått förordnandet återkallat exempelvis på grund av olämplighet eller oförmåga att hantera uppdraget.

Enligt *andra stycket* får den som är anställd som polisman inte förordnas till ordningsvakt. Däremot innebär bestämmelsen inte något hinder för annan anställd i Polismyndigheten att förordnas som ordningsvakt.

Av *tredje stycket* följer att alla ordningsvaktsförordnanden ska meddelas för viss tid. Det innebär att det därefter krävs en ny ansökan och en förnyad prövning för att ett fortsatt ordningsvaktsförordnande ska vara möjligt.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.1.

Återkallelse och avstängning

9 §

Ett förordnande får återkallas om ordningsvakten inte längre uppfyller kraven i 8 §. Detsamma gäller om han eller hon åsidosätter sina skyldigheter som ordningsvakt eller om det finns något annat särskilt skäl för återkallelse.

I paragrafen finns bestämmelser om när ett förordnande av ordningsvakt får återkallas. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.

Enligt *första meningen* får förordnandet återkallas om ordningsvakten inte längre uppfyller kraven i 8 §. Det innebär framför allt att

återkallelse kan ske om ordningsvakten inte längre med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget. Det är samma typ av brottslighet och övriga omständigheter som kan leda till att en ansökan om förordnande avslås som kan ligga till grund för en prövning av om återkallelse bör ske. Angående lämplighetsbedömningen inför ett förordnande, se kommentaren till 8 §. Således kan det t.ex. handla om att det kommer till Polismyndighetens kännedom att en ordningsvakt har gjort sig skyldig till brott i tjänsten. Särskilt allvarligt är det t.ex. när en ordningsvakt under tjänstgöringen har använt våld på ett oförsvarligt sätt eller utnyttjat sin ställning i brottsligt syfte. Men också brott som har begåtts utom tjänsten kan medföra återkallelse, även om utrymmet för att underlåta återkallelse i det avseendet får anses vara något större. Det kan även finnas andra exempel på situationer där det visat sig att ordningsvakten är olämplig att inneha ett förordnande, exempelvis om det framkommer konkreta omständigheter som talar för att han eller hon missbrukar narkotika.

Av *andra meningen* följer att en återkallelse av ett förordnande kan aktualiseras om en ordningsvakt inte fullgör sina skyldigheter som ordningsvakt eller om det finns något annat särskilt skäl för återkallelse. Här kan det t.ex. handla om att en ordningsvakt vägrar att följa en anvisning som en polisman meddelar i tjänsten eller att ordningsvakten inte fullgör sin rapporteringsskyldighet. En återkallelse med stöd av *andra meningen* blir också aktuell om ordningsvakten själv begär att förordnandet återkallas eller om ordningsvakten anställs som polisman.

Att bestämmelsen är fakultativ innebär att det överlämnas åt Polismyndigheten att med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall bedöma om tillräckliga skäl finns för en återkallelse.

10 §

Om det uppkommer en fråga om att återkalla ett förordnande och det kan antas att förordnandet kommer att återkallas, får ordningsvakten, om det finns skäl för det, stängas av från tjänstgöring för tiden till dess frågan om återkallelse har prövats slutligt.

Om det inte längre finns skäl för avstängningen, ska beslutet omedelbart upphävas.

Ett beslut om avstängning får också avse ett visst tjänstgöringstillfälle, om det med hänsyn till omständigheterna är olämpligt att ordningsvakten fullföljer tjänstgöringen vid det tillfället.

I paragrafen regleras under vilka förutsättningar en ordningsvakt får stängas av från tjänstgöring. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.

Enligt *första stycket* får en ordningsvakt, om fråga uppkommer om att återkalla ett förordnande och det kan antas att det kommer att återkallas, stängas av från tjänstgöringen om det finns skäl för det. Avstängningen ska i sådant fall gälla till dess att frågan om återkallelse har prövats slutligt. Vid bedömningen av om avstängning bör ske ska hänsyn tas till om det kan antas att förordnandet kommer att återkallas. Därutöver ska det också finnas skäl för avstängningen. Skäl för återkallelse kan t.ex. vara att ordningsvakten har lagförts för eller misstänks för att ha begått brott av viss allvarigare karaktär. Ett annat skäl kan vara att det finns anledning att anta att ordningsvakten inte kommer att fullgöra sin tjänstgöring på ett lämpligt sätt. En avstängning bör dock föregås av en noggrann proportionalitetsprövning. Det får således inte komma ifråga att en ordningsvakt regelmässigt stängs av i väntan på att frågan om återkallelse ska prövas i sak. Exempel på en omständighet som kan tala mot att ordningsvakten stängs av är att det förflutit lång tid sedan händelsen som aktualiserade frågan om återkallelse och ordningsvakten arbetat i mellantiden.

Av *andra stycket* följer att om det inte längre finns skäl för avstängningen ska beslutet omedelbart upphävas. Det innebär att en avstängning inte får vara längre än absolut nödvändigt.

Enligt *tredje stycket* får ett beslut om avstängning också avse ett visst tjänstgöringstillfälle, om det med hänsyn till omständigheterna är olämpligt att ordningsvakten fullföljer tjänstgöringen vid det tillfället. Det kan t.ex. handla om att en ordningsvakt uppträtt på ett sådant sätt att han eller hon inte lämpligen bör tjänstgöra mer vid det tillfället. Ett annat exempel är att ordningsvakten uppträder berusad under tjänstgöringen. En avstängning enligt tredje stycket kan ske även om det inte kan antas att förordnandet kommer att återkallas.

Ledning och kontroll

11 §

En ordningsvakt står under Polismyndighetens ledning och kontroll.

En ordningsvakt är skyldig att följa en anvisning som en polisman meddelar i tjänsten, om det inte är uppenbart att anvisningen inte angår tjänstgöringen som ordningsvakt eller strider mot lag eller annan författning.

I första stycket anges att en ordningsvakt står under Polismyndighetens ledning och kontroll. Med begreppet ledning avses såväl den styrning av ordningsvakternas verksamhet som Polismyndigheten utövar på en övergripande och strategisk nivå som den som sker på en mer direkt nivå i en specifik situation. Det förra kommer bl.a. till uttryck genom bestämmelserna i 4 och 6 §§ om tillståndsprövning och om möjligheten att förena ett tillstånd med särskilda villkor för verksamheten, medan det senare kommer till tydligt uttryck genom bestämmelsen i andra stycket, se nedan.

Att ordningsvakter står under Polismyndighetens kontroll kommer bl.a. till uttryck genom den skyldighet som ordningsvakten har att inför varje tjänstgöringstillfälle anmäla sin tjänstgöring till Polismyndigheten (se 9 § förslaget till ordningsvaktsförordning). Ett annat exempel på hur Polismyndighetens kontroll utövas är genom den rapporteringsskyldighet som åligger ordningsvakter (se 10 och 11 §§ förslaget till ordningsvaktsförordning). Således ska en ordningsvakt till Polismyndigheten rapportera dels om ingripanden som han eller hon har gjort i tjänsten, dels om andra förhållanden som myndigheten bör få kännedom om. Kontroll kan även utövas på andra sätt, t.ex. genom bestämmelserna i 9 och 10 §§ om återkallelse av ett förordnande och om avstängning av en ordningsvakt från tjänstgöring.

Av andra stycket följer att en ordningsvakt är skyldig att följa en anvisning som en polisman meddelar i tjänsten, om det inte är uppenbart att anvisningen inte angår tjänstgöringen som ordningsvakt eller strider mot lag eller annan författning. Det som närmare avses är en polismans anvisningar som meddelas för särskilda fall. En ordningsvakt är även skyldig att följa de anvisningar som hans eller hennes uppdragsgivare ger i den mån de inte strider mot Polismyndighetens direktiv för uppdraget.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Ordningsvaktens ingripanden

Proportionalitet vid ingripanden

12 §

För att genomföra en uppgift ska en ordningsvakt ingripa på ett sätt som står i rimlig proportion till åtgärdens syfte och omständigheterna i övrigt. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Paragrafen innehåller en proportionalitetsprincip för ingripanden som en ordningsvakt gör. Att ett ingripande alltid måste prövas mot proportionalitetsprincipen innebär att varje typ av åtgärd ska föregås av en intresseavvägning där de skador och olägenheter som ingripandet kan medföra för ett motstående intresse ställs i relation till syftet med åtgärden. En bedömning av åtgärdens art, styrka, räckvidd och varaktighet ska göras i varje enskilt fall. Vid prövningen ska alltid övervägas om en mindre ingripande åtgärd kan vara tillräcklig. Om det är fråga om flera åtgärder måste beaktas att dessa sammantaget inte blir allt för ingripande. Ju mer ingripande åtgärder som övervägs desto starkare skäl krävs det. Bestämmelsen omfattar också den s.k. behovsprincipen. Behovsprincipen innebär att ett ingripande får ske endast om det är nödvändigt för farans eller störningens avväjande eller undanröjande.

Övervägandena finns i avsnitt 8.9.2.

Befogenheter

13 §

Bestämmelser om en ordningsvaktens befogenheter finns i

- 1. rättegångsbalken,*
- 2. lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.,*
- 3. lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.,*
- 4. lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol,*
- 5. polislagen (1984:387),*
- 6. ordningslagen (1993:1617),*
- 7. lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammankomsten i kommuner och regioner,*

8. lagen (2018:1974) om säkerhetskontroll vid Sametingets offentliga sammanträden, och

9. lagen (2021:77) om säkerhetskontroll på frivårdskontor.

Paragrafen innehåller en upplysning om i vilka lagar det finns bestämmelser om de olika befogenheter som en ordningsvakt har. De bestämmelser som avses är 5 kap. 15 § RB, 2 § tredje stycket 3 lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m., 1, 8 och 10 §§ LOB, 4, 5 och 7 §§ lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol, 10 § 2 och 4, 10 a, 13, 19 och 29 §§ PolisL, 4 kap. 9 § OL, 4, 5 och 8 §§ lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner, 4, 5 och 8 §§ lagen (2018:1974) om säkerhetskontroll vid Sametingets offentliga sammanträden och 6, 7, 9 och 10 §§ lagen (2021:77) om säkerhetskontroll på frivårdskontor. En närmare redovisning av ordningsvaktens befogenheter finns i kapitel 8. Övervägandena finns i avsnitt 8.9.

14 §

En ordningsvaks ingripande med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken, 27 kap. 4 § rättegångsbalken eller 35 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare utgör myndighetsutövning.

I paragrafen regleras innebörden av en ordningsvaks envarsgripanden samt rätt att göra beslag vid sådana ingripanden. Av bestämmelsen följer att en ordningsvaks ingripande med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket RB, 27 kap. 4 § RB eller 35 § LUL utgör myndighetsutövning. Det innebär att en ordningsvakt även med avseende på dessa situationer både är underkastad särskilt straffansvar för tjänstefel (20 kap. 1 § BrB) samt åtnjuter ett förhöjt straffskydd mot exempelvis våld eller hot om våld mot tjänsteman (17 kap. 1 § BrB). Även sådana åtgärder som en ordningsvakt vidtar med stöd av de befogenheter som avses i 13 § utgör myndighetsutövning. Övervägandena finns i avsnitt 8.9.8.

Tystnadsplikt

15 §

En ordningsvakt får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för att utreda och lagföra brott.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt för en ordningsvakt. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Bestämmelsen i *första stycket* tar sikte på tystnadsplikten för ordningsvakter som arbetar på uppdrag av enskilda uppdragsgivare, t.ex. för ett företag som driver en restaurang. Enligt bestämmelsen får en ordningsvakt inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag har fått veta om enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för att utreda och lagföra brott. Att bryta mot reglerna om tystnadsplikt kan leda till straffansvar för brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 § BrB.

För en ordningsvakt i det allmännas verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen, OSL: se 15 kap. 1 § (rikets säkerhet), 18 kap. 1 § (beivrandet av brott) samt 35 kap. 15 § (enskilds personliga förhållanden). En erinran om det finns i *andra stycket*.

Tystnadsplikten enligt första och andra styckena hindrar inte en ordningsvakt från att till Polismyndigheten rapportera om sådana förhållanden som följer av rapporteringsskyldigheten i 10 och 11 §§ förslaget till förordning om ordningsvakter.

Straff

16 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot kravet på tillstånd i 3 § eller mot ett villkor som har meddelats enligt 6 § andra stycket döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafens *första stycke* innehåller bestämmelser om straffansvar för den som bryter mot tillståndskravet i 3 § eller mot ett villkor som har meddelats för tillståndet enligt 6 § andra stycket. Straffansvaret, som träffar både enskilda fysiska personer och juridiska personer, omfattar såväl gärningar som har begåtts uppsåtligt som av oaktsamhet. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader.

I *andra stycket* anges att det inte ska dömas till ansvar i ringa fall. Undantaget tar sikte på fall som inte är straffvärda. Vid bedömningen av om en överträdelse är ringa ska samtliga omständigheter beaktas, t.ex. överträdelsens karaktär. Som exempel på ett ringa fall kan nämnas en enstaka överträdelse av ett villkor om krav på underrättelse. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Övriga bestämmelser

Bemyndigande

17 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om

1. *tillstånd att använda ordningsvakter,*
2. *förordnande av ordningsvakter,*
3. *rapporteringskyldighet,*
4. *ordningsvaktens utbildning och utrustning, samt*
5. *avgifter för utbildning och ärendehandläggning.*

Paragrafen innehåller ett bemyndigande enligt vilket regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om tillstånd att använda ordningsvakter, förordnande av ordningsvakter, rapporteringskyldighet, ordningsvaktens utbildning och utrustning samt avgifter för utbildning och ärendehandläggning. Med utrustning ska även avses klädsel och fordon. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

Beslutsmyndighet

18 §

Beslut enligt denna lag fattas av Polismyndigheten.

Om Polismyndighetens beslut om avstängning enligt 10 § inte kan avvaktas får en polisman besluta om avstängning. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till Polismyndigheten. Har avstängningen inte redan upphört, ska myndigheten omedelbart pröva om den ska bestå.

Beslut enligt denna lag gäller omedelbart om inte något annat beslutas.

I paragrafens första stycke anges att det är Polismyndigheten som fattar beslut enligt denna lag.

Andra stycket ger en polisman befogenhet att med omedelbar verkan avstänga en ordningsvakt i de fall där Polismyndighetens beslut inte kan avvaktas. Det kan t.ex. handla om att omedelbart avstänga en berusad eller påverkad ordningsvakt från tjänsten. Polismannen ska skyndsamt anmäla ett sådant beslut till Polismyndigheten som om avstängningen inte redan har upphört omedelbart ska pröva om avstängningen ska bestå. Därefter ska i förekommande fall frågan om återkallelse av förordnandet tas upp enligt 9 § denna lag.

Av tredje stycket framgår att beslut enligt lagen som regel gäller även om beslutet har överklagats.

Övervägandena finns i kapitel 7.

Överklagande

19 §

Polismyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av Polismyndighetens beslut i enskilda fall. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

Enligt första stycket får Polismyndighetens beslut i ett enskilt fall överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Av andra stycket följer att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.
2. Genom lagen upphävs lagen (1980:578) om ordningsvakter.
3. Ett beslut om återkallelse eller avstängning som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter. Vid prövning efter överklagande av sådana beslut ska den upphävda lagen fortfarande tillämpas.
4. Ett förordnande som ordningsvakt som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter med de begränsningar som följer av det, enligt den upphävda lagen utfärdade, förordnandet. Förordnandet upphör dock att gälla vid utgången av år 2024, om det inte dessförinnan har återkallats eller annars upphört att gälla.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser behandlas i kapitel 12.

Första punkten föreskriver att den nya lagen träder i kraft den 1 juli 2023.

Enligt *andra punkten* upphävs vid samma tidpunkt lagen (1980:578) om ordningsvakter.

Av *tredje punkten* följer att ett beslut om återkallelse eller avstängning som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter. Vid prövning efter överklagande av sådana beslut ska den upphävda lagen fortfarande tillämpas.

Av *fjärde punkten* framgår att förordnanden som ordningsvakt som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter med de begränsningar som följer av det enligt den upphävda lagen utfärdade, förordnandet. Förordnandet gäller dock längst t.o.m. år 2024; om det inte dessförinnan har återkallats eller annars upphört att gälla, t.ex. för att den tid som anges i förordnandet passerat.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.

2 §

Vid beslag av egendom som avses i 1 § ska vad som i allmänhet är föreskrivet om beslag i brottmål tillämpas, dock med följande avvikelser:

1. Beslagtagen egendom får bevisligen förstöras om värdet är ringa eller om det annars måste anses försvarligt att förstöra egendomen.

I annat fall får egendomen säljas. Spritdrycker, vin, starköl och öl får säljas till den som har rätt att tillverka eller att bedriva partihandel med sådana varor enligt alkohollagen (2010:1622). I fråga om försäljning till partihandlare omfattas även alkoholdrycksliknande preparat om de är skattepliktiga varor enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Annan egendom får säljas på det sätt som med hänsyn till egendomen är lämpligt. Intäkter vid försäljning av beslagtagna egendom tillfaller staten.

Beslut om att förstöra eller sälja egendom får fattas av undersökningsledaren eller åklagaren. I de fall som avses i 23 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken får ett sådant beslut fattas även av Polismyndigheten eller Kustbevakningen.

Om ett beslag hävs och egendomen är förstörd eller såld enligt denna paragraf, ska ersättning betalas av allmänna medel. Ersättningens storlek ska motsvara egendomens pris vid försäljning till allmänheten eller vad som annars är skäligt. Beslut om ersättning fattas av åklagaren. Den som drabbats av beslaget får begära rättens prövning av beslutet om ersättning. Det ska göras inom en månad från det att han eller hon fick del av beslutet. Ansökan görs vid den domstol som kunnat pröva beslaget. Ersättning betalas ut av länsstyrelsen på begäran av åklagaren.

1 a. Om värdet på beslagtagna alkohol är ringa, får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman besluta att den bevisligen ska förstöras. Även i dessa fall tillämpas 1 tredje stycket.

2. Om en polisman verkställer beslag och förelägger förverkande av den beslagtagna egendomen i ett föreläggande av ordningsbot, ska anmälan om beslaget göras till Polismyndigheten.

3. I fråga om sådana drycker eller preparat som avses i 1 § tredje stycket och som intas eller förvaras i strid med villkor enligt 2 kap. 16 § andra stycket första meningen eller med 2 kap. 18 § eller med 4 kap. 4 § ordningslagen (1993:1617) eller med 9 kap. 2 § järnvägslagen (2004:519) har den som tjänstgör som ordningsvakt vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning eller inom ett trafikföretags område eller dess färdmedel eller som befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg samma rätt att ta egendomen i beslag som enligt rättegångsbalken tillkommer en polisman.

En ordningsvakt eller en befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg som har verkställt beslag ska skyndsamt anmäla detta till Polismyndigheten och överlämna den beslagtagna egendo-

men. Om värdet på den beslagtagna egendomen är ringa, får Polismyndigheten i stället besluta att den bevisligen ska förstöras av en ordningsvakt. Även i dessa fall tillämpas 1 tredje stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om beslag av sådan egendom (alkohol m.m.) som enligt 1 § ska förverkas. Övervägandena finns i avsnitt 8.9.7.

I tredje punktens andra stycke görs ett tillägg genom att två nya meningar införs. Ändringen i den nya andra meningen innebär att Polismyndigheten ges möjlighet att fatta beslut om att sådan i beslagtagna egendom som avses i 1 § tredje stycket (alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat) även får förstöras av en ordningsvakt, om värdet av egendomen är ringa. Att den i beslagtagna egendomen bevisligen ska förstöras innebär ett krav på att förstöringen ska dokumenteras. Beslut enligt bestämmelsen kan fattas på distans. Av den nya tredje meningen följer att även i dessa fall ska bestämmelsen om ersättning av allmänna medel i första punkten tredje stycket gälla.

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag

4 §

All personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag ska vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad och lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Detsamma gäller föreståndaren för verksamheten samt ledamöter och suppleanter i bevakningsföretagets styrelse.

Av paragrafen framgår att all personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag ska vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad och lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Jämfört med den tidigare lydelsen har kravet på medborgerlig frihet tagits bort. Bestämmelsen är i övrigt oförändrad.

Övervägandena finns i avsnitt 10.15.3 och 10.15.4.

13 a §

Tillsyn av personal i bevakningsföretag utövas av länsstyrelsen.

Vid tillsynen ska länsstyrelsen särskilt kontrollera att de villkor för godkännande som anges i 4 § fortfarande är uppfyllda.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.15.7, är ny. I och med denna bestämmelse införs ett tydligt tillsynsansvar vad gäller bevakningsföretagens personal. Tillsynen syftar till att säkerställa att endast personal som fortlöpande är lämpliga ska kunna vara anställda i bevakningsföretag.

Paragrafens *första stycke* anger att tillsyn av personal i bevakningsföretag utövas av länsstyrelsen. Paragrafens *andra stycke* reglerar hur länsstyrelsens tillsyn ska gå till.

Övervägandena finns i avsnitt 10.15.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

2. Äldre bestämmelser ska alltiämt tillämpas på godkännanden av personal i bevakningsföretag som meddelats innan ikraftträdandet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser behandlas i kapitel 12.

Första punkten föreskriver att den nya lagen träder i kraft den 1 juli 2023.

Av *andra punkten* följer att äldre bestämmelser ska alltiämt tillämpas på godkännanden av personal i bevakningsföretag som meddelats innan ikraftträdandet.

13.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

10 §

Vad som gäller för en polisman enligt denna lag gäller i tillämpliga delar också för en ordningsvakt.

Har en ordningsvakt omhändertagit någon, gäller dock att den omhändertagne skyndsamt ska överlämnas till närmaste polisman.

Om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, får Polismyndigheten i stället överlämna till en ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ordningsvaktens befogenheter enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. Övervägandena finns i avsnitt 8.9.4.

Första stycket har ändrats genom att uttrycket ”om inte annat framgår av hans förordnande” har tagits bort. Ändringen innebär att det inte längre är möjligt att i en enskild ordningsvaktens förordnande föreskriva att han eller hon inte får vidta sådana åtgärder som avses i lagen om omhändertagande av berusade personer m.m.

Andra stycket har ändrats genom ett tillägg av en ny andra mening. Av ändringen framgår att om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, får Polismyndigheten, om omhändertagandet ska bestå (jfr 5 §), i stället för att själv utföra transporten överlämna till en ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger. Det innebär att det i varje enskilt fall krävs att Polismyndigheten prövar om det är lämpligt att överlämna transporten till en ordningsvakt. Med att det ska vara lämpligt med hänsyn till den omhändertagne avses t.ex. att det inte bör komma i fråga att överlämna till en ordningsvakt att transportera alltför våldsamma personer eller personer som av annan anledning, t.ex. säkerhetsskäl, bör hanteras av polismän under transporten. Ett visst mått av stökighet måste dock kunna accepteras. Med att det ska vara lämpligt med hänsyn till omständigheterna i övrigt avses t.ex. att det bör ställas krav på att ordningsvakten har genomgått utbildning för uppgiften. Här kan också nämnas att det inte bör komma i fråga att överlämna transporten åt en ordningsvakt som tjänstgör ensam. En annan relevant omständighet att beakta är att ordningsvakten har tillgång till nödvändig utrustning för uppgiften, t.ex. ett fordon som är anpassat för sådana transporter. Vid bedömningen ska en helhetsbedömning av samtliga omständigheter göras i varje enskilt fall. I svårbedömda fall bör det inte komma i fråga att överlämna transporten till en ordningsvakt.

Beslut om att tillåta en ordningsvakt att utföra en sådan transport som avses i bestämmelsen ska fattas av Polismyndigheten i varje enskilt fall och även inkludera ett ställningstagande i fråga om till vilken

plats transporten ska ske. Här kan det t.ex. handla om att transporten ska ske till en vårdinrättning där utbildad personal kan göra en mer grundlig bedömning av den omhändertagnes tillstånd eller till en arrest. Besluten kan fattas på distans t.ex. med digitalt stöd.

Åtgärden att transportera en omhändertagen person ska betraktas som en uppgift som ordningsvakten genomför som ett led i omhändertagandet. Det innebär att ordningsvakten kan använda sig av de befogenheter som han eller hon har för att genomföra transporten på ett ändamålsenligt sätt.

13.5 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

29 §

Det som föreskrivs i 10 § första stycket 1, 2 och 4 gäller även en sådan vaktpost eller någon annan som vid Försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning. Bestämmelsen i 10 § första stycket 2 gäller dessutom den som annars med stöd i lag ska verkställa ett frihetsberövande. Bestämmelsen i 10 § första stycket 4 gäller den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon åtgärd som anges där. Vid ingripande med stöd av 10 § första stycket 4 tillämpas också andra stycket samma paragraf. Bestämmelsen i 10 § första stycket 5 gäller även en tjänsteman vid Tullverket som utövar någon befogenhet som anges där för trafiknykterhetskontroll.

När den som avses i första stycket med stöd i lag berövar någon friheten eller avlägsnar någon, tillämpas också 19 § första stycket 1.

Bestämmelserna i 10 a och 13 §§ *samt 19 § första stycket 2* gäller också en ordningsvakt. Har en ordningsvakt omhändertagit någon, gäller dock att den omhändertagne skyndsamt ska överlämnas till närmaste polisman. *Om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, får Polismyndigheten i stället överlämna till en ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger.*

I fråga om en kustbevakningstjänstemans befogenheter finns särskilda bestämmelser i kustbevakningslagen (2019:32).

Bestämmelserna i 17 a § gäller också när någon är skyldig att under en brottsutredning stanna kvar hos någon annan myndighet än Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

I paragrafen regleras vilka av befogenheterna i 10–22 §§ som tillkommer andra än polismän. Övervägandena finns i avsnitt 8.9.5 och 8.9.6.

I tredje stycket första meningen har uppräknningen av vilka befogenheter som tillkommer ordningsvakter kompletterats genom en hänvisning till 19 § första stycket 2. Ändringen innebär att bestämmelsen även ger en befogenhet åt ordningsvakter att vidta en sådan åtgärd som avses i 19 § första stycket 2, nämligen att kroppsvisitera den som med laga stöd grips eller annars omhändertas eller avlägsnas i den utsträckning som är nödvändig för att hans eller hennes identitet ska kunna fastställas. *Första meningen* har också ändrats genom att uttrycket ”om inget annat framgår av hans eller hennes förordnande” tagits bort. Ändringen innebär att det inte längre är möjligt att i en enskild ordningsvaks förordnande föreskriva att han eller hon inte får vidta sådana åtgärder som avses med uppräknningen.

Tredje stycket ändras också genom ett tillägg av en ny *tredje mening*. Av ändringen framgår att om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, får Polismyndigheten, om omhändertagandet ska bestå, överlämna till en ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger. Detta sker i stället för att den omhändertagne skyndsamt överlämnas till närmaste polisman. Bestämmelsen är tillämplig endast på sådana omhändertaganden som genomförs av en ordningsvakt. Inget hindrar dock att det är en annan ordningsvakt som utför transporten än den som genomfört omhändertagandet. Det krävs att Polismyndigheten i varje enskilt fall prövar om det är lämpligt att överlämna transporten till en ordningsvakt. Prövningen ska ske genom en helhetsbedömning av omständigheterna. Med att det ska vara lämpligt med hänsyn till den omhändertagne kan t.ex. avses sådana omständigheter om den omhändertagnes ålder och hälsotillstånd. Med att det ska vara lämpligt med hänsyn till omständigheterna i övrigt kan det t.ex. handla om huruvida ordningsvakten har genomgått utbildning för uppgiften och om han eller hon har tillgång till nödvändig utrustning, t.ex. ett för uppgiften särskilt anpassat for-

don. I svårbedömda eller tveksamma fall bör det inte komma i fråga att överlämna transporten till en ordningsvakt.

Beslut om att överlämna till en ordningsvakt att utföra en sådan transport som avses i bestämmelsen ska fattas av Polismyndigheten i varje enskilt fall och även inkludera ett ställningstagande i fråga om till vilken plats transporten ska ske. Här kan det t.ex. handla om att transporten ska ske till en arrest eller en polisstation.

Transporten av en omhändertagen person utgör en uppgift som ordningsvakten genomför som ett led i omhändertagandet av personen. Det innebär att ordningsvakten kan använda sig av de befogenheter som han eller hon har för att genomföra transporten på ett ändamålsenligt sätt.

Tredje stycket ändras också språkligt.

13.6 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

2 kap.

16 §

Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *ska* svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen.

Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt *lagen (20xx:xx) om ordningsvakter* får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

I lagen (20xx:xx) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ordningsföreskrifter för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Övervägandena finns i kapitel 4.

Första stycket ändras språkligt.

I *andra stycket* görs en ändring till följd av förslaget till ny lag (20xx:xx) om ordningsvakter.

I ett nytt *tredje stycke* finns en upplysning om att det i lagen (20xx:xx) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

13.7 Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)

8 kap.

18 §

Tillståndshavaren eller av denne utsedd serveringsansvarig person ska ha tillsyn över serveringen och vara närvarande på serveringsstället under hela serveringstiden. Det sista gäller dock inte vid rums-servering. Den som är serveringsansvarig ska ha fyllt 20 år och vara lämplig för uppgiften med hänsyn till sina personliga egenskaper och omständigheterna i övrigt.

Tillståndshavaren ska till kommunen anmäla den eller de personer som har utsetts att ansvara för serveringen av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat.

Endast den som är anställd av tillståndshavaren eller som är inhyrd av ett bemanningsföretag får anlitas som köks- eller serveringspersonal eller för uppgifter som är av betydelse för ordning och nykterhet. Detta gäller dock inte ordningsvakter som förordnats enligt 8 § *lagen (20xx:xx) om ordningsvakter*. Restaurangskolor med serveringstillstånd samt, efter överenskommelse med skolan, även andra restauranger med sådant tillstånd får i utbildningssyfte anlita restaurangskolans elever.

I lagen (20xx:xx) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

I *tredje stycket* görs de ändringar som föranleds av förslaget till ny lag (20xx:xx) om ordningsvakter.

I ett nytt *fjärde stycke* finns en upplysning om att det i lagen (20xx:xx) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

Övervägandena finns i kapitel 4.

Särskilt yttrande

Av experterna Li Jansson och Rose-Mari Settergren

Utredningens förslag till ny lag om ordningsvakter innebär ökade, modernare och effektivare möjligheter att komplettera andra aktörer och bidra till säkerhet och trygghet för allmänheten genom arbete med ordningsvakter.

Utredningens förslag till förändringar i lagen om bevakningsföretag innebär uppluckringar av säkerhetskontroll och granskning av personal som driver eller arbetar i auktoriserade bevakningsföretag.

Bakgrund

Ordningevaktsutredningen som tillsattes av regeringen år 2019 som del av 34-punktsprogrammet mot gängkriminaliteten har syftat till åtgärder för att modernisera och effektivisera regelverket och anpassa det till dagens förhållanden. I kommitténs direktiv uppdras bland annat utredaren att ta ställning till hur ordningsvakter kan bidra mer effektivt för arbetet mot gängkriminaliteten genom att avlasta polisen och arbeta för ordningshållning på större områden än i nuläget och tillföras fler arbetsuppgifter.

Inom vårt expertområde som innefattar den bransch som kommer att påverkas i hög utsträckning av utredningens förslag har vi identifierat några slutsatser utredaren dragit som vi anser kräver ett gemensamt särskilt yttrande från oss. Yttrandet får gärna ses som en samlad kommentar gällande angelägna frågor för parterna på arbetsmarknaden som påverkas av utredarens förslag, det vill säga arbetsgivarorganisationen Säkerhetsföretagen och fackförbundet Svenska Transportarbetareförbundet.

En ny ordningsvaktlag som förbättrar möjligheterna att arbeta med ordningsvakter

Utredningen föreslår en omfattande modernisering och effektivisering av regelverket i form av en ny lag om ordningsvakter. Den föreslagna lagen om ordningsvakter bedömer vi som experter i utredningen kommer att uppfylla flera av regeringens mål att bekämpa brottsligheten. Författningsförslaget innebär utökade möjligheter att arbeta med ordningsvakter och utökade relevanta befogenheter med tät koppling till Polismyndighetens styrning. Den nya ordningsvaktlagen skulle leda till en mer professionell struktur för den moderna ordningsvaktverksamheten som auktoriserade bevakningsföretag redan byggt upp tillsammans med flera olika uppdragsgivare – inte minst kommuner och regioner.

En uppluckrad lag om bevakningsföretag innebär säkerhetsrisker

Utredningen föreslår förändringar i lagen om bevakningsföretag. Förändringen luckrar upp kontrollen av personal i bevakningsföretag genom att ta bort kravet på att anställda i bevakningsföretag ska vara medborgerligt pålitliga. Förändringen utgör samma förslag som den dåvarande socialdemokratiska regeringen avfärdade redan år 2006 efter att det lanserats i en departementspromemoria några år tidigare (prop. 2005/06:136).

Förslaget innebär att lagstiftaren skulle öppna upp för att cirka 35 individer (enligt utredningen avsnitt 10.10) per år som av Säkerhetspolisen genom nuvarande prövning bedömts vara medborgerligt opålitliga i framtiden kommer att tillåtas driva och arbeta i bevakningsföretag. Ett genomförande av förslaget innebär sannolikt en ökad risk för terroristbrott, företagsspionage och flyktingspionage samt risk för att rikets säkerhet på andra sätt skadas. Även med kompensatoriska åtgärder kommer det ändå inte täcka luckan som uppstår om kravet på medborgerlig pålitlighet avskaffas.

Den prövning som i nuvarande regelverk sker av den som ska anställas i ett auktoriserat bevakningsföretag är helt skilt från lagen om ordningsvakter och är ett komplicerat och omfattande system för prövning och utsortering av personer kopplade till kriminella gäng och/eller politisk antidemokratisk extremism.

Vi tolkar utredarens syfte med förslaget att ur juridiskt perspektiv uppnå en harmonisering med den relativt nya säkerhetsskyddslagen. Vi anser dock att prövningen av medborgerlig pålitlighet uppfyller ett syfte som uppenbarligen inte kan ersättas av säkerhetsskyddslagen. Som experter vill vi uppmärksamma Regeringskansliet på detta problem i lagstiftningen och uppmana till att säkerhetsskyddslagens luckor åtgärdas innan några som helst uppluckringar i säkerhetskraven på bevakningsföretag genomförs.

Kommittédirektiv 2019:89

Ett modernare och effektivare regelverk för ordningsvakter

Beslut vid regeringssammanträde den 21 november 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av regelverket för ordningsvakter. Syftet är att modernisera och effektivisera regelverket och anpassa det till dagens förhållanden. Utredaren ska också se över vissa frågor kring lämplighetsprövningen av personal hos auktoriserade bevakningsföretag.

Utredaren ska bl.a.

- analysera för vilka ändamål och vid vilka platser ordningshållning bör kunna utföras av ordningsvakter,
- analysera på vilket sätt Polismyndigheten ska utöva kontroll och ledning över ordningsvakternas verksamhet,
- undersöka om det finns ytterligare uppgifter i ordningshållningen som en ordningsvakt bör kunna utföra,
- analysera hur reglerna för ordningsvakternas utbildning, när det gäller såväl omfattning som övergripande innehåll, bör utformas,
- analysera vilka krav som ska ställas för att godkännas för anställning i auktoriserade bevakningsföretag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 maj 2021.

Uppdraget att se över regelverket för ordningsvakter

Det behövs ett modernare och effektivare regelverk för ordningsvakter

Ordningsvakternas verksamhet regleras i flera författningar. De viktigaste är lagen (1980:578) om ordningsvakter och ordningsvaktsförordningen (1980:589) som har varit i kraft i nästan fyrtio år. Inga större förändringar av regelverket har gjorts sedan dess tillkomst förutom att ordningsvakter nu får tjänstgöra vid säkerhetskontroll i domstol, kommuner, landsting och Sametinget enligt vad som framgår av 2 a och 2 b §§ lagen om ordningsvakter.

Frågor om ordningsvakter har varit föremål för flera utredningar tidigare. Exempelvis lämnades i Trygghetsutredningens slutbetänkande (SOU 1995:146) och Polisverksamhetsutredningens betänkande (SOU 2002:70) olika förslag på förändringar av ordningsvakternas regelverk. Förslagen har inte lett till någon lagstiftning. Frågor har också ställts skriftligen till regeringen och tagits upp i motionsyrkanden i riksdagen, t.ex. i justitieutskottets betänkande 2015/16:JuU20, 2016/17:JuU18, 2017/18:JuU13 och 2018/19:JuU10. Frågor som har väckts är t.ex. att ordningsvakter bör kunna få ett generellt förordnande att verka i en hel kommun och att en kommun ska få anställa ordningsvakter i detta syfte.

En fråga som har aktualiserats återkommande är om ordningsvakter kan utnyttjas på ett bättre sätt för att tillgodose samhällets behov av trygghet och ordning på allmän plats. Av skrivelsen Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program (skr. 2016/17:126) framgår att regeringen ska verka för att väktare och ordningsvakter används på ett ändamålsenligt sätt för att öka chanserna för att brott upptäcks.

Samtidigt väcker användningen av ordningsvakter en del principiella frågor. Det måste t.ex. beaktas vilka förväntningar medborgarna har på vem som kan ingripa mot dem genom våld och myndighetsutövning och vem det är som ska ha ansvaret för att upprätthålla den allmänna ordningen. Ordningsvakternas verksamhet måste ske under kontrollerade former och på ett sätt som tillgodoser kraven på att den myndighetsutövning som följer med uppgiften att upprätthålla den allmänna ordningen sker på ett rättssäkert och i övrigt ändamålsenligt sätt.

I juni 2018 kom Polismyndigheten in med en framställan om en översyn av lagen om ordningsvakter till Justitiedepartementet

(Ju2018/03476/L4). Framställan avser främst en översyn av regleringen med anledning av att den är föråldrad och att ordningsvakter i dag används på ett sätt och i en utsträckning som inte var avsett vid lagens tillkomst.

Hur ska reglerna om ordningsvaktsförordnanden utformas?

Den som inte är polisman får enligt 1 § lagen om ordningsvakter förordnas som ordningsvakt för att medverka till att upprätthålla allmän ordning. Enligt förarbetena till lagen är avsikten med bestämmelsens ordalydelse att markera att ordningsvakterna ska ses som ett komplement till och aldrig som en ersättning för polisen, som har huvudansvaret för den allmänna ordningens upprätthållande (prop. 1979/80:122 s. 64). Ordningsvakter får enligt 2 § tjänstgöra för vissa ändamål och på vissa platser, bl.a. vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, bad- eller campingplatser, lokaler och platser för idrott, friluftsliv eller liknande som allmänheten har tillträde till och lokaler och utrymmen där det serveras alkohol.

Ordningsvakter får vidare enligt 2 a och 2 b §§ förordnas att tjänstgöra vid säkerhetskontroller i domstolar, kommuner, landsting och i Sametinget. Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt får ordningsvakter förordnas även i andra fall enligt 3 §. Det är Polismyndigheten som, i egenskap av förordnandemyndighet, prövar om det finns ett särskilt behov och om det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. Som utgångspunkt gäller att ordningsvakter bara bör förordnas om uppgiften kräver de särskilda befogenheter som en ordningsvakt har. Samtidigt bör uppgiften inte vara så kvalificerad att den kräver polisutbildning. Syftet med lagen om ordningsvakter var enligt förarbetena att begränsa det alltför omfattande bruket av ordningsvakter.

Enligt förarbetena till lagen är förordnanden enligt 3 § avsedda att ges endast i undantagsfall (prop. 1979/80:122 s. 29 f). Särskild restriktivitet ska vidare iakttas när det är fråga om att ge förordnanden inom ett område som frekvent besöks av allmänheten. Det kan dock konstateras att det numera, utifrån den efterfrågan av ordningshållning som finns i dag, ges förordnanden enligt 3 § i stor utsträckning och regelmässigt vid vissa platser, t.ex. i gallerior, vid akutmottagningar, vid myndighetskontor och domstolar samt i anläggningar för

allmänna transportmedel. Det förekommer även att större geografiska områden inom vissa tätorter omfattas av förordnanden enligt 3 §.

Det kan övervägas om det är motiverat med rättsligt skilda förutsättningar för ordningshållning av ordningsvakter för sådana ändamål som uppräknas i katalogen i 2 § å ena sidan och vissa sådana platser som ordningsvakterna i dag tjänstgör på med stöd av 3 § å andra sidan. Det är inte heller givet att den systematiska lösning som lagen om ordningsvakter tillhandahåller, med en katalog över ändamål som huvudregel och som kompletteras med en generell undantagsregel som i praktiken avser ett geografiskt bestämt område, är den mest ändamålsenliga. Det finns vidare en osäkerhet om hur stora geografiska områden Polismyndigheten får förordna ordningsvakter för och i övrigt hur 3 § ska tillämpas. Polismyndigheten påpekar i sin framställan att behovet av ordningsvakter är som störst inom områden som frekvent besöks av allmänheten och att deras prövning försvåras av att det i förarbetena framgår att särskild restriktivitet ska gälla inom sådana områden.

Enligt dagens regelverk är det den enskilda ordningsvakten som ska ansöka om att bli förordnad enligt lagen om ordningsvakter. I förordnandet ska Polismyndigheten enligt 5 § ange för vilken verksamhet och inom vilket område förordnandet gäller. Meddelas förordnandet med stöd av 3 § ska det också innehålla uppgift om tjänstgöringsställe. Med tjänstgöringsställe menas i princip ett geografiskt begränsat område. Bakgrunden till denna särreglering för s.k. 3 §-förordnanden har delvis att göra med möjligheten för Polismyndigheten att utöva kontroll över ordningsvakternas verksamhet (se prop. s. 67 och 69). I dag är det vanligt att ordningsvakter är anställda av bevakningsföretag som är verksamma över stora delar av landet. Det är också vanligt att ordningsvakter byter anställning mellan olika bevakningsföretag. En ordningsvakt vet därför i många fall inte på förhand var han eller hon kommer att tjänstgöra. Det är inte heller ovanligt att det inte står klart för ordningsvakten om uppdraget kommer att avse ett specifikt område enligt 3 § eftersom detta beror på vilken uppdragsgivare han eller hon kommer att få och vilka uppdrag som bevakningsföretaget har knutit sig till. Kravet i 5 § är därför svårt att efterleva.

Polismyndigheten har i dag endast ett visst begränsat inflytande över hur och i vilken utsträckning ordningsvakter rent faktiskt medverkar till att upprätthålla den allmänna ordningen. Polismyndigheten

kan i samband med vissa fall av tillståndsgivning, t.ex. vid offentliga tillställningar enligt ordningslagen (1993:1617), ställa villkor om att ordningsvakter ska användas. I de allra flesta fall saknar dock Polismyndigheten denna möjlighet till inflytande utan i stället är det huvudsakligen andra aktörers efterfrågan som och på vilket sätt ordningsvakter medverkar till att upprätthålla den allmänna ordningen, trots att ett sådant inflytande i vissa fall kan vara motiverat utifrån kraven på ordning och säkerhet. Vidare kan det i vissa särskilda fall uppstå ett tillfälligt behov för Polismyndigheten att använda ordningsvakter till ordningshållande uppgifter, för att frigöra personella resurser till andra mer prioriterade polisiära uppgifter, t.ex. vid vissa särskilda händelser och tillfälliga ordningsstörningar.

Utgångspunkten är att det är Polismyndigheten som har huvudansvaret för att upprätthålla den allmänna ordningen. För att åstadkomma en effektiv och rättssäker ordningshållning är det därför viktigt att reglerna om förordnanden utformas med beaktande av att ordningsvakternas verksamhet sker under kontroll och ledning av Polismyndigheten.

Utredaren ska

- analysera för vilka ändamål och vid vilka platser ordningshållning bör kunna utföras av ordningsvakter,
- analysera om det finns ett behov av att särskilja den enskilda ordningsvaktens förordnande från de förordnanden som i dag avser s.k. förordnandeområden,
- ta ställning till vem som bör kunna ansöka om ett visst förordnandeområde,
- ta ställning till om Polismyndigheten bör ges rätt att ställa villkor för beslut om förordnanden,
- ta ställning till om Polismyndigheten bör ges rätt att självständigt kunna besluta om att ordningsvakter ska förordnas i särskilda fall,
- i övrigt analysera hur reglerna kring ordningsvaktsförordnanden bör utformas, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Hur ska Polismyndigheten utöva kontroll och ledning över den ordningshållning som utförs av ordningsvakter?

En ordningsvakt har i princip inte några från Polismyndigheten självständiga uppgifter när det gäller att upprätthålla den allmänna ordningen utan fungerar som ett komplement till Polismyndigheten för detta. I realiteten utför emellertid ordningsvakterna i många fall sådana uppgifter i ordningshållningen som mycket sällan tilldelas en polisman. I andra fall rör det sig om uppgifter som mer frekvent förekommer i den dagliga verksamhet som bedrivs av polismän i yttre tjänst.

En ordningsvakt har i regel en annan arbetsgivare och en annan uppdragsgivare än Polismyndigheten. Vilken uppdragsgivare och vilken anställningsform en ordningsvakt har varierar. Vissa är anställda direkt av den uppdragsgivare för vilken den utför ordningshållande uppgifter medan andra är anställda av bevakningsföretag eller andra aktörer som åtar sig varierande uppdrag. Vissa har heltidsanställning som ordningsvakt medan ordningsvaktsuppdraget för andra utgör en mer begränsad sidosysselsättning.

Alldeles oavsett vilken ordningshållande uppgift och vilken uppdragsgivare eller arbetsgivare ordningsvakten i det enskilda fallet har, utövar Polismyndigheten förmanskap över honom eller henne. Polismyndighetens förmanskap över ordningsvakten kommer bl.a. till uttryck genom vad som anges i 6 § lagen om ordningsvakter om att en ordningsvakt lyder under Polismyndigheten och att hon eller han är skyldig att lyda en order som en polisman meddelar i tjänsten, om det inte är uppenbart att ordern inte angår tjänstgöringen som ordningsvakt eller att den strider mot lag eller annan författning. Vidare ska en ordningsvakt enligt 7 § hålla Polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör hans eller hennes verksamhet och är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom. Vad som avses här är bl.a. att en ordningsvakt i sin tjänstgöring får uppgifter om bristande säkerhetsarrangemang eller liknande som behöver komma till Polismyndighetens kännedom men också ordningsvaktenes plikt att rapportera till Polismyndigheten när tvångsmedel och våld används enligt vad som närmare föreskrivs i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (PMFS 2017:12, FAP 670-1). Här bör även nämnas att ordningsvakten enligt 4 § ordningsvaktsförordningen har rapporteringsplikt om han eller hon får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal.

Det förhållande att ordningsvakter verkar under så vitt skilda anställnings- och uppdragsförhållanden innebär särskilda utmaningar för såväl Polismyndigheten som den enskilda polismannen i yttre tjänst att utöva ledning och kontroll över ordningsvakternas verksamhet. Även en ökad användning av ordningsvakter på allt fler geografiska platser kan ställa högre krav på hur Polismyndigheten samarbetar med och utövar sitt förmanskap över ordningsvakterna. Å andra sidan har, sedan lagens tillkomst, de tekniska och organisatoriska förutsättningarna för detta ändrats.

För att den ordningshållning som utförs av ordningsvakter ska kunna bedrivas på ett rättssäkert och effektivt sätt är det av vikt att den sker under en ändamålsenlig och effektiv ledning och kontroll av Polismyndigheten och att ett fungerade samarbete sker mellan Polismyndigheten och ordningsvakterna. Regelverket måste således utformas med beaktande av detta behov.

Utredaren ska

- analysera på vilket sätt Polismyndigheten ska utöva kontroll och ledning över ordningsvakternas verksamhet,
- analysera hur ett effektivt och ändamålsenligt samarbete mellan Polismyndigheten och ordningsvakterna kan åstadkommas,
- analysera behovet av statistik över ordningsvaktsförordnanden och ordningsvakternas verksamhet,
- om det finns behov lämna förslag på vilka uppgifter som ska samlas in och ta ställning till om statistiken bör utgöra officiell statistik samt vilken myndighet som bör ansvara för statistiken, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Vilka befogenheter och konkreta arbetsuppgifter bör en ordningsvakt ha?

För att kunna fullgöra sin uppgift att medverka till att upprätthålla den allmänna ordningen har ordningsvakten tilldelats vissa särskilda befogenheter att använda tvångsmedel och våld. De särskilda befogenheterna fungerar också som en indikation på vilka faktiska uppgifter ordningsvakter har och utgör samtidigt en gränsdragning mot sådan ordningshållning som i princip är förbehållen Polismyndigheten. En

ordningsvakt ges t.ex. enligt polislagen (1984:387) befogenhet att ingripa mot den som stör ordningen genom att avvisa, avlägsna eller omhänderta honom eller henne och under vissa förutsättningar använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd.

En ordningsvakt har vidare befogenhet att omhänderta en person med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. samt beslagta alkoholhaltiga varor enligt lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.

Enligt vad som framgår av 2 a och 2 b §§ lagen om ordningsvakter kan en ordningsvakt ges befogenhet att kroppsvisitera personer i samband med säkerhetskontroll vid domstol, kommuner, landsting och Sametinget. I ordningslagen finns bestämmelser om att en ordningsvakt får avvisa och avlägsna en person i kollektivtrafiken. Det bör även nämnas att det i andra författningar finns bestämmelser som rent generellt reglerar användandet av tvångsmedel och våld i vissa situationer som har betydelse för hur ordningsvakten kan utföra sin uppgift att medverka till att upprätthålla allmän ordning, t.ex. 24 kap. 7 § och 27 kap. 4 § rättegångsbalken och 35 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare samt bestämmelserna om nöd och nödvärn i 24 kap. brottsbalken.

Det är inte givet vilka specifika moment i den ordningshållande uppgiften som är lämpliga för en ordningsvakt att utföra och vilka särskilda befogenheter ordningsvakten bör ha. Detta är bl.a. beroende av vilken kvalitet utbildningen för ordningsvakter håller och vilka förutsättningar som i övrigt finns att säkerställa den enskilda ordningsvaktens lämplighet. Av betydelse är också vilken kontroll och ledning Polismyndigheten utövar över ordningsvakternas verksamhet. Om bestämmelserna för vilka ändamål och vid vilka platser ordningshållning kan utföras av ordningsvakter ändras kan också detta medföra att det finns behov av att se över vilka särskilda befogenheter en ordningsvakt bör ha. Utifrån kravet att använda Polismyndighetens resurser på ett effektivt och ändamålsenligt sätt kan det vidare finnas vissa särskilda arbetsuppgifter i ordningshållningen som i dag inte utförs av ordningsvakter men som till sin karaktär är sådana att det bör övervägas om de lämpligen kan utföras av dem. Ett exempel på en arbetsuppgift som är särskilt resurskrävande för Polismyndigheten är att transportera personer som frihetsberövats av ordningsvakter med stöd av t.ex. polislagen eller lagen om omhändertagande av berusade personer.

Även utan beaktande av att regelverket i övrigt förändras behöver en analys göras av vilka arbetsuppgifter och vilka befogenheter som en ordningsvakt bör ha samt om regelverket i övrigt i detta hänseende behöver förändras.

Utredaren ska

- analysera om de regler som ger ordningsvakterna vissa särskilda befogenheter att använda tvångsmedel och våld är ändamålsenliga och lämpliga eller behöver förändras,
- undersöka om det finns ytterligare uppgifter i ordningshållningen som en ordningsvakt bör kunna utföra, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Vilka lämplighets- och utbildningskrav ska ställas på en ordningsvakt?

Enligt 4 § lagen om ordningsvakter krävs för att kunna förordnas som ordningsvakt att sökanden med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget och har fyllt 20 år. Förutsättningarna för Polismyndigheten att återkalla ett förordnande och besluta om avstängning av en ordningsvakt framgår av 9 §. I övrigt regleras prövningen av ordningsvaktens lämplighet jämte frågor om utbildning i ordningsvaktsförordningen och Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (PMFS 2017:12, FAP 670-1).

Av Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd framgår att prövningen av en ordningsvaktens lämplighet bl.a. sker genom att uppgifter hämtas in från Polismyndighetens belastnings- och misstankeregister. Utöver registerkontroll ska myndigheten i sin bedömning även ta hänsyn till övriga tillgängliga uppgifter för att bedöma den sökandes lämplighet. Exempelvis uppställs krav på kunskaper i svenska språket och vissa krav på den personliga fysiken. Polismyndigheten ska under grundutbildningen och fortbildningen fortlöpande pröva den sökandes lämplighet för uppdraget.

Utbildning av ordningsvakter får bedrivas av Polismyndigheten eller, om det finns särskilda skäl, av någon som har fått tillstånd av Polismyndigheten. Enligt 6 § ordningsvaktsförordningen ska utbildningen bedrivas så att eleverna ges de kunskaper och färdigheter som krävs för tjänstgöringen. Utbildningen ska utformas med särskilt beaktande av en ordningsvaktens behov av yrkesetiska principer och

teoretiska och praktiska kunskaper och omfatta minst 60 timmar. Utbildningens närmare utformning och innehåll framgår av Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd, vilka bl.a. föreskriver att grundutbildningen ska bestå av 80 timmars undervisning. Ett ordningsvaktsförordnande gäller i tre år och för att förordnas på nytt krävs enligt Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd att ordningsvakten genomgår en särskild fortbildning om 20 timmar.

Ordningsvakter verkar ofta i konfliktfyllda och farliga miljöer och ställs inför svåra situationer där de måste hantera bl.a. våld, hot och annan brottslighet liksom personer med psykisk ohälsa. En ordningsvakt har för att kunna utföra sin ordningshållande uppgift vissa särskilda befogenheter att använda tvångsmedel och våld. Uppgiften har också inslag av myndighetsutövning. Allt detta ställer stora krav på ordningsvaktens personliga lämplighet jämte goda kunskaper om bl.a. konflikthantering, hotbildsanalys, självskydd, etik och juridik. Det är därför av största vikt att reglerna är utformade så att en ändamålsenlig kontroll av ordningsvaktens lämplighet kan göras, såväl i samband med antagande till utbildningen och beslut om förordnande som fortlöpande under den tid personen har ett ordningsvaktsförordnande. Att ordningsvaktsutbildningen håller en tillräckligt hög kvalitet och är av tillräcklig omfattning är naturligtvis också en förutsättning. Vidare är det av vikt att reglerna är utformade så att Polismyndigheten på ett effektivt och rättssäkert sätt kan hindra att en ordningsvakt som brister i lämplighet fortsätter att tjänstgöra som ordningsvakt.

Justitiekanslern har inom ramen för ett initiativärende ifrågasatt om grundutbildningen för ordningsvakter är tillräckligt omfattande, bl.a. när det gäller konflikthantering och etik (Ju2007/10588/L4). Även Sveriges Förenade Ordningsvakter (SFO) har framfört att ordningsvakter bör få mer utbildning i konflikthantering och att kraven på ordningsvaktens lämplighet bör skärpas (Ju2010/04370/L4).

Reglerna om Polismyndighetens prövning och kontroll av ordningsvaktens lämplighet jämte förutsättningarna för återkallelse av förordnande och avstängning behöver därför ses över. Det kan exempelvis övervägas vilka registerkontroller som bör göras och på vilket sätt kontrollerna bör ske. Även utbildningens omfattning och innehåll behöver ses över. Vid utformningen av reglerna måste en lämplig avvägning göras mellan å ena sidan ett eventuellt behov av en mer ändamålsenlig prövning och kontroll över ordningsvaktens lämplighet, å andra sidan att Polismyndighetens resurser används på ett rimligt sätt.

En till längden mer omfattande ordningsvaktsutbildning aktualiserar även vissa andra frågeställningar. Utbildningen, som i dag inte ger rätt till studiemedel, bekostas som regel av den enskilde och en längre utbildning skulle naturligtvis fördyra densamma. Det kan befaras att detta skulle kunna leda till att färre personer söker sig till ordningsvaktsutbildningen och i förlängningen att det skulle kunna försvåra för arbetsgivare att rekrytera ordningsvakter. Förutom Polismyndigheten ges i dag utbildning av ordningsvakter av fyra privata aktörer. För att en förlängning av utbildningen ska uppnå sitt syfte måste det också beaktas vilka resurser som finns för att utbildningen ska kunna bedrivas med nödvändig kvalitet och meningsfullt innehåll. Slutligen måste beaktas möjligheterna för Polismyndigheten, i de fall utbildningen bedrivs i privat regi, att utöva kontroll och insyn över att den bedrivs enligt uppställda krav.

Utredaren ska

- analysera hur Polismyndigheten ska kontrollera och pröva ordningsvaktens lämplighet,
- analysera om reglerna för återkallelse av förordnande och avstängning är ändamålsenliga,
- analysera hur reglerna för ordningsvakternas utbildning, när det gäller såväl omfattning som övergripande innehåll, bör utformas, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Uppdraget att se över kraven för godkännande av personal hos auktoriserade bevakningsföretag

Enligt 4 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag ska all personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Det är bevakningsföretagen som ansöker hos länsstyrelsen som är godkännandemyndighet. Länsstyrelsen har för prövningen av den sökandes laglydnad direktåtkomst till Polismyndighetens misstanke- och belastningsregister enligt 7 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister och 20 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

Av 10 § förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. följer att länsstyrelsen för prövningen av den medborgerliga pålitligheten ska inhämta uppgifter som avses i 3 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen (2018:585). Denna prövning omfattar förutom kontroll i misstanke- och belastningsregistret även uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, dvs. en registerkontroll enligt säkerhetsklass 3. För att inhämta dessa uppgifter gör länsstyrelsen en förfrågan till Säkerhetspolisen. Länsstyrelsens godkännandeprövning ska enligt 11 § förordningen om bevakningsföretag m.m. slutföras inom två veckor.

Vilka krav ska ställas på personal hos bevakningsföretag och hur ska prövningen för godkännande gå till?

Den nuvarande lagen om bevakningsföretag är från 1974 och ersatte kungörelsen (1951:640) om auktorisation av enskilda bevakningsföretag.

Redan enligt 1951 års kungörelse skulle all personal godkännas med avseende på laglydnad och medborgerlig pålitlighet. Även bestämmelsen om ett krav på att prövningen skulle ske inom två veckor fanns i 1951 års kungörelse.

I departementspromemorian Ordningsvakter och väktare (Ds 2003:50) föreslogs att bestämmelsen om att länsstyrelsens prövning av godkännande av personal vid bevakningsföretag ska omfatta medborgerlig pålitlighet skulle tas bort. Dåvarande Rikspolisstyrelsen tillstyrkte i sitt remissvar förslaget. Myndigheten påpekade dock att en konsekvens av förslaget skulle bli att den spontanuppföljning som Säkerhetspolisen gör i fråga om alla som registerkontrolleras endast skulle komma att göras av vissa väktare. Förslaget i denna del ledde inte till lagstiftning.

Den 1 april 2019 trädde en ny säkerhetsskyddslag (2018:585) i kraft. I lagen lyfts nu fram att det är den som bedriver en säkerhetskänslig verksamhet (verksamhetsutövaren) som ska utreda behovet av säkerhetsskydd och vidta åtgärder för att upprätthålla skyddet för skyddsvärda delar av verksamheten. En sådan åtgärd är säkerhetsprövning av personer som är anställda i eller på annat sätt deltar i den säkerhetskänsliga verksamheten. Enligt 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen är det grundläggande syftet med en säkerhetsprövning att klar-

lägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Prövningen sker alltså i förhållande till det intresse som lagen syftar till att skydda, dvs. Sveriges säkerhet. Säkerhetsprövningen ska innefatta grundutredning samt registerkontroll och vissa fall särskild personutredning. Genom den nya lagstiftningen upphävdes bestämmelsen i 16 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) som gav möjlighet att genomföra registerkontroll till skydd mot terrorism utan att anställningen var placerad i säkerhetsklass. Det innebär att sådan registerkontroll, som är påkallad av kravet på medborgerlig pålitlighet, av en person numera som huvudregel förutsätter att anställningen eller deltagandet också är placerat i säkerhetsklass (se 3 kap. 14 och 15 §§).

Långt ifrån all personal vid auktoriserade bevakningsföretag tjänstgör vid verksamheter som är säkerhetskänsliga. I stället torde det stora flertalet bevakningsuppdrag som utförs av väktare avse verksamheter av ett helt annat slag, t.ex. bevakning av butiks- och kontorslokaler, allmänna transportmedel och värdetransporter. En anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet får enligt 3 kap. 10 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) placeras i säkerhetsklass endast om behovet av säkerhetsskydd inte kan tillgodoses på något annat sätt. Bestämmelsen innebär ett uttryckligt krav på restriktivitet vid placering i säkerhetsklass (se prop. 2017/18:89 s. 85 f.). Utifrån de syften som säkerhetsskyddslagen har är det således tveksamt med en ordning där alla anställda vid bevakningsföretag ska registerkontrolleras med avseende på kravet på medborgerlig pålitlighet. Detta gäller inte minst utifrån hänsyn tagna till den enskildes integritet. Det ska också beaktas att dessa registerkontroller är resurskrävande, inte bara för länsstyrelserna, utan också för Säkerhetspolisen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Säkerhetspolisen har i en hemställan till Justitiedepartementet (Ju2018/00154/L4) begärt att 11 § förordningen om bevakningsföretag ändras på så sätt att den frist om två veckor som gäller för godkännandeprovningen tas bort. Bakgrunden till myndighetens begäran är att Justitiekanslern i ett beslut den 27 juli 2017 (dnr 2958-16-21) riktar kritik mot myndigheten och Länsstyrelsen i Norrbottens län för att ärenden om godkännande av bevakningspersonal inte har hanterats enligt gällande tidsfrist. Säkerhetspolisen lyfter i sin framställan bl.a. fram att den nuvarande ordningen som innebär att registerkontroller av väktare måste prioriteras mot andra ärenden, bl.a. register-

kontroller av personer tillhörande de högsta säkerhetsklasserna, inte är rimlig.

Som för alla arbetsgivare är det också för bevakningsföretagen angeläget att rekryteringsprocesser kan ske med största möjliga skyndsamt.

Det bör alltså särskilt övervägas om inte det kategoriska kravet på att ett godkännande ska omfatta medborgerlig pålitlighet med hänvisning till 3 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen ska tas bort. För det fall detta krav föreslås tas bort bör det analyseras på vilket annat sätt än genom den s.k. spontanuppföljningen som en kontinuerlig kontroll och tillsyn kan göras av efterlevandet av t.ex. laglydnadskravet. Alldeles oavsett bedömning i fråga om vilka krav för godkännande som bör ställas, bör en analys göras om regelverket i övriga delar uppställer onödiga hinder för en ändamålsenlig godkännandeprocess och för bevakningsföretagens möjligheter att rekrytera personal.

Utredaren ska

- analysera vilka krav som ska ställas upp för att godkännas för anställning i auktoriserade bevakningsföretag,
- ta ställning till om kravet på medborgerlig pålitlighet med hänvisning till 3 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) för att godkännas för anställning i auktoriserade bevakningsföretag bör tas bort,
- analysera på vilket sätt en kontinuerlig tillsyn och kontroll av anställda vid auktoriserade bevakningsföretag bör gå till,
- ta ställning till om fristen för länsstyrelsens godkännandeprovning bör tas bort eller ändras,
- ta ställning till om auktoriserade bevakningsföretag bör ges möjlighet att anställa personer i avvaktan på länsstyrelsens beslut om godkännande, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Andra frågor

Om det bedöms nödvändigt och ryms inom tiden för uppdraget får utredaren ta upp närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommuner, (landsting,) och företag (eller andra enskilda) av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också ange om förslagen får några konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv samt för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska också de särskilda övervägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas. Konsekvenserna ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) samt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet. Utredaren ska också, i den utsträckning som bedöms lämplig, samråda med och inhämta upplysningar från de myndigheter, kommuner, landsting och andra organisationer som berörs av frågan.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 maj 2021.

(Justitiedepartementet)

Väktar- och ordningsvaktsverksamhet i finsk och norsk rätt – en översikt

*Johan Boucht*¹

1. Inledning

Denna översikt är författad på beställning av Justitiedepartementet som ett komplement till Ordningsvaktsutredningens (Ju 2019:12) arbete. På begäran redovisas här de regler som styr väktarens och ordningsvaktens verksamhet i finsk och norsk rätt. I bägge länder finns ordningar där personer som inte är anställda inom polisen biträder i arbetet med att upprätthålla allmän ordning. Det görs ingen mer omfattande komparation mellan de två regelordningarna, utan framställningen är i huvudsak deskriptiv.

2. Finland

2.1. Grundbegrepp

Den centrala lagen i finsk rätt är lagen om privata säkerhetstjänster (1085/2015; nedan PrivSäkL). Genom denna lag upphävdes den gamla lagen om privata säkerhetstjänster (282/2002). Regleringen är förhållandevis detaljerad.

Lagen bygger på en grundläggande distinktion mellan bevakningsrörelse (kap. 2) och ordningsvaktsverksamhet (kap. 3). I tillägg anges som en separat kategori säkerhetsskyddande verksamhet (kap. 5), som innefattar planering, installering, reparation eller ändring av kon-

¹ Professor i straffrätt, Universitetet i Oslo och professor i ”Politi- og påtalerett”, Universitetet i Bergen.

struktionsmässigt skydd eller elektroniska övervakningssystem samt planering av andra säkerhetsarrangemang. Denna behandlas inte närmare här.

Med bevakningsrörelse avses enligt PrivSäkL 2 § utförande av bevakningsuppgifter i förvärvssyfte enligt uppdragsavtal av väktare. Relevanta uppdrag kan vara bevakning av egendom, skyddande av en persons integritet (livvaktsuppdrag), avslöjande av brott som riktat sig mot bevakningsobjektet eller uppdragsgivaren (t.ex. butiksövervakning eller värdetransportuppdrag) samt utövande av tillsyn över sådana uppgifter.

Med ordningsvaktsverksamhet avses verksamhet där ordningsvakter utses och förmedlas för upprätthållande av ordning och säkerhet samt förebyggande av brott och olyckor inom en tjänstgöringsområdet, t.ex. vid offentliga tillställningar, på fartyg, vid universitet eller vid förplägnadsverksamhet.

2.2. Väktarverksamhet (bevakningsverksamhet)

Förhållande till polisens samhällsuppdrag. Uppdrag som innebär förbindelse att upprätthålla allmän ordning och säkerhet får inte tas emot i bevakningsrörelse (PrivSäkL 5 §). Bevakningsverksamhet är alltså subsidiär till polisens verksamhet för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Bevakningsuppgifter får inte heller utföras på ett sätt som försvårar upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet eller förebyggande, avslöjande, utredning eller åtalsprövning av brott. Ett exempel kan vara att aktivt dölja ett avslöjat brott i avsikt att polisen inte ska få kännedom om brottet.²

En väktare omfattas också av den allmänna anmälningsskyldighet beträffande grovre brott som var och en omfattas av (PrivSäkL 5,2 §). Om en väktare vid utförande av bevakningsuppgifter får kännedom om att ett sådant grovt brott som nämns i strafflagen (SL) 15:10,1 redan har begåtts, ska väktaren vidare utan dröjsmål anmäla brottet till polisen. Anmälningsskyldighet föreligger inte om anmälan gäller väktarens make eller tidigare make eller sin nuvarande sambo, ett syskon eller en släkting i rätt upp- eller nedstigande led, eller borde ha angivit en person till vilken han eller hon har någon annan nära relation

² RP 22/2014 rd, s. 32. Målsägandebrott omfattas dock inte av anmälningsskyldigheten.

som är jämförbar med ett parförhållande eller med släktskap (SL 15:10,2).

Förordnande. Polisinsrättningen, dvs. den lokala polismyndigheten, godkänner väktare. En polisinsrättning kan av särskilda skäl, t.ex. sökandens utbildning, personliga egenskaper eller andra motsvarande omständigheter, förena villkor och begränsningar vad gäller tid, geografiskt område eller bevakningsuppgifter med godkännandet (PrivSäkL 11 §).

Enligt PrivSäkL 10 § kan den godkännas som väktare som har fyllt 18 men inte 68 år, med godkänt resultat har genomfört ett sådant avsnitt av grundexamen inom säkerhetsbranschen eller motsvarande grundexamen som uppfyller de krav som föreskrivs för grundutbildning för väktare, och som är känd som redbar och tillförlitlig och till sina personliga egenskaper är lämplig som väktare.

En person som inte har grundutbildning för väktare men som har fyllt 18 men inte 68 år och är känd som redbar och tillförlitlig och till sina personliga egenskaper är lämplig som väktare, kan godkännas som s.k. tillfällig väktare för högst fyra månader.

Den som har godkänts som väktare får ett väktarkort av en polisinsrättning (PrivSäkL 14 §). Väktaren ska bära med sig kortet i bevakningsuppgifter och på begäran visa upp det bl.a. för den som är föremål för en åtgärd av väktaren.

Utbildning. Enligt förordningen om utbildning och utbildning i användning av maktmedelsredskap för väktare och ordningsvakter samt utbildning för ansvariga föreståndare hos innehavare av näringsstillstånd för säkerhetsbranschen (878/2016; UtbildningsF) 2 § ska grundutbildning för väktare omfatta minst 120 lektioner. Häri ska ingå undervisning om lagstiftning om säkerhetsbranschen och väktarens befogenheter och skyldigheter, väktarens agerande och situationshantering, säkerhetsteknik, brand- och räddningsverksamhet, maktmedelsredskap och användning av dem samt första hjälpen. Polisstyrelsen fastställer innehållet i läroplanen. Den undervisning som ges ska i regel bestå av föreläsningar och den ska omfatta praktiska övningar (17 § i förordningen).

Den del av grundutbildningen som avser bruk av fysisk makt (maktmedel) ska enligt förordningens 4 § bestå av minst 6 lektioner. Grundutbildningen i fysiska maktmedel ska omfatta lagstiftningen som gäller väktarens befogenheter, legitima grunder för när makt kan tillgripas och hur maktmedelsbruket genomförs. Utbildningen i användning av teleskopbatong eller gasspray ska bestå av minst 5 lek-

tioner och i användning av pistol, miniatyrpistol, revolver och miniatyrrevolver minst 24 lektioner.

Utbildningen för tillfällig väktare ska omfatta minst 40 lektioner (förordningens 1 §) och ska omfatta lagstiftningen om säkerhetsbranschen, bevakning, väktarens verksamhet och befogenheter, polisverksamhet och väktaruppgifter i anslutning till den, förebyggande och väktarverksamhet vid olyckor, säkerhet i arbetet, livräddande första hjälpen och legitima grunder samt användning av maktmedel. Denna utbildning utgör den första delen (1/3) av grundutbildningen för väktare. I den fortsatta utbildningen för väktare får endast delta en person som med godkänt resultat har avlagt det prov som hör till utbildningen för tillfälliga väktare.

Enligt uppgift tillhandahålls utbildningen i första hand av utbildningsinstitutioner, också om branschen själv i vissa tillfällen kan stå för undervisningen. Väktarkursen ingår som en del i den yrkesinriktade grundexamen för säkerhetsbranschen. Om väktarutbildningen erhålls som en del av yrkesexamen är utbildningen gratis. Om den däremot erhålls genom en särskild kurs, så är kostnaden för den första delen (utbildning för tillfällig väktare) 140–250 euro samt påbyggnadsdelen 300–350 euro.³

Befogenheter. Väktaren ska handla opartiskt samt så att uppträdandet väcker förtroende och respekt (PrivSäkL 6 §). Väktaren bör uppträda artigt, hänsynsfullt och omutligt samt visa självbehärskning och undvika att använda uttryck som lätt kan uppfattas som ovänliga eller småaktiga.⁴

Väktarens handlande ska främja försonlighet och bevakningsuppgifterna ska utföras utan att orsaka större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att utföra uppgifterna (PrivSäkL 6 §). Detta krav motsvarar det som gäller för polismäns utförande av tjänsteuppdrag enligt PolisL 1:6. Vid utförandet av väktarens uppgifter är respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna särskilt viktig.

Enligt 7 § ska en väktare i bevakningsuppgifter informera den som blir föremål för väktarens åtgärder eller en företrädare för den personen om vad åtgärderna grundar sig på, om detta inte är omöjligt på grund av personens tillstånd eller övriga förhållanden.

³ Uppgift från Johan Selander, ansvarig lektor för grundexamen för säkerhetsbranschen vid yrkesutbildningsinstitutet Vamia, Vasa.

⁴ RP 22/2014 rd, s. 33.

En väktare har befogenhet att vägra en person tillträde till bevakningsområdet eller att avlägsna en person därifrån i två situationer (15 §). För det första om det utifrån personens hoteller eller övriga beteende, t.ex. medhavd utrustning som kan användas för brott, på sannolika grunder kan misstänkas att han eller hon gör sig skyldig till brott som riktar sig mot egendom på bevakningsområdet eller mot uppdragsgivarens eller en av denne anställd persons liv, hälsa eller frihet. Det hot som utgör grunden för åtgärden måste gälla antingen den egendom som ska bevakas eller den person som ska skyddas, dvs. uppdragsgivarens anställda på bevakningsområdet eller, om uppdragsgivaren är en fysisk person, uppdragsgivaren själv.⁵ För det andra om det är uppenbart att personen enligt de villkor som uppdragsgivaren har definierat inte har rätt att vistas på bevakningsområdet. Detta kan vara tillfället t.ex. om personen inte lyder en uppmaning att avlägsna sig av innehavaren av en lokal eller av den som behörigen företräder innehavaren.

En väktare har enligt PrivSäkL 15,3 § inte fullmakt att vägra en person tillträde till, eller avlägsna en person från, ett bevakningsområde som utgörs av en väg, gata, gångbana, torg, park, badstrand, idrottsplan, vattenområde, begravningsplats och andra motsvarande områden som kan användas av allmänheten (2,1.a § OrdningsL 612/2003). Denna begränsning motiveras med att t.ex. ett avlägsnande från en sådan plats lätt får formen av upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, vilket faller utanför väktarens mandat.⁶

En väktare har vidare enligt PrivSäkL16 § också befogenhet att gripa en person som misstänks för brott. Denna bestämmelse motsvarar innehållet bestämmelsen om envars rätt att gripa i Tvångsmedelslagen 2:2. Gripande kan därmed ske för misstanke om brott om den misstänkte anträffas på bar gärning eller flyende fot och om fängelse kan följa på brottet. Gripande kan också ske om brottet är lindrig misshandel (SL 21:7), snatteri (SL 28:3), lindrig förskingring (SL 28:6), lindrigt olovligt brukande (SL 28:9), lindrig bruksstöld av motordrivet fortkäffningsmedel (SL 28:9c), lindrig skadegörelse (SL 35:3) eller lindrigt bedrägeri (SL 36:3). En väktare får också gripa den som enligt efterlysning utfärdad av en myndighet har förklarats anhållen eller häktad (se Tvångsmedelslagen 2 kap.). Väktaren har

⁵ RP 22/2014 rd, s.40.

⁶ RP 22/2014 rd, s. 41.

däremot inte rätt att hålla en gripen i förvar, t.ex. i ett låst utrymme (möjligen med undantag för en nödvärnssituation enligt SL 4:4).⁷

Den gripne ska enligt huvudregeln överlämnas till polisen utan dröjsmål. Om det emellertid inte är möjligt att överlämna den gripne till polisen inom skäligen tid, så får väktaren med en polismans och den gripnes samtycke frige honom eller henne. En förutsättning för frigivning är att endast böter kan följa på brottet och att den gripnes identitet antingen är känd eller att den gripne går med på att lämna väktaren de uppgifter som behövs för att klarlägga identiteten. Syftet är att förhindra ett orimligt långt frihetsberövande t.ex. för snatteri där snattaren har erkänt brottet i situationer där överlämnande till polisen kan ta lång tid. Under denna period är också väktaren förhindrad från att utföra sitt väktaruppdrag. Det kan noteras att det för frisläppande krävs också den gripnes samtycke. Det kan t.ex. förekomma att den gripne inte vill bli frisläppt eftersom han eller hon anser att gripandet är olagligt och därför vill anmäla det till polisen.

När en person gripes kan väktaren enligt PrivSäkL 16 § säkerhetsvisitera den gripne för att undersöka de saker som den gripne har med sig och för att förvissa sig om att denne inte innehar föremål eller ämnen med vilka han eller hon kan utsätta sig själv eller andra för fara. Väktaren har rätt att frånta den gripne farliga föremål och ämnen som har påträffats vid visitationen. De föremål och ämnen som fråntagits den gripne ska utan dröjsmål överlämnas till polisen eller, om den gripne inte överlämnas till polisen, återlämnas till den gripne vid frigivningen, om det inte enligt lag finns något hinder för det. Eftersom väktarens fullmakt att säkerhetsvisitera är direkt kopplad till rätten att gripa, har han eller hon inte befogenhet att till ”fristående” visiteringar (jämför ordningsvaktens befogenhet nedan i avsnitt 2.3). Vid säkerhetsvisitation bör det eftersträvas att den som utför visitationen är av samma kön som den som visiteras.

Om en person med motstånd försöker undgå att bli vägrad tillträde, avlägsnad, gripen eller säkerhetsvisiterad eller flyr gripandet, har väktaren enligt PrivSäkL 17 § rätt att använda makt. Maktanvändning förutsätter alltid motstånd eller, om det handlar om att gripa en person, att personen flyr. Motståndet kan vara aktivt eller passivt.⁸ PrivSäkL17 § är, på samma sätt som PolisL 2:17, en s.k.

⁷ RP 22/2014 rd, s. 42.

⁸ Se närmare om detta, t.ex. i Boucht 2018, s. 47–48.

sekundär befogenhetsnorm som förutsätter att väktaren först har primär befogenhet att handla, t.ex. att gripa en person.⁹

Väktaren kan tillgripa sådana maktmedel som behövs för att vägra personen tillträde eller avlägsna, gripa eller säkerhetsvisitera honom eller henne och som kan anses försvarliga med beaktande av personens uppträdande, hur viktigt och brådskande uppdraget är och hur farligt motståndet är samt övriga omständigheter. Med att maktmedlet är nödvändigt menas närmast att det polisiära tjänsteuppdraget inte kan uppnås om det inte tillgrips, medan försvarlighetskravet innebär en avvägning mellan det offentliga intresset av att ett nödvändigt polisingripande genomförs och ingripandets svårhet i förhållande till adressaten, dvs. relationen medel – mål. Försvarlighetskravet kan därmed innebära att väktaren måste avstå från att tillgripa makt om det intresse som utgör grunden för maktanvändningen är obetydligt i förhållande till den risk för kroppsskada som maktmedelsanvändningen medför. Eftersom den normativa tröskeln för olovligt agerande är ”försvarlighet” är den snävare än den som gäller enligt nödvärnsbestämmelsen (SL 4:4: ”uppenbart oförsvarligt”). Tröskeln svarar mot de krav som gäller vid polismäns användning av makt enligt PolisL 2:17,1.¹⁰

I tillägg till befogenheten enligt PrivSäkL har väktaren också nödvärns- och nödrätt enligt SL 4:4–5.¹¹ Excess vid användningen av makt enligt PrivSäkL 17 § regleras i SL 4:6,3. Enligt denna bestämmelse är gärningsmannen fri från straffansvar om det finns synnerligen vägande grunder för att anse att det inte skäligen kunde ha krävts att gärningsmannen skulle ha reagerat på annat sätt med beaktande av gärningsmannens ställning och utbildning samt hur viktigt uppdraget och hur oförutsedd situationen var.¹² Det ställs alltså klart högre krav för frifinnande än vid nödvärnsexcess (SL 4:4,2) då det är tillräckligt att det inte skäligen kunde ha krävts att gärningsmannen skulle ha reagerat på annat sätt.

Väktaren kan bära vissa maktmedelsredskap under förutsättning att väktaren har fått utbildning i användning av dessa maktmedels-

⁹ Om primära och sekundära befogenhetsnormer i finsk rätt, se Boucht 2018, s. 31–32. Om primär och sekundär befogenhet i den svenska polislagen, se Johan Boucht, *Polisens användning av våld*. En juridisk lärobok (Iustus förlag 2019), s. 40.

¹⁰ Om kraven på nödvändighet och försvarlighet enligt PolisL 2:17, se Johan Boucht, *Polisens maktmedelsanvändning. En lärobok om finsk rätt* (Polisyreshögskolan 2018), s. 73–84.

¹¹ Om grunderna för nödvärns- och nödrätten, se Boucht 2018, s. 95–113. För en mer ingående framställning, se Dan Frände, *Allmän straffrätt* (Forum Iuris 2012).

¹² Se närmare Boucht 201, s. 130–132.

redskap. Tillfälliga väktare får inte bära maktmedelsredskap i arbetet. Enligt PrivSäkL 18 § får väktaren bära skjutvapen, gasspray (tårgas eller OC), handfängsel samt högst 70 centimeter långa batonger och teleskopbatonger. Denna uppräkningslista är uttömmande och andra maktmedelsredskap än dessa kan inte bäras.¹³

Skjutvapen får bäras endast i livvaks- eller värdetransportuppdrag samt, om det med hänsyn till omständigheterna är nödvändigt för uppdraget, vid bevakning av ett bevakningsområde som är viktigt med tanke på ett betydande allmänt intresse (PrivSäkL 19 §). Ett sådant uppdrag kan vara t.ex. uppstå bevakning av kärnkraftverk eller lokalerna för de högsta statliga organen. För att en väktare ska få bära skjutvapen krävs det att väktaren årligen visar att han eller hon har tillräcklig skicklighet i hanteringen av skjutvapen och tillräcklig skjutskicklighet (se vidare 6 § i förordningen).

Innehavare av näringstillstånd för säkerhetsbranschen som driver bevakningsrörelse och vars väktare bär maktmedelsredskap i bevakningsuppdrag ska ordna repetitionsutbildning i användning av maktmedelsredskap för sina väktare minst en gång om året eller övervaka att väktarna genomgår sådan repetitionsutbildning på annat sätt.

Maktmedelsredskap ska bäras under väktardräkten så att de inte kan observeras av andra (PrivSäkL 20 §). Om maktmedelsredskapen inte kan bäras under dräkten får de, med undantag av skjutvapen, bäras i fickan eller i slutna hölster som fästs vid bältet eller ingår i dräkten. En batong får dock bäras synlig till den del som den på grund av sin storlek inte kan bäras under dräkten eller i ett slutet hölster. Skjutvapen får bäras på ett sådant sätt att det kan observeras av andra endast när uppgiften eller situationens farlighet i undantagsfall förutsätter det.

Hund kan medföras i vissa situationer om det är behövligt för att utföra uppgifterna (PrivSäkL 21 §). En allmän förutsättning är att hunden med väktaren som förare har godkänts i lydnadskontroll enligt de krav som Polisyrkeshögskolan har fastställt. Dessutom förutsätts att 1) hunden är minst två men högst 10 år gammal, 2) hunden är registrerad och identifikationsmärkt så att den på ett tillförlitligt sätt kan identifieras, 3) väktaren har kontroll över hunden, och 4) att hunden inte till sina egenskaper har visat sig vara olämplig att medföras i bevakningsuppdrag.

¹³ RP 22/2014 rd, s. 44.

En väktare som i samband med bevakningsuppgifter genomför ett gripande eller tillgriper maktmedel ska också omedelbart avfatta en skriftlig redogörelse för händelseförloppet (PrivSäkL 8 §).

Straffrättsligt skydd. I finsk rätt åtnjuter tjänstemän ett förstärkt skydd mot våld och hot genom bestämmelsen om våldsamt motstånd mot tjänsteman i SL 16:1. En väktare anses emellertid inte vara en sådan tjänsteman som avses i bestämmelsen. En väktare enligt PrivSäkL skyddas i stället enligt SL 17:6 om motstånd mot person som upprätthåller ordningen om någon med våld och hot om våld hindrar eller försöker hindra en väktare från att fullgöra en uppgift som enligt lag eller förordning ankommer på honom eller henne eller annars försvårar fullgörandet av en sådan uppgift i SL 17:6. Straffskalan är böter eller fängelse upp till 6 månader.

2.3. Ordningsvaktsverksamhet

Förhållande till polisens samhällsuppdrag. En ordningsvakts uppgift är att upprätthålla ordning och säkerhet samt förhindra brott och olyckor inom tjänstgöringsområdet. Det föreligger alltså en viss överlappning mellan polisens och ordningsvaktens uppgifter. En ordningsvakt ska emellertid iaktta de befallningar och order som polisen samt räddningsmyndigheter och övriga myndigheter meddelar inom ramen för sina befogenheter (PrivSäkL25,2 §).

För en ordningsvakt gäller samma anmälningsplikt enligt SL 15:10 som för väktare (se ovan).

Förordnande. Ansökan om att bli godkänd som ordningsvakt ska lämnas till en polisinsättning.¹⁴ Som ordningsvakt kan polisen godkänna den som har fyllt 18 år och är känd som redbar och tillförlitlig och till sina personliga egenskaper är lämplig för uppgiften (PrivSäkL § 35). I tillägg krävs godkänt resultat i en grundutbildning för ordningsvakter. Ett godkännande som ordningsvakt är i kraft i högst fem år. Ansökan om att bli godkänd som ordningsvakt ska lämnas till en polisinsättning (§ 38).

Med beaktande av en tillställnings omfattning och natur kan polisinsättningen av särskilda skäl utnämna tillfällig ordningsvakt som saknar nödvändig ordningsvaktsutbildning (37 §). En sådan ordnings-

¹⁴ Om ansökans innehåll, se förordning om privata säkerhetstjänster (874/2016).

vakt har inte de befogenheter som annars tillkommer ordningsvakter.

Rätten att anlita ordningsvakter sammanfaller med de tjänstgöringsområden inom vilka ordningsvaktsuppdraget ska utföras. Enligt 26 § får ordningsvakter anlitas av

- ”1) arrangörer av allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar för en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som avses i lagen om sammankomster (530/1999),
- 2) arrangörer av privata tillställningar för en privat tillställning,
- 3) dem som driver en campingplats för en campingplats som avses i lagen om friluftsliv (606/1973),
- 4) befälhavaren på ett fartyg för ett i 15 kap. i sjölagen (674/1994) avsett fartyg som befordrar passagerare,
- 5) utövare av inkvarteringsverksamhet eller förplägnadsverksamhet för en inkvarteringsrörelse eller förplägnadsrörelse som avses i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006), och
- 6) universitet eller yrkeshögskolor för ett i universitetslagen (558/2009) avsett universitets eller en i yrkeshögskolelagen (932/2014) avsedd yrkeshögskolas verksamhetsställe.”

En ordningsvakt kan också utses för den omedelbara närheten av en offentlig tillställning, en campingplats, ett fartyg eller en inkvarterings- och förplägnadsrörelse, för de parkeringsområden som behövs vid ordnandet av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning och för de vägområden som leder till parkeringsområdena samt för andra liknande områden som hänför sig till ordnandet av en tillställning.

I vissa situationer kan polisinrättningen kräva att ordningsvakten har genomgått tilläggsutbildning för ordningsvakter i användning av maktmedel (PrivSäkL 27 §).

I tillägg kan polisinrättningen bevilja tillstånd att anlita ordningsvakter som ska bistå polisen eller gränsbevakningsväsendet om det inte är ändamålsenligt att upprätthålla ordning och säkerhet på något annat sätt och upprätthållandet av ordning och säkerhet kräver det av grundad anledning (28 §). En sådan grundad anledning kan vara t.ex. antalet affärslokaler på ett område och därmed den stora mängd människor som vistas där samt de brott och andra ordningsstör-

ningar som inträffat på området.¹⁵ I dessa fall kan ordningsvakt utnämnas

- ”1) vid ett verksamhetsställe för hälso- och sjukvården, med undantag för skolhem och barnskyddsanstalter, på ansökan av den som innehar verksamhetsstället,
- 2) vid Folkpensionsanstaltens verksamhetsställen på ansökan av Folkpensionsanstalten,
- 3) vid en arbets- och näringsbyrå på ansökan av arbets- och näringsbyrån,
- 4) i ett köpcentrum på ansökan av köpcentrumets innehavare,
- 5) vid en trafikstation på ansökan av trafikstationens innehavare,
- 6) i en hamn på ansökan av hamnens innehavare,
- 7) på en flygplats på ansökan av flygplatsens innehavare,
- 8) i kollektiva trafikmedel på ansökan av den som innehar trafikmedlet, eller
- 9) i förläggningar eller flyktingslussar som avses i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011) på ansökan av förläggningens eller flyktingslussens innehavare eller Migrationsverket.”

Utbildning. Grundutbildning för ordningsvakter och repetitionsutbildning för ordningsvakter får anordnas av en polisinsättning eller en utbildningsinstitution enligt lagen om yrkesutbildning. Polisstyrelsen fastställer innehållet i utbildningen.¹⁶

Enligt förordningen om utbildning och utbildning i användning av maktmedelsredskap för väktare och ordningsvakter samt utbildning för ansvariga föreståndare hos innehavare av näringsstillstånd för säkerhetsbranschen (878/2016) 7 § ska grundutbildningen för ordningsvakter omfatta minst 40 lektioner. I utbildningen ska åtminstone ingå undervisningsämnen som gäller lagstiftning om säkerhetsbranschen, ordningsövervakningsuppgifter och ordningsvaktens

¹⁵ RP 22/2014 rd, s. 50.

¹⁶ Se www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/polisiwwwstructure/69527_Utbildningsmaterial_for_ordningsvakter_2018_SV_paivitys.pdf?c3e540674db4d788 för kursens innehåll.

tjänstgöringsområden, ordningsvaktens agerande, befogenheter och skyldigheter, polisverksamhet och ordningsvaktsuppgifter i anslutning till den, förebyggande och ordningsvaktens agerande vid olyckor, säkerhet i arbetet, livräddande första hjälpen, legitima grunder samt användning av maktmedel. Den repetitionsutbildning som avses PrivsäkLagen 35 § ska omfatta minst 8 lektioner.

Den del som gäller grunderna i användning av fysiska maktmedel ska bestå av minst 6 lektioner.¹⁷ Utbildningen i användning av maktmedelsredskap består av grunderna i användning av fysiska maktmedel och utbildning i användning av gasspray och teleskopbatong. Häri ingår utbildning i att använda en högst 70 centimeter lång batong och handbojor. Utbildningen om fysiska maktmedel ska genomgå med godkänt resultat innan utbildningarna i användning av gasspray och teleskopbatong inleds. Utbildningen i användning av teleskopbatong eller gasspray ska bestå av minst 5 lektioner. Repetitionsutbildningen i användning av maktmedelsredskap ska bestå av minst 8 lektioner.

En polisinrättning kan av särskilda skäl med anledning av sökandens utbildning, personliga egenskaper eller andra motsvarande omständigheter, förena ett godkännande som ordningsvakt med villkor och begränsningar som gäller tid, geografiskt område eller ordningsövervakningsuppgifter (PrivSäkL 36 §).

Utbildningen tillhandahålls både av utbildningsinstitutioner och privat.¹⁸ Ordningsvaktskursen ingår som en del i den yrkesinriktade grundexamen för säkerhetsbranschen. Om utbildningen erhålls som en del av yrkesexamen är utbildningen gratis. Om den däremot erhålls genom en särskild kurs, så är kostnaden enligt uppgift 140–250 euro.¹⁹

Den undervisning som ges ska i regel bestå av föreläsningar och den ska omfatta praktiska övningar (UtbildningsF 17 §).

Befogenheter. En ordningsvakt ska uppträda korrekt och opartisk samt främja försonlighet (PrivSäkL 29 §). Ordningsvakten ska i

¹⁷ Enligt PrivSäkL 53 § kan endast en av Polisstyrelsen godkänd maktmedelsutbildare arbeta som utbildare i användningen av maktmedelsredskap. Beträffande ansökan för att godkännas, se lagens 54 § och förordningen om privata säkerhets tjänster (874/2016) 5 §.

¹⁸ Polisstyrelsen kan enligt PrivSäkL 58 § på ansökan godkänna en privatperson som utbildare av ordningsvakter under förutsättning att han eller hon 1) har fyllt 18 år, 2) med godkänt resultat har genomgått grundutbildningen för ordningsvakter, 3) med godkänt resultat har slutfört grundkursen för utbildare av ordningsvakter mindre än sex månader före ansökan ”om” godkännande, och 4) är känd som redbar och tillförlitlig och till sina personliga egenskaper är lämplig som utbildare av ordningsvakter.

¹⁹ Uppgift från Johan Selander, ansvarig lektor för grundexamen för säkerhetsbranschen vid yrkesutbildningsinstitutet Vamia, Vasa.

första hand genom råd och uppmaningar upprätthålla ordningen och säkerheten inom sitt tjänstgöringsområde. Ordningsvaktens åtgärder ska vidtas så att de inte förorsakar större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att uppdraget ska kunna utföras (29 §).

En ordningsvakt som får kännedom om omständigheter som uppenbarligen äventyrar säkerheten ska utan dröjsmål underrätta arrangören av tillställningen eller innehavaren av området om dem (PrivSäkL 30 §). Ordningsvakten ska också omedelbart vidta åtgärder för att varna allmänheten och dirigera bort allmänheten från det farliga området samt avlägsna orsaken till faran eller vidta andra brådskande åtgärder som behövs för att upprätthålla säkerheten.

En ordningsvakt har befogenhet att vägra en person tillträde till sitt tjänstgöringsområde i vissa situationer (PrivSäkL 42 §). För det första om personen p.g.a. sin berusning, sitt beteende eller tidigare beteende eller föremål som han eller hon medför kan misstänkas komma att äventyra ordningen eller säkerheten på området. För det andra om personen inte uppfyller det ålderskrav som tillträde till området förutsätter eller andra villkor som uppställs, t.ex. krav på korrekt klädsel. För det tredje om det finns grund att misstänka att personen innehar föremål eller ämnen som det är förbjudet att inneha på området. Rätt att meddela en person s.k. portförbud till en ordningsvaks tjänstgöringsområde finns inte; förutsättningarna skall därför alltid bedömas från fall till fall.²⁰

En ordningsvakt har också rätt att från sitt tjänstgöringsområde avlägsna en person som 1) i berusat tillstånd stör ordningen eller andra personer, 2) äventyrar säkerheten, 3) genom hotfullt uppträdande, oljud eller våldsamhet eller genom sitt beteende i övrigt stör ordningen, eller 4) uppenbart obehörigen vistas på den del av området dit allmänheten inte äger tillträde (42 §). Förutsättningarna för att vägra tillträde och avlägsna från ett område skiljer sig därmed mellan ordningsvakter och väktare.

Om det är uppenbart att det inte är tillräckligt att en person avlägsnas från platsen och störningen eller faran inte kan avvärijas på något annat sätt, har ordningsvakten rätt att gripa personen om gripandet är nödvändigt för att avvärja allvarlig fara för andra personer eller egendom. Den gripne ska utan dröjsmål överlämnas till polisen. En ordningsvakt har dock inte rätt att gripa en person vid en allmän sammankomst.

²⁰ RP 22/2014 rd, s. 50.

Om den som har gripits ombord på ett fartyg inte utan dröjsmål kan överlämnas till polisen, kan en ordningsvakt med samtycke av fartygets befälhavare ta den gripne i förvar (PrivSäkL43 §). Också en ordningsvakt vid en offentlig tillställning kan med samtycke av polisen hålla den gripne i förvar om inte den gripne utan dröjsmål kan överlämnas till polisen och det på grund av omfattningen av eller platsen för en offentlig tillställning har varit motiverat att bereda sig på att hålla gripna i förvar. Små och vanliga offentliga tillställningar omfattas därmed inte av rätten att hålla i förvar, medan det vid t.ex. stora rockfestivaler kan vara motiverat.²¹ Den som en ordningsvakt tagit i förvar får endast placeras i en förvaringslokal som ordningsvakten kontrollerar och som polisinspektionen har granskat och godkänt innan förvaringslokalen togs i bruk (PrivSäkL 44 §). Hållande i förvar är en exceptionell åtgärd och den gripne får hållas i förvar i högst fyra timmar.²²

Enligt PrivSäkL 15 § har en ordningsvakt i ordningsövervakningsuppgifter rätt att gripa en person som misstänks för brott. Denna bestämmelse motsvarar bestämmelsen i tvångsmedelslagen 2:1 om envars rätt att gripa (se ovan avsnitt 2.2).

En ordningsvakt har vidare befogenhet att säkerhetsvisitera en person i två situationer (PrivSäkL46 §).²³ För det första har han eller hon en självständig rätt att med hjälp av metalldetektor eller någon annan sådan teknisk anordning visitera en person som söker tillträde till eller befinner sig inom ordningsvaktens tjänstgöringsområde för att förvissa sig om att personen inte bär på sig eller medför föremål eller ämnen som kan äventyra ordningen eller säkerheten eller som det är förbjudet att inneha på tjänstgöringsområdet.

För det andra kan en kroppsvisitation (säkerhetsvisitation) utföras när en person grips. Föremål som påträffas vid visitationen kan fråntas personen. De fråntagna föremålen och ämnena ska utan dröjsmål överlämnas till polisen eller, om det inte enligt lag finns något hinder för det, återlämnas till ägaren eller innehavaren när han eller hon avlägsnar sig från platsen.

En ordningsvakt har, på liknande sätt som väktare, befogenhet att tillgripa nödvändiga maktmedel för att vägra personen tillträde, av-

²¹ RP 22/2014 rd, s. 61.

²² Om förvar, se också förordning om säkerhetsvisitation och hållande i förvar som utförs av ordningsvakt (866/2016).

²³ Om säkerhetsvisitationer, se också förordning om säkerhetsvisitation och hållande i förvar som utförs av ordningsvakt (866/2016).

lägsna honom eller henne från platsen, gripa eller kroppsvisitera honom eller henne eller frånta honom eller henne föremål eller ämnen, förutsatt att de kan anses försvarliga med beaktande av hur personen uppträder, hur viktigt och brådslande uppdraget är och hur farligt motståndet är samt övriga omständigheter. I tillägg har ordningsvakten nödvärnsrätt och nödrätt enligt SL 4:4-5. De maktmedelsredskap som får användas och hur de ska bäras är de samma som gäller för väktare, med undantag för skjutvapen (se PrivSäkL 49–51 §). Till exempel s.k. buntband av plast får inte användas i stället för handfängsel.

En ordningsvakt som vid utövning av sitt uppdrag gör ett gripande eller använder maktmedel ska omedelbart avfatta en skriftlig redogörelse för händelseförloppet (33 §). Den som blir föremål för ordningsvaktens åtgärder eller en företrädare för den personen ska informeras om vad åtgärderna grundar sig på, om detta inte är omöjligt på grund av personens tillstånd eller övriga förhållanden.

Straffrättsligt skydd. Inte heller en ordningsman anses vara en sådan tjänsteman som avses i SL 16:1. En ordningsvakt enligt PrivSäkL-skyddas i stället enligt SL 17:6 om motstånd mot person som uppriätthåller ordningen om någon med våld och hot om våld hindrar eller försöker hindra ordningsvakten från att fullgöra en uppgift som enligt lag eller förordning ankommer på honom eller henne eller annars försvårar fullgörandet av en sådan uppgift i SL 17:6. Straffskalan är böter eller fängelse upp till 6 månader.

2.3. Gemensamma bestämmelser

2.3.1. Näringstillstånd för säkerhetsbranschen

Bevakningsrörelse får drivas av en fysisk eller juridisk person som har näringstillstånd för säkerhetsbranschen. Näringstillstånd för säkerhetsbranschen ska således krävas av fysiska och juridiska personer som driver bevakningsrörelse eller utövar tillståndspliktig ordningsvaktsverksamhet eller säkerhetsskyddande verksamhet som omfattar säkerhetsuppgifter som kräver godkännande. Till exempel en restaurang som väljer att inte själv anställa ordningsvakter (se PrivSäkL 26 §) kan då endast hyra in ordningsvakter från ett företag som har näringstillstånd för säkerhetsbranschen. Väktarverksamhet kan bara utföras av personer anställda vid företag som har näringstillstånd. Ett

näringsstillstånd för säkerhetsbranschen ger rätt att utöva i tillståndet avsedd verksamhet i hela landet och ombord på finländska fartyg, om inte annat föreskrivs nedan (PrivSäkL 68 §).

Näringsstillstånd för säkerhetsbranschen kan beviljas en fysisk person som har fyllt 18 år och är känd som redbar och tillförlitlig och till sina personliga egenskaper är lämplig för uppgiften. I tillägg krävs att personen inte är försatt i konkurs eller att handlingsbehörigheten inte har begränsats, och att han eller hon har tillgångar som gör det möjligt att sköta verksamheten på behörigt sätt. Näringsstillstånd för säkerhetsbranschen kan beviljas en juridisk person, om den har tillgångar som gör det möjligt att sköta verksamheten på behörigt sätt, och 2) de som hör till förvaltningsorganen, verkställande direktören samt i ett öppet bolag bolagsmännen och i ett kommanditbolag de ansvariga bolagsmännen uppfyller de tre första krav gäller fysiska personer. Se närmare i lagens 6 kap.

Enligt PrivSäkL72 § ska en innehavare av näringsstillstånd för säkerhetsbranschen ska göra en skriftlig anmälan till Polisstyrelsen bl.a. när innehavaren ändrar namn eller bolagsform eller inrättar eller lägger ner ett verksamhetsställe. Detsamma gäller när en person i innehavarens förvaltningsorgan, verkställande direktören eller en bolagsman i ett öppet bolag eller en ansvarig bolagsman i ett kommanditbolag byts ut.

2.3.2 Tillsyn

Enligt PrivSäkL 84 § svarar polisstyrelsen för den allmänna styrningen av och tillsynen över privata säkerhetstjänster, utbildare i användningen av maktmedel, skytteinstruktörer, anordnare av ordningsvaktsutbildning och utbildare av ordningsvakter. De regionala polisinsättningarna svarar i sin tur för tillsynen inom sina distrikt över privata säkerhetstjänster samt över den verksamhet som utövas av väktare, utbildare i användningen av maktmedel, skytteinstruktörer, ordningsvakter, anordnare av ordningsvaktsutbildning, utbildare av ordningsvakter, utförare av säkerhetsskyddsuppgifter och ansvariga föreståndare. Tillsynen kan också innefatta inspektioner (85 §).

En innehavare av näringsstillstånd för säkerhetsbranschen ska för varje kalenderår före utgången av mars månad följande år göra en skriftlig anmälan till Polisstyrelsen som innehåller uppgifter om

- 1) antalet uppdrag,
- 2) antalet verksamhetsställen och adresserna till dem samt antalet anställda,
- 3) vilka som under kalenderåret har varit ansvariga föreståndare, väktare och tillfälliga väktare, ordningsvakter samt utförare av säkerhetsskydds-uppgifter, särskilt för varje verksamhetsställe,
- 4) tillstånd för innehavaren av näringstillstånd för säkerhetsbranschen och väktarna att inneha skjutvapen och för väktarna att inneha gasspray, om uppdrag där väktare i bevakningsuppgifter har burit skjutvapen eller medfört hund eller använt annan klädsel än väktares dräkt och om situationer där väktare har använt skjutvapen, gasspray eller hund som maktmedelsredskap,
- 5) tillstånd för ordningsvakterna att inneha gasspray, om uppdrag där ordningsvakter i ordningsövervakningsuppgifter har medfört hund och om situationer där ordningsvakter har använt gasspray eller hund som maktmedelsredskap.

3. Norge

3.1. Grundbegrepp

I norsk rätt regleras väktar- och ordningsvaktsverksamheten i Lov om vaktvirksomhet (LOV-2001-01-05-1). Bestämmelser om ordningsvakter (ordensvakt) finns också t.ex. i Serveringsloven § 16 (LOV-1997-06-13-55). I tillägg regleras väktar- och ordningsvaktsverksamheten i vaktvirksomhetsforskriften (FOR-2011-03-28-337). Den norska regleringen är klart mindre detaljerad än den finska. Regleringen är emellertid inte till alla delar färdigställd och därmed är regleringsbilden något komplicerad.

Med vakttjänst förstås

”tjänster der det ved bruk av personer, TV-overvåking, elektronisk overvåking eller på annen måte:

- a) utføres tilsyn med privat område eller offentlig område,
- b) utføres kontrolltjenester,
- c) utføres verditransporter,

- d) utføres ledsagertjenester,
- e) mottas og behandles alarmsignaler fra overfalls- eller innbruddsalarmanlegg eller utrykning etter slike signaler etter avtale, eller
- f) opplæring i vaktjenester.”

Som vakttjenst räknes också ordningsvakttjenst och andra tjänster som syftar till att hantera ordningsrelaterade problem eller uppfylla polisens krav om vakt. Som ordningsvakttjenst räknes ”tjeneste på serveringssted for å ivareta ro og orden, utføre ordensrettet adgangskontroll, bortvise personer, hindre og dempe konflikter uten bruk av vold og bistå ved krisesituasjoner”. Uppgifter som att uteslutande ta emot betalt eller att utföra garderobtjänst anses falla utanför lagens tillämpningsområde. Detsamma gäller ordinär receptionstjänst²⁴ Enligt vaktvirksomhetsloven § 2 3. ledd gäller inte heller lagen för vaktupdrag som utövas sporadiskt och är av begränsat omfång, om inte polisen uppställer som villkor at vakttjänsten av säkerhetsmässiga orsaker ska utföras av godkända väktare/ordningsvakter. Enligt t.ex. serveringsloven § 33 måste serveringsstället ha godkända ordningsvakter om polisen kräver det.

Enligt vaktvirksomhetsforskriften § 2 skal i övrigt vid bedömningen av om en viss verksamhet omfattas av lagen läggas vikt vid tjänstens syfte och karaktär, särskilt risken för bruk av makt, liksom om andra kvalitets-, säkerhets- och rättssäkerhetshänsyn tillsäger att verksamheten omfattas av lagen. Forskriftens 2 § 3. ledd anger vissa undantag, som kan komma att användas på en del mindre företag.²⁵ Enligt denna bestämmelse anses likväl inte följande typer uppdrag som vakttjänst:

- ”a) nabohjelp eller lignende vederlagsfritt forebyggende oppsyn med egne verdier,
- b) tjenester som utøves på mindre arrangementer der det ikke forventes ordensmessige problemer, og
- c) tjenester som i hovedsak er innrettet for å ivareta servicehensyn, som vaktmestertjeneste, vilkårspareringsvakt, resepsjons- og portnertjeneste, bartender- og garderobetjeneste, ryddehjelp, innslippkontroll og annen veiledende vertsfunksjon.”

²⁴ Ot.prp. nr. 49 (2008-2009), s. 17, 14.

²⁵ Ot.prp. nr. 49 (2008-2009), s. 14.

Enligt förarbetena synes t.ex. mindre lokala sportevenemang kunna falla utanför, medan större arrangemang där det förväntas betydlig kontakt med publik och där man t.ex. serverar alkohol, omfattas.²⁶

Vaktverksamhetsloven gäller dels ”erhvervsmessig vaktverksamhet”, dels ”egenvakthold”. Med ”erhvervsmessig vaktverksamhet” förstås verksamhet som går ut på ”å utføre vakttjenester mot vederlag”, dvs. i näringsverksamhet. Med ”egenvakthold” avses vaktverksamhet ”av egen privat eiendom og egne statlige og kommunale eiendommer, med tilliggende bygninger og ansatte, så lenge vaktholdet utføres av virksomhetens egne ansatte”. Vid ”egenvakthold” kan alltså egna ordningsvakter anställas. Till exempel en restaurant eller annat serveringsställe kan därmed som utgångspunkt välja om de vill hyra in tjänster från ett godkänt vaktbolag eller om de anställer egna godkända ordningsvakter (”egenvakthold”).

3.2. Utförande av vakttjänst enligt norsk rätt

Förhållandet till polisens samhällsuppdrag. Utgångspunkten är att ansvaret för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet faller under polisens samhällsuppdrag. Enligt politiloven § 26 gäller ett förbud mot privat ”rettshåndheving”. I norsk rätt har frågan om gränsen mellan den vaktverksamhet som ska utföras av polisen och den som kan utföras av andra varit omdiskuterad.²⁷ I förarbetena framhölls att väktar- och ordningsvaktverksamhetens huvudfokus ”antas fortsatt å ligge innenfor gjøremål som har til formål å forhindre eller redusere skader på eiendommer og verdier, såkalt tapsforebyggende virksomhet”.²⁸ Huvudinnehållet i väktarnas/ordningsvaktverksamhet är därmed i huvudsak begränsat till att ”observere, kontrollere og rapportere”.²⁹ Samtidigt påpekas att väktarna fyller en viktig funktion när det gäller att bidra till tryggheten i samhället.

Förordnande. För att utöva näringsmässig vaktverksamhet eller ”egenvakthold” i Norge krävs tillstånd. Enligt vaktverksamhetsloven § 3 ges tillstånd för att bedriva näringsmässig vaktverksamhet bara

²⁶ Ot.prp. 49 (2008–2009), s. 9. Se där också för en mer omfattande diskussion om olika typer ”egenvakthold”.

²⁷ Se närmare det s.k. Politirulleutvalget (NOU 1981:35 s. 207–212), Vaktsselskapsutvalget (NOU 1984:24 s. 51–54) och Ot.prp. nr. 84 (1986–1987) samt motiven till politiloven (Ot.prp. nr. 22 (1994–1995)).

²⁸ Ot.prp. nr. 49 (2008–2009), s. 6.

²⁹ Se Ot.prp. nr. 49 (2008–2009), s. 6.

till ett ”foretak, enpersonsforetak eller forvaltningsorgan” som är registrerat i företagsregistret och har ”en fast forretningssted i riket” (se lovens § 3 för de närmare krav som ställs för företaget och företaget ledning). Godkännande ges alltså inte längre till enskilda.³⁰ Om ett serveringsställe kvalificerar för ”egenvakthold”, så kan det alltså anställa sina egna godkända ordningsvakter förutsatt att serveringsstället är godkänt enligt vaktvirksomhetsloven § 3. En restaurant som däremot inte kvalificerar för ”egenvakthold” måste antingen hyra in ordningsvakter från ett vaktbolag eller grunda ett eget vaktbolag.

Ansökan om att bedriva vakttjänst görs på formulär som är fastställt av Politidirektoratet och sänds till det polisdistrikt inom vilket verksamheten är tänkt att utövas. Omfattar ansökan vaktverksamhet i flera polisdistrikt sänds den till det distrikt inom vilket företaget har sitt huvudkontor.

Den som anställs i företaget för att utföra vakttjänst (dvs. både väktar- och ordningsvaktsupdrag) eller utföra uppgifter i anknytning till vakttjänst måste vara minst 18 år gammal och ha ”tillfredstillende vandel”, dvs. vara redbar och ägnad till vakttjänst (vaktvirksomhetsforskriften § 5). Vid bedömningen av ”vandel” ska enligt forskriften § 6 fästas vikt vid ”karakteren av anmerkede forhold, på tidspunktet for lovbruddet og på dets betydning for oppgavene som omfattes av ansettelsesforholdet eller vedkommendes egnethet som vekter. Det skal legges særlig vekt på anmerkninger om ulovlig bruk og befatning med rusmidler, ordensforstyrrelser, vinningskriminalitet, voldsforbrytelser og lovbrudd som nevnt i straffeloven § 222 til § 226”.

Utbildning. Den som ska utföra vakttjänst i vaktbolag som ansvarig väktare/ordningsvakt skall ha genomfört en godkänd utbildning för väktare. En ansvarig väktare/ordningsvakt utför uppdraget självständigt ”uten tilsyn eller rettledning ved fysisk tilstedeværelse av annen ansvarlig godkjent vekter”.³¹ Läroplanen fastsätts av Politidirektoratet, men tillhandahålls mot kursavgift av branschen.³² Enligt lagens § 9 skall sådan utbildning omfatta

Den som utför vaktupdrag ska bära ett synligt ID-kort och är skyldig att uppge tjänstenummer på begäran av den som vakthandlingen riktas mot eller av polisen.

³⁰ Se närmare i förarbetena Ot.prp. nr. 49 (2008–2009), s. 23.

³¹ Ot.prp. nr. 49 (2008–2009), s. 49.

³² Se www.politiet.no/tjenester/vaktvirksomhet/opplaring.

- a) en teoretisk del gjennomført før ansettelse,
- b) praksisopplæring i vaktteneste, herunder objektopplæring,
- c) oppsummerende teorikurs og avsluttende eksamen,
- d) eventuell tilleggsutdannelse for utførelse av spesialtjeneste og
- e) bestått regodkjenning hvert 4 år”.

Undervisning för vaktjänstverksamhet som sker utanför den offentliga undervisningsverksamheten ska enligt forskriftens § 17 ha sådant tillstånd som avses i vaktvirksomhetsloven § 3. Väktarutbildningens innehåll fastsätts av Politidirektoratet. I vaktvirksomhetsforskriften §§ 8–9 anges närmare vilket innehåll utbildningen ska ha beträffande dels teoridelen, dels praktikdelen. Om teoridelen anges:

”Teoretisk grunnkurs skal bygge på kompetansemålene i læreplan for Vg2 salg, service og sikkerhet – programfaget sikkerhet i utdanningsprogram for service og samferdsel.

Kurset skal omfatte introduksjon til vektorbransjen, relevant regelverk, herunder internasjonale menneskerettigheter og internasjonal humanitær rett, holdninger og etikk, konflikthåndtering, rapportering, førstehjelp, brannvern, HMS, egensikkerhet og risikoanalyse på generelt nivå og på tekniske sikringsanlegg. Kurset kan gjennomføres som fulltids- eller deltidsopplæring, og skal være innledet i samsvar med læreplan før praksisopplæring kan starte.”

Praktikdelen ska ha följande innehåll.

”Praksisopplæring for vektere skal bygge på kompetansemålene fra læreplanen i sikkerhetsfaget Vg3 – opplæring i bedrift.

Ordensvakter kan gjennomføre begrenset praksisopplæring til bruk i egenvakthold etter særlig læreplan fastsatt av Politidirektoratet. Begrenset praksisopplæring oppfyller ikke kravet til praksisopplæring for vektorutdanningens grunnidel.

Praksisopplæring skal gjennomføres under ledelse av ansvarlig praksisinstruktør. Gjennomføringen og resultatet av praksisopplæringen skal dokumenteres.”

Vaktupdrag vid värdetransporter och livvaktstjänst kräver särskild tilläggsutbildning. Vid värdetransporter (§ 12) ska tilläggsutbildningen omfatta ”rutiner, håndtering av verdisaker, etikk, trusselbilde, risiko-

analyse, trusselhåndtering, kjøreopplæring, opptreden på skadested og opptreden i forbindelse med trafikk og politikontroller”. Vid livvaktstjänst (”ledsagertjeneste”) (§ 13) ska den omfatta ”regelverk, trusselvurdering, sårbarhetsanalyse, sikkerhetsanalyse, tiltaksplanlegging, rekognosering, fysisk og teknisk sikring av bolig, arbeidsplass og bedrift, samband, etikk og etikette, førstehjelp og brannvern”. Utbildningen ska inte omfatta vaperundervisning.

Hur omfattande utbildningen ska vara framgår inte direkt av regelverket, bortsett från att det i förarbetena noteras att ”godkjent utdanning for vektere skal bestå av et teoretisk grunnkurs som vil være vesentlig lenger enn dagens introduksjonskurs på 15 timer”.³³ Etter de ændringer som trådte i kraft 2011 var tanken att alla som utför vaktstjänst skulle genomgå dels en grundutbildning, dels en fördjupningsutbildning inom antingen värdetransporter, ledsagertjänst eller ordningsvaktstjänst. Ordningsvakter skulle alltså genomgå både den ordinära väktarutbildningen och i tillägg en ordningsvaktstjänst.³⁴ Som nämnt ovanför gäller fördjupningen fortsatt för de två första kategorierna. Den fördjupning som var tänkt att gälla för ordningsvakter, vilket ursprungligen var reglerat i § 14 i vaktvirksomhetsforskriften, gäller emellertid inte länge. Bestämmelsen blev upphävd från 1.1.2018, eftersom den ansågs ställa för höga krav på ordningsvaktutbildningen vid ”egenvakthold”.

I vaktvirksomhetsforskriften § 8 3. ledd anges at ordningsvakter som utför vaktstjänst som ”egenvakthold” kan genomföra en mer begränsad teoretisk grundkurs enligt en särskild läroplan fastsatt av Politidirektoratet (som dock inte oppfyller kraven till den teoretiska undervisning som krävs för att godkännas som väktare). Möjlighet till begränsad teorikurs var tänkt att gälla t.ex. mindre restauranger som skulle utföra ordningsvaktstjänsten som ”egenvakthold” och därmed slipa hyra in vakter från ett godkänt bolag. Möjligheten att genomföra en sådan begränsad ordningsvaktstjänst har emellertid enligt oppgift ännu inte gjennomført.³⁵

Medan det för väktare och ordningsvakter som är anställda i vaktbolag alltså krävs genomförd väktarutbildning, så verkar praksis därmed variera mellan polisdistrikten om vilka krav som ställs till ordningsvakter i ”egenvakthold”. I Oslo är utgångspunkten att alla nya

³³ Ot.prp. nr. 49 (2008–2009), s. 49.

³⁴ Ot.prp. nr. 49 (2008–2009), s. 16.

³⁵ Enligt oppgift av Thomas Kveen, Oslo politidistrikt 9.11.2020.

ordningsvakter måste ha genomfört väktarutbildningen, men det kan uppenbarligen också vara tillräckligt att personen har genomgått en sådan mer begränsad ordningsvaktkurs som tillhandahålls av vissa branschaktörer, t.ex. Sikkerhetsakademiet (denna kurs skall emellertid inte förväxlas med den som avses i forskriften § 8 3. ledd).³⁶ Stöd för att godkänna en mindre omfattande kurs menas kunna hittas i serveringsloven § 16 om att ”när politiet finner det påkrevet, skal det ved serveringsstedet holdes ordensvakter godkjent av politiet” och att ”politiet kan som grunnlag for godkjenningen kreve gjennomført kurs”. Om polisen däremot inte uppställer något krav enligt nämnda bestämmelse om att ordningsvakterna måste vara godkända av polisen, så kan ordningsvakter användas som inte har genomgått någon ordningsvaktkurs överhuvudtaget. I andra politidistrikt, enligt uppgift t.ex. i politidistrikt Øst, krävs däremot både väktarutbildning och ordningsvaktkurs för bli godkänd som ordningsvakt i ”egenvakthold”, dvs. den ordning som förarbetena ursprungligen lade till grund.

Utbildningen tillhandahålls i första hand av branschen, dvs. vaktbolagen. Vid ett sök på internet framgår att priset för en vaktarkurs är mellan 20 000–30 000 NOK, som betalas av deltagaren själv. Vaktarkursen omfattar ofta 100–120 h klassundervisning och praksis samt i tillägg en del (30–40 h) distansundervisning. Ordningvaktkursen är märkbart kortare och innefattar 25 h klassrumsundervisning. Priset synes ligga runt 3 000 NOK.

Befogenheter. Tillståndet att utöva väktar- och ordningvaktstjänster är begränsat till det som anges i vaktvirksomhetsloven § 2 (se ovan under avsnitt 3.1). Den som utför vakttjänst har ingen annan befogenhet att andra maktmedel än vad som följer av nød- och nödvärnsbestämmelsen i straffeloven § 17–18,³⁷ samt reglerna om var mans rätt att gripa enligt straffeprosessloven § 176 när en misstänkt för brott ”treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor”. Straffeprosessloven § 206 ger också möjlighet till ”sivilt beslag” (”Beslag kan tas av enhver når den mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor”). Också bestämmelsen om laga självtäkt i straffeloven § 19 kan nämnas. Av vaktvirksomhetsloven § 12 framgår direkt att vakttjänst ska genomföras obebäpnad.

³⁶ Enligt uppgift av Thomas Kveen, Oslo politidistrikt 9.11.2020.

³⁷ Om innehållet i nödvärns- och nödbestämmelserna, se t.ex. Magnus Matningsdal, *Straffeloven: lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff: alminnelige bestemmelser: kommentarutgave* (Universitetsforlaget 2015), §§ 17–18.

I ett färskt Høyesterettsavgörande (HR-2020-2126-A) behandlades frågan om väktares rätt att tillgripa makt när han som inhyrd av en transportfirma för att genomföra biljettkontroll ombord på en buss höll fast en person i armen under kontrollen när personen försökte komma undan. Passageraren slog väktaren i ansiktet som följd av väktarens maktanvändning. Den rättsliga grunden för användningen av makt var i denna situation yrkestransportloven § 33 som anger att en person vid biljettkontroll kan ”haldast tilbake av transportselskapet sine kontrollørar så lenge den reisande ikkje gjev tilstrekkelege opplysningar om namn, adresse og fødselsdato”. I det aktuella ärendet hade emellertid inte en representant för bolaget varit direkt närvarande och följaktligen kunde väktaren inte använda makt enligt § 33. Eftersom väktaren därvid gick utöver sin befogenhet omfattades han enligt Høyesterett inte heller av det extra skydd som straffeloven § 286 ger mot våld mot särskilt utsatta yrkesgrupper när passageraren slog honom.³⁸

En väktare/ordningsvakt kan enligt vaktvirksomhetsforskriften § 36 medbringa handfängsel ”dersom tjenesten tilsier det”. Dessa får enligt forskriften emellertid bara användas vid självförsvar i nödvärnssituationer enligt straffeloven § 18.³⁹

Enligt vaktvirksomhetsloven § 13 kan hund också medbringas för att användas i självförsvar, förutsatt att detta har godkänts av företaget. I vaktvirksomhetsforskriften § 34 angis imidlertid att hund inte får användas vid ”publikumsrettede vaktjenester” och inte heller ”til rundering, sporing eller søk etter personer, gjenstander, narkotiske stoffer, sprenglegemer og lignende”.

Enligt vaktvirksomhetsforskriften 39 gäller en plikt för väktaren/ordningsvakten att skriva rapport om alla händelser som inneburit bruk av makt under vakttjänsten.

Tillsyn. Enligt vaktvirksomhetsloven § 16 är polisen i det distrikt där verksamheten utövas tillstånds- och kontrollmyndighet. Det ska

³⁸ Om innehållet i straffeprocessloven § 176 och 206, se t.ex. Erik Keiserud Hans Kristian Bjerke Knut Erik Sæther, *Straffeprocessloven. Kommentartutgave*, 4. utgåve (Universitetsforlaget 2011).

³⁹ I den gamla vaktvirksomhetsforskriften (FOR-2004-05-25-787) § 39 angavs att personer ”som utfører vaktjeneste kan dersom særlige behov foreligger utstyres med batong/kølle i samsvar med bestemmelser fastsatt i våpenlovgivningen”. I förarbetena till ändringarna i vaktvirksomhetsloven nämns att det är ”behov for en nærmere avklaring i forhold til hva slags type kølle/batong som vaktsselskapene skal kunne benytte», men att närmare bestämmelser kan ges i forskrift (se Ot.prp. nr. 54 (1999–2000), s. 33). I den nu gällande vaktvirksomhetsforskriften nämns emellertid inte längre möjligheten att använda batong. Inte heller gasvapen är tillåtna (se också explicit i den gamla forskriften § 39).

företas en årlig kontroll av vaktföretagen baserat på företagens självrapporteringsplikt. Enligt § 16 har företag som bedriver vakttjänst plikt att till tillstånds- och kontrollmyndigheten lämna in de upplysningar och den dokumentation som är nödvändig för att bedriva kontroll med att företagets verksamhet är i överensstämmelse med lagen (se närmare i vaktverksamhetsföreskriften kap. 9). Enligt vaktverksamhetsföreskriften § 38 ska rapporten också innehålla en lista över vilka personer i företaget som utför vakttjänst eller som uppgifter som är direkt tillknutna till vakttjänst, samt en kopia över nya eller ändrade rutiner och handlingsplaner, kopia av loggförd användning av makt samt händelser där hund har använts.

Som en del av upplysningsplikten ska ändringar i ”virksomhetens eierskap, styre, deltakere eller daglige leder” anmälas till tillsynsmyndigheten genast och senast en månad efter ändringen.

Straffrättsligt skydd. Enligt straffeloven § 155 straffas den som ”ved vold, trusler, skadeverk eller annen rettsstridig adferd påvirker en offentlig tjenesteperson til å foreta eller unnlate å foreta en tjenestehandling eller hindrer en slik handling, eller søker å oppnå dette” med bot eller fängelse upp till 3 år. Väktare/ordningsvakter enligt vaktverksamhetsloven anses emellertid inte vara en sådan ”offentlig tjenesteperson” som får ett sådant förstärkt skydd. Ett undantag kan dock vara en väktare vid offentliga byggnader, som kan omfattas av bestämmelsen i straffeloven § 155 3. ledd: (”enhver som pliktmessig eller etter oppfordring yter bistand til offentlig tjenesteperson, eller sikrer dennes arbeidsplass”).

Väktare/ordningsvakter omfattas som utgångspunkt inte heller av straffeloven § 286 om förstärkt skydd för vissa utsatta yrkesgrupper (se dock Høyesterettsavgörande HR-2020-2126-A om undantag enligt yrkestransportloven § 33).⁴⁰ Väktare- och ordningsvakter har följaktligen som utgångspunkt inget särskilt straffrättsligt skydd enligt norsk rätt. Det kan emellertid vara ett straffskärpande element i straffmätningen att våld utövas mot en uniformerad väktare vid utförande av vaktuppdrag.

⁴⁰ Se Ot.prp. nr. 54 (1999–2000), kap. 9.13.

4. Sammanfattning

Reglerna om väktar- och ordningsvaktsverksamheten uppvisar vissa likheter, men skiljer sig också åt i centrala hänseenden. I bägge land är verksamheten strängt kontrollerad, bl.a. för att förhindra att kriminella element engagerar sig. I bägge länderna kan väktarverksamhet bara bedrivas i godkänt företag, men medan också ordningsvaktsverksamhet i Norge bara kan bedrivas genom godkända företag så kan i Finland de aktörer som är särskilt utpekade i lagen också själva anställa egna godkända ordningsvakter. Utbildningen för väktare och ordningsvakter anställda i företag verkar vara ungefär lik i Finland och Norge, medan de utbildningskrav som gäller för ordningsvakter i "egenvakthold" är npgåt mer oklara i Norge. I bägge land fastställs innehållet av polisen och också godkännande som väktare eller ordningsvakt efter genomförd utbildning görs av polisen.

Också beträffande befogenheterna skiljer sig de två rättsordningarna åt. I Finland har väktare och ordningsvakter ett antal offentlighetsrättsliga befogenheter att t.ex. gripa eller förhindra inträde till en plats och att för att genomföra sådana uppdrag använda makt i nödvändig och försvarlig utsträckning. I tillägg har de samma rätt att handla som de allmänna reglerna om nödvärn och nöd samt var mans rätt att gripa ger. I Norge har väktare och ordningsvakter inga offentlighetsrättsliga befogenheter och deras handlande bedöms utslutande utifrån de allmänna reglerna om nöd, nödvärn, rätt att gripa osv.

Det straffrättsliga skyddet är i huvudsak likt. Varken i Finland eller i Norge jämsställs väktare eller ordningsvakter med tjänstemän.

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans.
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]

Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]
- Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. [9]
- Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. [29]
- Kontroller på väg. [31]

Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. [7]
- Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. [12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer. [15]
- Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. [20]
- Struktur för ökad motståndskraft. [25]

- Ett förbud mot rasistiska organisationer. [27]
- En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. [35]
- Gode män och förvaltare – en översyn. [36]
- En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]

Kulturdepartementet

- Immunitet för utställningsföremål. [28]

Miljödepartementet

- Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]
- En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]
- Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. [24]
- Använd det som fungerar. [26]

Socialdepartementet

- Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]
- God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]
- När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]
- Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]
- En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]
- Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]
- Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]

Stärkt rätt till personlig assistans.

Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning.

[3]

Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]

Kampen om tiden

– mer tid till lärande. [30]

Papper, poddar och ...

Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. [32]

En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0104-7 ISSN 0375-250X



Justitiedepartementet

Enheten för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet och samhällets krisberedskap

Remittering av betänkandet En ny lag om ordningsvakter m.m.
(SOU 2021:38)

Remissinstanser

Afrosvenskarnas forum för rättvisa

Alingsås kommun

Amnesty International Sverige

Barnombudsmannen

Bevakningsföretagens intresseförening

Bodens kommun

Botkyrka kommun

Brottsförebyggande rådet

Båstads kommun

Centrala studiestödsnämnden

Civil Rights Defenders

Degerfors kommun

Diskrimineringsombudsmannen

Domstolsverket

Enköping kommun

Forum för föräldrar till afrosvenska barn

Försvarsmakten

Förvaltningsrätten i Stockholm

Gotlands kommun

Göteborgs kommun

Göteborgs tingsrätt

Helsingborgs kommun

Hylte kommun

Integritetsskyddsmyndigheten

Judiska Centralrådet

Justitiekanslern

Jönköpings kommun

Kammarkollegiet

Kammarrätten i Sundsvall

Karlskrona kommun

Katrineholms kommun

Knivsta kommun

Kriminalvården

Krokoms kommun

Kustbevakningen

Landskrona kommun

Leksands kommun

Lidingö kommun

Luleå kommun

Länsstyrelsen i Dalarnas län

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Skåne län

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Länsstyrelsen i Östergötlands län

Malmö kommun

Migrationsverket

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för yrkeshögskolan

Nässjö kommun

Orsa kommun

Pajala kommun

Polismyndigheten

Regelrådet

Region Jönköping

Region Norrbotten

Region Stockholm

Region Uppsala

Riksarkivet

Riksdagens ombudsmän

Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter.

Riksförbundet Romer i Europa

Riksidrottsförbundet

Sametinget

Skellefteå kommun

Socialstyrelsen

Statens institutionsstyrelse

Statens skolverk

Statskontoret

Stiftelsen Tryggare Sverige

Stockholms kommun

Stockholms universitet

Sundsvalls kommun

Svenska Transportarbetareförbundet

Svensk Handel

Svensk Live

Svensk Scenkonst

Svenskt näringsliv

Sveriges advokatsamfund

Sveriges antidiskrimineringsbyråer

Sveriges Förenade Ordningsvakter (SFO)

Sveriges Kommuner och Regioner

Sveriges Romerförbund

SäkerhetsBranschen

Säkerhetsföretagen

Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden

Säkerhetspolisen

Sävsjö kommun

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk

Trafikverket

Trelleborgs kommun

Uppsala universitet

Vetlanda kommun

Vilhelmina kommun

Visita

Åklagarmyndigheten

Älvkarleby kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet senast **den 8 oktober 2021**. Svaren bör lämnas per e-post till ju.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till ju.L4@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Ju2021/02070 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Ida Wettervik
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Regionstyrelsens arbetsutskott §§ 163-182

Tid: 2021-09-15 kl. 13:00

Plats: Isaberg, Hestra

§ 173

Remiss Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer

Diarienummer: RJL 2021/1458

Beslut

Regionstyrelsen föreslås

- Godkänna föreliggande yttrande som svar till Finansdepartementet.

Sammanfattning

Region Jönköpings län har av Finansdepartementet getts möjlighet att yttra sig över rubricerad remiss. Inledningsvis bör betonas att Region Jönköpings län, och framförallt hälso- och sjukvården, dagligen använder uppgifter ur folkbokföringsdatabasen och har stort intresse av att kunna utgå ifrån att uppgifterna alltid är korrekta.

Huvuddelen av de uppgifter som förslaget berör ankommer på Skatteverket. Utredningen innehåller förslag som syftar till att ge bättre kvalitet och kontroll på folkbokföring och samordningsnummer, samt föreslår att det skapas en ny form av identitetsuppgift – identitetsnummer. Region Jönköpings län föreslås därför tillstyrka utredningens förslag på ett allmänt plan.

Beslutsunderlag

- Missiv inkl yttrande
- Remiss från Finansdepartementet

Yrkanden/förslag till beslut på sammanträde

Malin Wengholm (M) meddelar att Moderaterna återkommer i ärendet vid regionstyrelsens sammanträde.

Ordföranden, Martin Nedergaard-Hansen (BA), Marcus Eskdahl (S) samt Pontus Lundgren (BA) yrkar bifall till föreliggande förslag.

Beslutsgång

Arbetsutskottet bifaller föreliggande förslag till yttrande.

Beslutet skickas till

Regionstyrelsen

Regionstyrelsens arbetsutskott §§ 163-182

Tid: 2021-09-15 kl. 13:00

Plats: Isaberg, Hestra

Beslutets antal sidor

2

Regionstyrelsen

Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer - SOU 2021:57

Förslag till beslut

Regionstyrelsen föreslås

- Godkänna föreliggande yttrande som svar till Finansdepartementet

Sammanfattning

Region Jönköpings län har av Finansdepartementet getts möjlighet att yttra sig över rubricerad remiss.

Inledningsvis bör betonas att Region Jönköpings län, och framförallt hälso- och sjukvården, dagligen använder uppgifter ur folkbokföringsdatabasen och har stort intresse av att kunna utgå ifrån att uppgifterna alltid är korrekta.

Huvuddelen av de uppgifter som förslaget berör ankommer på Skatteverket.

Utredningen innehåller förslag som syftar till att ge bättre kvalitet och kontroll på folkbokföring och samordningsnummer, samt föreslår att det skapas en ny form av identitetsuppgift – identitetsnummer. Region Jönköpings län föreslås därför tillstyrka utredningens förslag på ett allmänt plan.

Information i ärendet

Nedan beskrivs de stora förslagen i utredningen kortfattat för kännedom.

Ökade möjligheter till kontroll

Den ökande kontrollen yttrar sig i förslag som möjliggör framförallt i inspektion av fastigheter och lägenheter. Som bevismedel föreslås ett ökat användande av biometriska data (jmf. här med t.ex. uppgifter i ett pass). Dataanalys av folkbokföringsdatabasen föreslås kunna användas för att hitta de platser där inspektion antas göra störst nytta. Vilket får ses mot bakgrund av krav på en mer allmän folkräkning.

Den som inte befinner sig på adressen vid kontroll, avregistreras från fastigheten, och registreras istället endast på orten. Syftet är att folkbokföringen ska fortsätta att spegla de verkliga förhållandena.

Identitetsnummer - nyhet

Identitetsnummer ska kunna tilldelas personer som inte är eller har varit folkbokförda, på begäran av enskild eller av myndighet. Kravet är att man kan inställa sig personligen till Skatteverket och där styrka sin identitet.

Samordningsnummer – nu för fler

För de som inte kan styrka sin identitet på det sätt som krävs ovan är det sedan tidigare existerande samordningsnummer aktuella. Dessa kan för vissa ändamål utfärdas när visa personuppgifter inte kan styrkas. Utredningen föreslår att myndigheterna får en underrättelseskyldighet om det kan antas att en uppgift i folkbokföringsdatabasen kring identitet- och samordningsnummer inte stämmer. En sådan underrättelse behöver inte lämnas om särskilda skäl talar emot det.

Samordningsnummer till alla asylsökande

Förslaget om att fler asylsökande ska tilldelas samordningsnummer, lyfts fram särskilt. Detta eftersom det innebär att hälso- och sjukvården inom regionen själv kommer att behöva utfärda färre reservnummer. Reservnummer, som skapas på den plats de behövs, har över tid problem med spårbarhet, och ytterst berörda patienters patientsäkerhet.

Migrationsverket föreslås begära samordningsnummer av Skatteverket till alla asylsökande som inte bedöms ha grundlösa ansökningar. Detta minskar regionens behov av att använda reservnummer. Risken med reservnummer är bl.a. att en person förnärvarande kan tilldelas flera stycken.

Beslutsunderlag

- Missiv 2021-09-09 inkl förslag till yttrande
- Remiss

Beslut skickas till

Finansdepartementet
Regionledningskontor - kansli

REGIONLEDNINGSKONTORET

Jane Ydman
Regiondirektör

Siv Kullberg
Kanslidirektör

Finansdepartementet

Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer - SOU 2021:57

Region Jönköpings län har av Finansdepartementet getts möjlighet att yttra sig över rubricerad remiss.

Sammanfattning

Region Jönköpings län vill allmänt framhålla att regionen, framförallt hälso- och sjukvården, i egenskap av användare ska kunna utgå från att uppgifter ur folkbokföringsdatabasen är korrekta. Region Jönköpings tillstyrker allmänt därför utredningens målsättning och förslag.

Synpunkter på förslaget

Avsnitt 16. Samordningsnummer till asylsökande

Utredningens förslag om att asylsökande, som huvudregel, ska tilldelas samordningsnummer berör Region Jönköpings läns dagliga verksamhet.

Hälso- och sjukvårdens behov av att själv utfärda av reservnummer till dessa personer minskar om det finns ett centralt fastställt samordningsnummer.

I den utsträckning som asylsökande tilldelas samordningsnummer kommer hälso- och sjukvårdens behov av att utfärda reservnummer att minska.

Därmed bör också de problem, se Avsnitt 16.6, bl.a. för spårbarhet av berörda och patientsäkerheten, som användningen av reservnummer kan föra med sig minska.

Region Jönköpings län tillstyrker även utredningens förslag i denna del.

REGION JÖNKÖPINGS LÄN

Maria Frisk
Regionstyrelsens ordförande

Jane Ydman
Regiondirektör

Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer



BETÄNKANDE AV
UTREDNINGEN OM
FOLKBOKFÖRING OCH
SAMORDNINGSNUMMER



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:57

Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer

*Betänkande av Utredningen om
folkbokföring och samordningsnummer*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:57

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0160-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-0161-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Magdalena Andersson

Regeringen beslutade den 5 september 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för att rätt uppgifter om folkbokförda registreras i folkbokföringsdatabasen och att lämna förslag till ett säkrare system för samordningsnummer. F.d. justitierådet Karin Almgren förordnades att från och med den 1 november 2019 vara särskild utredare.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 4 november 2019 departementssekreteraren Susanne Bergman, verksamhetsutvecklaren Magnus Fredin, poliskommissarien Gunnar Grönkvist, senior advisor Peter Göransson, verksjuristen Boel Magnusson, dåvarande rättsliga experten numera verksjuristen Nina Stiernä, dåvarande rättssakkunniga numera kanslirådet Annica Svedberg, rättsliga experten Jeanette Thorell, enhetschefen Andreas Åberg och från och med den 18 november 2019 förbundsjuristen Ann Sofi Agnevik. Susanne Bergman entledigades från uppdraget den 31 januari 2020 och i hennes ställe förordnades departementssekreteraren Elin Fernhed som expert i utredningen från och med den 1 februari 2020. Elin Fernhed entledigades från uppdraget den 28 augusti 2020 och ersattes samma dag av departementssekreteraren Anita Falkenhall, som i sin tur entledigades den 1 januari 2021. Hon ersattes från och med den 17 januari 2021 av departementssekreteraren Amanda Björklund. Den 26 mars 2020 entledigades Andreas Åberg och ersattes av processledaren Daniel Salehi som förordnades att vara expert i utredningen från och med den 25 mars 2020.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 november 2019 dåvarande tf. hovrättsrådet Anna Svedjevik och hovrättsassessorn Jonatan Lundqvist. Anna Svedjevik avslutade sitt arbete i utredningen den 10 augusti 2020. Från och med den 1 september 2020 förordnades hovrättsassessorn Kristin Holgersson som utredningssekreterare.

Utredningen, som har tagit namnet Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer (Fi 2019:05), överlämnar härmed betänkandet *Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer* (SOU 2021:57). Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i juni 2021

Karin Almgren

/Jonatan Lundqvist
Kristin Holgersson

Innehåll

Sammanfattning	23
Summary	31
1 Författningsförslag.....	41
1.1 Förslag till lag om identitetsnummer och samordningsnummer	41
1.2 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481).....	47
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret	55
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	57
1.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	65
1.6 Förslag till förordning om identitetsnummer och samordningsnummer	67
1.7 Förslag till förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749)	72
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret	81

1.9	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	83
1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	84
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet	85
1.12	Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)	86
1.13	Förslag till förordning om ändring i studiestödsdataförordningen (2009:321)	89
1.14	Förslag till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261)	98
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.....	100
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket	101
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service.....	102
2	Utredningens uppdrag och arbete	103
2.1	Utredningsuppdraget	103
2.2	Överlämnade skrivelser	103
2.3	Avgränsningar.....	104
2.4	Utredningsarbetet	104
2.5	Arbete som bedrivits parallellt med utredningen	105

2.6	Betänkandets disposition.....	105
3	Om folkbokföring och folkbokföringsfel	107
3.1	Inledning.....	107
3.2	Begreppen folkbokföring och folkbokföringsdatabas.....	107
3.3	Materiella regler om folkbokföring	108
3.3.1	Rätten för en utlänning att resa in och vistas i Sverige	108
3.3.2	Kort om förutsättningarna för att bli folkbokförd i Sverige.....	109
3.3.3	Rätt folkbokföringsort och folkbokföringsadress.....	110
3.3.4	Avregistrering från folkbokföringen.....	112
3.3.5	Anmälningsskyldighet.....	112
3.3.6	Straffbestämmelser	113
3.4	Behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringen.....	113
3.5	Olika fel i folkbokföringsuppgifter	114
3.5.1	Kritik mot kvaliteten i folkbokföringen och olika typer av fel som kan förekomma.....	114
3.5.2	Anledningar till fel i folkbokföringsuppgifter rörande bosättning	116
3.5.3	Fel kan förekomma avseende andra personuppgifter än bosättning.....	118
3.5.4	Uppskattning av omfattningen av fel i folkbokföringsuppgifter	120
4	Kartläggning av regler och rutiner i folkbokföringsärenden	123
4.1	Vårt uppdrag.....	123
4.2	Övergripande om Skatteverkets hantering av ett folkbokföringsärende.....	124
4.2.1	Allmänt om regler och rutiner hos Skatteverket	124
4.2.2	Skatteverkets handläggning av folkbokföringsärenden	124

4.2.3	Skatteverkets it-system.....	125
4.2.4	Skatteverkets utrednings- och kontrollmöjligheter i ett folkbokföringsärende ..	126
4.3	Särskilda regler och rutiner vid internordisk flyttning till och från Sverige.....	128
4.4	Regler och rutiner vid flyttning till Sverige	129
4.4.1	Skyldighet att anmäla flyttning till Sverige.....	129
4.4.2	Krav på anmälan om flytt till Sverige.....	130
4.4.3	Prövning av förutsättningarna för att bli folkbokförd i Sverige	130
4.4.4	Styrkande av identitet vid flytt till Sverige	132
4.4.5	Registrering av andra personuppgifter än de som framgår av resehandlingar	135
4.4.6	Motstridiga personuppgifter	136
4.4.7	Kontroller innan tilldelning av personnummer...	137
4.5	Regler och rutiner vid utvandring	137
4.5.1	Skyldighet att anmäla utflyttning från Sverige....	137
4.5.2	Skatteverkets handläggning av en anmälan om utflyttning från Sverige	138
4.6	Regler och rutiner vid ändrad folkbokföringsort och folkbokföringsadress.....	139
4.6.1	Skyldighet att anmäla flytt inom landet.....	139
4.6.2	Skatteverkets handläggning av flyttanmälan	140
4.6.3	Skatteverkets underrättelser vid flyttanmälan.....	143
4.6.4	Särskild postadress	144
4.7	Folkbokföringsärenden som inleds på annat sätt än genom anmälan	145
4.7.1	Indikationer som kan tyda på att en person utvandrat.....	145
4.7.2	Indikationer till Skatteverket som kan föranleda kontroll av folkbokföringsadress	146
5	Ökad kvalitet i folkbokföringsdatabasen.....	149
5.1	Vårt uppdrag	149

5.2	Personlig inställelse i andra fall än vid inflyttning från utlandet.....	149
5.2.1	Nuvarande regler och rutiner.....	149
5.2.2	Tidigare krav på personlig inställelse.....	150
5.2.3	Överväganden och bedömning.....	151
5.3	Föreläggande att visa upp handling.....	152
5.3.1	Nuvarande regler och rättspraxis.....	152
5.3.2	Överväganden och förslag.....	154
5.4	Kontrollbesök	157
5.4.1	Nuvarande regler om kontrollbesök	157
5.4.2	Reglerna om hembesök på socialförsäkringsområdet	158
5.4.3	Skatteverkets uppfattning om nuvarande regelsystem.....	159
5.4.4	Överväganden och förslag.....	161
5.5	Felaktigt folkbokförda på annans lägenhet eller fastighet	167
5.5.1	Anmälningar om felaktigt folkbokförda på annans lägenhet eller fastighet	167
5.5.2	Överväganden och förslag.....	169
5.6	Folkbokföring under rubriken utan känd hemvist	173
5.6.1	Nuvarande bestämmelser och tillämpning.....	173
5.6.2	Problembeskrivning	176
5.6.3	Överväganden och förslag.....	177
5.7	Utökade krav på den som upplåter en bostad?	179
5.7.1	Problembild.....	179
5.7.2	Tidigare reglering om skyldighet för fastighetsägare att löpande lämna uppgifter om inflyttande	180
5.7.3	Överväganden och bedömning.....	181
5.8	Gallringsfristen i SPAR	183
5.8.1	Utvandrade personers behov av en identitetsbeteckning	183
5.8.2	Gallringsfristen bör förlängas	185

6	Säkrare identitetskontroll vid folkbokföring	189
6.1	Vårt uppdrag	189
6.2	Identitetsbegreppet i folkbokföringen.....	189
6.3	Beviskrav vid bedömning av identitet	191
6.3.1	Kort om bevisbörda och beviskrav	191
6.3.2	Beviskrav vid identitetskontroller	191
6.3.3	Styrkt identitet krävs	193
6.4	Ansvar för identitetsbedömningar	194
6.4.1	Bakgrund.....	194
6.4.2	Skatteverket ska ansvara för bedömningen	195
6.5	Personlig inställelse	196
6.5.1	Gällande rätt	196
6.5.2	Den som anmäler flytt till Sverige ska inställa sig personligen	197
6.6	Kontroll av handlingar	199
6.6.1	Identitetshandlingars betydelse vid identitetskontroller	199
6.6.2	Handlingar ska överlämnas efter begäran.....	201
6.7	Ändring av identitetsuppgifter	204
6.7.1	Bakgrund.....	204
6.7.2	Motsvarande kontroll vid ändring av identitetsuppgift.....	205
7	Biometri	207
7.1	Vårt uppdrag	207
7.2	Biometri som metod.....	208
7.2.1	Biometriska uppgifter används för identifiering och verifiering	208
7.2.2	Biometriska uppgifter lagras i vissa handlingar ...	210
7.2.3	Biometriska uppgifter är sökbara i vissa register	213
7.3	Användning av biometriska uppgifter har diskuterats i andra utredningar	216
7.3.1	Inledning.....	216

7.3.2	Förslag om ett säkert identitetskort och ökad användning av biometriska uppgifter	217
7.3.3	Förslag om en ny passdatalag och utökad användning av biometriska uppgifter i passregistret	219
7.3.4	Propositionen Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten	220
7.3.5	Förslag om ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållshandlingar.....	221
7.4	En sammanhållen identitetsförvaltning.....	222
7.4.1	Biometriska uppgifter används och jämförs i allt högre utsträckning.....	222
7.4.2	EU:s interoperabilitetsförordningar	224
7.4.3	I Norge pågår ett arbete för en unik, norsk identitet	225
7.4.4	En person – en officiell identitet	227
7.4.5	Frågan bör utredas vidare.....	228
7.5	Användning av biometriska uppgifter i folkbokföringsverksamheten	230
7.5.1	Det finns behov av att kontrollera biometriska uppgifter i folkbokföringsverksamheten	230
7.5.2	Behandling av biometriska uppgifter kan innebära risker för den personliga integriteten....	233
7.5.3	Kontrollen bör omfatta uppgifter i handlingar....	236
7.6	Kontroll av biometriska uppgifter i handlingar	237
7.6.1	När ska kontroll av biometriska uppgifter få ske?	238
7.6.2	Barn under sex år och fysiskt förhindrade bör inte omfattas av kontrollen	243
7.6.3	Hur kan kontrollen gå till?	245
7.6.4	Bestämmelser bör framgå av lag	247
7.7	Behandling av personuppgifter och bestämmelser om sekretess	249
7.7.1	Dataskyddsförordningen	250
7.7.2	Registerförfattningar i folkbokföringsverksamheten.....	253

7.7.3	Personuppgiftsbehandlingen står inte i strid med dataskyddslagstiftningen	254
7.7.4	Sekretess	257
8	Informationsutbyte.....	259
8.1	Allmänt om informationsutbyte mellan myndigheter	259
8.1.1	Sekretess mellan myndigheter	259
8.1.2	Förutsättningar för informationsutbyte mellan myndigheter.....	260
8.1.3	Informationsutbyte mellan myndigheter kan ske på olika sätt.....	261
8.2	Informationsutbytet mellan myndigheter har utökats.....	264
8.2.1	Migrationsverket har fått tillgång till fler uppgifter via medium för automatiserad behandling	264
8.2.2	Informationsutbytet inom Skatteverket har utökats	265
8.3	Behovet av utökade uppgiftsskyldigheter	266
8.4	Uppgiftsskyldigheter.....	268
8.4.1	Inledande överväganden	268
8.4.2	Uppgiftsskyldigheterna ska begränsas.....	269
8.4.3	Uppgifterna bör lämnas på medium för automatiserad behandling.....	270
8.4.4	Allmänt om dataskyddsreglering och personuppgiftsbehandling	271
8.4.5	Uppgiftsskyldighet avseende adress och andra kontaktuppgifter	275
8.4.6	Uppgiftsskyldighet för Migrationsverket.....	276
8.4.7	Uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.....	289
8.4.8	Uppgiftsskyldighet för Centrala studiestödsnämnden	297
8.4.9	Uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen	301
8.4.10	Uppgiftsskyldighet för Kronofogdemyndigheten	305
8.4.11	Personuppgiftsbehandling hos utlämnande myndigheter med anledning av förslagen	309

8.4.12	Personuppgiftsbehandling hos Skatteverket med anledning av förslagen.....	311
8.4.13	Överväganden om integritet och proportionalitet	313
8.5	Underrättelseskyldigheter.....	315
8.5.1	Underrättelseskyldighet avseende utläningar....	315
9	Dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten... 325	
9.1	Behov av analyser och urval i folkbokföringsverksamheten	325
9.2	Analyser och urval i syfte upptäcka och förhindra fel i folkbokföringsdatabasen	327
9.3	Rättslig grund för behandling av personuppgifter för kontroll- och analysverksamhet.....	329
9.4	Vilka uppgifter ska få behandlas för analys och urval?	331
9.5	Uppgifter ska lämnas ut på begäran av Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	338
9.6	En uppgiftssamling för analys och urval.....	338
9.7	Risker för den personliga integriteten	339
9.8	Rätten att göra invändningar ska inte gälla.....	342
9.9	Sökbegrepp och dokumentation av sökbegrepp	343
9.10	Rutiner för och dokumentation av metoder för urval och analys	344
9.11	Tillgången till personuppgifter.....	345
9.12	Gallring.....	346
9.13	Sekretess i analys- och urvalsverksamheten	347
10	Om samordningsnummer 351	
10.1	Inledning.....	351
10.2	Samordningsnumrets tillkomst och utveckling	351

10.2.1	Ordningen före samordningsnumrets tillkomst.....	351
10.2.2	Bakgrund och syftet vid införandet	352
10.2.3	Kort om vad som hänt sedan år 2000.....	354
10.2.4	Det arbete som bedrivits parallellt med utredningen	356
10.3	Vad är ett samordningsnummer?.....	362
10.4	Rekvirering och tilldelning av samordningsnummer	364
10.4.1	Vem kan begära tilldelning av samordningsnummer?.....	364
10.4.2	Tilldelning av samordningsnummer.....	364
10.5	Rekvirering av samordningsnummer hos olika myndigheter	370
10.5.1	Skatteverket, beskattningsverksamheten.....	371
10.5.2	Polismyndigheten, rättsinformation.....	372
10.5.3	Passmyndighet.....	373
10.5.4	Transportstyrelsen	373
10.5.5	Försäkringskassan	374
10.5.6	Arbetsförmedlingen	375
10.5.7	Pensionsmyndigheten.....	375
10.5.8	Centrala studiestödsnämnden	376
10.5.9	Bolagsverket	376
10.6	Ändring av uppgifter som registrerats om en person med samordningsnummer.....	377
10.7	Behandling och lagring av information om samordningsnummer	378
10.8	Problem med samordningsnummer	380
10.8.1	Problem för enskilda som saknar personnummer	381
10.8.2	Missbruk av samordningsnummer.....	384
10.9	Samordningsnummer i Norge	388
11	Ett säkrare nummer i en ny lag.....	393
11.1	Behovet av gemensamma nummer	393

11.2	Allmänna utgångspunkter för ett säkrare system	393
11.3	En ny lag och en ny förordning införs	395
11.3.1	Övergripande om den nya regleringen.....	396
11.4	Folkbokföringsbegreppet.....	397
12	Identitetskontroll vid tilldelning av samordningsnummer	399
12.1	Inledning.....	399
12.2	Fastställd identitet och styrkt samordningsnummer.....	400
12.2.1	Krav på identitetskontrollen	400
12.2.2	Varierande krav och bedömningar.....	402
12.3	Möjligheten att kontrollera identitet varierar	403
12.3.1	”Ostyrkta” samordningsnummer	403
12.3.2	”Styrkta” samordningsnummer	405
12.4	Identitetsbegreppet i relation till samordningsnummer.....	405
12.5	Beviskrav m.m.	406
12.6	Personlig inställelse för identitetskontroll	407
12.6.1	Identitetskontroll	407
12.6.2	Personlig inställelse – en metod för säkrare kontroll.....	408
12.6.3	Myndigheternas syn på möjligheten att kräva personlig inställelse.....	410
12.6.4	Personlig inställelse bör bli en del av en stärkt identitetskontroll	411
12.7	Behov av nummer i olika situationer bör tillgodoses	419
12.7.1	Behovet av nummer med stärkt identitetskontroll.....	419
12.7.2	Behovet av nummertilldelning utan krav på personlig inställelse	420
12.7.3	Behovet av nummertilldelning utan krav på identitetskontroll	422
12.7.4	Behov av nummer i tre olika nivåer	423
12.8	Identitetskontroll i tre nivåer – övervägda alternativ	425

12.8.1	Samordningsnumret ska i dag fylla många funktioner	425
12.8.2	Kunskapen om skillnaderna mellan olika samordningsnummer är fortfarande låg	426
12.8.3	Alternativa system har övervägts	427
12.8.4	Ett nytt nummer införs	431
13	Identitetsnummer – en ny identitetsbeteckning	435
13.1	Ett nytt identitetsnummer	435
13.1.1	Inledning	435
13.1.2	Grundläggande krav för tilldelning av identitetsnummer	436
13.2	Identitetskontroll vid tilldelning av identitetsnummer	437
13.2.1	Styrkt identitet krävs	437
13.2.2	Personlig inställelse vid tilldelning av identitetsnummer	441
13.2.3	Kontroll av handlingar	444
13.2.4	Ändring av uppgift om identitet	446
13.2.5	Rätt att meddela närmare föreskrifter	446
13.3	Vem ska ansvara för identitetskontrollen?	447
13.3.1	Skatteverket ska som huvudregel ansvara för identitetskontrollen	448
13.3.2	Bör Polismyndigheten ansvara för identitetskontroll när myndigheten begär tilldelning av identitetsnummer?	451
13.3.3	Passmyndighet bör ansvara för identitetskontrollen när myndigheten rekviderar identitetsnummer	453
13.3.4	Personlig inställelse för identitetskontroll bör kunna ske vid passmyndigheter utom riket	454
13.3.5	Statens servicecenters roll i identitetsbedömningarna	460
13.3.6	Identitetsbedömningar i olika processer	464
13.4	Begäran eller ansökan om tilldelning av identitetsnummer	465
13.4.1	Uppgifter i begäran och ansökan	465
13.4.2	Handlingar som ska bifogas begäran	466

13.4.3	Fastställda formulär	467
13.5	Identitetsnumrets utformning	467
13.5.1	Identitetsnumret bör få en annan utformning än samordningsnumret	467
13.5.2	Alternativ för identitetsnumrets utformning	468
13.5.3	Identitetsnumret ska i undantagsfall kunna konstrueras på ett annat sätt	476
13.6	Personuppgiftsbehandling och personuppgiftsansvar	477
13.6.1	Personuppgiftsbehandling	478
13.6.2	Personuppgiftsansvar	479
14	Ett förändrat samordningsnummer	481
14.1	Samordningsnummer utan krav på personlig inställelse och styrkt identitet	481
14.1.1	Grundläggande krav för tilldelning av samordningsnummer	481
14.1.2	Begränsningar i möjligheten att begära samordningsnummer?	483
14.1.3	Samordningsnummer utan styrkta identitetsuppgifter	486
14.2	Vem ska ansvara för bedömningen av om identitetsuppgifterna styrkts?	489
14.3	Begäran om tilldelning av samordningsnummer	491
14.3.1	Uppgifter i begäran	491
14.3.2	Handlingar som ska bifogas begäran	492
14.3.3	Fastställda formulär	493
14.4	Samordningsnumret är inte en identitetsbeteckning	493
15	Fler åtgärder för ett bättre system med identitetsnummer och samordningsnummer	495
15.1	Behov av nummer ska vara tillräckligt	495
15.2	En särskild avslagsbestämmelse behövs inte	496
15.3	Information om identitetsnummer och samordningsnummer	498

15.3.1	Inledning.....	498
15.3.2	Identitetsnummer och samordningsnummer i folkbokföringsdatabasen	498
15.3.3	Identitetsnummer och samordningsnummer i SPAR.....	501
15.4	Underrättelser om oriktiga eller ofullständiga uppgifter ...	501
15.5	Vilandeförklaring och förnyelse	514
15.6	Övriga åtgärder för ett säkrare nummersystem.....	521
15.6.1	Fler myndigheter bör använda Skatteverkets webbtjänst för rekvirering av nummer	521
15.6.2	Information till den som tilldelats ett identitetsnummer eller samordningsnummer	523
15.7	Tilldelning av nummer i ett tidigare skede.....	524
15.7.1	Inledning.....	524
15.7.2	Tilldelning av nummer i samband med månatliga arbetsgivardeklarationer	526
15.7.3	Tilldelning av nummer i samband med beslut om arbetstillstånd.....	529
15.8	Överklagande	537
15.9	Ska fler aktörer vara behöriga att begära samordningsnummer?	539
16	Samordningsnummer till asylsökande.....	541
16.1	Vårt uppdrag	541
16.2	Asylsökande i Sverige.....	542
16.2.1	Hur många nummer kan potentiellt behöva tilldelas asylsökande varje år?	542
16.2.2	Under hur lång tid kan ett nummer behövas?.....	543
16.2.3	Hur många nummer kan potentiellt behövas redan vid ikraftträdande av nya regler?	544
16.3	Identifieringskoder för asylsökande.....	545
16.3.1	Asylsökande tilldelas inte samordningsnummer på begäran av Migrationsverket	545

16.3.2	Asylsökande tilldelas ofta interna identifieringskoder	546
16.4	Identitetsbedömning av asylsökande.....	547
16.4.1	Migrationsverkets rutiner för bedömning av identitet i asylärenden	548
16.5	Allmänt om sekretess som rör asylsökande	552
16.5.1	Raka och omvända skaderekvisit	552
16.5.2	Starkare sekretess hos Migrationsverket än hos Skatteverket.....	554
16.5.3	Uppgifter om asylsökande är känsliga	556
16.5.4	Sekretessen kan efterges av den enskilde	557
16.5.5	Sökbegrepp i folkbokföringsdatabasen begränsar möjligheten att få ut uppgifter.....	557
16.6	Problem som uppstår i avsaknad av ett myndighetsgemensamt nummer	558
16.7	Fördelar med identitetsnummer eller samordningsnummer för samtliga asylsökande	560
16.8	Risker och svårigheter med att tilldela samtliga asylsökande ett nummer.....	561
16.8.1	Fler nummer medför ökade risker för missbruk.....	561
16.8.2	Identitetsuppgifter ändras under asylprocessen	562
16.8.3	Risken för flyktingspionage.....	562
16.9	Asylsökande i Norge tilldelas nummer	564
16.10	Asylsökande ska tilldelas ett samordningsnummer	565
16.10.1	Sammanfattande bedömning.....	565
16.10.2	Migrationsverket ska begära samordningsnummer för asylsökande.....	566
16.10.3	Identitetsfrågor.....	572
16.10.4	Sekretessfrågor.....	576
16.10.5	Personer som redan vid ikraftträdandet har sökt asyl	582
16.10.6	Rekvirering av nummer bör ske digitalt.....	583

17	Straffansvar och anmälningsskyldighet för brott	585
17.1	Alla klandervärda handlingar bör inte straffbeläggas	585
17.2	Straffansvaret i folkbokföringslagen bör inte utvidgas	586
17.2.1	Folkbokföringsbrottet har återinförts i svensk lagstiftning.....	586
17.2.2	”Svenskrivningar” är ett problem i Sverige.....	588
17.2.3	För att göra en flyttanmälan krävs inget godkännande från andra som också är folkbokförda på samma plats	590
17.2.4	Medverkansbestämmelserna i brottsbalken	590
17.2.5	Överväganden och bedömning	592
17.3	Straffansvar i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.....	595
17.3.1	Förekomsten av felaktiga uppgifter om personer med samordningsnummer	595
17.3.2	Konsekvenser av felaktiga uppgifter	596
17.3.3	Det finns ingen särskild straffbestämmelse beträffande samordningsnummer	597
17.3.4	Behovet av en särskild straffbestämmelse.....	598
17.3.5	Överväganden och bedömning	602
17.4	Skatteverkets anmälningsskyldighet för brott utökas.....	612
17.4.1	Skatteverket är i vissa fall skyldigt att anmäla brott	612
17.4.2	Vissa brott som uppmärksammas i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet omfattas inte av anmälningsskyldigheten.....	616
17.4.3	Överväganden och förslag	618
18	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	619
18.1	Ikraftträdande	619
18.2	Övergångsbestämmelser	620
18.2.1	Samordningsnummer som tilldelats enligt nuvarande bestämmelser.....	620
18.2.2	Ärenden om tilldelning av samordningsnummer som inte avgjorts vid ikraftträdandet.....	622

18.2.3	Förnyelse och vilandeförklaring	624
18.2.4	Folkbokföring under rubriken utan känd hemvist	626
18.2.5	Överklagande	626
19	Konsekvenser	627
19.1	Inledning.....	627
19.2	Utredningens uppdrag och förslag	628
19.2.1	Förslagen om stärkt kvalitet i folkbokföringen...	628
19.2.2	Förslagen om stärkt identitetskontroll vid folkbokföring.....	629
19.2.3	Förslagen om kontroll av biometriska uppgifter.....	629
19.2.4	Förslagen om utökat informationsutbyte.....	630
19.2.5	Förslagen om dataanalyser och urval	630
19.2.6	Förslagen om samordningsnummer	631
19.2.7	Förslagen om ett nytt identitetsnummer.....	632
19.2.8	Förslagen om utökad anmälningsskyldighet till Polismyndigheten och åklagare.....	632
19.3	Alternativa lösningar.....	632
19.4	Ekonomiska konsekvenser för det allmänna.....	633
19.5	Konsekvenser för enskilda och för företag	643
19.6	Konsekvenser för brottsligheten	646
19.7	Förslagens överensstämmelse med EU-rätten.....	647
19.8	Konsekvenser för den personliga integriteten och för barns rättigheter	647
19.9	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	648
19.10	Konsekvenser för de integrationspolitiska målen.....	648
19.11	Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen	649
20	Författningskommentar	651
20.1	Förslaget till lag om identitetsnummer och samordningsnummer	651

20.2	Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	664
20.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret.....	672
20.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	672
20.5	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	677

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:54.....	681
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2021:15.....	695

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vi har haft i uppdrag att föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för att en persons bosättning fastställs korrekt och att rätt personuppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen om dem som är folkbokförda. Det övergripande syftet har varit att åstadkomma ett regelverk som ökar folkbokföringens tillförlitlighet och förhindrar att uppgifterna i folkbokföringen kan utnyttjas på ett felaktigt sätt. I uppdraget har ingått att kartlägga de regler och rutiner som tillämpas vid registrering av uppgifter om folkbokförda i folkbokföringsdatabasen och identifiera eventuella brister i systemet.

En annan del av vårt uppdrag har bestått i att lämna förslag om ett säkrare system för samordningsnummer. Syftet har varit att göra samordningsnumren mer tillförlitliga och användbara i samhället för enskilda och andra aktörer. I uppdraget har bl.a. ingått att utreda och föreslå hur kontrollen av en persons identitet bör utformas vid tilldelning av samordningsnummer och att utreda om, och i så fall föreslå hur, samordningsnummer ska kunna tilldelas fler asylsökande.

Ökad kvalitet i folkbokföringen

Vi föreslår en rad åtgärder som syftar till att stärka kvaliteten i folkbokföringen. Skatteverkets möjligheter att utföra kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning ska utvidgas. Kontrollbesök ska kunna företas som en första utredningsåtgärd. Om det finns särskilda skäl får kontrollbesök också företas för att kontrollera bosättningsförhållandena i en fastighet eller lägenhet. Skatteverket får vid ett kontrollbesök begära att de personer som befinner sig i fastigheten eller lägenheten lämnar uppgift om sin identitet.

För att komma till rätta med den olägenhet som det kan innebära när en person felaktigt är folkbokförd på en fastighet eller lägenhet som någon annan t.ex. äger eller hyr, föreslår vi att Skatteverket i sådana fall ska kunna besluta att personen i stället ska anses vara bosatt på sin tidigare folkbokföringsort, men inte på viss fastighet, intill dess att något annat har beslutats. På så sätt kan den felaktiga folkbokföringen snabbt ändras utan att man behöver avvakta att utredningen om rätt fastighet eller lägenhet för den felaktigt folkbokförda slutförs.

Vi föreslår även att en person som i en bosättningsutredning inte kan knytas till en fastighet eller kommun och inte heller är utflyttad, ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. Förslaget innebär att folkbokföring under rubriken utan känd hemvist slopas.

Stärkt identitetskontroll vid folkbokföring

För att stärka identitetskontrollen när en person anmäler flytt till Sverige, föreslår vi att det förs in en bestämmelse i folkbokföringslagen (1991:481) som innebär att den som lämnar sådan anmälan ska inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll. Vid identitetskontrollen ska den som har ett pass, identitetskort eller en motsvarande handling på begäran överlämna handlingen till Skatteverket för kontroll. Den som har ett uppehållstillståndskort ska på begäran överlämna detta för kontroll. Detsamma föreslås gälla för den som redan är folkbokförd och som begär ändring av en uppgift om sin identitet (namn, födelsetid och medborgarskap) när Skatteverket begärt att uppgiften ska styrkas vid personlig inställelse.

Kontroll av biometriska uppgifter

För att ytterligare stärka identitetskontrollen i samband med anmälan om flytt till Sverige föreslår vi att Skatteverket ska kunna kontrollera biometriska uppgifter om sådana finns lagrade i de handlingar som enligt våra förslag ska överlämnas vid en identitetskontroll. Den som är föremål för identitetskontroll ska vara skyldig att på begäran låta Skatteverket ta fingeravtryck och en ansiktsbild i digitalt format. Skatteverket får därefter jämföra uppgifterna med dem som redan finns lagrade i den åberopade handlingen för att på så sätt kunna kontrollera om handlingen är äkta och om den är utställd för den person

som återoppar den till stöd för att styrka sin identitet. Samma sak föreslås gälla om en person efter att ha registrerats i folkbokföringsdatabasen eller som har tilldelats ett identitetsnummer vill ändra en uppgift om sin identitet och Skatteverket har begärt att uppgiften ska lämnas vid personlig inställelse. Enligt förslagen ska kontroll av fingeravtryck inte utföras på barn under sex år eller på personer som är permanent fysiskt förhindrade att lämna fingeravtryck. Efter genomförd kontroll ska den ansiktsbild och de fingeravtryck samt de biometriska uppgifter som har behandlats omedelbart förstöras.

Utökat informationsutbyte mellan myndigheter

Vi lämnar ett flertal förslag som innebär att informationsutbytet mellan myndigheter utökas och blir effektivare. Vi föreslår att vissa myndigheter, utan hinder av sekretess, ska vara skyldiga att på begäran lämna uppgifter till Skatteverket för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Det rör sig främst om uppgifter som Skatteverket redan i dag från olika myndigheter begär manuellt utlämnande av, t.ex. adress och andra kontaktuppgifter, uppgifter om utbetalningar av olika förmåner och uppgift om en person är arbetssökande. Vi gör bedömningen att uppgiftslämnandet bör ske genom utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Vi föreslår även att Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas underrättelseskyldighet till Skatteverket avseende beslut om avvisning eller utvisning ska gälla oavsett om beslutet förenats med återreseförbud och att Migrationsverket ska underrätta Skatteverket om ett uppehållstillstånd har återkallats genom lagakraftvunnet beslut. Vidare föreslås att underrättelseskyldigheten i samband med utvisning, avvisning och återkallade eller utgångna uppehållstillstånd ska gälla i samtliga fall, inte bara för folkbokförda personer.

Dataanalyser och urval

Vi menar att Skatteverket genom dataanalyser och urval bör ges bättre förutsättningar att kunna koncentrera sin kontroll mot områden med hög risk för fel och fusk och områden där man kan uppnå bästa möjliga effekt med givna insatser. Uppgifter ska därför få samlas in och

behandlas i syfte att upptäcka och förhindra felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen. För de uppgifter som samlas in för analys och urval föreslås en särskild uppgiftssamling, analys- och urvalsdatabasen. Vi föreslår även en rad bestämmelser som syftar till att minska det intrång i den personliga integriteten som vi bedömer att uppgiftsbehandlingen innebär. I verksamhet som avser förande av eller uttag ur analys- och urvalsdatabasen ska gälla absolut sekretess.

Ett nytt identitetsnummer

Användningsområdet och behovet av samordningsnummer har utvidgats sedan numren infördes. För att tillgodose myndigheter och enskildas behov av en säkrare, mer pålitlig och användbar identitetsbeteckning än vad samordningsnumret hittills varit, föreslår vi att det ska införas en ny identitetsbeteckning – identitetsnummer. Identitetsnumret ska kunna tilldelas en person som inte är eller har varit folkbokförd och som inställt sig personligen och styrkt sin identitet. I stället för ett samordningsnummer ska ett identitetsnummer kunna tilldelas efter ansökan av en enskild som har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning. Ett identitetsnummer ska också kunna tilldelas efter begäran av en myndighet eller ett annat organ. Skatteverket ska ansvara för identitetskontrollen i samband med tilldelning av identitetsnummer. På samma sätt som föreslås gälla för identitetskontroll vid folkbokföring, ska den som har ett pass, identitetskort eller en motsvarande handling på begäran överlämna handlingen till Skatteverket i samband med identitetskontroll. Detsamma gäller den som har ett uppehållstillståndskort. Skatteverket ska kunna kontrollera biometriska uppgifter som finns lagrade i de handlingar som överlämnas vid kontrollen.

Identitetsnumret är avsett att fungera på i stort sett samma sätt som ett samordningsnummer. Men genom att tilldelning av identitetsnummer är förenad med en identitetskontroll vid personlig inställelse, förväntas det bli mer användbart i samhället för den enskilde på ett sätt som snarare är jämförbart med personnumret. Identitetsnumret ska utformas på samma sätt som samordningsnumret med ett tillägg om 60 på positionen för dag, men med ett tillägg om 70 på positionen för månad. Identitetsnumret ska tillsammans med samordningsnummer regleras i en ny lag. Lagen ska kompletteras med en förordning. De

bestämmelser som finns i de författningar som i dag reglerar samordningsnummer förs i vissa delar med i huvudsak oförändrat innehåll in i den nya lagen eller i den nya förordningen.

Ett förändrat samordningsnummer

För samordningsnummer föreslås flera åtgärder som avser att göra systemet säkrare. Till skillnad från vad som gäller i dagsläget föreslås att Skatteverket ska ansvara för kontrollen av identitetsuppgifter i samband med tilldelning av samordningsnummer. Samordningsnummer ska markeras med ”säkra uppgifter” eller ”osäkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen beroende på om samtliga identitetsuppgifter styrkts eller inte. Vidare föreslås att kravet på att ett samordningsnummer ska behövas för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer tas bort.

För att minska felen i folkbokföringen och tillförsäkra att uppgifterna speglar verkliga förhållanden krävs att fel beivras på ett effektivt sätt. Vi föreslår därför en skyldighet för samtliga myndigheter att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift om en person med identitetsnummer eller samordningsnummer är oriktig eller ofullständig.

Vi föreslår också att samordningsnummer på begäran av Migrationsverket ska få tilldelas en person som beviljats arbetstillstånd, även om behov av numret inte finns i Migrationsverkets verksamhet. Vid beslut om arbetstillstånd grundat på arbete som är kortare än 12 månader, föreslår vi att Migrationsverket ska begära ett samordningsnummer till den som beviljats arbetstillstånd förutsatt att personen inte sedan tidigare har ett personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer. Förslaget syftar till att öka möjligheterna till en säker identitetskontroll och dessutom underlätta för arbetsgivare, myndigheter och den enskilde.

Samordningsnummer till asylsökande

Vi föreslår att Migrationsverket i samband med att en asylansökan kommer in till myndigheten ska begära samordningsnummer till den asylsökande, såvida inte ansökan kan antas komma att bedömas uppen-

bart ogrundad eller det finns särskilda skäl att inte begära tilldelning. Samordningsnummer ska få tilldelas en asylsökande person på begäran av Migrationsverket även om behov av numret inte finns i Migrationsverkets verksamhet. Förstärkt sekretess föreslås gälla i ärende om tilldelning av samordningsnummer för asylsökande för uppgift om en enskilds personliga förhållanden och för uppgift om grunden för tilldelning av samordningsnummer.

Utökad anmälningsskyldighet till Polismyndigheten och åklagare

Vi lämnar förslag som innebär att Skatteverkets anmälningsskyldighet till Polismyndigheten och åklagare utökas. Förslaget innebär att Skatteverket ska göra en anmälan till Polismyndigheten eller till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till vissa brott i brottsbalken som bedöms ha anknytning till folkbokföringsverksamheten.

TP-nummer

Innan samordningsnumret infördes år 2000 kunde personnummer även tilldelas personer utan samband med folkbokföring. Sådana personnummer, s.k. TP-nummer (tilldelat personnummer), tilldelades t.ex. för registrering inom rättsväsendet, i skatteregister och körkortsregister. Vid utgången av år 1999 fanns omkring 511 000 TP-nummer. Dessa behandlas alltjämt i folkbokföringsdatabasen. Det kan antas att det numera i hög utsträckning saknas behov av numren. Det är därför angeläget att TP-nummer som inte längre används kan sorteras ut ur folkbokföringsdatabasen på samma sätt som samordningsnummer. Vi föreslår därför att TP-numren omfattas av de regler om vilandeförklaring och förnyelse som gäller för samordningsnummer. Vid tillämpningen av reglerna om vilandeförklaring för TP-nummer ska TP-numren anses ha tilldelats år 2018. Det innebär att ett TP-nummer ska förklaras vilande om någon anmälan om förnyelse inte har kommit in vid utgången av 2023.

En mer sammanhållen identitetsförvaltning bör utredas

Ansvar för identitetsförvaltningen i Sverige är delat mellan många olika aktörer som var och en har begränsade ansvarsområden, t.ex. brottsbekämpning eller frågor om medborgarskap. Det finns ett behov av att se över möjligheterna för ett ökat samarbete mellan myndigheter i identitetsfrågor, utökad användning av biometri och samordning av identitetsförvaltningen i Sverige. Frågan om en sammanhållen identitetsförvaltning är komplex och omfattande och ryms inte inom utredningens uppdrag. Enligt utredningens uppfattning bör en statlig utredning tillsättas för att utreda frågan om en mer sammanhållen identitetsförvaltning i Sverige.

Ikraftträdande

Våra förslag föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Därvid har beaktats att övergången ska bli hanterbar för Skatteverket och andra myndigheter samt övriga aktörer som behöver anpassa sina it-system till den nya nummerserie som identitetsnumren innebär. De ändringar vi föreslår i förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service bör emellertid träda i kraft något tidigare, den 1 januari 2022.

Konsekvenser

Syftet med våra förslag är att åstadkomma ett regelverk som ökar tillförlitligheten till uppgifterna i folkbokföringsdatabasen och förhindrar att folkbokföringsuppgifter kan utnyttjas på ett felaktigt sätt. Förslagen om fler åtgärder för ökad kvalitet i folkbokföringen, stärkt identitetskontroll, ökat informationsutbyte och dataanalyser och urval innebär att Skatteverket får fler verktyg att ta till handa i sitt arbete mot fel i folkbokföringen. När andelen korrekt registrerade uppgifter i folkbokföringen ökar, stärker det såväl myndigheters som enskildas förtroende för folkbokföringen och förslagen kan förväntas minska den brottslighet som är en effekt av felaktiga uppgifter i folkbokföringen.

Våra förslag om ett nytt identitetsnummer medför kostnader för myndigheter, företag och andra aktörer vars it-system behöver anpassas till en ny nummerserie. Vi är emellertid övertygade om att förslagen

om ett nytt identitetsnummer och ett förändrat samordningsnummer tillsammans med våra övriga förslag, i ett längre perspektiv kan leda till stora besparingar för staten och för kommuner i form av färre felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt minskad identitetsrelaterad brottslighet. Ur den enskildes perspektiv är det viktigt att ha en säker och fungerande identitetsbeteckning för att kunna sköta sitt vardagliga liv och den funktionen bedömer vi att identitetsnumret kan fylla. Säkrare nummer medför även positiva konsekvenser för företag på så sätt att företagen i högre utsträckning kan lita på att den person man är i kontakt med är just den han eller hon utger sig för att vara.

Summary

Our remit

We have been commissioned to propose measures that result in a person's place of residence being more correctly determined and the correct personal data being recorded in the population register database for people entered in the Swedish population register. The overarching aim has been to achieve a regulatory system that increases the reliability of the population register and prevents the data in the population register from being abused. The remit included examining the rules and procedures applied when entering data on people in the population register in the population register database and identifying potential shortcomings in the system.

Another aspect of our remit comprised submitting proposals for a more secure system for coordination numbers. The aim has been to make coordination numbers more reliable and useful in society for individuals and other actors. The remit included examining and proposing how checks of a person's identity should be designed when allocating a coordination number and investigating whether, and, if so, how, coordination numbers should be able to be allocated to more asylum seekers.

Improving the quality of population registration

We propose a number of measures that seek to improve the quality of Swedish population registration. The Swedish Tax Agency's opportunities to carry out visits to check a person's place of residence is to be expanded. These control visits will be able to be conducted as an initial investigative measure. If there are specific reasons to do so, visits may also be conducted to check the residential situation in a property or apartment. On a control visit, the Swedish Tax Agency

may request that the people who are in the property or apartment provide information about their identity.

To rectify the anomaly that can result when a person has incorrectly been entered in the population register at a property or apartment that another person e.g. owns or rents, we propose that in such cases the Swedish Tax Agency be able to determine that the person instead should be considered to be resident at the previous location at which they were entered in the population register, but not at a specific property until otherwise determined. Thus the inaccurate entry in the population register can quickly be amended without needing to await the conclusion of an investigation into the correct property or apartment for the person whose place of residence has been entered inaccurately.

We also propose that, in an investigation into place of residence, a person who cannot be linked to a property or a municipality and has also not left the country, be deregistered from the population register as having disappeared. The proposal means that entry in the population register under the heading “utan känd hemvist” (no known place of abode) can be dropped.

Stronger identity checks when entering individuals in the population register

To strengthen identity checks when a person reports having moved to Sweden, we propose that a provision be added to the Swedish Population Registration Act (1991:481) whereby a person reporting such a move must appear in person at the Swedish Tax Agency for an identity check. At the identity check, if the individual has a passport, identity card or equivalent document, they must hand this over to the Swedish Tax Agency for checks. A person with a residence permit card must hand it over to be checked on request. It is proposed that the same apply to people who are already entered in the Swedish population register and who request that a piece of information about their identity (name, date of birth and citizenship) be amended, where the Swedish Tax Agency has requested that the information be substantiated in person.

Checks of biometric data

To further strengthen identity checks in conjunction with notification of a move to Sweden, we propose that the Swedish Tax Agency be able to check biometric data if such data is stored in the documents that are to be handed over at an identity check in line with our proposals. A person who is the subject of an identity check is to be obliged to allow the Swedish Tax Agency to take fingerprints and a photograph of their face in digital format on request. The Swedish Tax Agency may subsequently compare the data with the data already stored in the document in question, so as to be able to check whether the document is genuine and if it is issued to the person invoking it to confirm his or her identity. It is proposed that the same apply if a person, after having been entered in the population database or who has been allocated an identity number, wishes to change a piece of information regarding their identity and the Swedish Tax Agency has requested that the information must be provided in person. Under the proposals, fingerprint checks may not be carried out on children under the age of six or on people who are permanently physically prevented from providing fingerprints. Once the check has been carried out, the photograph of the person's face and the fingerprint and the biometric data that has been processed are to be destroyed immediately.

Expanded exchange of information between government agencies

We submit a number of proposals that will mean that exchanging information between government agencies will be expanded and become more efficient. We propose that certain government agencies, without being obstructed by secrecy, are to be obliged to submit data to the Swedish Tax Agency on request for processing population register cases or checking data in the population register database. This mainly concerns data that the Swedish Tax Agency already requests be submitted manually by different government agencies at the moment, e.g. address and other contact data, data on payments of different benefits and data on whether a person is a job-seeker. We

judge that the submission of data should take place via an automated processing medium.

We also propose that the obligation of the Swedish Migration Agency and the migration courts to inform the Swedish Tax Agency regarding refusal of entry or expulsion is to apply irrespective of whether the decision is linked to a re-entry ban and that the Swedish Migration Agency is to inform the Swedish Tax Agency if a residence permit has been revoked by a binding decision. Furthermore, it is proposed that the obligation to inform in conjunction with refusal of entry or expulsion, and revoked or expired residence permits is to apply in all cases, not only for people entered in the population register.

Data analysis and selection

We consider that by means of data analysis and selection, it should be made easier for the Swedish Tax Agency to concentrate its checks on areas with a high risk of error and fraud and on those areas where the interventions stated can achieve the best possible effect. Data must therefore be able to be gathered and processed with the aim of identifying and preventing incorrect data in the population registration database. It is proposed that a separate data collection, analysis and selection database be set up for data that needs to be collected for analysis and selection. We also propose a number of provisions that seek to reduce the invasion of personal privacy that we judge this processing of data will involve. Absolute confidentiality must prevail in operations that intend to move data to or remove data from the analysis and selection database.

A new identity number

The area of application and the need for coordination numbers has been expanded since the numbers were introduced. To meet the needs of government agencies and individuals for a more secure, more reliable and practical identity code than the coordination number has hitherto provided, we propose that a new identity code be introduced – to be known as *identitetsnummer* (identity number). The identity number must be able to be allocated to a person who is not or has not been entered in the population register and who has appeared in person

and confirmed their identity. Instead of a coordination number, an identity number would be able to be allocated following application by an individual who has such a link to Sweden that he or she can be assumed to need an identity code. An identity number could also be allocated on the request of an agency or other body. The Swedish Tax Agency is to take responsibility for checking identity data when allocating an identity number. In the same way as is proposed to apply for identity checks for entries in the population register, an individual who has a passport, identity card or equivalent document, must hand it over to the Swedish Tax Agency in conjunction with identity checks on request. The same applies to those who have a residence permit card. The Swedish Tax Agency must be able to check biometric data stored in the documents handed over during such checks.

The new identity number is intended to work in largely the same way as a coordination number. However, given that allocating an identity number is linked to an identity check with appearance in person, it is expected to be more practical in society for the individual in a way that is more comparable with a standard personal identity number (personnummer). The identity number must be designed in the same way as the coordination number, with the addition of 60 in the position for day, but here with the addition of 70 in the position for month. The identity number is to be regulated in a new Act, together with coordination numbers. The Act is to be supplemented by an ordinance. Parts of the provisions in the statutes that currently regulate coordination numbers will be transferred with their wording largely unchanged into the new Act or the new ordinance.

An altered coordination number

Several measures are proposed regarding coordination numbers intended to make the system more secure. Unlike the current situation, it is proposed that the Swedish Tax Agency take responsibility for checking identity data when allocating a coordination number. Coordination numbers are to be marked with “confirmed data” or “unconfirmed data” in the population register database depending on whether or not all identity data have been substantiated. Furthermore, it is proposed that the requirement that a coordination number be required to avoid confusion between different individuals or

to exchange information about the individual with other agencies or organisations be removed.

To reduce errors in population registration and ensure that the data reflect the actual circumstances, errors must be able to be tackled effectively. We therefore propose an obligation for all government agencies to inform the Swedish Tax Agency if it can be assumed that a piece of information about a person with an identity number or coordination number is incorrect or incomplete.

We also propose that at the request of the Swedish Migration Agency, a coordination number be able to be allocated to a person who has been granted a work permit, even if the need for the number is not within the Swedish Migration Agency's remit. Where a work permit is granted for a period of work that is shorter than 12 months, we propose that the Swedish Migration Agency request a coordination number for the person who has been granted a work permit, provided that the person has not previously had a personal identity number, an identity number or a coordination number. The proposal seeks to increase opportunities for secure identity checks and also make life easier for employers, government agencies and individuals.

Coordination numbers for asylum seekers

When an asylum application is received, the Swedish Migration Agency must request a coordination number for the asylum seeker provided that the application can not be assumed to be judged clearly unfounded or there are no particular reasons not to request allocation of a coordination number. Coordination numbers must be able to be allocated to a person at the request of the Swedish Migration Agency even if the need for the number is not within the Swedish Migration Agency's remit. It is proposed that strengthened secrecy apply in cases of allocating coordination numbers to asylum seekers regarding data on an individual's personal circumstances and data on the grounds for allocating a coordination number.

Expanded obligation to report to the Swedish Police Authority and prosecution service

We submit a proposal that would mean extending the Swedish Tax Agency's obligation to report to the Swedish Police Authority and the prosecution service. The proposal means that the Swedish Tax Agency is to report to the Police Authority or to the prosecution service as soon as there are grounds to assume that a person is guilty of certain crimes in the Criminal Code judged to be linked to population register activity.

TP number

Before the coordination number was introduced in 2000, personal identity numbers could also be allocated to people without this being linked to population registration. Such personal identity numbers, known as TP numbers (the abbreviation for allocated personal identity number) were allocated e.g. for registration within the judicial system, in the tax register and the driving licence register. There were approximately 511 000 TP numbers at the end of 1999. These continue to be handled in the population register database. It can be assumed that there is largely no longer any need for these numbers. It therefore makes sense for TP numbers that are no longer in use to be weeded out of the population register database in the same way as coordination numbers. We therefore propose that TP numbers be covered by the rules on being declared dormant and renewal that apply to coordination numbers. When applying the rules on declaring TP numbers dormant, the TP numbers are to be assumed to have been allocated in 2018. This means that a TP number is to be declared dormant if no renewal application has been received by the end of 2023.

A more cohesive administration of identity should be investigated

Responsibility for managing identity in Sweden is divided between many different actors, each of which have a limited area of responsibility, e.g. crime prevention or citizenship questions. There is a need to review opportunities for greater collaboration between agencies

on identity issues, expanded use of biometrics and coordination of the administration of identity in Sweden. The question of cohesive identity administration is complex and wide-ranging and is not encompassed by the Inquiry's remit. In the view of the Inquiry, a government inquiry should be appointed to investigate the question of more cohesive administration of identity in Sweden.

Entry into force

It is proposed that our proposals enter into force on 1 January 2023. Thereby it has been taken into account that the transition should be manageable for the Swedish Tax Agency and other agencies plus other actors that will need to adapt their IT systems to the new series of numbers that the identity numbers will involve. The amendments we propose to Ordinance (2019:214) on certain shared public services should, however, enter into force somewhat earlier, on 1 January 2022.

Consequences

The purpose of our proposals is to achieve a regulatory system that increases the reliability of the data in the population register and prevents data in the population register from being used incorrectly. The proposals on more measures to improve the quality of population registration, stronger identity checks, increased exchanging of information and data analysis and selection mean that the Swedish Tax Agency will gain more tools to draw on in its work to counteract errors in population registration. When the proportion of correctly entered data in the population register increases, this will boost the trust of government agencies and individuals in population registration and it is expected that the proposals will reduce the crime that is an effect of incorrect data in population registration.

Our proposals for a new identity number will mean costs for government agencies, companies and other actors whose IT systems will need to be adapted to a new series of numbers. However, we are convinced that, in the longer term, the proposals for a new identity number and an altered coordination number together with our other proposals are capable of leading to major savings for the government and for municipalities in the form of fewer incorrect payments from

the welfare system and reduced identity-related crime. From the individual's perspective, it is important to have a secure, functioning identity code in order to run one's life and we judge that the new identity number will be able to fulfil this function. More secure numbers will also bring positive consequences for companies in that companies will be better able to trust that the person they are in contact with is precisely the person he or she claims to be.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om identitetsnummer och samordningsnummer

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om identitetsnummer och samordningsnummer.

En person som inte är eller har varit folkbokförd får tilldelas ett identitetsnummer som identitetsbeteckning. En person som inte är eller har varit folkbokförd och inte heller tilldelats ett identitetsnummer får tilldelas ett samordningsnummer.

2 § Skatteverket beslutar i ärende enligt denna lag.

Uppgifter rörande identitetsnummer och samordningsnummer registreras genom Skatteverkets försorg i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Bestämmelser om folkbokföring och personnummer finns i folkbokföringslagen (1991:481).

2 kap. Tilldelning av nummer

Identitetsnummer

1 § Skatteverket får tilldela en person ett identitetsnummer efter

1. begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer, eller
2. ansökan av en enskild som har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning.

2 § Den som ska tilldelas ett identitetsnummer ska inställa sig personligen och styrka sin identitet om inte annat följer av 5 §.

3 § Vid identitetskontroll med personlig inställelse enligt 2 § ska den som innehar ett pass, ett identitetskort eller en annan motsvarande handling på begäran överlämna handlingen.

Den som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige ska på begäran överlämna sitt uppehållstillståndskort.

4 § Om den handling som överlämnats enligt 3 § har ett lagringsmedium där fingeravtryck eller ansiktsbild är sparade, ska innehavaren på begäran låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta fingeravtryck och en bild i digitalt format av ansiktet och kontrollera att dessa motsvarar dem som finns lagrade i handlingen.

5 § Om det finns särskilda skäl får Skatteverket efterge kravet på personlig inställelse i 2 §.

Skyldigheten att låta den myndighet som utför kontrollen ta fingeravtryck enligt 4 § gäller inte barn under sex år eller personer som är permanent fysiskt förhindrade att lämna fingeravtryck.

Kravet på personlig inställelse i 2 § gäller inte för en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

6 § För det fall någon som tilldelats identitetsnummer vill ändra uppgift om sin identitet ska 2–5 §§ tillämpas.

Samordningsnummer

7 § Skatteverket får tilldela en person ett samordningsnummer efter begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer, när uppgifter om den enskildes namn, födelsetid och medborgarskap har styrkts.

8 § Skatteverket får för de ändamål som regeringen bestämmer tilldela en person ett samordningsnummer även när uppgift om personens namn, födelsetid och medborgarskap inte kan styrkas.

Numrens utformning

9 § Identitetsnumret och samordningsnumret ska utgå från den enskildes födelsetid. Numret ska anges med två siffror för vardera år, månad och dag i nu nämnd ordning. Siffrorna för dag ska adderas med 60. Siffrorna för månad ska för identitetsnumret dessutom adderas med 70. Därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontrollsiffra.

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

Om det inte är obehövt ska födelsetiden i numret lagras med åtta siffror i register som förs med hjälp av automatisk databehandling; fyra för året, två för månaden och två för dagen.

Rätt att meddela föreskrifter

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om tilldelning av identitetsnummer och samordningsnummer.

3 kap. Vilandeförklaring och förnyelse

1 § Ett samordningsnummer eller ett identitetsnummer ska förklaras vilande

1. om inte någon anmälan eller ansökan om förnyelse enligt 2 eller 3 § har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades, eller
2. om det finns andra skäl för det.

2 § Ett samordningsnummer som inte är vilande får förnyas efter anmälan av den som kan begära tilldelning av sådant nummer.

Ett samordningsnummer som är vilande får förnyas efter ansökan av den som kan begära tilldelning av sådant nummer. Förnyelse får ske endast om förutsättningarna för tilldelning av samordningsnummer i 2 kap. är uppfyllda.

Om en persons samordningsnummer är vilande ska en begäran om ett nytt samordningsnummer anses som en ansökan om förnyelse enligt andra stycket.

3 § Ett identitetsnummer får förnyas efter ansökan av den enskilde eller den som kan begära tilldelning av sådant nummer. Förnyelse får ske endast om förutsättningarna för tilldelning av identitetsnummer i 2 kap. är uppfyllda.

Om en persons identitetsnummer är vilande ska en begäran eller ansökan om ett nytt identitetsnummer anses som en ansökan om förnyelse enligt första stycket.

4 § Det som i 1 och 2 §§ sägs om samordningsnummer ska gälla även för personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring.

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om förnyelse enligt detta kapitel.

4 kap. Underrättelse- och anmälningsskyldighet

1 § En myndighet ska underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringsdatabasen om någon som har tilldelats ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer är oriktig eller ofullständig.

En sådan underrättelse behöver inte lämnas om särskilda skäl talar mot det.

Skyldigheten i första stycket gäller inte för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Den gäller inte heller i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 § En person med ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen ska anmäla ändringar av adressen till Skatteverket. Anmälningsskyldigheten gäller inte om identitetsnumret eller samordningsnumret är vilande eller personen omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

5 kap. Överklagande

1 § Skatteverkets beslut enligt denna lag överklagas hos Förvaltningsrätten i Stockholm.

2 § Följande beslut enligt lagen får inte överklagas. Beslut som avser

1. tilldelning, förnyelse och vilandeförklaring av samordningsnummer,
2. tilldelning av identitetsnummer enligt 2 kap. 1 § 1,
3. fastställande av individnummer och kontrollsiffra i identitetsnummer,
4. förnyelse av identitetsnummer efter ansökan av den som kan begära tilldelning av sådant nummer, och
5. vilandeförklaring av identitetsnummer enligt 3 kap. 1 § 1 med anledning av att någon ansökan om förnyelse från myndighet eller annat organ inte har kommit in i rätt tid.

3 § Andra beslut av Skatteverket än som anges i 2 § får överklagas av den person som beslutet gäller och av det allmänna ombudet hos Skatteverket.

Det allmänna ombudets överklagande ska ha kommit in till Skatteverket inom tre veckor från den dag beslutet meddelades.

4 § Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Vid tillämpningen av 3 kap. 1 § 1 ska ett identitetsnummer som tilldelats med stöd av övergångsbestämmelserna till lagen (202x:xx) om ändring i folkbokföringslagen (1991:481) anses ha tilldelats det år det bakomliggande samordningsnumret tilldelades.

3. Vid tillämpningen av 3 kap. 1 § 1 ska ett personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring anses ha tilldelats år 2018.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringslagen (1991:481)¹

dels att 18 a, 18 c–18 f och 27 a §§ ska upphöra att gälla,

dels att 1, 13 a, 21, 28, 31, 32 a, 32 b, 39 och 42 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 26 a–26 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Folkbokföring enligt denna lag innebär fastställande av en persons bosättning *samt* registrering av uppgifter om *identitet, familj och andra förhållanden* som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen.

Vigsel, födelse och dödsfall i landet *skall* registreras även i fråga om en person som inte är eller har varit folkbokförd.

Folkbokföring och sådan registrering som avses i andra stycket sker genom Skatteverkets försorg.

Folkbokföring enligt denna lag innebär fastställande av en persons bosättning *och* registrering av *de* uppgifter om *denna* som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen. *Bestämmelser om identitetsnummer och samordningsnummer för den som inte är eller har varit folkbokförd finns i lagen (202xx:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.*

Vigsel, födelse och dödsfall i landet *ska* registreras även i fråga om en person som inte är eller har varit folkbokförd.

¹ Senaste lydelse av

18 a § 2021:375,

18 c § 2021:375,

18 d § 2021:375,

18 e § 2021:375,

18 f § 2021:375,

27 a § 2021:375.

² Senaste lydelse 2003:657.

13 a §³

Kan en persons bosättning med tillämpning av 7–13 §§ inte hänföras till en kommun och ska personen inte avregistreras från folkbokföringen som utflyttad enligt 20 §, anses han eller hon sakna känd hemvist.

Om en person sannolikt är felaktigt folkbokförd på en fastighet eller lägenhet och detta innebär olägenheter för någon annan som är folkbokförd på samma fastighet eller lägenhet eller som äger eller hyr fastigheten eller lägenheten, får Skatteverket hänföra personens bosättning till den kommun där han eller hon senast var folkbokförd, intill dess att något annat har beslutats. Finns inte någon sådan kommun får bosättningen hänföras till den aktuella kommunen.

21 §⁴

Den som oavbrutet under två år saknat känd hemvist ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. Den som folkbokförs med fingerade uppgifter ska avregistreras när det gäller de tidigare uppgifterna.

Den som saknar känd hemvist ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. Den som folkbokförs med fingerade uppgifter ska avregistreras när det gäller de tidigare uppgifterna.

26 a §

Den som enligt 26 § ska lämna en anmälan om inflyttning från utlandet ska inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll. Detsamma gäller i fråga om en anmälan enligt samma paragraf av den som är avregistrerad som försvunnen och ska folkbokföras.

³ Senaste lydelse 2013:380.

⁴ Senaste lydelse 2013:380.

Om det finns särskilda skäl får Skatteverket efterge kravet på personlig inställelse.

26 b §

Vid identitetskontroll enligt 26 a § ska den som innehar ett pass, ett identitetskort eller annan motsvarande handling på begäran överlämna handlingen.

Den som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige ska på begäran överlämna sitt uppehållstillståndskort.

Första och andra styckena gäller även för det fall den som folkbokförd vill ändra uppgift om sin identitet och Skatteverket enligt 23 § andra stycket har begärt att uppgiften ska lämnas vid personlig inställelse.

26 c §

Om den handling som överlämnats enligt 26 b § har ett lagringsmedium där fingeravtryck eller ansiktsbild är sparade, ska innehavaren på begäran låta Skatteverket ta fingeravtryck och en bild i digitalt format av ansiktet och kontrollera att dessa motsvarar dem som finns lagrade i handlingen.

Skyldigheten att låta Skatteverket ta fingeravtryck gäller inte barn under sex år eller personer som är permanent fysiskt förhindrade att lämna fingeravtryck.

28 §⁵

En anmälan enligt 25 eller 26 § ska innehålla följande uppgifter:

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. namn och <i>person-</i> eller samordningsnummer, 2. datum för ändring av bostads- eller postadress, 3. ny bostads- och postadress samt beräknad giltighetstid, 4. registerbeteckning för den fastighet som den nya bostadsadressen avser och, om fastigheten innehåller flera bostadslägenheter med samma belägenhetsadress, lägenhetsnummer som avses i lagen (2006:378) om lägenhetsregister, och 5. vem som upplåtit den fastighet eller bostadslägenhet som den nya bostadsadressen avser. | <ol style="list-style-type: none"> 1. namn och <i>personnummer</i>, <i>identitetsnummer</i> eller samordningsnummer, |
|---|---|

En anmälan enligt 26 § första stycket ska dessutom innehålla uppgift om inflyttningsdag till landet, avsikten med vistelsen här och dess beräknade varaktighet, personnummer som personen har tilldelats i ett annat nordiskt land *samt de* uppgifter som får föras in i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

En anmälan enligt 26 § första stycket ska dessutom innehålla

1. *uppgift om födelsetid och medborgarskap*,
2. uppgift om inflyttningsdag till landet, avsikten med vistelsen här och dess beräknade varaktighet,
3. *uppgift om personnummer* som personen tilldelats i ett annat nordiskt land, *och*
4. *övriga* uppgifter som får föras in i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

⁵ Senaste lydelse 2013:380.

31 §⁶

Skatteverket får *besluta att förelägga* en person som kan antas vara skyldig att göra en anmälan enligt denna lag, att antingen göra en sådan anmälan eller *skriftligen eller muntligen lämna de uppgifter som behövs för bedömningen av personens folkbokföring*. Skatteverket får även i annat fall *besluta att förelägga* en person att lämna *sådana* uppgifter som behövs för kontroll av bosättningen enligt denna lag eller för kontroll *och* komplettering av *övriga* uppgifter om en *folkbokförd* person som får föras in i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. I *ett beslut om föreläggande* ska det anges vilka uppgifter som ska lämnas.

Skatteverket får förelägga en person som kan antas vara skyldig att göra en anmälan enligt denna lag, 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 enligt denna lag eller för kontroll *eller* komplettering av *andra* uppgifter om en person som får föras in i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. I *föreläggandet* ska det anges vilka uppgifter som ska lämnas *eller vilka handlingar som ska visas upp*.

32 a §⁷

Skatteverket får besluta om kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning, om det är *nödvändigt* för bedömningen av frågan om folkbokföring.

Kontrollbesöket får bara genomföras där den enskilde är folkbokförd, har uppgett sig vara bosatt eller där det annars finns anledning att anta att han eller hon är bosatt.

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 han eller hon är bosatt.

⁶ Senaste lydelse 2016:1016.

⁷ Senaste lydelse 2018:684.

Skatteverket får om det finns särskilda skäl besluta om kontrollbesök avseende en fastighet eller lägenhet för att kontrollera bosättningsförhållandena på platsen.

Skatteverket får vid kontrollbesöket begära att *den person besöket avser* lämnar uppgift om sin identitet.

Skatteverket får vid kontrollbesök begära att *de personer som befinner sig i fastigheten eller lägenheten* lämnar uppgift om sin identitet.

32 b §⁸

Den som enligt ett beslut om kontrollbesök ska kontrolleras behöver inte underrättas om beslutet före besöket.

Den som enligt ett beslut om kontrollbesök *enligt 32 a § första stycket* ska kontrolleras behöver inte underrättas om beslutet före besöket. *Inte heller den som är folkbokförd på eller kan antas vara bosatt i den fastighet eller lägenhet som omfattas av ett beslut om kontrollbesök enligt 32 a § andra stycket* behöver underrättas om beslutet före besöket.

Kontrollbesök ska genomföras på ett sådant sätt att det innebär så litet intrång för den enskilde som möjligt.

39 §⁹

Följande beslut enligt lagen får inte överklagas:

- 1. om vitesföreläggande,*
- 2. om kontrollbesök,*
- 3. om fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra i personnummer,*
- 4. om individnummer och kontrollsiffra i samordningsnummer,*

Beslut om vitesföreläggande, kontrollbesök och fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra i personnummer får inte överklagas.

⁸ Senaste lydelse 2018:684.

⁹ Senaste lydelse 2021:375.

5. om tilldelning av samordningsnummer enligt 18 a § andra stycket 1,

6. om förnyelse efter anmälan enligt 18 c § eller ansökan enligt 18 e § första stycket av den som kan begära tilldelning av samordningsnummer, och

7. om vilandeförklaring enligt 18 d § 1 med anledning av att någon anmälan om förnyelse inte har kommit in i rätt tid.

42 §¹⁰

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 25–27 §§.

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 §§.

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.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Personer som tilldelats ett samordningsnummer med stöd av 18 a § andra stycket 2 ska vid ikraftträdandet anses ha tilldelats ett identitetsnummer enligt lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

3. Äldre föreskrifter i 21 § gäller fortfarande beträffande den som före ikraftträdandet folkbokförts under rubriken utan känd hemvist.

4. Äldre föreskrifter i 39 § gäller fortfarande för överklagande av beslut som meddelats före ikraftträdandet.

¹⁰ Senaste lydelse 2018:684.

5. En ansökan om samordningsnummer med stöd av 18 a § andra stycket 2 i dess lydelse före 1 januari 2023 som ännu inte avgjorts vid ikraftträdandet ska anses som en ansökan om identitetsnummer enligt 2 kap. 1 § 2 lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹¹

SPAR får innehålla uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda i landet och personer som har tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481).

SPAR får även innehålla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer, om det inte råder osäkerhet om personernas identitet. Följande uppgifter får anges:

1. namn,
2. person- eller samordningsnummer,

3. födelsetid,

4. adress,

5. folkbokföringsort och distrikt,

6. födelsehemort,

7. svenskt medborgarskap,

8. make eller vårdnadshavare,

9. avregistrering enligt 19–22 §§ folkbokföringslagen, med angivande av tidpunkt,

10. summan av fastställd förvärvsinkomst och inkomst av kapital, dock lägst noll kronor,

11. ägare av småhusenhet eller lantbruksenhet med småhus på tomtmark samt uppgift om kommun (belägenhet),

12. taxeringsvärde för småhusenhet,

SPAR får innehålla uppgifter om personer som har tilldelats personnummer eller identitetsnummer. SPAR får även innehålla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer om de identitetsuppgifter som krävs för tilldelning har styrkts. Följande uppgifter får anges:

2. personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer,

¹¹ Senaste lydelse 2021:376.

13. tidpunkt för när ett samordningsnummer har tilldelats och när vilandeförklaring kan komma att ske enligt 18 d § 1 folkbokföringslagen,

14. tidpunkt för vilandeförklaring av ett samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett på grund av 18 d § 1 eller 2 folkbokföringslagen, och

15. tidpunkt för när en person med samordningsnummer har avlidit.

På begäran av en registrerad ska det i SPAR också anges att uppgifter om denne inte får behandlas vid urvalsdragningar enligt 3 § 2 för direktreklam.

13. tidpunkt för när ett *identitetsnummer eller ett samordningsnummer* har tilldelats och när vilandeförklaring *av ett sådant nummer* kan komma att ske enligt 3 kap. 1 § 1 lagen (202x:xx) om *identitetsnummer och samordningsnummer*,

14. tidpunkt för vilandeförklaring av ett *identitetsnummer eller samordningsnummer* med angivande av om förklaringen skett på grund av 3 kap. 1 § 1 eller 2 *lagen om identitetsnummer och samordningsnummer*, och

15. tidpunkt för när en person har avlidit.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

dels att 1 kap. 1, 4 och 5 §§, 2 kap. 1–3, 8 och 11 §§ och rubriken närmast före 2 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken till 2 kap. ska lyda ”Databaser i folkbokföringsverksamheten”,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 1 kap. 7 § och 2 kap. 13–16 §§, och närmast före paragraferna nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹²

Denna lag 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.

Denna lag gäller också vid behandling av personuppgifter i passmyndigheternas verksamhet som rör identitetskontroller enligt lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

Bestämmelserna i 4 och 5 §§ samt 2 kap. gäller även vid behandling av uppgifter om avlidna.

¹² Senaste lydelse 2003:671.

4 §¹³

Uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs för

1. samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter,
2. handläggning av folkbokföringsärenden,
3. fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lag eller förordning,
4. framställning av personbevis och andra registerutdrag,
5. aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter,
6. uttag av urval av personuppgifter, *och*
7. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av folkbokföringsverksamheten.

6. uttag av urval av personuppgifter,

7. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av folkbokföringsverksamheten, *och*

8. *dataanalyser och urval i syfte att upptäcka och förhindra felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen.*

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.

5 §¹⁴

Skatteverket är personuppgiftsansvarigt för den behandling av personuppgifter som verket skall utföra.

Skatteverket och en passmyndighet är var och en personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som respektive myndighet utför enligt denna lag.

¹³ Senaste lydelse 2018:229.

¹⁴ Senaste lydelse 2003:671.

*Tillfällig behandling
av fingeravtryck, ansiktsbilder
och biometriska uppgifter
i samband med
identitetskontroll*

7 §

När en kontroll enligt 26 b och 26 c §§ folkbokföringslagen (1991:481) eller 2 kap. 3 och 4 §§ lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer har genomförts, ska de fingeravtryck och den ansiktsbild som då har tagits fram ur den handling som uppvisats och de biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa omedelbart förstöras.

Detsamma gäller de fingeravtryck och den ansiktsbild som tagits i samband med identitetskontrollen och de biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa.

2 kap.

1 §

I folkbokföringsverksamheten *skall* det finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 1 kap. 4 § angivna ändamålen (folkbokföringsdatabas).

I folkbokföringsverksamheten *ska* det finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 1 kap. 4 § *första stycket 1–7 och andra stycket* angivna ändamålen (folkbokföringsdatabas).

I folkbokföringsverksamheten ska också finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten

för de i 1 kap. 4 § första stycket 8 angivna målen (analys- och urvals-databas).

Innehåll

Folkbokföringsdatabasen

2 §¹⁵

I databasen får uppgifter behandlas om

1. personer som är eller har varit folkbokförda här i landet,
2. personer som har tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481), och
3. personer som har tilldelats samordningsnummer.

Uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende.

3 §¹⁶

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

- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. person- eller samordningsnummer, 2. namn, 3. födelseid, 4. födelsehemort, 5. födelseort, 6. adress, 7. folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort, distrikt och folkbokföring under särskild rubrik, 8. medborgarskap, 9. civilstånd, 10. make, barn, föräldrar, vårdnadshavare och annan person som den registrerade har samband med inom folkbokföringen, | <ol style="list-style-type: none"> 1. personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer, |
|--|--|

¹⁵ Senaste lydelse 2009:274.

¹⁶ Senaste lydelse 2021:377.

11. samband enligt 10 som är grundat på adoption,
12. inflyttning från utlandet,
13. avregistrering enligt 19–22 §§ folkbokföringslagen (1991:481),
14. anmälan enligt 5 kap. 2 § vallagen (2005:837),
15. gravsättning,
16. personnummer som personen har tilldelats i ett annat nordiskt land,
17. uppehållsrätt för en person som är folkbokförd,
18. tidpunkt för när vilandeförklaring kan komma att ske enligt 18 d § 1 folkbokföringslagen,
19. vilandeförklaring av ett samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett på grund av 18 d § 1 eller 2 folkbokföringslagen, och
20. tidpunkt för när en person med samordningsnummer har avlidit.

18. tidpunkt för när vilandeförklaring kan komma att ske enligt 3 kap. 1 § 1 lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer,

19. vilandeförklaring enligt 3 kap. 1 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett på grund av punkt 1 eller 2,

20. tidpunkt för när en person har avlidit, och

21. fingeravtryck, ansiktsbilder och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa.

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

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

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

om att det råder osäkerhet om personens identitet. *enskildes namn, födelsetid och medborgarskap har styrkts genom en markering att uppgifterna är säkra eller osäkra.*

8 §¹⁷

En myndighet får ha direktåtkomst till uppgift om *person-* eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, distrikt och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen.

En myndighet får ha direktåtkomst till uppgift om *personnummer, identitetsnummer* eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, distrikt och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen.

En myndighet får även ha direktåtkomst till andra uppgifter i databasen om myndigheten behöver uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag och får behandla dem. Uppgifter som avses i 3 § andra stycket får dock inte lämnas ut genom direktåtkomst. Direktåtkomst får inte medges om det är olämpligt ur integritetssynpunkt.

11 §¹⁸

Vid sökning efter handlingar som avses i 5 § får endast uppgift om namn, *person-* eller samordningsnummer och uppgifter som avses i 5 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) användas som sökbegrepp. Som sökbegrepp får dock inte uppgift som avses i 1 kap. 6 § användas.

Vid sökning efter handlingar som avses i 5 § får endast uppgift om namn, *personnummer, identitetsnummer* eller samordningsnummer och uppgifter som avses i 5 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) användas som sökbegrepp. Som sökbegrepp får dock inte uppgift som avses i 1 kap. 6 § användas.

¹⁷ Senaste lydelse 2015:902.

¹⁸ Senaste lydelse 2009:492.

Analys- och urvalsdatan

13 §

För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § första stycket 8 får, förutom uppgifter som avses i 3 och 4 §§, även behandlas följande uppgifter:

1. adress och andra kontaktuppgifter, vistelseplats samt kontaktpersoner för fysiska och juridiska personer,

2. utbetalning av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd från, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten,

3. beviljat studiestöd för studier i Sverige eller utomlands, tidsperiod beviljat studiestöd avser och förväntad studietid och utbildningsanordnare,

4. arbetssökande eller sysselsättning genom Arbetsförmedlingen,

5. beslut om uppehållsstatus, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållskort, återreseförbud, återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd,

6. tillgångar i annat land,

7. uppgifter som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1–6 och 11 lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, och

8. fastigheter, byggnader och lagfarter.

Sökbegrepp

14 §

Vid sökning i analys- och urvals-databasen gäller det som i 2 kap. 10 och 11 §§ sägs om sökbegrepp vid sökning i folkbokförings-databasen.

Dokumentering

15 §

Metoder för att ta fram urval samt de sökbegrepp som används vid sökningar i databasen ska dokumenteras på sådant sätt att de kan kontrolleras i efterhand.

Gallring

16 §

Uppgifter i analys- och urvals-databasen ska gallras senast ett år från den tidpunkt då uppgifterna senast behandlades för det ändamål för vilket de samlades in. Gallringstidpunkten får dock aldrig överstiga tre år från den tidpunkt då uppgifterna samlades in.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 22 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 22 kap. 1 a–1 c §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

1 a §

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

Sekretessen enligt första stycket gäller inte för uppgift om namn, födelsetid, kön och uppgift om huruvida identitetsuppgifterna styrkts.

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

1 b §

Sekretess gäller i ärende om tilldelning av samordningsnummer för uppgift om grunden för tilldelningen om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den

enskilde eller någon närstående till denne lider men.

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

1 c §

Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av och uttag ur analys- och urvalsdatan enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen.

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

6 §¹⁹

Den tystnadsplikt som följer av 1 § första stycket och 2 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1 § första stycket, 1 c och 2 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

¹⁹ Senaste lydelse 2018:1919.

1.6 Förslag till förordning om identitetsnummer och samordningsnummer

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

Tilldelning av identitetsnummer och samordningsnummer

2 § Identitetsnummer enligt 2 kap. 1 § 1 lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer eller samordningsnummer får tilldelas på begäran av en statlig myndighet, eller en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda vissa examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda examina, och som i sin verksamhet behöver ett sådant nummer för en person.

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

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

3 § Samordningsnummer enligt 2 kap. 8 § lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer får tilldelas 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 brottsdatalagens område,

2. annan behandling av uppgifter enligt lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens 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, eller

5. Försäkringskassans behandling av personuppgifter med stöd av 114 kap. socialförsäkringsbalken.

4 § Samordningsnummer får på begäran av Migrationsverket tilldelas en person som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. eller en person som beviljats arbetstillstånd även om behovet av numret inte finns i Migrationsverkets verksamhet.

Migrationsverket ska i samband med att asylansökan kommer in till myndigheten begära ett samordningsnummer till den asylsökande. Detta gäller dock inte om ansökan kan antas komma att bedömas uppenbart ogrundad enligt 8 kap. 19 § utlänningslagen (2005:716) eller om det annars finns särskilda skäl.

Migrationsverket ska i samband med att myndigheten beslutar att bevilja ett arbetstillstånd för kortare tid än 12 månader begära ett samordningsnummer till den person som tillståndet avser. Detta gäller dock inte arbetstillstånd som beviljats med stöd av 6 kap. 3 § utlänningslagen.

5 § Vad som föreskrivs i 4 § andra och tredje styckena ska inte gälla om personen sedan tidigare tilldelats personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer.

Ansökan eller begäran

6 § En begäran eller en ansökan om tilldelning av identitetsnummer och en begäran om tilldelning av samordningsnummer enligt 2 kap. 7 § lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer ska innehålla uppgifter om den enskildes namn, kön, födelse- och födelseort, kontaktadress och medborgarskap. I de fall begärande myndighet ska ansvara för identitetskontrollen ska begäran även innehålla uppgift om personens identitet styrkts vid personlig inställelse.

En enskilds ansökan om identitetsnummer ska dessutom innehålla uppgift om sökandens anknytning till Sverige och behovet av en identitetsbeteckning.

En begäran om tilldelning av samordningsnummer enligt 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer ska inne-

hålla de uppgifter som anges i första stycket som är tillgängliga samt uppgift om vilka identitetsuppgifter som inte kan styrkas.

7 § Tillsammans med begäran om tilldelning av identitetsnummer eller samordningsnummer ska det ges in en kopia av de handlingar som legat till grund för identifiering eller som Skatteverket ska lägga till grund för identifiering. Detta gäller dock inte när nummer ska tilldelas en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

8 § Fastställda formulär ska användas för att lämna en ansökan eller begäran om tilldelning av identitetsnummer eller samordningsnummer samt en anmälan eller ansökan om förnyelse av ett sådant nummer.

Skatteverket ska fastställa formulären.

Kontroll av identitet och identitetsuppgifter

9 § Skatteverket ska bedöma om den som ska tilldelas ett identitetsnummer har styrkt sin identitet. Personlig inställelse ska ske hos Skatteverket. Vad som nu sagts gäller inte om annat följer av 10–12 §§.

10 § Om passmyndighet begär tilldelning av identitetsnummer ska personlig inställelse ske där. Myndigheten ska vid sådan inställelse bedöma om den som ska tilldelas ett identitetsnummer har styrkt sin identitet.

11 § Den som ska tilldelas ett identitetsnummer efter begäran från en myndighet eller ett annat organ får utöver vad som framgår av 9 § i stället inställa sig personligen hos en beskickning eller ett karriärkonsulat som enligt 2 § passlagen (1978:302) fullgör uppgift som passmyndighet utom riket och är behörig att handlägga ärenden om vanliga pass. Den myndigheten ska vid sådan inställelse bedöma om den som ska tilldelas ett identitetsnummer har styrkt sin identitet.

12 § Vid tilldelning av identitetsnummer till en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall ska Regeringskansliet bedöma om den som ska tilldelas ett nummer har styrkt sin identitet. Vid tilldelning av samordningsnummer till en sådan person ska Regeringskansliet bedöma om uppgifter om den enskildes namn, födelsetid och medborgarskap har styrkts.

Rätt att meddela föreskrifter

13 § Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identitetskontrollen vid tilldelning och förnyelse av identitetsnummer och samordningsnummer. Detta gäller dock inte avseende personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identitetskontrollen vid förnyelse av personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring.

Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om vilka handlingar som ska godtas som pass, identitetskort eller motsvarande handling enligt 2 kap. 3 § lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

Anmälan om brott

14 § Skatteverket ska göra en anmälan till Polismyndigheten eller till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till brott enligt 4 kap. 6 b §, 14 kap. 1–4 och 10 §§ eller 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken, om gärningen avser uppgift eller handling i ärende hos Skatteverket.

En anmälan ska dock inte göras om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något annat skäl inte behövs.

En anmälan ska innehålla uppgift om de omständigheter som ligger till grund för misstanken om brott.

Skatteverket får fullgöra anmälningsskyldigheten till en sådan särskild enhet inom myndigheten som ska medverka vid brottsutredning, om

1. det inte finns skäl att anta att brottet kommer att leda till en annan påföljd än böter,
2. den misstänkte kan antas erkänna gärningen, och
3. den misstänkte har fyllt tjuogoett år.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringsförordningen (1991:749)²⁰

dels att 5 a–5 c, 6 a och 6 b §§ ska upphöra att gälla,

dels att 4, 5, 6, 9, 10 och 11 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 12–16 §§, och närmast före 12 och 16 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §²¹

Den som ska folkbokföras i en kommun men inte på en viss fastighet folkbokförs under rubriken på kommunen skrivna. *Den som saknar känd hemvist folkbokförs under rubriken utan känd hemvist*

Den som ska folkbokföras i en kommun men inte på en viss fastighet folkbokförs under rubriken på kommunen skrivna.

5 §²²

Skatteverket får tilldela samordningsnummer enligt 18 a § folkbokföringslagen (1991:481) efter ansökan av en enskild eller på begäran av en statlig myndighet eller en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda vissa examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda examina, och som i sin verksamhet behöver ett samordnings-

²⁰ Senaste lydelse av

5 a § 2021:378,

5 b § 2021:378,

5 c § 2021:378,

6 a § 2021:378,

6 b § 2021:378.

²¹ Senaste lydelse 2013:806.

²² Senaste lydelse 2021:378.

nummer för en person för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer.

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

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

En begäran om tilldelning av samordningsnummer enligt 18 a § andra stycket 1 folkbokföringslagen (1991:481) eller personnummer enligt 18 b § samma lag ska innehålla uppgifter om den enskildes namn, kön, födelsestid, födelseort, kontaktadress och medborgarskap. En begäran ska vidare innehålla uppgift om vilka handlingar som legat till grund för identifiering.

Tillsammans med begäran om tilldelning av samordningsnummer ska det ges in en kopia av de handlingar som legat till grund för identifieringen. Detta gäller dock inte när samordningsnummer ska

Personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481) får tilldelas endast på begäran av Regeringskansliet. *Begäran ska lämnas på av Skatteverket fastställt formulär.*

Det organ som begär att en person ska tilldelas ett personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481), ska bedöma om den enskildes identitet kan anses fastställd.

6 §²³

En begäran om tilldelning av personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481) ska innehålla uppgifter om den enskildes namn, kön, födelsestid, födelseort, kontaktadress och medborgarskap. En begäran ska vidare innehålla uppgift om vilka handlingar som legat till grund för identifiering.

²³ Senaste lydelse 2021:378.

tilldelas en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

I en begäran om nummertilldelning enligt 5 a § andra stycket ska den myndighet som begär tilldelningen ange de uppgifter i första stycket som är tillgängliga och om det råder osäkerhet om någon uppgift som lämnas om den enskilde.

9 §²⁴

I samband med en anmälan enligt 26 § folkbokföringslagen (1991:481) av en medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-medborgare) som uppger sig ha uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) får Skatteverket begära att han eller hon visar upp

1. ett giltigt pass eller ett giltigt identitetskort, och

2. handlingar som styrker att han eller hon

a) har en anställning eller bedriver verksamhet som egen företagare i Sverige,

b) är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige samt en försäkrans om att han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning, eller

I samband med en anmälan enligt 26 § folkbokföringslagen (1991:481) av en medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-medborgare) som uppger sig ha uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) får Skatteverket, begära att han eller hon visar upp handlingar som styrker att han eller hon

1. har en anställning eller bedriver verksamhet som egen företagare i Sverige,

2. är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige samt en försäkrans om att han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning, eller

²⁴ Senaste lydelse 2013:805.

c) har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

3. har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

10 §²⁵

I samband med en anmälan enligt 26 § folkbokföringslagen (1991:481) av en familjemedlem till en EES-medborgare som uppger sig ha uppehållsrätt enligt 3 a kap. 4 § utlänningslagen (2005:716) får Skatteverket begära att familjemedlemmen visar upp

1. ett giltigt pass eller, om han eller hon är en EES-medborgare, ett giltigt identitetskort,

2. handlingar som styrker familjeanknytningen till den EES-medborgare som uppehållsrätten härleds från,

3. handlingar som styrker att den EES-medborgare som uppehållsrätten härleds från har uppehållsrätt i Sverige eller är en svensk medborgare som återvänder till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG,

1. handlingar som styrker familjeanknytningen till den EES-medborgare som uppehållsrätten härleds från,

2. handlingar som styrker att den EES-medborgare som uppehållsrätten härleds från har uppehållsrätt i Sverige eller är en svensk medborgare som återvänder till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG,

²⁵ Senaste lydelse 2014:187.

90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (rörlighetsdirektivet),

4. vid sådan familjeanknytning som anges i 3 a kap. 2 § första stycket 2 och 3 utlänningslagen, handlingar som styrker att familjemedlemmen är beroende av EES-medborgaren eller hans eller hennes make eller sambo för sin försörjning, om detta är en förutsättning för familjemedlemmens uppehållsrätt, och

5. vid sådan familjeanknytning som anges i 3 a kap. 2 § första stycket 4 utlänningslagen, handlingar som utfärdats av en behörig myndighet i ursprungslandet eller i det land från vilket familjemedlemmen anländer som styrker att familjemedlemmen är beroende av EES-medborgaren för sin försörjning eller ingår i EES-medborgarens hushåll, eller handlingar som styrker att det finns allvarliga hälsoskäl som absolut kräver att EES-medborgaren ger familjemedlemmen personlig omvårdnad.

90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (rörlighetsdirektivet),

3. vid sådan familjeanknytning som anges i 3 a kap. 2 § första stycket 2 och 3 utlänningslagen, handlingar som styrker att familjemedlemmen är beroende av EES-medborgaren eller hans eller hennes make eller sambo för sin försörjning, om detta är en förutsättning för familjemedlemmens uppehållsrätt, och

4. vid sådan familjeanknytning som anges i 3 a kap. 2 § första stycket 4 utlänningslagen, handlingar som utfärdats av en behörig myndighet i ursprungslandet eller i det land från vilket familjemedlemmen anländer som styrker att familjemedlemmen är beroende av EES-medborgaren för sin försörjning eller ingår i EES-medborgarens hushåll, eller handlingar som styrker att det finns allvarliga hälsoskäl som absolut kräver att EES-medborgaren ger familjemedlemmen personlig omvårdnad.

11 §²⁶

Skatteverket ska göra en anmälan till Polismyndigheten eller till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till brott enligt 42 § folkbokföringen (1991:481). En anmälan ska dock inte göras om det kan antas att brottet inte

Skatteverket ska göra en anmälan till Polismyndigheten eller till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till

1. brott enligt 42 § folkbokföringslagen (1991:481), *eller*

²⁶ Senaste lydelse 2018:695.

kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något annat skäl inte behövs.

2. brott enligt 4 kap. 6 b §, 14 kap. 1–4 och 10 §§ eller 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken, om gärningen avser uppgift eller handling i ärende hos Skatteverket.

En anmälan ska dock inte göras om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något annat skäl inte behövs.

En anmälan ska innehålla uppgift om de omständigheter som ligger till grund för misstanken om brott.

Skatteverket får fullgöra anmälningsskyldigheten till en sådan särskild enhet inom myndigheten som ska medverka vid brottsutredning, om

1. det inte finns skäl att anta att brottet kommer att leda till en annan påföljd än böter,
2. den misstänkte kan antas erkänna gärningen, och
3. den misstänkte har fyllt tjuogoett år.

Uppgiftsskyldighet

12 §

På begäran av Skatteverket ska Försäkringskassan, om det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden, för kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen eller för analys- och urvalsverksamhet, lämna ut uppgift om

- 1. adress och andra kontaktuppgifter,*
- 2. huruvida en person är bosatt i Sverige enligt 5 kap. socialförsäkringsbalken eller annars har lämnat uppgift om sin bosättning enligt 110 kap. 45 eller 46 § samma balk, och*

S

3. utbetalning av barnbidrag, underhållsstöd, bostadsbidrag, bostadstillägg och sjuk- och aktivitetsersättning i form av garanti-ersättning.

13 §

På begäran av Skatteverket ska Pensionsmyndigheten, om det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden, för kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen eller för analys- och urvalsverksamhet, lämna ut uppgift om

1. adress och andra kontaktuppgifter,

2. huruvida en person lämnat Sverige,

3. utbetalning av bostadstillägg och svensk pension till en person i utlandet,

4. levnadsintyg,

5. dödsfall i utlandet, och

6. beslut om upphörd utbetalning av pension.

14 §

På begäran av Skatteverket ska Centrala studiestödsnämnden, om det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden, för kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen eller för analys- och urvalsverksamhet, lämna ut uppgift om

1. adress och andra kontaktuppgifter,

2. huruvida en person beviljats studiestöd för studier i Sverige eller utomlands,

3. den tidsperiod beviljade studiestöd avser och den förväntade studietiden, och

4. utbildningsanordnare.

15 §

På begäran av Skatteverket ska Arbetsförmedlingen, om det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden, för kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen eller för analys- och urvalsverksamhet, lämna ut uppgift om

1. adress och andra kontaktuppgifter,

2. personen är eller har varit arbetsökande och i så fall när och hur Arbetsförmedlingen haft kontakt med personen, och

3. sysselsättning genom Arbetsförmedlingen.

*Rätt att meddela föreskrifter**16 §*

Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om vilka handlingar som ska godtas som pass, identitetskort eller motsvarande handling enligt 26 b § folkbokföringslagen (1991:481) och om hur identitetskontroll enligt 26 a–26 c §§ samma lag ska genomföras.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §²⁷

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

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

Uppgifter avseende den som avregistrerats som utflyttad enligt 20 § folkbokföringslagen (1991:481) ska dock gallras senast fem år efter det att uppgiften om avregistreringen registrerades i SPAR, om inte den utflyttade dessförinnan anmält ett fortsatt behov av att uppgifterna står kvar i registret. En sådan anmälan måste därefter göras vart femte år för att uppgifterna inte ska gallras. Har

²⁷ Senaste lydelse 2021:379.

*uppgifterna redan gallrats får de
efter anmälan åter införas i SPAR.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 5 c § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 c §²⁸

På begäran av Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska uppgifter som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1–6 och 11 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet lämnas ut från beskattningsdatabasen. Uppgifter ska dock endast lämnas ut i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

På begäran av Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska uppgifter som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1–6 och 11 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet lämnas ut från beskattningsdatabasen. Uppgifter ska dock endast lämnas ut i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden, för kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen eller för analys- eller urvalsverksamhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

²⁸ Senaste lydelse 2020:335.

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

Härigenom föreskrivs att i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska införas en ny paragraf, 5 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 b §

Skatteverket ska ha rutiner för utformningen av urvalsmodeller och användandet av sökbegrepp i uppgiftssamlingen för dataanalyser och urval.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet

Härigenom föreskrivs att i förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet ska införas en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §

På begäran av Skatteverket ska uppgifter lämnas ut om det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden, för kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen eller för analys- och urvalsverksamhet.

De uppgifter som ska lämnas till Skatteverket med stöd av första stycket är uppgifter om

- 1. adress och andra kontaktuppgifter,*
- 2. genomförd avhysning,*
- 3. genomförd utmätning,*
- 4. genomförd delgivning, och*
- 5. tillgångar i utlandet.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

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

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 3, 4, 7 a och 15 b §§ utlänningsförordningen (2006:97) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

3 §²⁹

När Polismyndigheten har verkställt ett beslut om avvisning eller om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § utlänningslagen (2005:716), ska Migrationsverket och, *om beslutet gäller en i Sverige folkbokförd person*, Skatteverket omedelbart underrättas om det.

När Polismyndigheten har verkställt ett beslut om utvisning enligt 8 a kap. 1 eller 5 § utlänningslagen, ska myndigheten underrätta Migrationsverket och, *om beslutet gäller en i Sverige folkbokförd person*, Skatteverket.

När Polismyndigheten har verkställt ett beslut om avvisning eller om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § utlänningslagen (2005:716), ska Migrationsverket och Skatteverket omedelbart underrättas om det.

När Polismyndigheten har verkställt ett beslut om utvisning enligt 8 a kap. 1 eller 5 § utlänningslagen, ska myndigheten underrätta Migrationsverket och Skatteverket.

4 §³⁰

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

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

²⁹ Senaste lydelse 2014:1192.

³⁰ Senaste lydelse 2014:1192.

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

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

Migrationsverket *skall* underrätta Skatteverket om att en utlänning *som är folkbokförd i Sverige och* som haft tidsbegränsat uppehållstillstånd inte inom tre månader från det tillståndet löpt ut ansökt om förlängning av tillståndet.

Migrationsverket har verkställt beslutet.

Om Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen fattar ett beslut om avvisning eller utvisning ska Skatteverket underrättas när beslutet har vunnit laga kraft.

När Migrationsverket har verkställt ett beslut om avvisning eller utvisning, ska verket underrätta Skatteverket.

7 a §³¹

Migrationsverket ska underrätta Skatteverket om att en utlänning som haft tidsbegränsat uppehållstillstånd inte inom tre månader från det tillståndet löpt ut ansökt om förlängning av tillståndet.

Om Migrationsverket fattar ett beslut om återkallelse av ett uppehållstillstånd ska Skatteverket underrättas när beslutet har vunnit laga kraft.

³¹ Senaste lydelse 2006:443.

15 b §³²

På begäran av Skatteverket ska Migrationsverket, om uppgifterna behövs för *Skatteverkets* handläggning av ett ärende om *folkbokföring*, lämna ut uppgifter om

1. namn, *person-* eller *samordningsnummer*,
2. *ansökan om uppehållskort eller uppehållsstatus, och*
3. *beslut om uppehållskort eller uppehållsstatus med skälen för beslutet.*

På begäran av Skatteverket ska Migrationsverket, om uppgifterna behövs för handläggning av *folkbokföringsärenden, för kontroll av uppgift i folkbokföringsdatabasen, eller för analys- och urvalsverksamhet*, lämna ut uppgifter om

1. *namn och personnummer, identitetsnummer* eller *samordningsnummer*,
2. *födelse- och kön,*
3. *medborgarskap,*
4. *civilstånd och andra familjerättsliga förhållanden,*
5. *adress, andra kontaktuppgifter och vistelseplats,*
6. *fotografi,*
7. *resehandling och uppgift om avvikelser vid dokumentkontroll,*
8. *uppehållsstatus, uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller uppehållskort,*
9. *dossiernummer eller motsvarande nummer och uppgift om tidigare ärenden,*
10. *utländska handlingar om identitet och familjerättsliga förhållanden, eventuell översättning samt utlåtande om äkthet, och*
11. *återreseförbud, återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

³²Senaste lydelse 2020:941.

1.13 Förslag till förordning om ändring i studiestödsdataförordningen (2009:321)

Härigenom föreskrivs att 15 § studiestödsdataförordningen (2009:321) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

15 §³³

Centrala studiestödsnämnden får lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst enligt följande.

Mottagare

Allmän förvaltningsdomstol

Bank eller annan
betalningsförmedlare

Företag som tar fram och till
studerande distribuerar bevis
om studiestöd för studier

Personuppgifter

Uppgifter som krävs för prövning av överklagade beslut som Centrala studiestödsnämnden har fattat.

Namn, adress, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, kontonummer, belopp, utbetalningsdatum och aviserings-text.

Namn, adress, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, typ av bevis, giltighetstid för beviset och under vilken tidsperiod den studerande har beviljats studiestöd för studier.

³³ Senaste lydelse 2021:380.

Inkassoföretag

Namn, adress, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, skulduppgifter, den åtgärd som Centrala studiestödsnämnden begär att inkassoföretaget ska vidta och orsak till en återkallelse av begäran.

Kommun

– Personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, kommunkod, läroanstaltens kod, studieväg, klass, studietid, tid för studieavbrott och närvaro på läroanstalten i fråga om studerande som har fått studiehjälp och som ansökt om stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § skollagen (2010:800),

– namn, adress, personnummer och samordningsnummer för betalningsmottagare av studiehjälp, och

– namn, personnummer eller samordningsnummer, adress och tidigare studiestöd för att kommunen ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd, uppgift om den studerande har beviljats studiestartsstöd samt uppgifter om kommunens elektroniska åtkomst till personuppgifter hos Centrala studiestödsnämnden.

Kronofogdemyndigheten

Uppgifter som krävs för handläggning av ärenden enligt lagen

Migrationsverket	(1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning och mål enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. som initieras av Centrala studiestödsnämnden.
Myndighet som begär det eller sådant organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som begär det	Uppgift om att en person som har fyllt 18 men inte 21 år har beviljats studiehjälp enligt studiestödslagen (1999:1395), som krävs för prövningen av om en kommun har rätt till ersättning enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. eller enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utläningar, samt namn, personnummer och samordningsnummer.
Polismyndigheten	Namn, adress, den studerandes länskod, kommunkod, läroanstaltens kod, studievägskod, årskurs, läroanstaltens namn, utbildningens namn och läroanstaltens länskod.
Skatteverket	Uppgifter som krävs dels för att Centrala studiestödsnämnden ska kunna göra anmälningar enligt bidragsbrottslagen (2007:612), dels för Polismyndighetens handläggning av sådana anmälningar.
	Uppgifter som krävs för att fullgöra skyldigheten att lämna kontrolluppgifter eller uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer enligt skatteförfarandelagen

	(2011:1244) och uppgifter som krävs för att fullgöra skyldigheten att underrätta Skatteverket enligt folkbokföringslagen (1991:481).
Transportstyrelsen	Namn och personnummer i ärenden om körkortslån enligt förordningen (2018:1118) om körkortslån.
Örebro kommun	Namn, personnummer, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, beviljat belopp i bidrag enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan som utbetalas till Örebro kommun för kostnad för kost, logi och annan service i samband med boendet som kommunen tillhandahåller samt den totala kostnaden för sådant.
Överklagandenämnden för studiestöd	Uppgifter som krävs för prövning av överklagade beslut som Centrala studiestödsnämnden har fattat.

Centrala studiestödsnämnden får också lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst i den utsträckning det behövs för att någon annan ska kunna lämna ut personuppgifter elektroniskt till myndigheten.

Föreslagen lydelse

15 §

Centrala studiestödsnämnden får lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst enligt följande.

Mottagare

Allmän förvaltningsdomstol

Bank eller annan
betalningsförmedlare

Företag som tar fram och till
studerande distribuerar bevis
om studiestöd för studier

Personuppgifter

Uppgifter som krävs för prövning av överklagade beslut som Centrala studiestödsnämnden har fattat.

Namn, adress, personnummer, *identitetsnummer*, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, kontonummer, belopp, utbetalningsdatum och aviseringstext.

Namn, adress, personnummer, *identitetsnummer*, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, typ av bevis, giltighetstid för beviset och under vilken tidsperiod den studerande har beviljats studiestöd för studier.

Inkassoföretag

Namn, adress, personnummer, *identitetsnummer*, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, skulduppgifter, den åtgärd som Centrala studiestödsnämnden begär att inkassoföretaget ska vidta och orsak till en återkallelse av begäran.

Kommun

– Personnummer, *identitetsnummer*, samordningsnummer, särskilt identifikationsnummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, kommunkod, läroanstaltens kod, studieväg, klass, studietid, tid för studieavbrott och närvaro på läroanstalten i fråga om studerande som har fått studiehjälp och som ansökt om stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § skollagen (2010:800),

– namn, adress, personnummer, *identitetsnummer* och samordningsnummer för betalningsmottagare av studiehjälp, och

– namn, personnummer, *identitetsnummer* eller samordningsnummer, adress och tidigare studiestöd för att kommunen ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd, uppgift om den studerande har beviljats studiestartsstöd samt uppgifter om kommunens elektroniska åtkomst till personuppgifter

Kronofogdemyndigheten	hos Centrala studiestödsnämnden. Uppgifter som krävs för handläggning av ärenden enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning och mål enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. som initieras av Centrala studiestödsnämnden.
Migrationsverket	Uppgift om att en person som har fyllt 18 men inte 21 år har beviljats studiehjälp enligt studiestödslagen (1999:1395), som krävs för prövningen av om en kommun har rätt till ersättning enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. eller enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, samt namn, personnummer, <i>identitetsnummer</i> och samordningsnummer.
Myndighet som begär det eller sådant organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som begär det	Namn, adress, den studerandes länskod, kommunkod, läroanstaltens kod, studievägs kod, årskurs, läroanstaltens namn, utbildningens namn och läroanstaltens länskod.
Polismyndigheten	Uppgifter som krävs dels för att Centrala studiestödsnämnden ska kunna göra anmälningar enligt bidragsbrottslagen (2007:612), dels för Polismyndighetens handläggning av sådana anmälningar.

Skatteverket	Uppgifter som krävs för att fullgöra skyldigheten att lämna kontrolluppgifter eller uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgi-vardeklARATIONER enligt skatteför-farandelagen (2011:1244), upp-gifter som krävs för att fullgöra skyldigheten att underrätta Skatteverket enligt folkbokför-ingslagen (1991:481) och lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer samt uppgifter som krävs för att full-göra uppgiftsskyldigheten enligt folkbokföringsförordningen (1991:749).
Transportstyrelsen	Namn och personnummer i ärenden om körkortslån enligt förordningen (2018:1118) om körkortslån.
Örebro kommun	Namn, personnummer, <i>identi-tetsnummer</i> , samordningsnum-mer, särskilt identifikations-nummer som getts av Centrala studiestödsnämnden, beviljat belopp i bidrag enligt förord-ningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan som utbetalas till Örebro kommun för kostnad för kost, logi och annan service i samband med boendet som kommunen tillhandahåller samt den totala kostnaden för sådant.
Överklagandenämnden för studiestöd	Uppgifter som krävs för pröv-ning av överklagade beslut som Centrala studiestödsnämnden har fattat.

Centrala studiestödsnämnden får också lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst i den utsträckning det behövs för att någon annan ska kunna lämna ut personuppgifter elektroniskt till myndigheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.14 Förslag till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 1 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

1 §³⁴

En skattedeklaration enligt 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) ska innehålla följande identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige:

1. namn,
2. personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer, och
3. postadress.

En arbetsgivardeklaration enligt 26 kap. 3 § skatteförfarandelagen ska innehålla uppgifter om en viss betalningsmottagare och en förenklad arbetsgivardeklaration enligt 26 kap. 4 § skatteförfarandelagen ska även innehålla motsvarande identifikationsuppgifter för betalningsmottagaren. Deklarationerna ska även innehålla uppgift om utländskt skatteregistreringsnummer eller motsvarande för betalningsmottagaren om denne är obegränsat skattskyldig i Sverige och har hemvist i en annan stat eller jurisdiktion.

En skattedeklaration enligt 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) ska innehålla följande identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige:

1. namn,
2. personnummer, samordningsnummer, *identitetsnummer* eller organisationsnummer, och
3. postadress.

En arbetsgivardeklaration enligt 26 kap. 3 § skatteförfarandelagen ska innehålla uppgifter om en viss betalningsmottagare och en förenklad arbetsgivardeklaration enligt 26 kap. 4 § skatteförfarandelagen ska även innehålla motsvarande identifikationsuppgifter för betalningsmottagaren. *Om betalningsmottagaren är en fysisk person som saknar personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer ska deklarationerna i stället innehålla uppgift om personens kön, födelsetid, födelseort och medborgarskap.* Deklarationerna ska även innehålla uppgift om

³⁴ Senaste lydelse 2017:390.

utländskt skatteregistreringsnummer eller motsvarande för betalningsmottagaren om denne är obegränsat skattskyldig i Sverige och har hemvist i en annan stat eller jurisdiktion.

En mervärdesskattedeclaration enligt 26 kap. 5 § skatteförfarandelagen ska även innehålla uppgift om registreringsnummer för mervärdesskatt.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen ska införas en ny paragraf, 3 kap. 10 a §, och närmast före paragrafen en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

*Identitetskontroll enligt lagen
om identitetsnummer och
samordningsnummer*

10 a §

*Beskickningar och konsulat
ska utföra identitetskontroller en-
ligt lagen (202x:xx) om identitets-
nummer och samordningsnummer.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Skatteverket ansvarar för *frågor om folkbokföring* och personnamn.

Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.

Skatteverket ansvarar för *folkbokföringsverksamhet* och personnamn.

Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. *Skatteverket ska genom analys och urvalsverksamhet verka för att förhindra och upptäcka fel i folkbokföringen.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

En arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service får, i den utsträckning som det följer av ett serviceavtal, i en statlig myndighets namn

1. i enklare fall besluta i ärenden om utfärdande av identitetskort enligt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige,

2. lämna ut pass enligt 21 § passförordningen (1979:664),
och

3. i enklare fall ta emot anmälningar om hittegods, ta hand om hittegods och lämna ut bevis om mottagandet enligt 1 och 2 §§ förordningen (2014:1107) om Polismyndighetens hantering av hittegods.

3. i enklare fall ta emot anmälningar om hittegods, ta hand om hittegods och lämna ut bevis om mottagandet enligt 1 och 2 §§ förordningen (2014:1107) om Polismyndighetens hantering av hittegods, *och*

4. *utföra identitetskontroll.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningsuppdraget

Vi har i uppdrag att föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för att en persons bosättning fastställs korrekt och att rätt personuppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen om dem som är folkbokförda. Det övergripande syftet är att åstadkomma ett regelverk som ökar folkbokföringens tillförlitlighet och förhindrar att folkbokföringsuppgifter kan utnyttjas på ett felaktigt sätt. I uppdraget ingår att kartlägga de regler och rutiner som tillämpas vid registrering av uppgifter i folkbokföringsdatabasen och identifiera eventuella brister i systemet.

En annan del av vårt uppdrag består i att lämna förslag om ett säkrare system för samordningsnummer. Samordningsnumren ska göras mer tillförlitliga och användbara i samhället för enskilda och andra aktörer. I uppdraget ingår bl.a. att utreda och föreslå hur kontrollen av en persons identitet bör utformas vid tilldelning av samordningsnummer och att utreda om, och i så fall föreslå hur, samordningsnummer ska kunna tilldelas fler asylsökande. Parallellt med utredningens arbete har ett arbete bedrivits inom Finansdepartementet i syfte att åtgärda vissa brister i systemet med samordningsnummer.

Våra direktiv (dir. 2019:54 och dir. 2021:15) finns intagna som bilagor till detta betänkande.

2.2 Överlämnade skrivelser

Regeringen har genom beslut den 29 april 2021 till utredningen överlämnat en skrivelse från föreningen Svenskar i Världen angående de problem som uppstår på grund av att utlandssvenskars adressupp-

gifter gallras ut efter tre år från Statens personadressregister, SPAR. Samma dag har också en skrivelse från Försäkringskassan angående en ändring i förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service överlämnats till oss.

2.3 Avgränsningar

I vårt uppdrag att förhindra att oriktiga uppgifter blir registrerade om folkbokförda har inte ingått att utföra en fullständig översyn av samtliga regler om folkbokföring. Det har inneburit att vi t.ex. inte har gått närmare in på om reglerna är lämpligt utformade när det gäller förutsättningar för att bli folkbokförd i Sverige eller vad som är rätt folkbokföringsort för en folkbokförd. Uppdraget i den del det har avsett kartläggning av regler och rutiner vid registrering av personuppgifter i ett folkbokföringsärende har omfattat rutiner som tillämpas i samband med att en person blir folkbokförd första gången (flyttar till Sverige), utvandrar, anmäler eller borde anmäla flyttning. Någon kartläggning har alltså inte skett i andra avseenden än dessa.

Vi har bedömt att användning av biometriska uppgifter i samband med identitetskontroller i folkbokföringsärenden är en sådan åtgärd som minskar risken för att oriktiga uppgifter blir registrerade i folkbokföringsdatabasen. Frågan har alltså legat inom ramen för vårt uppdrag.

2.4 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet påbörjades i november 2019 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med expertgruppen, sammanlagt nio stycken. Även i övrigt har utredningsarbetet skett i nära samarbete med experterna. På grund av den globala spridningen av viruset SARS-CoV-2 (ofta benämnt Corona-viruset) har samtliga sammanträden utom två hållits digitalt. Även övriga externa kontakter har till största del skett via telefon eller digitalt. Fysiska möten har, innan nyss nämnda pandemi, genomförts med Försäkringskassan och SCB.

Vi har haft mycket kontakt med de myndigheter som experterna är anställda vid. Vidare har vi hämtat in upplysningar från flera andra myndigheter och organ. Vi har bl.a. varit i kontakt med Skatteetaten

Norge, Domstolsverket, Bolagsverket, Södertälje kommun, Pensionsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Arbetsförmedlingen och Utrikesdepartementet.

2.5 Arbete som bedrivits parallellt med utredningen

Parallellt med vårt arbete har inom Finansdepartementet promemorian Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen tagits fram, remissbehandlats och resulterat i prop. 2020/21:160 med samma namn. De lagändringar som föreslagits i propositionen har trätt i kraft den 18 juni 2021.

De beslutade lagändringarna har bl.a. inneburit att skyldigheten att underrätta Skatteverket om misstänkta fel i folkbokföringen har utvidgats till att omfatta i huvudsak samtliga myndigheter och gälla fler uppgifter. Som ett led i att stärka systemet med samordningsnummer har bestämmelser om att samordningsnummer ska kunna förnyas och förklaras vilande införts. Vidare har en skyldighet för enskilda med samordningsnummer att anmäla uppgift om ändrad kontaktadress till Skatteverket införts, liksom bestämmelser om att samordningsnummer ska kunna tilldelas efter ansökan av enskild som har en sådan anknytning till Sverige att personen kan antas behöva en identitetsbeteckning och bestämmelser om utökad identitetskontroll i samband med en sådan ansökan. Därutöver har en viss utvidgning av vilka uppgifter som får behandlas i det statliga personadressregistret (SPAR) skett.

Det parallella arbetet, som utredningen inte haft någon insyn i, har alltså rört samma typ av frågor som utredningen arbetat med. Detta har naturligtvis haft en stor påverkan på vårt arbete och utformningen av våra förslag och, inte minst, inneburit merarbete. Vi har, i den mån det varit möjligt, försökt att bygga vidare på strukturen i de nys genomförda lagändringarna.

2.6 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i 20 kapitel. I 1 kap. redovisar vi våra författningsförslag. Vårt uppdrag och dess genomförande redovisas i kapitel 2. Kapitel 3 innehåller en bakgrundsbeskrivning om folkbokföring och folkbokföringsfel. I kapitel 4 presenteras en kartläggning av

regler och rutiner i folkbokföringsärenden. I kapitel 5 och 6 finns överväganden och förslag om ökad kvalitet i folkbokföringsdatabasen och åtgärder för stärkt identitetskontroll. I kapitel 7 behandlas frågor om hur biometriska uppgifter kan användas i samband med identitetskontroller. Kapitlet tar sikte både på identitetskontroller vid folkbokföring (6 kap.) och vid tilldelning av identitetsnummer (13 kap.). Frågor om informationsutbyte och dataanalyser och urval behandlas i kapitel 8 och 9. Kapitel 10 innehåller en bakgrundsbeskrivning om samordningsnummer. I kapitel 11 lämnar vi förslag som innebär att samordningsnummer och det nya identitetsnumret ska regleras i en ny lag som ska kompletteras med en ny förordning. Frågan om hur identitetskontroll ska genomföras vid tilldelning av nummer behandlas översiktligt i kapitel 12. I kapitel 13 och 14 redovisar vi vilka regler som föreslås gälla för identitetsnummer respektive samordningsnummer och i kapitel 15 föreslås ytterligare åtgärder för ett bättre system med identitetsnummer och samordningsnummer. I kapitel 16 lämnar vi förslag om samordningsnummer till asylsökande. Frågor om straffansvar och anmälningsskyldighet behandlas i kapitel 17. I betänkandets tre sista kapitel (kapitel 18–20) återfinns ikraftträdande och övergångsbestämmelser, konsekvenser av förslagen och författningskommentar.

3 Om folkbokföring och folkbokföringsfel

3.1 Inledning

Ett huvuduppdrag för vår utredning är att förhindra att oriktiga uppgifter blir registrerade om folkbokförda. För att kunna genomföra uppdraget är det nödvändigt att översiktligt redogöra för vad folkbokföring innebär. I detta kapitel ges en sådan redogörelse och den inbegriper grundläggande materiella regler i folkbokföringen. I kapitlet ges även en beskrivning av behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringen och avslutningsvis en beskrivning av olika typer av fel i folkbokföringsuppgifter.

3.2 Begreppen folkbokföring och folkbokföringsdatabas

Med folkbokföring avses fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som får förekomma i folkbokföringsdatabasen (1 § folkbokföringslagen [1991:481] och lagen [2001:182] om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, härafter folkbokföringsdatabaslagen). En mängd uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen i samband med ett folkbokföringsärende, exempelvis personnummer, namn, adress, lägenhetsnummer och folkbokföringsort, civilstånd samt familjeförhållanden.

Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Skatteverket ansvarar för frågor om folkbokföring (2 § förordningen [2017:154] med instruktion för Skatteverket).

Folkbokföringsdatabasen används i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet för att tillhandahålla information som behövs för bl.a. samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och handläggning av folkbokföringsärenden (1 kap. 4 § och 2 kap. 1 § folkbokföringsdatabaslagen). Personuppgifter är all slags information som kan knytas till en levande person (artikel 4.1 dataskyddsförordningen¹). De uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen är alltså ofta personuppgifter, dock inte utslutande eftersom det även registreras uppgifter om avlidna personer.

3.3 Materiella regler om folkbokföring

3.3.1 Rätten för en utlänning att resa in och vistas i Sverige

Rätten för en utlänning att resa in i och vistas i Sverige regleras i huvudsak i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). Där finns regler kring asylsökande och flyktingar och om vem som har rätt till skydd eller uppehållstillstånd på andra grunder. Som huvudregel krävs att en utlänning som reser in eller vistas i Sverige ska ha pass (2 kap. 1 § utlänningslagen) men det finns ett flertal undantag. Kravet gäller inte för nordiska medborgare eller medborgare i en Schengenstat som rest in direkt från en Schengenstat (2 kap. 8 § utlänningslagen). Undantag från kravet på pass finns också för en utlänning som har permanent uppehållstillstånd eller som har beviljats uppehållstillstånd som är tidsbegränsat enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (2 kap. 1 och 1 a §§ utlänningsförordningen).

Generellt finns krav för utlänningar att ha uppehållstillstånd för att vistas i Sverige mer än tre månader (2 kap. 5 § utlänningslagen). EES-medborgare och deras familjemedlemmar är undantagna från kravet på uppehållstillstånd om de har uppehållsrätt. Medborgare i de nordiska länderna är undantagna från kravet på uppehållstillstånd och uppehållsrätt (2 kap. 8 b §).

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska som huvudregel ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet (5 kap. 18 § utlänningslagen). Vissa grupper har dock undantagits från

¹ 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.

förbudet att resa in i Sverige för bosättning utan att först ha beviljats uppehållstillstånd. Detta gäller bl.a. de utlänningar som omfattas av reglerna om rätt till asyl eller annat skydd enligt 5 kap. 1 § eller 21 kap. 2, 3 eller 4 §§ och utlänningar som bör beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 §. Det är vidare en grundläggande princip inom asylrätten att den som ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande tillåts att stanna kvar i det land där denne sökt skydd till dess att ansökan har färdigbehandlats. En person som ansöker om och beviljas asyl får uppehållstillstånd och har då rätt att bo och arbeta i Sverige.

3.3.2 Kort om förutsättningarna för att bli folkbokförd i Sverige

För att bli folkbokförd i Sverige krävs att personen anses vara bosatt i landet i folkbokföringslagens mening. En person ska anses bosatt här om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa dygnsvilan i landet under minst ett år. Även den som har regelmässig dygnsvila både i Sverige och utomlands under minst ett år (dubbel bosättning) ska folkbokföras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist här i landet. Med regelmässig dygnsvila avses att en person tillbringar sin dygnsvila här i landet minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med annan förläggning i tiden (3 § folkbokföringslagen).

En utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige (se avsnitt 3.3.1) får folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt, eller om det finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras (4 § första stycket folkbokföringslagen). Vissa grupper av personer som flyttar in i landet, exempelvis personer som tillhör främmande makts beskickning, ska inte folkbokföras trots att de uppfyller nämnda krav (4 § andra stycket och 5 §).

Barn som föds levande i landet ska folkbokföras om modern är folkbokförd eller om fadern är folkbokförd och vårdnadshavare. I vissa fall ska även ett barn som föds levande utom landet eller har vistats utom landet sedan födseln folkbokföras (2 och 2 a §§ folkbokföringslagen). För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning (18 §).

3.3.3 Rätt folkbokföringsort och folkbokföringsadress

Huvudregeln om rätt folkbokföringsort

Utgångspunkten är att en person ska folkbokföras på den fastighet och i den kommun där personen är att anse som bosatt. En person som bor i en fastighet med mer än en bostad ska även folkbokföras på lägenhet. Den kommun där en person är folkbokförd är hans eller hennes folkbokföringsort (6 § folkbokföringslagen).

En person anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon regelmässigt tillbringar sin dygnsvila. Vid byte av bostad är det där personen kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila som personen i fråga ska anses bosatt (7 § första stycket folkbokföringslagen).

Den adress som är fastställd för den fastighet en person är folkbokförd på, är personens folkbokföringsadress. Denna adress registreras i folkbokföringsdatabasen. Adressen ska så långt som möjligt avse en fastställd belägenhetsadress i Lantmäteriets system, Fastighetsregistrets adressdel.²

Personer med dubbel bosättning, växlande vistelseort och särskilda vistelser

En person med dubbel bosättning inom landet ska anses bosatt på den fastighet där han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist (7 § första stycket andra meningen folkbokföringslagen). En på förhand tidsbestämd vistelse om högst ett år på annan fastighet än den där personen har sin egentliga hemvist ska inte leda till ändrad bosättning (8 §).

Det finns vidare vissa särskilda vistelser som inte ska leda till ändrad bosättning, exempelvis vistelser som enbart föranleds av befattning som politiskt tillsatt tjänsteman, uppdrag som riksdagsledamot eller vistelser av tvångsmässig karaktär som vård vid institution (9 och 10 § folkbokföringslagen).

² Skatteverkets arbetsbeskrivning, kap. 17, avsnitt 17.2.3 s. 5.

Personer som saknar fast bostad eller är utan känd hemvist

Den som inte regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på någon viss fastighet anses bosatt på den fastighet till vilken han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter kan anses ha sin starkaste anknytning (12 §). Om en persons bosättning kan hänföras till en kommun men inte till en viss fastighet inom denna ska han eller hon anses bosatt i kommunen (13 § folkbokföringslagen). Kan en persons bosättning inte hänföras till en kommun och ska personen inte avregistreras från folkbokföringen som utflyttad ska personen anses sakna känd hemvist (13 a §).

Särskild postadress

En person kan anmäla en särskild postadress till Skatteverket om personen vill ha sin post till en annan adress än folkbokföringsadressen. För en sådan registrering krävs att adressen är avsedd att gälla under minst sex månader (25 § andra stycket folkbokföringslagen). Det gäller både i Sverige och utomlands.

Personen kan även anmäla särskild postadress med c/o om personen vill att någon annan ska ta hand om posten. Syftet med möjligheten är att ge en förbättrad service gentemot allmänheten och myndigheter och andra som använder adressuppgifterna.³

Särskilda bestämmelser för barn och bestämmelser om skyddad folkbokföring

Om ett barn har två vårdnadshavare som inte bor tillsammans och barnet tillbringar dygnsvilan hos var och en av dem i ungefär samma omfattning får barnet folkbokföras hos den av vårdnadshavarna som båda kommer överens om (7 a § folkbokföringslagen). Ett barn som har sin egentliga hemvist hos föräldrarna eller andra anhöriga anses bosatt där även om han eller hon tillbringar dygnsvilan på annan fastighet till följd av exempelvis skolgång. Det gäller så länge barnet går i grundskola eller gymnasieskola eller jämförlig grundutbildning, dock längst till dess barnet fyller 21 år (11 §).

³ Prop. 1990/91:153 *Om ny folkbokföringslag m.m.*, s. 105.

Det finns även möjlighet, under vissa förutsättningar, till skyddad folkbokföring för en person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt (16–17 b §§ folkbokföringslagen).

3.3.4 Avregistrering från folkbokföringen

En person som avlider eller dödförklaras ska avregistreras från folkbokföringen (19 § folkbokföringslagen).

I linje med att folkbokföring handlar om att fastställa en persons bosättning i Sverige så ska en person som flyttat från landet avregistreras från folkbokföringen som utflyttad. Kriterierna för när en person ska avregistreras från folkbokföringen på grund av utflyttning till ett annat land motsvarar vad som gäller vid inflyttning enligt 3 § folkbokföringslagen. Den som kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska alltså avregistreras från folkbokföringen. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska avregistreras om han eller hon med hänsyntill samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist utom landet (20 §).

Den som oavbrutet under två år saknat känd hemvist ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen (21 § folkbokföringslagen). Den som har registrerats i folkbokföringen under en falsk identitet ska avregistreras från folkbokföringen när det gäller den identiteten (22 §).

3.3.5 Anmälningsskyldighet

Det finns vissa straffsanktionerade regler om anmälningsskyldighet till Skatteverket. Anmälningsskyldighet gäller bl.a. för den som flyttar in från utlandet och ska folkbokföras i Sverige, för den som är folkbokförd och ska flytta till utlandet eller flyttar inom landet. Likaså ska den som ändrar postadress utan att flytta anmäla särskild postadress till Skatteverket (25–27 §§ folkbokföringslagen).

3.3.6 Straffbestämmelser

Den 1 juli 2018 infördes folkbokföringsbrottet på nytt (se kapitel 17). Straffansvar inträder när någon uppsåtligen lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring eller inte fullgör sin anmälnings-skyldighet om åtgärden innebär fara i bevishänseende. Straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader. Det är även möjligt att dömas för grovt folkbokföringsbrott till fängelse i högst två år. Ringa fall är undantagna från straffansvar (42 § folkbokföringslagen). Skatteverket ska göra anmälan till Polismyndigheten eller åklagare så snart det finns anledning att anta att någon gjort sig skyldig till folkbokföringsbrott. Någon anmälan ska dock inte göras om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något annat skäl inte behövs (11 § första stycket folkbokföringsförordningen [1991:749]).

3.4 Behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringen

Folkbokföringsuppgifterna ligger till grund för ett stort antal rättigheter och skyldigheter som kan vara avhängiga av såväl att en person är folkbokförd som var personen är folkbokförd.

Redan i betänkandet från 1936 års uppborrdskommitté (SOU 1938:41) framhölls samhällets behov av uppgifter om landets befolkning och krav på att fullständiga och riktiga uppgifter registrerades i folkbokföringen. Befolkningens alltmera tilltagande rörlighet hade redan då försvårat arbetet med fullständiga och riktiga uppgifter. Det var också en anledning till behovet av en revision av lagstiftningen och i betänkandet gavs förslag till ny folkbokföringsorganisation.⁴ Betänkandet ledde dock inte till något förslag i riksdagen. Även senare utredningar har framhållit samhällets grundläggande behov av uppgifter ur folkbokföringen, såsom 1979 års folkbokföringskommitté⁵ och 1983 års folkbokföringskommitté.⁶

Vissa av uppgifterna som registreras i folkbokföringsdatabasen överförs till Statens personadressregister (SPAR) dit företag och organisationer kan vända sig för att bl.a. få enskildas adressuppgifter.⁷ Myn-

⁴ *Omorganisation av uppborrdsväsendet och folkbokföringen m.m., del II Folkbokföringen* (SOU 1938:41), s. 259.

⁵ *Folkbokföringens framtida organisation* (SOU 1981:101), s. 25 f. och s. 39.

⁶ *Rätt adress* (SOU 1988:10), s. 45 f.

⁷ Se lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret med tillhörande förordning (1998:1234) om det statliga personadressregistret.

digheter kan använda sig av aviseringssystemet Navet för att hämta uppgifter som finns i folkbokföringsdatabasen (se avsnitt 10.7 angående avisering av samordningsnummer från Navet och SPAR).

Utifrån perspektivet om utbetalningar från välfärdssystemen benämns i vissa sammanhang basuppgifter i folkbokföringen som systemöverskridande uppgifter. Detta eftersom de är uppgifter som används i många av ersättningssystemen inom välfärden för att bedöma rätten till och storleken på ersättningen.⁸ I många författningar är ett av flera kriterier för att författningen ska kunna tillämpas i förhållande till personen att personen är folkbokförd. En person som inte är folkbokförd kan omfattas av en författning som kräver folkbokföring endast om kravet på folkbokföring skulle strida mot EU-rättsliga bestämmelser eller andra överordnade bestämmelser. Författningar kan även ha egna definitioner av bosättning som måste uppfyllas för att författningen ska kunna tillämpas och där omständigheten att en person är folkbokförd kan ha betydelse för bedömningen av bosättning.

3.5 Olika fel i folkbokföringsuppgifter

3.5.1 Kritik mot kvaliteten i folkbokföringen och olika typer av fel som kan förekomma

Att fel förekommer i folkbokföringsuppgifter har beskrivits av 1936 års uppborrdskommitté⁹, av Centrala folkbokförings- och uppborrdsnämnden¹⁰ och av 1979 års folkbokföringskommitté¹¹ samt 1983 års folkbokföringskommitté.¹² Nuvarande folkbokföringslag bygger på förslag från 1983 års folkbokföringskommitté.

Både 1979 års och 1983 års folkbokföringskommitté lyfte fram olika typer av företeelser som orsakade fel och använde som sammanfattande benämning för företeelserna begreppet skenskrivningar. Begreppet innefattade att personer med hjälp av felaktiga uppgifter i flyttningsanmälan eller genom att underlåta att anmäla flyttning inom

⁸ Se bl.a. *Läckaget i välfärdssystemen, del 2, Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 6 oktober 2019 från Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, s. 13, 18 och 63.

⁹ *Omorganisation av uppborrdsväsendet och folkbokföringen* m.m., del II Folkbokföringen (SOU 1938:41).

¹⁰ *Ny folkbokföringsförordning* m.m. (SOU 1966:16).

¹¹ *Folkbokföringens framtida organisation* (SOU 1981:101), s. 25 f. och s. 39.

¹² *Rätt adress* (SOU 1988:10), s. 45 f.

landet eller till utlandet, utnyttjade folkbokföringen för att otillbörligt skaffa sig förmåner i beskattnings- eller bidragssammanhang.¹³

Som framhålls i våra direktiv har regeringen, Skatteverkets internrevision och Riksrevisionen samtliga kritiserat Skatteverkets arbete med att upprätthålla kvaliteten inom folkbokföringen och Skatteverkets interna styrning av verksamheten.¹⁴ Kunskap om olika typer av fel som kan förekomma i folkbokföringen konstaterades finnas men kunskaper om omfattningen, hur vanligt förekommande felen är och konsekvenser som uppstår till följd av felen saknades.¹⁵

Skatteverket har ett pågående arbete för att öka kunskapen om det s.k. folkbokföringsfelet, i vilken omfattning fel förekommer, de konsekvenser som felen medför och för att förbättra risk- och kontrollarbetet.

Skatteverket har år 2018 i rapporten Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret delat in fel som kan förekomma i folkbokföringsdatabasen i fyra olika typer.¹⁶

- Övertäckningsfel, när en person är folkbokförd trots att denne inte ska vara det.
- Undertäckningsfel, när en person som ska vara folkbokförd inte är det.
- Felaktig folkbokföringsadress, när en person har en annan folkbokföringsadress än den där han eller hon enligt folkbokföringslagen ska anses vara bosatt.
- Andra egenskapsfel, när fel föreligger i övriga (person)uppgifter som förekommer i folkbokföringsdatabasen utöver adress, exempelvis kön, ålder, personnummer, civilstånd, medborgarskap och civilrättsliga relationer.¹⁷

¹³ *Folkbokföringens framtida organisation* (SOU 1981:101), s. 39 ff. och *Rätt adress* (SOU 1988:10), s. 79 ff.

¹⁴ Se dir. 2019:54, s. 2, regeringens skrivelse 2017/18:124, Riksrevisionens rapport om folkbokföringen, Riksrevisionens rapport *Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförbacke* (RiR 2017:23), prop. 2018/19:1 utg. omr. 3 s. 17 och Skatteverkets rapport 28 september 2018 Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret.

¹⁵ Regeringens skrivelse 2017/18:124, *Riksrevisionens rapport om folkbokföringen*, s. 4.

¹⁶ Indelning i fyra kategorier av fel har sin bakgrund i tidigare genomförda rapporter från Skatteverket men benämningen på kategorierna har delvis förändrats till rapporten år 2018. Jfr Skatteverkets rapport 2006, Kartläggning av folkbokföringsfelet s. 11 som hade liknande indelning och Riksrevisionens rapport *Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförbacke* (RiR 2017:23), s. 25–28.

¹⁷ Skatteverket rapport den 28 september 2018, Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret, s. 6.

I våra direktiv lyfts olika fel som kan förekomma i folkbokföringsuppgifter fram. Dessa kan delas in i två kategorier, fel kopplade till bosättning och fel kopplade till andra personuppgifter. Kategorin fel kopplade till bosättning omfattar alltså de fel Skatteverket benämner övertäckningsfel, undertäckningsfel och felaktig folkbokföringsadress. Det kan framhållas att det är uteslutande övertäckningsfel och felaktig folkbokföringsadress som lyfts fram som problem i våra direktiv inom kategorin bosättning.

Den kategori som avser fel kopplade till andra personuppgifter motsvarar Skatteverkets benämning andra egenskapsfel. Denna typ av fel inrymmer en mängd uppgifter. Fokus i vår utredning ligger på att förhindra att uppgifter blir felaktigt registrerade när en person flyttar till Sverige och ska folkbokföras. Våra förslag ska syfta till att korrekta uppgifter registreras redan från början.

Felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen kan ha orsakats oavsiktligt, t.ex. på grund av okunskap om reglerna om folkbokföring, eller avsiktligt.¹⁸ De åtgärder som behövs för att minska felen kan skilja sig åt beroende på om felen är oavsiktliga eller avsiktliga. Motivet till att avsiktligen lämna felaktiga uppgifter kan t.ex. vara att erhålla välfärdsförmåner, undgå beskattning eller kostnader/avgifter. Felaktiga uppgifter som orsakas med syfte att erhålla välfärdsförmåner är av betydande intresse för vår utredning eftersom direktiven framhåller att våra förslag särskilt ska förebygga och motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

3.5.2 Anledningar till fel i folkbokföringsuppgifter rörande bosättning

Personer som kvarstår som folkbokförda trots flytt från Sverige

När personer flyttar från Sverige och inte anmäler det till folkbokföringen kvarstår de som folkbokförda vilket orsakar fel i folkbokföringen. Skatteverket bedömer att majoriteten av de som underlåter att anmäla flytt från Sverige gör detta oavsiktligt och att det har sin grund i okunskap kring reglerna om folkbokföringen. De exempel som lyfts fram i detta sammanhang är:

¹⁸ Skatteverket rapport den 28 september 2018, Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret, s. 8 och Skatteverkets rapport 2006, Kartläggning av folkbokföringsfelet, s. 9.

- Personer som invandrat och sedan flyttar från Sverige och
- personer med ursprung i Sverige som flyttar utomlands i ett år eller mer.

När det gäller personer som avsiktligen underlåter att anmäla utvandring lyfts ofta fram att det sker i syfte att uppbära välfärdsförmåner som man inte längre är berättigad till då man flyttat utomlands, t.ex. barnbidrag och garantipension. Avsiktliga övertäckningsfel kan också orsakas av exempelvis en ovilja att klippa banden med Sverige som tidigare hemland.¹⁹

Personer som inte är folkbokförda trots att de ska vara det

Problemet med att en person som ska vara folkbokförd inte är det, beskrivs uteslutande uppkomma i samband med invandring och återinvandring. Incitamenten att bli folkbokförd är emellertid starka vilket talar för att dessa fel är av mindre omfattning än övriga fel som att personer inte anmäler utvandring.

En anledning till att avsiktligt låta bli att anmäla flytt till Sverige och bli folkbokförd som har lyfts fram under senare år är s.k. skenutvandring med motivet att undvika skatt. Samtidigt framhålls att det endast är ett fåtal individer som har starka incitament för ett sådant agerande.²⁰

Felaktig folkbokföringsadress

Felaktig folkbokföringsadress uppstår när en individ flyttar från sin tidigare bostad och inte anmäler detta till folkbokföringen. Även majoriteten av dessa fel förmodar Skatteverket sker oavsiktligt.

När det gäller avsiktligt felaktig folkbokföringsadress lyfts ofta fram att syftet är att få välfärdsförmåner. Som exempel kan följande nämnas.

- Skenseparationer eller annan oriktig folkbokföring för att bl.a. få mer underhållstöd, bostadsbidrag eller bostadstillägg som man inte är berättigad till.²¹

¹⁹ Skatteverkets rapport den 28 september 2018, Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret, s. 9.

²⁰ A.a., s. 10 och 14.

²¹ A.a., s. 11.

- Ungdomar som vill få bibehålla fri tandvård som tillhandahålls på tidigare bostättningsort.

Att avsiktligt anmäla felaktig folkbokföringsadress kan även ha ett tydligt kriminellt syfte. Som exempel kan följande nämnas.

- Skriva sig på annan adress för att möjliggöra bedrägerier eller undgå Kronofogdemyndigheten.²²
- Ändra annans folkbokföringsadress för att möjliggöra bedrägerier och identitetsstöld.

Att avsiktligt anmäla felaktig folkbokföringsadress kan också göras av andra anledningar än att få tillgång till välfärdsförmåner. Följande kan nämnas.

- Bostadsuthyrare som vill undgå beskattning.²³
- Studenter som vill undgå kostnader/avgifter som exempelvis hemförsäkringskostnad.
- Bostadsuthyrare och andrahandshyresgäster som inte vill riskera bostaden och andra upplägg med bostadslägenheter.²⁴

3.5.3 Fel kan förekomma avseende andra personuppgifter än bosättning

Felaktig folkbokföringsuppgift kan leda till identitetsrelaterat missbruk men det är inte så att alla felaktiga folkbokföringsuppgifter gör det. Likaså innebär inte allt identitetsrelaterat missbruk att fel förekommer i folkbokföringsuppgifter. Att exempelvis en person kapar en annan persons befintliga och korrekta identitet (s.k. identitetsintrång) innebär inte att det föreligger oriktigheter i folkbokföringsuppgifter.²⁵

När det gäller fel i andra personuppgifter än bosättning (s.k. andra egenskapsfel) kan orsaken till felen vara att personer ofrivilligt kommit att registreras mer än en gång på grund av stavningen av namn, mel-

²² Dir. 2019:54, s. 4 och Skatteverkets rapport 2006, Kartläggning av folkbokföringsfelet, s. 31.

²³ *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning* (SOU 2017:86), s. 96, 123, 160 f. och s. 208.

²⁴ A.a., s. 195 f.

²⁵ Riksrevisionens rapport *Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförbacke* (RiR 2017:23), s. 27 f. och NUC, Identitetsrelaterad brottslighet, Öppen version, 2015-12-09.

lannamn eller efternamn och de kan vara helt omedvetna om att det förekommer oriktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Likaså kan det vara rena handläggningsfel av Skatteverket. Det kan också bli fel i uppgifter efter att en person ändrat sitt namn i ett annat land och där efter återvänt varefter ingen samregistrering sker med det tidigare namnet.²⁶

Avsiktliga fel i andra personuppgifter än bosättning beskrivs inte sällan ha sin grund i ett tydligt kriminellt syfte. Det kan handla om

- falska eller oriktiga identiteter för att begå bedrägeri och annan ekonomisk brottslighet,
- att någon har flera identiteter för att begå bedrägeri och annan ekonomisk brottslighet²⁷ eller
- att bibehålla anonymitet för att undgå lagföring.²⁸

Det finns brottsaktiva nätverk som systematiskt utnyttjar brister i kontrollsystem för att få tillgång till nya personuppgifter (identitetsuppgifter med nya familjeförhållanden) som kan användas för att begå brott. Enligt Skatteverket sker det vanligen genom nyttjandet av olika former av manipulerad dokumentation med koppling till att stödja byggandet av en identitet eller som underlag för rätten till bosättning i Sverige.²⁹

Oriktiga identiteter som består av uppgifter om en person som aldrig har bott eller vistats i Sverige eller av uppgifter som är helt fingeerade tillhör i statistisk mening övertäckningsfel.³⁰

²⁶ Skatteverkets promemoria 2018-12-20, Motverka registrering av falska identiteter, Uppdrag i Skatteverkets regleringsbrev 2018, s. 6 och Skatteverket rapport den 28 september 2018, Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret, s. 8.

²⁷ Skatteverkets promemoria 2018-12-20, Motverka registrering av falska identiteter, Uppdrag i Skatteverkets regleringsbrev 2018, s. 6 och *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 266 f.

²⁸ Dir. 2019:54 s. 4 och Redovisning av regeringsuppdrag om åtgärder mot finansiering av terrorism (Ju2018/03200/PO), s. 6.

²⁹ Skatteverkets promemoria 2018-12-20, Motverka registrering av falska identiteter, Uppdrag i Skatteverkets regleringsbrev 2018, s. 6.

³⁰ Skatteverket rapport den 28 september 2018, Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret, s. 9.

3.5.4 Uppskattning av omfattningen av fel i folkbokföringsuppgifter

1983 års folkbokföringskommitté konstaterade i delbetänkandet *Rätt adress* (SOU 1988:10), att det inte fanns redovisat någon statistiskt hållbar undersökning av omfattningen av felaktig folkbokföring vad gällde bosättningsredovisningen inom landet. Kommittén försökte att på olika sätt få fram en objektivt hållbar analys av felfrekvensen i den svenska folkbokföringen men kom fram till att det inte var möjligt.³¹

Under senare år har ett antal studier genomförts för att närmare undersöka omfattningen av felen i folkbokföringen och konsekvenser som uppstår till följd av felen.

Försök till kartläggningar av omfattningen av det s.k. folkbokföringsfelet har genomförts av Skatteverket år 2006 och år 2013. I regleringsbrevet för 2018 gav regeringen Skatteverket i uppdrag att utveckla en metod för att systematiskt kunna följa upp kvaliteten i folkbokföringen. Sedan 2019 har Skatteverket haft i uppdrag att bedöma det s.k. folkbokföringsfelets storlek. Under år 2018 redovisade Skatteverket en rapport till regeringen med förslag på övergripande inriktning på en metod för att följa upp kvaliteten i folkbokföringsregistret.³² Modellen är under fortsatt utveckling och Skatteverket har i sin årsredovisning för 2019 redovisat skattningar på omfattning av olika typer av registerfel.

Omfattningen av bosättningsrelaterade fel i folkbokföringen

Skatteverket har i sin årsredovisning år 2019 uppskattat folkbokföringsfelet kopplat till bosättning till 195 000 personer eller 1,9 procent av befolkningen år 2017. Felaktig folkbokföringsadress står för mer än hälften av folkbokföringsfelet, cirka 119 000 personer år 2017. Antalet personer som är folkbokförda trots att personen inte längre bor i landet är betydande, cirka 65 000 personer år 2017. Personer som ska vara folkbokförda men inte är det bedömer Skatteverket i sammanhanget är litet, cirka 12 000 personer år 2017.³³

Felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen som orsakats av fel i systemöverskridande uppgifter har studerats och redovisats i en

³¹ *Rätt adress* (SOU 1988:10), s. 82 f. och 86.

³² Skatteverket rapport 28 september 2018, Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret, s. 4 och 8.

³³ Skatteverkets, Årsredovisning 2019, s. 21 och 72 f.

rapport i oktober 2019 från Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.³⁴ När det gäller uppskattningar av fel i systemöverskridande uppgifter uppskattas dessa generera felaktiga utbetalningar på totalt 3,5–7 miljarder kronor men omfattningen av de felaktiga utbetalningarna varierar mycket mellan olika systemöverskridande uppgifter.³⁵

När det specifikt gäller systemöverskridande uppgifter såsom folkbokföringsuppgifter har felaktiga utbetalningar till personer som är folkbokförda i Sverige trots att personen inte längre bor i landet, övertäckningsfel, studerats i rapporten.³⁶ Felaktiga utbetalningar till dessa personer uppskattas till nästan 268 miljoner kronor för år 2016, vilket motsvarar 0,18 procent av de studerade utgifterna. För år 2018 uppskattas 285 miljoner kronor betalats ut felaktigt.

Delegationens slutsats är att, ifall modellen i delen som avser övertäckning fungerar tillfredsställande, så pekar resultaten på relativt stora felaktiga utbetalningar samtidigt som de felaktiga utbetalningarna är begränsade i förhållande till såväl de totala utbetalningarna som den allmänna diskussionen om kvaliteten i folkbokföringsregistret.

När det gäller felaktig folkbokföringsadress har delegationens studie inte kunnat ge några entydiga svar avseende felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen med hänsyn till i huvudsak att rätten till ersättning från de studerade välfärdssystemen inte ensamt är beroende av korrekt folkbokföringsadress.³⁷

Delegationen har i sitt slutbetänkande den 12 december 2019 presenterat bl.a. en modell för att möjliggöra för återkommande bedömningar av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.³⁸

Omfattningen av identitetsrelaterade fel i folkbokföringen

En samlad bild av omfattning och konsekvenser av identitetsrelaterade fel i folkbokföringsuppgifter och missbruk finns inte i dagsläget och Skatteverket har år 2018 anfört att den samlade bilden är komplex att ta fram.³⁹ Inte heller i årsredovisningen 2019 har Skatteverket

³⁴ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 6, oktober 2019.

³⁵ A.a., s. 173.

³⁶ A.a., s. 88 och 94 f.

³⁷ A.a., s. 114.

³⁸ *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2019:59), s. 27.

³⁹ Skatteverkets promemoria 2018-12-20, Motverka registrering av falska identiteter, Uppdrag i Skatteverkets regleringsbrev 2018, s. 5.

tagit med fel i t.ex. namn eller relationer i analysen av omfattningen av folkbokföringsfelet.⁴⁰

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har undersökt möjliga metoder och förutsättningar för att kvantifiera omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som orsakas av missbruk av identiteter men har inte haft möjligt att studera det i sin helhet inom ramen för delegationens arbete. Delegationen stannade därför vid att studera felaktiga utbetalningar som kan komma att uppstå som konsekvens av identitetsrelaterat missbruk med samordningsnummer (se avsnitt 10.8.2).⁴¹

⁴⁰ Skatteverket, Årsredovisning 2019, s. 73.

⁴¹ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 6, oktober 2019, s. 88 och 119.

4 Kartläggning av regler och rutiner i folkbokföringsärenden

4.1 Vårt uppdrag

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga de regler och rutiner som tillämpas vid registrering av personuppgifter i ett folkbokföringsärende. Utifrån denna kartläggning ska vi identifiera eventuella brister i systemet, vilket i sin tur kan bidra till att identifiera åtgärder som minskar risken för att oriktiga uppgifter blir registrerade om folkbokförda. Vårt uppdrag berör först och främst folkbokföringslagen (1991:481) och folkbokföringsförordningen (1991:749). Vissa relevanta begrepp och grundläggande regler om folkbokföring, bl.a. förutsättningarna för att bli folkbokförd och vad som är rätt folkbokföringsort har redovisats i kapitel 3.

I kapitlet ges inledningsvis en övergripande redogörelse för Skatteverkets hantering av ett folkbokföringsärende. Därefter redovisas de regler och rutiner som tillämpas i vissa specifika folkbokföringsärenden. Vår kartläggning omfattar endast vissa typer av folkbokföringsärenden. Det är regler och rutiner i samband med att en person

- blir folkbokförd första gången (flyttar till Sverige),
- utvandrar,
- ändrar eller borde ändra sin folkbokföringsadress.

4.2 Övergripande om Skatteverkets hantering av ett folkbokföringsärende

4.2.1 Allmänt om regler och rutiner hos Skatteverket

Utöver lagar, förordningar och rättspraxis har Skatteverket tagit fram egen rättslig vägledning, ställningstaganden och arbetsbeskrivningar som syftar till att beskriva för handläggare hur författningar och rättspraxis ska tillämpas. När utredningens kartläggning av rutinerna i ett folkbokföringsärende skedde i slutet av 2019 fanns en handbok (arbetsbeskrivning) med drygt 20 avsnitt till stöd för handläggarna. Handboken innehöll både rättslig och praktisk information. Skatteverket har informerat utredningen om att myndigheten under 2020 påbörjat en uppdelning av handboken på så sätt att all rättslig information flyttas till ”Rättslig vägledning” som finns på Skatteverkets hemsida, medan frågor om registrering och praktisk handläggning information numera ska finnas i arbetsbeskrivningar. Beskrivningen i det följande av Skatteverkets handläggningsrutiner utgår från arbetsbeskrivningarnas innehåll vid utgången av 2019.

Det finns även ställningstaganden som beskriver hur Skatteverket anser att nya bestämmelser ska tillämpas eller hur en viss frågeställning ska bedömas. Ett ställningstagande är styrande för Skatteverkets verksamhet medan det för allmänheten endast är vägledande.

4.2.2 Skatteverkets handläggning av folkbokföringsärenden

I Skatteverkets arbetsbeskrivning erinras om att förvaltningslagen (2017:900) innehåller regler för hur handläggningen av ett ärende ska gå till och regler om bl.a. jäv, kommunikering av uppgifter, beslutsmotivering, underrättelse om beslut, överklagande och ändring av beslut.

Handläggningen av ett folkbokföringsärende hos Skatteverket initieras i regel genom en anmälan, ansökan eller genom en underrättelse. Det förekommer i undantagsfall att Skatteverket vidtar en åtgärd utan att det har kommit in någon anmälan, ansökan eller underrättelse.¹

En anmälan enligt folkbokföringslagen ska göras skriftligen om inte annat anges i lagen. Om det finns särskilda skäl får Skatteverket begära att en anmälan, ansökan eller uppgift ska lämnas vid personlig inställelse (23 § folkbokföringslagen).

¹ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 4.3.1 i materialet ”ärendehantering”.

Skatteverket samarbetar med Statens servicecenter som driver servicekontor på olika platser i landet. De anställda vid servicekontoren företräder Skatteverket. En inkommen anmälan eller ansökan vid ett sådant kontor anses därför direkt inkommen till Skatteverket.

I arbetsbeskrivningen framhålls att Skatteverkets utredningsansvar innebär att se till att ett ärende blir ordentligt utrett och att underlaget i ärendet är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut.² Vid kontakt med en person som inte behärskar språket ska Skatteverket använda tolk och översätta handlingar om så behövs. Enligt arbetsbeskrivningen kan behov av tolk förekomma när en person ska folkbokföras för första gången i samband med invandring och det betonas att det är angeläget att uppgifter om bl.a. namn, födelsetid, medborgarskap och civilstånd blir korrekta.³

Som huvudregel får Skatteverkets beslut i folkbokföringsärenden överklagas. Vissa beslut som t.ex. beslut om vitesföreläggande och beslut om kontrollbesök får inte överklagas (38 och 39 §§ folkbokföringslagen).

4.2.3 Skatteverkets it-system

För hantering av folkbokföringsärenden utnyttjar Skatteverkets handläggare olika delar av Skatteverkets it-system. I folkbokföringsverksamheten används handläggningssystemen Riksfolkbokföringen (POFF) och Folke. Handläggningen sker i POFF medan Folke används både till maskinell och manuell handläggning samt för att kunna fördela ärenden till olika handläggare.⁴ POFF och Folke delar en gemensam databas. Vidare finns inom folkbokföringsverksamheten it-stödet Navet som är ett aviseringsystem som hämtar uppgifter direkt från folkbokföringsdatabasen och som syftar till att tillhandahålla aktuella folkbokföringsuppgifter till samhället i övrigt.

Diarieföring sker i POFF i en del av folkbokföringsdatabasen som kallas Diariet. Grundläggande diarieuppgifter som registreras i databasen för att uppfylla kravet utifrån bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ingår i Diariet. Ärenden av mer övergri-

² A.a., avsnitt 4.4.2 i materialet "ärendehantering".

³ A.a., avsnitt 4.3.5 i materialet "ärendehantering".

⁴ *Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförbacke* (RiR 2017:23), s. 41.

pande eller administrativ karaktär diarieförs i det allmänna diariet, Diana. Vissa typer av ärenden diarieförs i båda diarierna.⁵

4.2.4 Skatteverkets utrednings- och kontrollmöjligheter i ett folkbokföringsärende

Skatteverket genomför kontroller preventivt och i efterhand

Skatteverket genomför kontroller inom folkbokföringen dels preventivt, dels i efterhand. Den preventiva kontrollen innebär att en inkommande anmälan granskas innan beslut tas. Den aktualiseras såväl vid flyttningsanmälningar inom och till Sverige som vid flyttningsanmälningar till utlandet. Kontrollen i efterhand handlar om att granska om en befintlig uppgift i folkbokföringsdatabasen är korrekt, exempelvis efter att Skatteverket mottagit en underrättelse om felaktig adress.⁶ Kontrollerna kan även vara egeninitierade av Skatteverket (se avsnitt 4.7)

När det gäller kontroll av personers bosättning har Skatteverket ett allmänt avsnitt i sin arbetsbeskrivning som är gemensamt för kontroller av bosättning. Det beskriver en metodik för hur handläggare bör genomföra en utredning.⁷ Avsnittet kompletteras av de materiella reglerna i andra avsnitt i arbetsbeskrivningen och av flera ställningstaganden.

Skatteverket markerar vissa adresser som granskningsvärda

En anmälan om flytt till och inom Sverige som avser vissa adresser kan enligt Skatteverket ge anledning till närmare kontroll av anmälan. Skatteverket har möjlighet att inom folkbokföringsverksamheten markera adresser som bör kontrolleras som granskningsvärda. I it-systemet Folke benämns funktionen granskningsvärda adresser.

Anmälan om flytt inom landet till en adress som har markerats som granskningsvärd går inte igenom automatiskt utan hamnar för kontroll hos handläggare. Markeringen att en adress är granskningsvärd

⁵ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 4.4.1 och *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 290.

⁶ *Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförbacke* (RiR 2017:23), s. 40 f. och Skatteverket Beivra avsiktliga fel, Årsrapport 2015, s. 4, samt Skatteverkets Rapport 2018-02-26 Insatsen begränsa avsiktliga fel Kunskapsinhämtning taktiska risker 2017, avsnitt 2.

⁷ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 30 Bosättning.

är en intern signal för Skatteverket om att det kan finnas skäl att utreda en anmälan. Vid en anmälan om flyttning inom landet kvarstår anmälaren som folkbokförd på den gamla adressen under tiden utredningen pågår av anmälan till den granskningsvärda adressen. I vissa fall kan utredningen resultera i att Skatteverket inte kan fastställa en ny adress utan personen blir folkbokförd under rubriken på kommunen skrivna eller under rubriken utan känd hemvist (4 § folkbokföringsförordningen). Utredningen kan även resultera i att personen blir avregistrerad som utvandrad.

Även vid flytt till Sverige kan en adress som är granskningsvärd vara av intresse som signal om att det finns skäl att utreda anmälan om flytt till adressen.⁸ Vid flyttning till landet har Skatteverket emellertid inte något maskinellt stöd för granskningsvärd adress som gör att en anmälan automatiskt faller ut för kontroll. I stället behöver handläggaren söka på en adress för att uppmärksamma om anmälan avser en granskningsvärd adress eller inte. För en person som anmält flytt till landet till en granskningsvärd adress, medför kontrollen att personen inte kommer bli folkbokförd eller tilldelas personnummer innan adressutredningen har slutförts av Skatteverket.

Skatteverkets utrednings- och kontrollmöjligheter enligt folkbokföringslagen

I stor utsträckning bygger uppgifterna i folkbokföringen på den enskildes egna anmälningar och uppgifter. Skatteverket har dock vissa utrednings- och kontrollmöjligheter enligt folkbokföringslagen. Skatteverket har möjlighet att förelägga en person att göra en anmälan som denne kan antas vara skyldig att göra enligt folkbokföringslagen eller att lämna de uppgifter som behövs för att bedöma eller kontrollera personens folkbokföring eller övriga uppgifter som får registreras i folkbokföringsdatabasen enligt 2 kap. 3 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (folkbokföringsdatabaslagen). Det kan gälla exempelvis att anmäla flyttning eller att svara på förfrågan vid bosättningskontroll (31 § folkbokföringslagen).

Skatteverket får också förelägga en fastighetsägare eller innehavare av bostadslägenhet, som upplåter en bostad åt någon annan, att uppgä

⁸ A.a., utredning av bosättning, avsnitt 30.7.

till vem bostaden upplåts och om denne med fastighetsägarens eller lägenhetsinnehavarens medgivande i sin tur upplåter bostaden åt någon annan samt vilka personer som enligt fastighetsägarens eller lägenhetsinnehavarens kännedom bor i fastigheten respektive lägenheten (32 § folkbokföringslagen). Den som inte följer ett föreläggande kan föreläggas vite av Skatteverket. Vitesföreläggandet ska delges. Följs inte vitesföreläggandet kan handläggaren på Skatteverket överlämna ärendet till skatteombud för fortsatt hantering av ansökan om utdömning av vite. Frågor om utdömning av vite prövas av den förvaltningsrätt som är behörig att pröva ett överklagande av ett folkbokföringsbeslut. Vitets lämplighet får bedömas vid prövning av en fråga om utdömning av vite (37 § folkbokföringslagen).

Skatteverkets rutin enligt myndighetens arbetsbeskrivning är att i första hand påminna en person om att göra en skriftlig flyttanmälan när det kan antas att en person är skyldig lämna en sådan anmälan. Vid uteblivet svar kan Skatteverket i stället förelägga personen att lämna en anmälan eller de begärda uppgifterna.⁹

När det är nödvändigt för bedömning av frågan om folkbokföring får Skatteverket besluta om kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning. Kontrollbesöket får bara genomföras där den enskilde är folkbokförd, har uppgett sig vara bosatt eller där det annars finns anledning att anta att han eller hon är bosatt. Vid kontrollbesöket får Skatteverket begära att den person som besöket avser lämna uppgift om sin identitet. Kontrollbesöket får ske oannonserat och ska genomföras på ett sådant sätt att det innebär ett begränsat intrång för den enskilde (32 a och 32 b §§ folkbokföringslagen). Skatteverket har ett rutindokument för arbetet med kontrollbesök.

4.3 Särskilda regler och rutiner vid internordisk flyttning till och från Sverige

För internordisk flyttning gäller lagen (2005:268) om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring. Med internordisk flyttning avses att en person, oavsett medborgarskap, flyttar till Sverige från Danmark (även Färöarna och Grönland), Finland, Island eller Norge (utom Svalbard) eller flyttar från Sverige till något av dessa länder. I korthet innebär överenskom-

⁹ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 17.4 Flyttning.

melsen att de nordiska länderna bildar ett gemensamt registerområde. Registrering av in- och utflyttning sker enligt elektroniska underrättelser mellan ländernas centrala registreringsmyndigheter. Särskilt it-stöd finns för hantering av underrättelser, förfrågningar och svar mellan de nordiska länderna.

Vid flyttning från ett nordiskt land till ett annat avregistreras den flyttande i utflyttningslandet först sedan inflyttningen i inflyttningslandet bekräftats. Myndigheten i inflyttningslandet beslutar om inflyttning och beslutet blir bindande för myndigheten i utflyttningslandet.

En flyttning omfattas av den internordiska överenskommelsen om utflyttningsstaten inom tre månader tagit emot en underrättelse från inflyttningsstaten. Om någon underrättelse från inflyttningsstaten inte kommit inom tre månader tillämpas för svensk del i stället reglerna i folkbokföringslagen på utflyttningen.¹⁰

Nordiska medborgare ska, enligt artikel 2 punkt 1 lagen om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring, vid flyttning till Sverige visa upp en legitimation med dokumentation om medborgarskap, ett pass eller motsvarande.

4.4 Regler och rutiner vid flyttning till Sverige

4.4.1 Skyldighet att anmäla flyttning till Sverige

Den som flyttat in från utlandet och ska folkbokföras ska anmäla inflyttningen till Skatteverket. Anmälan ska göras inom en vecka efter det att personen har vistats i landet i tre månader (26 § folkbokföringslagen). Anmälan kan göras direkt efter att personen kommit till Sverige.

Anmälan ska innehålla bl.a. namn, födelsetid, medborgarskap, bostads- och postadress, uppgift om inflyttningsdag till landet och avsikten med vistelsen. Om en person har person- eller samordningsnummer sedan tidigare ska även det anges för att undvika att personen får flera parallella nummer (28 § folkbokföringslagen). Folkbokföringen gäller från och med flyttningsdagen om den som flyttat gör anmälan inom en vecka från flyttningen. Kommer anmälan in senare gäller folkbokföringen från och med den dag då anmälan kom in (35 § folkbokföringslagen).

¹⁰ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 19.3.1 Utvandring och Ställningstagande 2019-07-12 Internordisk flyttning Version 10 avsnitt 1 och 3.

4.4.2 Krav på anmälan om flytt till Sverige

Anmälan om flytt till Sverige ska göras skriftligen (23 § folkbokföringslagen). Skatteverket har en särskild blankett för anmälan. Det finns inget lagkrav på att anmälan ska vara egenhändigt undertecknad av varje flyttande och i enlighet med 14 § förvaltningslagen godtar Skatteverket att anmälare använder ombud. Ärenden om inflyttning från utlandet är av sådan karaktär att Skatteverket anser att det finns särskilda skäl enligt 23 § andra stycket folkbokföringslagen att begära personlig inställelse på servicekontor eller skattekontor. Samtliga inflyttande måste normalt närvara personligen vid anmälan även om ett ombud undertecknat anmälan. Även en anmälan om återinflyttning från utlandet ska enligt Skatteverkets rutiner i normalfallet lämnas vid personlig inställelse.¹¹

Att Skatteverket regelmässigt kräver personlig inställelse vid all inflyttning till Sverige syftar till att kontrollera att personen faktiskt vistas i Sverige, att identifiera personen och att granska dokument. Det är endast i enstaka fall som Skatteverket hittills inte har krävt personlig inställelse vid anmälan om flytt till Sverige. Det har i de fallen varit fråga om personer som inte har kunnat inställa sig personligen till följd av sitt hälsotillstånd. En tillförlitlig identifiering har då säkerställts av Skatteverket genom dialog med vårdgivaren. Identifieringen kan i sådana fall bestå av att personal på sjukvårdsinrättning intygar att de har gjort en identitetskontroll, bifogar bestyrkta kopior av identitetshandlingen och intygar att personen inte har möjlighet att besöka Skatteverket.

Det har även förekommit att en person blivit folkbokförd som återinvandrad utan att personlig inställelse skett hos Skatteverket. Det har då varit fråga om en bosättningsutredning av en person som tidigare varit folkbokförd och där personen inte medverkat i utredningen.

4.4.3 Prövning av förutsättningarna för att bli folkbokförd i Sverige

Grundläggande för bedömningen av om en person ska folkbokföras i Sverige är att personen kan antas komma att stanna i landet under minst ett år. Kriterierna för bedömningen av vistelsetiden är desamma

¹¹ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 18.2.1, 18.2.2 och 18.2.4 Invandring.

oavsett personens medborgarskap. Det är avsikten vid invandrings-tillfället som är avgörande.¹²

I samband med att en person anmäler flytt till Sverige kan Skatteverket, beroende på omständigheterna i det enskilda ärendet, göra en bosättningskontroll. Kontrollen kan vara av enkelt slag eller mer omfattande. Omständigheter som kan föranleda kontroll är om personen har dubbel bosättning, familj i utlandet som inte flyttar med, arbete i utlandet eller om det finns anledning att ifrågasätta personens uppgift om sin anmälda adress. Att exempelvis många redan är folkbokförda på adressen eller att fastigheten består av en lokal kan enligt Skatteverket indikera att det finns anledning att ifrågasätta den anmälda adressen och myndigheten kan i sådana fall göra en bosättningskontroll (se avsnitt 4.2.4).¹³

En utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att vistas i Sverige har bevisbördan för detta och ska kunna styrka uppehållsrätt respektive uppehållstillstånd. Skatteverket prövar om personen ska folkbokföras dels utifrån om personen har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd, dels om personen har kunnat göra vistelse-tiden om minst ett år antaglig. Olika krav ställs på en person som är ekonomiskt aktiv, exempelvis arbetstagare och en som har uppehållsrätt på grund av tillräckliga tillgångar eller som studerande.¹⁴

När det gäller EES-medborgare som uppger sig ha uppehållsrätt finns möjlighet för Skatteverket att begära att han eller hon visar upp ett giltigt pass eller giltigt identitetskort samt handlingar som styrker uppehållsrätten (9 § folkbokföringsförordningen). För en familjemedlem till en EES-medborgare som uppger sig ha uppehållsrätt får Skatteverket kräva giltigt pass eller, om han eller hon är EES-medborgare, giltigt identitetskort samt handlingar som styrker familjeanknytningen m.m. (10 § första stycket 1). Även om det anges i författningstexten att Skatteverket *får* begära att handlingar visas upp så är Skatteverkets rutin att normalt kräva identitetshandlingar av EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

Skatteverket kräver att en utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd för sin vistelse i Sverige visar upp sitt uppehållstillståndskort i samband med anmälan om folkbokföring. Beslut om uppehållstillstånd meddelas av Migrationsverket med stöd av bestämmelserna i

¹² Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m., s. 87 ff.

¹³ Ställningstagande 2019-10-10, Okänd bosättning, avsnitt 6.9.

¹⁴ Ställningstagande 2019-03-14, Upphållsrätt, avsnitt 2. och Skatteverkets Promemoria 2018-02-26, Regler och rutiner i folkbokföringsärenden, avsnitt 3.1–3.3.

utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). Om en person anmäler återinvandring med bevis om permanent uppehållstillstånd kontrollerar Skatteverket hos Migrationsverket att tillståndet fortfarande gäller och inte är återkallat. Vid Skatteverkets prövning av om en person med tidsbegränsat uppehållstillstånd ska folkbokföras är giltighetstiden för uppehållstillståndet endast en av flera omständigheter som har betydelse för frågan om sökanden gjort sin vistelsetid i landet under minst ett år antaglig (HFD 2017 ref. 32).¹⁵

4.4.4 Styrkande av identitet vid flytt till Sverige

Skatteverket har ett ställningstagande om styrkande av identitet vid flyttning till Sverige daterat 2018-11-23. Det finns även ett flertal ställningstaganden om specifika identitetshandlingar från olika länder.

Skatteverkets utgångspunkt är att den inflyttande ska styrka sin identitet och andra personuppgifter. Med begreppet identitet avses enligt Skatteverket i detta avseende som regel personens namn, födelse-tid och medborgarskap. Identiteten ska i första hand styrkas med en resehandling i original (nationellt id-kort från EES-stat eller Schweiz, hemlandspass, främlingspass eller resedokument). Vid anmälan om flytt till Sverige ska personen i anmälan ange om han eller hon har ett pass.¹⁶

För att Skatteverket ska godta en handling som pass ska den normalt innehålla de uppgifter som framgår av 2 kap. 4 § utlänningsförordningen. Som utgångspunkt ska en resehandling vara utfärdad på ett från identitetssynpunkt säkert sätt och sökanden måste därför ha inställt sig personligen vid ansökan om handlingen. Resehandlingen ska även normalt innehålla uppgift om innehavarens medborgarskap, fullständiga namn, födelsedatum (år, månad och dag) och födelseort. Vidare ska resehandlingens innehålla uppgift om handlingens giltighetstid och utfärdande myndighet. Om det efter granskning av ett pass eller nationellt identitetskort framgår att kontrollsiffrorna inte stämmer, att det manipulerats eller att det på annat sätt framgår att det inte uppfyller de krav som ställs på handlingen, godtar Skatteverket normalt inte resehandlingens.

Standarder för utformning av resehandlingar har skapats av FN-organet International Civil Aviation Organization (ICAO) och de

¹⁵ Skatteverkets ställningstagande 2017-07-07 Folkbokföring vid uppehållstillstånd kortare än ett år och Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 18.4.2, 18.4.3 och 18.4.4 Invandring.

¹⁶ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 18.2.2 och 18.2.3 Invandring.

flesta av världens länder är anslutna till ICAO och förutsätts följa de standarder som ICAO sätter upp. Standarderna beskriver bl.a. säkerhetsdetaljer i pass och nationella identitetskort och finns för att försvåra manipulering och förfalskning av handlingar. Om en person har en resehandling som inte uppfyller ICAO:s tekniska specifikationer kan Skatteverket enligt sitt ställningstagande inte godta handlingen utan att göra en mer djupgående undersökning. Enligt Skatteverket har det förekommit att en person har uppvisat en resehandling vars kontrollsiffror inte har stämt, men där det efter en fördjupad utredning ändå visat sig att resehandlingen är riktig och har kunnat godtas för att styrka personens identitet.

Om Skatteverket efter granskning av en resehandling inte godtar handlingen för att styrka personens identitet avslår myndigheten anmälan om flyttning till Sverige och i beslutet görs en hänvisning till att den flyttande inte har kunnat styrka sin identitet med godtagbar passhandling eller motsvarande.¹⁷

År 2019 konstaterades cirka 113 pass som falska av Skatteverket genom EU-förfrågan. Enligt Skatteverket avslog myndigheten dessutom ett antal ärenden med hänvisning till att det fanns skäl att ifrågasätta handlingens riktighet av olika anledningar men där handlingen inte kunnat verifieras som falsk.

Oklarheter beträffande personuppgift som ska registreras i folkbokföringsdatabasen, exempelvis civilstånd, ska inte väsentligen fördröja folkbokföringen om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. Skatteverket accepterar en kompletteringstid på cirka två veckor innan folkbokföring sker. Är civilståndet därefter fortfarande oklart folkbokförs personen som sedan diarieförs för fortsatt utredning om civilståndet.¹⁸

Som nämnts är Skatteverkets rutin att kräva att EES-medborgare som gör gällande uppehållsrätt ska styrka sitt medborgarskap med pass eller nationellt identitetskort uppvisat i original. Av identitetskortet ska innehavarens identitet och medborgarskap framgå. Skatteverket godtar även i vissa fall nationella identitetskort där medborgarskap inte framgår, t.ex. när identitetskortet är utfärdat av ett EES-land som endast utfärdar nationella identitetskort till sina medborgare. För en familjemedlem till en EES-medborgare som inte själv är EES-

¹⁷ Skatteverkets ställningstagande Styrkande av identitet vid flyttning till Sverige daterat 2018-11-23 avsnitt 4.

¹⁸ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 18.2.2 Invandring.

medborgare är det inte tillräckligt med nationellt identitetskort utan det krävs pass eller motsvarande handling (9 och 10 §§ folkbokföringsförordningen).

Personer som beviljats uppehållstillstånd av Migrationsverket trots att deras identitet inte är styrkt, t.ex. vid asylinvandring och anhöriginvandring från vissa länder, registreras normalt av Skatteverket utifrån de personuppgifter som framgår av uppehållstillståndskortet. Uppgifter om en sådan persons identitet och andra förhållanden grundas alltså på obestyrkta uppgifter. Skatteverkets ställningstagande om styrkande av identitet vid flyttning till Sverige omfattar inte dessa personer.¹⁹ Skatteverket utgår normalt från att en person som vid anmälan om flyttning till Sverige säger sig sakna pass har rätt att vistas i Sverige utan krav på pass. Personen kan därmed folkbokföras med stöd av uppehållstillståndskortet förutsatt att det inte är uppenbart att personen måste ha pass för att få vistas i Sverige, exempelvis om det framgår att personen beviljats uppehållstillstånd som arbetstagare.

Om en person folkbokförs endast med stöd av uppehållstillståndskort gör Skatteverket en notering att personens identitet inte är styrkt i en dagboksanteckning i folkbokföringsdatabasens diarium, Diariet.²⁰ Anteckningen sparas i folkbokföringsdatabasen och ingår i utdrag enligt artikel 15 EU:s dataskyddsförordning. Dagboksanteckningen om att identiteten inte är styrkt aviseras inte ut via Navet eller SPAR men den kan ge stöd vid exempelvis en framtida ansökan om ändrade identitetsuppgifter och bedömningen av vilken utredning som krävs i sådant ärende. Det förekommer vidare att Migrationsverket i vissa situationer t.ex. vid handläggning av ärenden om anhöriginvandring efterfrågar uppgiften.

Passporten

I regleringsbrev för år 2018 lämnade regeringen i uppdrag åt Skatteverket att genomföra åtgärder i syfte att motverka registrering av falska identiteter. Bakgrunden till uppdraget var förslaget i betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37) om att registrera passnummer i folkbokföringsdatabasen. Åtgärderna skulle omfatta en utredning av funktioner som

¹⁹ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 18.2.3 Invandring och Skatteverkets ställningstagande Styrkande av identitet vid flyttning till Sverige daterat 2018-11-23 avsnitt 1.

gör det möjligt att upptäcka om samma pass eller annan id-handling används för olika personer vid handläggning av ärenden om folkbokföring och tilldelning av samordningsnummer.

Skatteverket har den 20 december 2018 redovisat regeringsuppdraget i promemorian Motverka registrering av falska identiteter.²¹ Uppdraget genomfördes genom införande av tjänsten Passporten. Passporten infördes i mars 2018 och har sedan dess använts inom ramen för ärenden om flyttning till Sverige och tilldelning av samordningsnummer.²² Innan en person tilldelas ett samordningsnummer eller personnummer registreras alltså handlingar med dokumentnummer i Passporten.²³ På så sätt registrerar och kontrollerar alltså Skatteverket i dag passnummer och id-kortsnummer för att minska risken att samma handling kan användas av flera personer.

4.4.5 Registrering av andra personuppgifter än de som framgår av resehandlingar

Den som anmäler flytt till Sverige ska lämna uppgift om sin identitet, bosättning och familjeförhållanden så att dessa kan registreras i folkbokföringen. Skatteverket har ett utredningsansvar som följer av förvaltningslagen. Skatteverket ska ta hänsyn till samtliga uppgifter och handlingar som den enskilde lämnat in i ett ärende, uppmärksamma eventuella motstridigheter, ställa relevanta följdfrågor och begära in kompletteringar om det behövs.²⁴

När det gäller registrering av andra uppgifter än de som framgår av resehandlingar är Skatteverkets utgångspunkt att enbart uppgifter som är mycket sannolika ska registreras i folkbokföringen. Skatteverket utreder vilka uppgifter som ska registreras i folkbokföringsdatabasen om en persons familjeförhållanden med utgångspunkt i de uppgifter personen lämnar i sin anmälan. Som huvudregel styrker en person sitt civilstånd eller en relation genom att visa upp ett vigselbevis eller ett födelsebevis i original eller som bestyrkt kopia, men många gånger behöver Skatteverket mer information för att pröva om det utländska statusförhållandet kan erkännas i Sverige. Om en person

²¹ Skatteverkets promemoria 2018-12-20, Motverka registrering av falska identiteter, Uppdrag i Skatteverkets regleringsbrev 2018, s. 3.

²² A.a., s. 9.

²³ Skatteverkets arbetsbeskrivning Passporten version 19/2 avsnitt 3.

²⁴ Skatteverkets Ställningstagande Ändring av uppgifter som har registrerats vid flytt till Sverige 2019-06-13, avsnitt 5.1.

saknar sådana handlingar från utlandet utreder Skatteverket om övrig bevisning är tillräckligt stark för att uppgiften ska vara mycket sannolik och därmed registreras i folkbokföringen. En person som inte kan visa att han eller hon är gift registreras som ogift i folkbokföringen.

4.4.6 Motstridiga personuppgifter

Huvudregeln vid registrering av personuppgifter i samband med folkbokföring efter flyttning till Sverige är att uppgifterna i hemlandspasset eller motsvarande följs. Påstår personen att uppgifterna är oriktiga är Skatteverkets bedömning att personen bör få uppgifterna i passet ändrade eller rättade hos hemlandsmyndigheten.

Har den inflyttande inga andra handlingar än sitt uppehållstillstånd utgår Skatteverket som huvudregel från personuppgifterna i uppehållstillståndskortet. Vid motstridiga personuppgifter uppmanar Skatteverket sökanden att lämna en förklaring till det. Skatteverket måste i de fallen göra en utredning och bedömning. Avviker uppgifterna från uppehållstillståndskortet ska den inflyttande som huvudregel lämna in Migrationsverkets beslutsunderlag. Enligt Skatteverkets arbetsbeskrivning kan handläggare även behöva ta egen kontakt med Migrationsverket, särskilt om Skatteverket bedömer att det finns skäl att registrera andra uppgifter än de som framgår av uppehållstillståndet. Inhämtar Skatteverket på eget initiativ uppgifter från Migrationsverket kommuniceras och tillfrågas den inflyttande om uppgifterna innan beslut fattas. Skatteverket ska i dessa fall alltid lämna ett motiverat beslut där det framgår att myndigheten gjort en bedömning och vad myndigheten kommit fram till utifrån samtliga uppgifter i ärendet.

I de fall personuppgifterna i uppehållstillståndet väsentligen avviker från de uppgifter personen själv lämnar eller som framgår av uppvisade handlingar anser Skatteverket att det i vissa fall kan finnas anledning att ifrågasätta om den sökande är samma person som uppehållstillståndet avser.²⁵

²⁵ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 18.6.2 Invandring.

4.4.7 Kontroller innan tilldelning av personnummer

Om den som invandrar har samordningsnummer, eller personnummer av annan anledning än folkbokföring (TP-nummer), ska den uppgiften framgå av anmälan om flytt till Sverige.²⁶

I samband med att en person registreras som folkbokförd för första gången i folkbokföringsdatabasen tilldelas personen ett svenskt personnummer. Innan dess kontrollerar Skatteverket genom sökning i databasen att personen inte tidigare har tilldelats personnummer eller samordningsnummer eller om personen redan har ett öppet eller avslutat ärende hos Skatteverket. Kontrollerna sker i olika system hos Skatteverket. Enligt Skatteverkets arbetsbeskrivning rekommenderas handläggare att vid sökningar även vända på för- och efternamn, göra ofullständiga sökningar av namn, tänka på att stavningen av utländskt namn kan variera och att vända på år, dag och månad som personen är född.²⁷ Skatteverkets it-system gör normalt dessa sökningar automatiskt och endast i undantagsfall behöver handläggare göra uppföljande manuella sökningar på namn. Vidare registrerar och kontrollerar Skatteverket passnummer eller id-kortsnummer i tjänsten Passporten innan tilldelning av personnummer för att minska risken att samma handling används av flera personer.

Sker folkbokföring av en person som tidigare tilldelats samordningsnummer skapar Skatteverket en hänvisning vid registreringen mellan personnumret och samordningsnumret.²⁸

När en person har tilldelats ett personnummer i samband med invandring skickar Skatteverket en underrättelse om fastställt personnummer till personen.²⁹

4.5 Regler och rutiner vid utvandring

4.5.1 Skyldighet att anmäla utflyttning från Sverige

Den som är folkbokförd och avser att flytta till utlandet ska anmäla det 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 §

²⁶ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 18.6.2 Invandring.

²⁷ A.a., avsnitt 18.2.6 Invandring och avsnitt 6.1.2.2 personnummer och samordningsnummer.

²⁸ A.a., avsnitt 18.2.6 Invandring och avsnitt 6.1.2.2 personnummer och samordningsnummer.

²⁹ A.a., avsnitt 6.3.2 personnummer och samordningsnummer.

folkbokföringslagen). Anmälan om flytt till utlandet ska innehålla bl.a. namn och personnummer, bostads- och postadress i Sverige, datum för utresan, adress i utlandet, bostadstyp och vistelsens beräknade varaktighet (29 §). Vid flytt till utlandet upphör den flyttande att vara folkbokförd utresedagen eller om flyttningen anmäls senare, den dag anmälan kom in (36 §). Som framgått ska en person som flyttat från landet avregistreras från folkbokföringen.

4.5.2 Skatteverkets handläggning av en anmälan om utflyttning från Sverige

Anmälan om utflyttning

Anmälan om flyttning till utlandet ska göras skriftligen (23 och 27 §§ folkbokföringslagen). Normalt lämnas anmälan på en av Skatteverkets blanketter för sådana ärenden. En uppgift om flyttning som lämnas i samband med ett annat ärende godtas av Skatteverket endast under förutsättning att det tydligt framgår att det är fråga om en anmälan om flyttning till utlandet. I annat fall medför uppgiften att personens rätta folkbokföring utreds.³⁰

Registrering av adress för utflyttade

När Skatteverket får kännedom om att en person som är avregistrerad som utflyttad har bytt adress kan Skatteverket registrera den nya adressen i folkbokföringsdatabasen med stöd av 1 § första stycket folkbokföringslagen och 2 kap. 2 § folkbokföringsdatabaslagen. Adressen för en utflyttad svensk medborgare har betydelse för röstlängden (avsnitt 5.8.2). En svensk medborgare som har avregistrerats från folkbokföringen som utflyttad (eller försvunnen) kan anmäla en ny adress i utlandet till Skatteverket. Anmälan ska vara skriftlig och kan göras på en av Skatteverkets blanketter. Samma blankett kan användas för anmälan om upptagande i röstlängd för utlandssvensk. Om ny uppgift om utlandsadress inkommer från en annan person eller myndighet registrerar inte Skatteverket den. Adressen har betydelse för röstlängden och kan därför bara ändras av den enskilde själv.

³⁰ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 19.2.1 utflyttning.

Även en utländsk medborgare kan använda Skatteverkets blankett för att anmäla ny utlandsadress men annan skriftlig anmälan godtas också. För att uppgifterna ska vara så korrekta som möjligt och för att undvika missförstånd ska anmälan göras skriftligen. För utländska medborgare kan normalt ny utlandsadress registreras om anmälan kommer in från en annan myndighet eftersom adressen för en utländsk medborgare inte påverkar röstlängden. Kommer en ny adressuppgift in från en annan enskild person eller organisation som inte är myndighet ska Skatteverket kommunicera med den enskilde i fall det finns anledning att anta att adressen är korrekt.³¹

4.6 Regler och rutiner vid ändrad folkbokföringsort och folkbokföringsadress

4.6.1 Skyldighet att anmäla flytt inom landet

Den som är folkbokförd och har flyttat ska inom en vecka anmäla flyttningen till Skatteverket. Ändrar en folkbokförd person postadress utan att flyttning skett, ska denne anmäla detta till Skatteverket om postadressen ska gälla för minst sex månader (25 § folkbokföringslagen). Anmälan ska innehålla bl.a. namn och personnummer, datum för ändring av bostads- eller postadress och ny bostads- och postadress (28 § första stycket).

Den nya folkbokföringen gäller från och med flyttningsdagen om den som flyttat gör anmälan inom en vecka från flyttningen. Kommer anmälan in senare gäller folkbokföringen från och med den dag anmälan kom in (35 § folkbokföringslagen). En anmälan till Skatteverket om flyttning som saknar uppgift om datum för flyttning ska kompletteras av sökanden. Kompletteras inte ärendet med datum efter Skatteverkets förfrågan registreras anmälan så att sökanden blir folkbokförd från och med anmälningens ankomstdatum.

Datumet för när en person blir folkbokförd kan ha betydelse både för personens rättigheter och skyldigheter. En persons folkbokföring per den 1 november ett visst år har t.ex. betydelse för var en person ska beskattas (65 kap. 3 § inkomstskattelagen [1999:1229]) och vid domstolarnas prövning av rätt forum i tvistemål. Om svaranden är en fysisk person anses som hans eller hennes hemvist den ort där han eller hon

³¹ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 19.2.2 utflyttning.

var folkbokförd den 1 november föregående år (10 kap. 1 § rättegångsbalken (1942:740)).

4.6.2 Skatteverkets handläggning av flyttanmälan

En flyttanmälan ska göras skriftligen till Skatteverket (23 § folkbokföringslagen) och sker normalt genom e-tjänsten Flyttanmälan, men kan också göras på andra sätt. Skatteverket godtar en anmälan via e-post och fax om inte omständigheterna i det enskilda fallet ger anledning till kontroll.³²

Det finns inget författningsreglerat krav på att en flyttanmälan ska vara egenhändigt undertecknad av den flyttande. Trots det ingår ett krav på underskrift som en av flera av Skatteverkets säkerhetsåtgärder för att säkerställa att anmälan är gjord av rätt person.³³ Vid tveksamma fall kan en kontroll av anmälan eller en uppgift som lämnas i anmälan behöva ske.

Flyttanmälan via Skatteverkets e-tjänst

På Skatteverkets webbplats kan den som flyttar lämna flyttanmälan via e-tjänsten Flyttanmälan. Tjänsten infördes år 2007 och kräver giltig e-legitimation. Anmälan kan omfatta den som är inloggad i tjänsten samt övriga familjemedlemmar som personen har relation till och som bor i samma fastighet/lägenhet. Flyttningen måste då avse en gemensam adress och ha samma inflyttningsdatum. Den som gör anmälan i e-tjänsten måste följa anvisningarna på webbplatsen och kan därefter skriva ut en kvittens på att anmälan har lämnats till Skatteverket på elektronisk väg. Flyttanmälan anses gjord när den kommit in till Skatteverkets webbplats.³⁴

³² Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 17.2.3 Flyttning.

³³ A.a., avsnitt 17.2.5 Flyttning.

³⁴ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 17.2.4 Flyttning och Riksrevisionens rapport *Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförsbacke* (RiR 2017:23), s. 37 f.

Flyttanmälan via handläggaringång

Skatteverket har även tjänsten flyttanmälan via handläggaringång. Det innebär att handläggare på skatteupplysningen kan hjälpa den som kontaktar myndigheten om en flyttanmälan med att fylla i en blankett för anmälan om flyttning inom Sverige. Ifyllnadsformuläret ger handläggaren stöd för ifyllnad av vissa uppgifter. Vidare kan handläggaren se uppgifter om aktuell folkbokföring och eventuell särskild postadress. Uppgift om relationspersoner som är folkbokförda tillsammans med den flyttande visas också. Handläggaren får även stöd för att fylla i den nya adressen med postnummer och postort. Handläggaringången kan användas för den flyttande och övriga familjemedlemmar som personen har relation med och som bor på samma adress. Innan samtalet med personen avslutas ska handläggaren förhandsgranska de ifyllda uppgifterna på blanketten noggrant. Den förifyllda blanketten skickas därefter till den flyttande som ska skriva under blanketten och skicka tillbaka den till Skatteverkets inläsningscentral. Flyttanmälan anses vara gjord den dag den kommit in till inläsningscentralen. Har den flyttande inte undertecknat blanketten får han eller hon tillfälle att komplettera med underskrift.³⁵

Flyttanmälan på externwebb och manuellt

På Skatteverkets webbplats finns formulär som kan användas av den som anmäler flyttning. Formuläret skapar en blankett i PDF-format. Det kan användas när en eller flera personer flyttar tillsammans till en ny adress. Den som använder formuläret får viss hjälp vid ifyllande av uppgifterna. Exempelvis finns stöd vid registrering av en adress med postnummer och postort. Blanketten ska skrivas ut och undertecknas innan den skickas till Skatteverkets inläsningscentral. Flyttanmälan anses vara gjord den dag den kommit in till inläsningscentralen.³⁶

Den som flyttar kan även ladda ner en blankett från Skatteverkets webbplats för att anmäla flyttning. Även den kan användas när en eller flera personer flyttar tillsammans till en ny adress. Blanketten ger ingen hjälp för ifyllnaden utöver upplysningar för anmälan på blankettens baksida. Blanketten ska undertecknas innan den skickas till Skatte-

³⁵ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 17.2.5 Flyttning.

³⁶ A.a., avsnitt 17.2.6 Flyttning.

verkets inläsningscentral. Flyttanmälan anses vara gjord den dag den kommit in till inläsningscentralen.³⁷

Flyttanmälan via fritextbrev eller i annat ärende

En flyttanmälan som kommer in till Skatteverket på annat sätt än via Skatteverkets blankett betraktas av myndigheten som ett fritextbrev. En uppgift om att någon har flyttat och fått ny adress kan även komma in till Skatteverket i samband med ett annat ärende hos myndigheten, exempelvis inkomstdeklaration. Om det tydligt framgår att det är fråga om en anmälan om flyttning behandlas uppgiften som en flyttning-anmälan. I annat fall betraktas uppgiften som ett underlag för utredning om personens rätta folkbokföring. Bekräftar personen efter förfrågan från Skatteverket att avsikten var att göra en anmälan om flytt godtar Skatteverket normalt tidpunkten då den första uppgiften kom in som anmälningsdatum.³⁸

Krav på personlig inställelse i vissa fall

Normalt kräver en anmälan om flyttning inom Sverige inte personlig inställelse. Ett undantag gäller anmälan om flyttning för den som är folkbokförd utan känd hemvist eftersom Skatteverket då saknar uppgift om var personen befinner sig. Enligt Skatteverkets arbetsbeskrivning finns beträffande dessa personer anledning att i vissa fall begära personlig inställelse, dels för att säkerställa att det är rätt person som lämnar anmälan, dels för att bekräfta den fysiska närvaron och minska risken för felaktig folkbokföring. I arbetsbeskrivningen anges att en bedömning bör ske utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.³⁹

Skatteverket har inte längre avtal om flyttanmälningar med extern aktör som tillhandahåller eftersändning

Skatteverket har haft avtal med Svensk Adressändring AB om att för Skatteverkets räkning hantera anmälningar om flyttning och särskild postadress. Det upphörde från och med den 1 januari 2016. Det är där-

³⁷ A.a., avsnitt 17.2.7 Flyttning.

³⁸ Skatteverkets arbetsbeskrivning avsnitt 17.2.8 Flyttning.

³⁹ A.a., avsnitt 17.2.12 Flyttning.

med inte längre möjligt att med e-legitimation beställa eftersändning och göra en flyttanmälan via samma aktör. Den som vill ha eftersändning får alltså för den åtgärden vända sig till en extern aktör som erbjuder sådan tjänst. Personen måste dock även göra en flyttanmälan till Skatteverket. Svensk adressändring tillhandahåller en blankett för att göra flyttanmälan till Skatteverket men endast om den som beställer eftersändning inte använder e-legitimation för sin beställning.⁴⁰

4.6.3 Skatteverkets underrättelser vid flyttanmälan

Vid flyttanmälningar, som kommer in till Skatteverket på annat sätt än via e-tjänsten, skickar Skatteverket ett meddelande (säkerhetsbrev) till anmälaren som en bekräftelse. Det skickas när ärendet gått igenom samtliga maskinella formatkontroller. Det skickas med A-post till postadressen för respektive person i anmälan som är folkbokförd i Sverige med godkänd adress, förutom personer under 18 år som har vårdnadshavare i flyttanmälan och personer som är 18 år eller äldre och gift med en äldre person som finns i flyttanmälan. Säkerhetsbrevet innehåller information om vilka personer anmälan gäller och ärendets diarienummer. Syftet med säkerhetsbrevet är enligt Skatteverket att minska risken för oriktiga anmälningar. I brevet uppmanas personen att kontakta Skatteverket om han eller hon inte lämnat anmälan om flytt.

I de fall flyttanmälan sker via handläggaringång och blanketten för anmälan om flyttning skickas till den nya adressen för underskrift skickar Skatteverket ett upplysningsbrev som är utformat på samma sätt som säkerhetsbrevet.⁴¹

Ett beslut om flyttning som registreras i enlighet med de uppgifter som lämnats i anmälan medför ingen underrättelse om beslut i folkbokföringsärendet från Skatteverket. Endast i de fall när ett folkbokföringsdatum i ett flyttningsbeslut avviker från flyttningsdatum i anmälan underrättas den flyttande av Skatteverket med ett motiverat beslut. Likaså om Skatteverket godtar en anmälan om flyttning till en kommun efter utredning och om Skatteverket beslutat om ändrad

⁴⁰ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 17.2.3 Flyttning och Skatteverkets samt Svensk Adressändring AB:s hemsida.

⁴¹ A.a., avsnitt 17.7.1 och 17.7.2 Flyttning.

folkbokföring för en person som inte anmält flyttning eller om Skatteverket beslutat om att avslå en flyttningsanmälan.⁴²

Det finns sedan år 2016 möjlighet att spärra obehörig adressändring via Mina sidor hos Skatteverket. Vid spärrning av obehörig adressändring kan flyttningsanmälan och anmälan om särskild postadress endast göras med e-legitimation och Skatteverket underrättar den enskilde om myndigheten får in en anmälan om flytt eller särskild postadress på annat sätt än via e-legitimation.

Skatteverket har i februari 2020 infört en ny digital tjänst för att göra det lättare för privatpersoner att se och anmäla om någon obehörig är folkbokförd på den egna adressen. Efter inloggning med e-legitimation på "Mina sidor" på Skatteverkets hemsida kan privatpersoner genom den nya tjänsten, "Visa folkbokförd på samma adress", se vem som är folkbokförd på den egna adressen. Det finns även möjlighet att digitalt anmäla om någon person felaktigt är folkbokförd på den egna bostaden. Skatteverket utreder möjligheten att även införa en digital avisering när någon folkbokför sig på en annan privatpersons adress (se avsnitt 5.5.2).

4.6.4 Särskild postadress

En folkbokförd person som behöver en särskild postadress eller vill ändra särskild postadress utan att ha flyttat ska anmäla detta skriftligen till Skatteverket. Anmälan ska göras inom en vecka. En förutsättning är att adressen ska gälla för minst sex månader och är ett komplement till folkbokföringsadressen (25 § andra stycket folkbokföringslagen). Ett avslut av en särskild postadress ska också anmälas skriftligen till Skatteverket.

Den särskilda postadressen gäller från och med det datum som Skatteverket registrerar in adressen i folkbokföringsdatabasen. Lämnas en anmälan med datum framåt i tiden inväntar Skatteverket registrering till den dagen.⁴³

En uppgift i samband med anmälan om särskild postadress som innebär att adressen ska upphöra att gälla från och med visst datum medför inte att Skatteverket automatiskt avslutar den särskilda postadressen det datumet. Skatteverket informerar i stället personen om att

⁴² A.a., avsnitt 17.7.3, 17.7.4 och 17.7.5 Flyttning.

⁴³ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 17.5.2 Flyttning.

avsluta den särskilda postadressen när det är aktuellt att den ska upphöra. Skatteverket bevakar inte heller att den särskilda postadressen avslutas det datum som uppgavs i anmälan. I vissa fall kan Skatteverket, efter utredning, avsluta en särskild postadress även utan anmälan, exempelvis om postadressen förlorat sin funktion som avlämningsställe för post.⁴⁴

4.7 Folkbokföringsärenden som inleds på annat sätt än genom anmälan

4.7.1 Indikationer som kan tyda på att en person utvandrat

Skatteverket genomför ett flertal kontroller i efterhand som syftar till att granska om befintliga uppgifter i folkbokföringsdatabasen är korrekta. När Skatteverket får en uppgift som tyder på att en person flyttat till utlandet utan att anmäla flyttning skickar myndigheten som regel en påminnelse till personen om att göra en anmälan på Skatteverkets blankett. En bosättningskontroll i ett enskilt ärende kan också inledas genom att Skatteverket får en indikation på att någon lämnat landet. Det kan vara fråga om en postretur, en underrättelse från skolmyndighet om ett skolpliktigt barn eller ett tips från en granne eller en anonym anmälan. Om Skatteverket får en sådan indikation sätts en utredning igång för att myndigheten därefter ska kunna ta ställning till eventuella åtgärder. Om utredningen leder till att det finns grund för att ifrågasätta personens folkbokföring i landet sänder Skatteverket en fråga till personen. Får Skatteverket inget klargörande svar eller kommer frågan i retur kontrollerar Skatteverket uppgifterna vidare inom den egna myndigheten och genom att eventuellt ställa frågor till andra, t.ex. andra myndigheter.⁴⁵

Särskilt om personer med uppehållstillstånd

Avsaknad av ett erforderligt uppehållstillstånd utgör en omständighet som kan ligga till grund för avregistrering från folkbokföringen (20 § tredje stycket folkbokföringslagen). Det innebär dock inte att en

⁴⁴ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 17.5.3 Flyttning.

⁴⁵ A.a., avsnitt 19.3.7 Utvandring.

person som saknar uppehållstillstånd med automatik kan avregistreras från folkbokföringen.⁴⁶

Migrationsverket har en underrättelseskyldighet till Skatteverket om en utlänning inte har ansökt om förlängning av tidsbegränsat uppehållstillstånd inom tre månader från det att tillståndet löpt ut (7 kap. 7 a § utlänningsförordningen). I de fall Skatteverket vid en kontroll inte får kontakt med en person som inte ansökt om förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd kan det vara tillräckliga skäl för Skatteverket att avregistrera personen från folkbokföringen utan ytterligare utredning.⁴⁷

Om Polismyndigheten verkställt ett beslut om avvisning eller utvisning av en folkbokförd person ska myndigheten omedelbart underrätta Skatteverket (7 kap. 3 § utlänningsförordningen). Skatteverket avregistrerar i sådana fall med ledning av meddelandet personen som utflyttad utan vidare kontroll.⁴⁸ Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska underrätta Skatteverket om ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning med återreseförbud för en person som är folkbokförd i Sverige. Migrationsverket ska även underrätta Skatteverket när ett sådant beslut är verkställt (7 kap. 4 § utlänningsförordningen).

4.7.2 Indikationer till Skatteverket som kan föranleda kontroll av folkbokföringsadress

Skatteverket får en stor mängd underrättelser om misstänkta fel avseende personers folkbokföringsadress.⁴⁹ Inte bara myndigheter utan också enskilda personer anmäler felaktigheter i folkbokföringen.

Kort om underrättelseskyldighet

Det finns en skyldighet för vissa aktörer att lämna uppgifter till Skatteverket. Underrättelseskyldigheten gällde tidigare bara vissa myndigheter och bara uppgift om adress. Sedan den 18 juni 2021 har underrättelseskyldigheten utvidgats till att gälla så gott som samtliga myndigheter. Underrättelseskyldighet gäller om det kan antas att en uppgift

⁴⁶ Prop. 2012/13:120, *Folkbokföringen i framtiden*, s. 155.

⁴⁷ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 19.3.7 Utvandring och Skatteverkets ställningstagande 2019-10-10 Okänd bosättning, version 13, avsnitt 6.5.2. samt prop. 2012/13:120, s. 155.

⁴⁸ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 19.3.7 Utvandring.

⁴⁹ *Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförsbacke* (RiR 2017:23), s. 46.

i folkbokföringen om en person som är eller har varit folkbokförd är oriktig eller ofullständig (32 c § folkbokföringslagen). Underrättelseskyldigheten är sekretessbrytande enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen. En liknande underrättelseskyldighet finns redan i dag i 14 § förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret.

Skatteverket arbetar enligt uppgift till utredningen för närvarande, mot bakgrund av den utökade underrättelseskyldighet som trädde i kraft den 18 juni 2021, med en tjänst för rapportering av brister och felaktigheter i folkbokföringen.

Skatteverkets rutiner vid bosättningsutredningar

Med stöd av uppgifterna kan Skatteverket inleda en utredning om den aktuella personens bosättning. Om det finns anledning för Skatteverket att anta att en person är skyldig att göra en flyttningsanmälan är Skatteverkets rutin att i första hand påminna personen att göra en skriftlig anmälan. Om svar på påminnelsen uteblir kan Skatteverket i stället förelägga personen att lämna anmälan, i en del fall vid vite.⁵⁰ Lyckas Skatteverket inte komma i kontakt med personen, kan fastighetsägaren kontaktas för efterhörande av hyreskontrakt eller liknande eller för kontroll av angivet lägenhetsnummer. Går det fortfarande inte att fastställa om personen är bosatt på lägenheten eller fastigheten utvidgar Skatteverket utredningen och ställer frågor till andra.⁵¹ Frågor kan exempelvis skickas till arbetslöshetskassorna Arbetsförmedlingen, arbetsgivare, beskattningsverksamheten, bilregistret, CSN, Kriminalvården, Försäkringskassan, utbildningsanordnare och Kronofogdemyndigheten.

Skatteverket kan från Postnord få uppgift om adresser och om post delas ut till en viss person på viss adress (2 kap. 14 och 15 §§ postlagen [2010:1045]) och Svensk Adressändring AB kan lämna uppgifter om personen begärt eftersändning eller lagring av post.⁵²

När Skatteverket fått tillräcklig information för att fatta beslut måste de uppgifter som är av betydelse för ärendet normalt kommuniceras med den vars bosättning utreds (25 § förvaltningslagen) och denne få tillfälle att inom viss bestämd tid yttra sig över materialet.

⁵⁰ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 17.4 Flyttning.

⁵¹ A.a., avsnitt 30.11.1 Utredning av bosättning.

⁵² A.a., avsnitt 30.5.1 Utredning av bosättning.

Handläggaren kan ha fått fram en ny adress i den utredning som gjorts där man har för avsikt att folkbokföra personen. Det kan även vara så att personen har en särskild postadress dit post kan skickas. Om personen har Mina meddelanden kan kommunikation ske via den kanalen. Det sista alternativet för kommunikation är kungörelsedelgivning.

5 Ökad kvalitet i folkbokföringsdatabasen

5.1 Vårt uppdrag

Vi har i uppdrag att föreslå åtgärder som tillgodoser att folkbokföringsdatabasen i största möjliga utsträckning innehåller korrekta uppgifter. För att höja kvaliteten i uppgifter som ska registreras och uppgifter som redan har registrerats i folkbokföringsdatabasen behöver Skatteverket i sin kontrollverksamhet ha nödvändiga befogenheter. Frågor om Skatteverkets befogenheter behandlas i avsnitt 5.2–5.4.

Ett av de mest frekvent förekommande felen i folkbokföringsdatabasen är felaktig folkbokföringsadress. I avsnitt 5.5 behandlas problemet med felaktigt folkbokförda på annans lägenhet eller fastighet. Det förekommer att en person inte vill medverka till att folkbokföringsadressen bestäms och att denne folkbokförs under rubriken utan känd hemvist. Problemen kring detta tas upp i avsnitt 5.6. I avsnitt 5.7 behandlas möjligheter att motverka felaktig folkbokföringsadress genom utökade krav på dem som upplåter bostäder.

5.2 Personlig inställelse i andra fall än vid inflyttning från utlandet

5.2.1 Nuvarande regler och rutiner

Som tidigare framgått får Skatteverket om det finns särskilda skäl begära att en anmälan, ansökan eller uppgift ska lämnas vid personlig inställelse (23 § folkbokföringslagen [1991:481]). Skatteverket har i dag som rutin att, utöver vid invandring, kräva personlig inställelse när den som är avregistrerad från folkbokföringen som försvunnen anmäler flytt. Av Skatteverkets arbetsbeskrivning framgår att myndig-

heten ibland kräver personlig inställelse när en person som är folkbokförd utan känd hemvist (13 § folkbokföringslagen) anmäler flyttning inom landet (se avsnitt 4.6.2). Vid en ansökan om hindersprövning, där någon av personerna inte är folkbokförd i Sverige, begär Skatteverket i dag personlig inställelse för att kontrollera identiteten på den person som inte är folkbokförd här. Personlig inställelse kan också förekomma t.ex. när en person begär att hans eller hennes identitets- och/eller personuppgifter ska ändras och visar upp ett utländskt pass till stöd för det.

5.2.2 Tidigare krav på personlig inställelse

I 1946 års folkbokföringsförordning¹ fanns ett principiellt krav på personlig inställelse inför pastor för att fullgöra anmälningsskyldighet för födelse, dödsfall, flyttning inom riket, invandring och utvandring. Vissa möjligheter fanns för enskilda att låta sig företrädas av ombud och en skriftlig anmälan kunde godtas om den var fullständig och i övrigt tillförlitlig.²

Genom 1968 års folkbokföringsförordning, sedermera 1968 års folkbokföringslag,³ upphävdes det principiella kravet på personlig inställelse vid anmälningar till den löpande folkbokföringen. Departementschefen uttalade i propositionen att tiden var inne för att på folkbokföringens område slopa det generella kravet på personlig inställelse, i likhet med vad som hade skett på andra förvaltningsområden. Det bedömdes som en stor tidsbesparing för den enskilde, och från psykologisk synpunkt en vinning, att anmälan kunde ske på telefon. Vidare bedömdes att ”mindre företagsamma personer” skulle göra anmälan som de annars inte skulle ha kommit sig för att göra. Huvudregeln blev därför att anmälan skulle göras muntligen eller skriftligen. Pastorsämbetet skulle dock äga rätt att begära skriftlig bekräftelse vid muntlig anmälan via telefon. Detta med hänsyn till dels påtalade risker för missuppfattningar, dels rena okynnesanmälningar. En annan anledning var riskerna för s.k. skenskrivningar. Undantagsvis skulle pastorsämbetet i stället för skriftlig bekräftelse få kräva personlig inställelse

¹ Folkbokföringsförordningen (1946:469).

² Prop. 1967:88 med förslag till folkbokföringsförordning, s. 23.

³ Vid ikraftträdandet 1968 års folkbokföringsförordning men författningsrubriken folkbokföringslag trädde i kraft den 1 juli 1986.

om särskilda omständigheter förelåg och det ansågs nödvändigt för att få uppgifter för en riktig kyrkobokföring.⁴

5.2.3 Överväganden och bedömning

Utredningens bedömning: Det bör inte införas ett generellt krav på personlig inställelse vid anmälningar och ansökningar enligt folkbokföringslagen. Skatteverket ska dock även fortsättningsvis, om det finns särskilda skäl, ha möjlighet att begära att en anmälan, ansökan eller uppgift ska lämnas vid personlig inställelse.

Folkbokföringsutredningen, som gjorde en allmän översyn av 1991 års folkbokföringslag, övervägde en ordning med personlig inställelse för att göra flyttningsanmälan. Detta för att undvika falska anmälningar. Utredningen fann emellertid att detta skulle innebära olägenheter för den enskilde som ska flytta och en väsentligt ökad arbetsbelastning för Skatteverket. Att återinföra ett krav på personlig inställelse sågs därför inte som en proportionerlig åtgärd i förhållande till problemet med falska flyttningsanmälningar. Skatteverkets rutiner i samband med en flyttningsanmälan bedömdes vara tillräckliga.⁵

Inte heller vi ser ett generellt krav på personlig inställelse vid anmälningar enligt folkbokföringslagen som en framkomlig väg. Utöver att ett sådant krav skulle innebära olägenheter för den enskilde och ökad arbetsbelastning för Skatteverket, kan det också befaras att kvaliteten i folkbokföringen skulle försämrats, särskilt vid flyttningsanmälningar inom landet där det finns ett stort behov av att förmå enskilda att fullgöra sin anmälningsskyldighet. Med hänsyn till den tekniska utvecklingen och att samhället i stort har digitaliserats framstår ett absolut krav på personlig inställelse inte heller som proportionerligt. Något generellt krav på personlig inställelse bör därför inte införas.

Syftet med den personliga inställelsen är att minska risken för felaktig folkbokföring genom att säkerställa att det är rätt person som lämnar anmälan, ansökan eller uppgiften och, i en del fall, att bekräfta den fysiska närvaron. I bosättningsutredningar om en persons korrekta folkbokföringsadress, är Skatteverkets möjlighet att begära person-

⁴ Prop. 1967:88 med förslag till folkbokföringsförordning, s. 29 och 52 f.

⁵ Folkbokföringen (SOU 2009:75), s. 480.

lig inställelse en av de metoder som myndigheten kan använda sig av som ett led i utredningen.

Vid införandet av Skatteverkets möjlighet att vid särskilda skäl kräva personlig inställelse uttalades i förarbetena att möjligheten skulle användas sparsamt och endast i de fall då det är av väsentlig betydelse för en riktig folkbokföring. Det exempel som då nämndes var invandring.⁶ Vi föreslår (se avsnitt 6.5) att Skatteverkets nuvarande rutin att den som flyttar in från utlandet ska inställa sig personligen för identitetskontroll ska författningsregleras. Det kan överlämnas till Skatteverket att som i dag utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet bedöma om det finns skäl att kräva personlig inställelse i andra typer av ärenden. Någon ändring av regeln i 23 § folkbokföringslagen föreslås därför inte.

5.3 Föreläggande att visa upp handling

5.3.1 Nuvarande regler och rättspraxis

Skatteverket får enligt 31 § folkbokföringslagen besluta att förelägga en person att göra en anmälan som denne kan antas vara skyldig att göra enligt lagen eller att skriftligen eller muntligen lämna de uppgifter som behövs för att bedöma eller kontrollera personens folkbokföring eller övriga uppgifter som får registreras i folkbokföringsdatabasen. Av föreläggandet ska framgå vilka uppgifter som ska lämnas. Föreläggandet får enligt 37 § förenas med vite.

Skatteverket har under år 2018 i tre fall ansökt vid Förvaltningsrätten i Malmö om utdömmande av vite efter att ha förelagt personer att visa upp handlingar i original eller vidimerad kopia. Ett av målen gällde en person som ansökt om att registrera ändrat civilstånd från ogift till gift och som till stöd för det hade lämnat in ett till svenska översatt marockanskt dokument med titeln Äktenskapskontrakt.⁷ De andra målen gällde personer som ansökt om att registrera ändrat civilstånd från gift till skild och som till stöd för sin ansökan hade lämnat in kopior av skilsmässohandlingar från Polen respektive Turkiet.⁸

⁶ Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m., s. 138.

⁷ Kammarrätten i Göteborgs dom 2020-02-20 i mål nr 5523-18.

⁸ Kammarrätten i Göteborgs dom 2020-02-20 i mål nr 5660-18 och Kammarrätten i Göteborgs dom 2020-02-20 i mål nr 5536-18.

Skatteverket krävde i respektive föreläggande uppvisande av ingivna handlingar i original eller vidimerad kopia.

Förvaltningsrätten i Malmö har meddelat dom i samtliga tre mål den 2 november 2018 och Kammarrätten i Göteborg har meddelat dom i samtliga tre fall den 20 februari 2020. Båda domstolarna har avslagit Skatteverkets begäran om utdömande av vite på den grunden att Skatteverkets föreläggande inte var lagligen grundat i enlighet med 1 § viteslagen (1985:206). Varken folkbokföringslagen eller folkbokföringsförordningen anses ge stöd för att bevishandlingar, som det var fråga om i målen, kan anses vara sådana uppgifter som Skatteverket kan förelägga en enskild att lämna. Inte heller anses det av förarbetena framgå klart att avsikten med bestämmelsen är att Skatteverket ska kunna förelägga en person att ge in handlingar till stöd för en anmälan. För att ett vitesföreläggande ska vara lagligen grundat krävs ett uttalat författningsstöd som omfattar den aktuella situationen. Det var därför inte möjligt att tolka bestämmelsen till att den omfattar att styrka en uppgift med en handling, även om en sådan tolkning kunde anses ligga i linje med målsättningen att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen ska vara korrekta. Avgörandena har fått laga kraft.

Det kan även nämnas att i två avgöranden från olika underrätter har Skatteverkets talan om utdömande av vite bifallits. Skatteverket ansökte under år 2018 om utdömande av vite vid Förvaltningsrätten i Umeå efter att ha förelagt en person att visa upp en vigselhandling och en skilsmäsohandling i original eller vidimerade kopior av handlingarna. Målet gällde en person som i sin anmälan om flyttning till Sverige uppgett sig vara frånskild. Begärda handlingar uppvisades i original för Skatteverket efter att Skatteverket ansökt om utdömande av vitet. Förvaltningsrätten biföll i dom den 3 september 2019 begäran om utdömande av vite men fann att det fanns skäl att jämka vitet som sattes ned till hälften. Förvaltningsrätten i Umeås avgörande har fått laga kraft.⁹

Under år 2019 har Skatteverket ansökt om utdömande av vite vid Förvaltningsrätten i Växjö efter att ha förelagt en person att visa upp vigselhandling i original. Förvaltningsrätten i Växjö har bifallit ansökan i dom den 10 februari 2020 och domen har fått laga kraft.¹⁰

⁹ Förvaltningsrätten i Umeå, dom 2019-09-03 i mål nr 1832-18.

¹⁰ Förvaltningsrätten i Växjö, dom 2020-02-10 i mål 4250-19.

5.3.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Skatteverket ska ha möjlighet att förelägga en person att visa upp handlingar.

Skatteverket får enligt 31 § folkbokföringslagen förelägga den som kan antas inte ha fullgjort sin anmälningsskyldighet att fullgöra skyldigheten. Den anmälningsskyldige kan t.ex. ha låtit bli att lämna uppgifter som behövs för att Skatteverket ska kunna fatta ett riktigt beslut och Skatteverket kan då förelägga personen att komplettera redan lämnade uppgifter. Syftet med föreläggandet är då att förmå den anmälningsskyldige att fullgöra sin uppgiftsskyldighet. Föreläggandebefogenheten kan även ta sikte på att kontrollera om en anmälningsskyldig har fullgjort sin anmälningsskyldighet.

Innan bestämmelsen fick sin nuvarande utformning, den 1 januari 2014, saknades en generell skyldighet för en enskild att lämna uppgifter i andra situationer än i samband med flyttning. Genom lagändringen infördes en möjlighet för Skatteverket att förelägga en enskild att lämna uppgifter eller att komplettera redan lämnade uppgifter även i andra fall än då uppgifterna avser själva bosättningen. Det kan exempelvis vara fråga om ändrat civilstånd i de fall äktenskap ingås i utlandet, eller uppgifter om födelseort, medborgarskap och familjeförhållanden i övrigt. Regeringen bedömde att det inte behövdes någon särskild bestämmelse som reglerar skyldigheten för en folkbokförd person att lämna uppgifter på begäran till Skatteverket eftersom det av 1 § folkbokföringslagen framgår att folkbokföringsdatabasen ska innehålla kompletta och korrekta uppgifter. En person som förelagts av Skatteverket är skyldig att lämna de uppgifter som efterfrågas. Av förarbetena framgår även att regeringen ansåg att det bör vara upp till Skatteverket att avgöra hur myndigheten på bästa sätt ska få in korrekta och kompletta uppgifter.¹¹

Vi anser att det är tveksamt om avsikten vid lagstiftningens tillkomst var att Skatteverkets befogenhet att förelägga skulle vara så begränsad som lagtextens ordalydelse och de nämnda kammarrättsdomarna ger uttryck för. Som en jämförelse kan nämnas bestämmelserna om föreläggande i skatteförfarandelagen (2011:1244). Enligt 37 kap. 6 § första stycket skatteförfarandelagen får Skatteverket förelägga den

¹¹ Prop. 2012/13:120, *Folkbokföringen i framtiden*, s.112–114 och 157.

som är eller kan antas vara uppgiftsskyldig enligt 15–35 kap. att lämna uppgift som verket behöver för att kunna kontrollera skyldigheten. Stycket ersatte bl.a. 3 kap. 5 § första stycket taxeringslagen (1990:324).¹² Lagrådet framförde att det var av betydelse att reglerna vad gäller föreläggande är tydliga och att formuleringen i taxeringslagen att ”visa upp en handling eller att lämna över en kopia av handling” därför var att föredra framför den i remissen föreslagna lydelsen. Regeringen menade dock att en befogenhet för Skatteverket att förelägga någon att lämna uppgift får anses innefatta en befogenhet att låta föreläggandet i stället avse att visa upp en handling eller att lämna över en kopia av en handling; det är bara två olika sätt att lämna en uppgift. Det är Skatteverket som får bestämma hur uppgiften ska lämnas, dvs. om t.ex. en kopia av en handling ska lämnas.¹³

För att registrerade uppgifter i folkbokföringsdatabasen ska bli korrekta har Skatteverket behov av att kunna förelägga enskilda att visa upp handlingar och också att kunna förena ett föreläggande med vite. Nuvarande föreläggandebefogenhet, som den tolkats i lagakraftvunna kammarrättsavgöranden, behöver därför utvidgas och förtydligas. En utökad befogenhet ska omfatta skyldighet för enskilda att visa upp de handlingar som behövs för att kompletta och korrekta uppgifter ska kunna registreras i folkbokföringsdatabasen i enlighet med 1 § folkbokföringslagen. Utvidgningen ska även omfatta handlingar som behövs för Skatteverkets kontroll eller komplettering i övrigt, såväl av bosättning som av övriga uppgifter som får förekomma i folkbokföringsdatabasen (jfr HFD 2019 ref. 9).

Beträffande vilka handlingar som Skatteverket ska kunna förelägga enskilda att visa upp behöver det anpassas utifrån vad folkbokföringsärendet rör. Det bör vara upp till Skatteverket att avgöra hur myndigheten på bästa sätt ska få in korrekta och kompletta uppgifter. Det saknas vidare anledning att närmare reglera vilka handlingar som kan uppvisas för olika uppgifter eftersom det utifrån principen om fri bevisprövning kan bli fråga om att göra en sammanvägd bedömning av olika handlingar. Uttrycket ”visa upp handlingar” omfattar även kopior av handlingar och handlingar i elektronisk form.

Det bör även ankomma på Skatteverket att bestämma hur en uppgift ska lämnas, exempelvis om en kopia av en handling är tillräckligt i det enskilda fallet. Vid en anmälan om ändring av civilstånd som det

¹² Prop. 2010/11:165, *Skatteförändringen*, s. 1803.

¹³ A.a., s. 851 f.

var fråga om i de avgöranden som redovisats i avsnitt 5.3.1 framgår att Skatteverket i de fallen har funnit skäl att begära inlämnande eller uppvisande av bestyrkt handling eller original för att kunna ändra registrerat civilstånd i folkbokföringen.

Om en person uppger sig inte kunna visa en handling är det upp till Skatteverket att bedöma om ett föreläggande kan förenas med vite eller om den enskilde kan styrka den uppgift som efterfrågas på något annat sätt i enlighet med principen om fri bevisprövning. Följden av att en enskild uppger sig inte kunna visa en handling torde även avgöras utifrån vilken uppgift som efterfrågas. Rör ärendet en fråga där bevisbördan ligger på sökanden att kunna presentera ett godtagbart underlag och där det också kan antas finnas ett godtagbart underlag kan följden bli att Skatteverket blir hänvisad till att avslå en anmälan om ändring av uppgiften i folkbokföringsdatabasen.

Har Skatteverket anledning att efterfråga en handling som kan antas omfattas av sekretess, exempelvis en förlossningsjournal, kan uppgifterna i handlingen som ges in omfattas av starkare sekretess inom hälso- och sjukvården än vad som gäller i ett folkbokföringsärende (22 kap. 1 § och 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Som regel är folkbokföringsuppgifter offentliga. Hemlighållande av folkbokföringsuppgifter kan dock ske i fråga om uppgifter av särskilt ömtålig art (HFD 2014 ref. 48 och RÅ 1994 not. 108). Att handlingar som kan omfattas av sekretess ges in i ett folkbokföringsärende förekommer redan i dag. Vad en handling rör kan behöva hemlighållas av allmänt eller enskilt intresse. Skatteverket kan sekretessmarkera ett ärende i Diariet. Av Skatteverkets arbetsbeskrivning framgår att en sådan markering kan komma i fråga för en person om personen eller någon närstående till denne kan lida skada eller men av att en uppgift om hans eller hennes personliga förhållanden röjs.¹⁴

Vårt förslag om att Skatteverket ska kunna förelägga en person att visa upp en handling innebär att 31 § folkbokföringslagen ändras.

¹⁴ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 4.4.1 i materialet ”ärendehantering”.

5.4 Kontrollbesök

5.4.1 Nuvarande regler om kontrollbesök

När det är nödvändigt för bedömning av frågan om folkbokföring får Skatteverket sedan den 1 juli 2018 besluta om kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning. Kontrollbesöket får bara genomföras där den enskilde är folkbokförd, har uppgett sig vara bosatt eller där det annars finns anledning att anta att han eller hon är bosatt. Vid kontrollbesöket får Skatteverket begära att den person som besöket avser lämna uppgift om sin identitet. Skatteverket behöver inte före besöket underrätta den person som ska kontrolleras om beslutet att göra kontrollbesök. Kontrollbesöket ska genomföras på ett sådant sätt att det innebär ett så litet intrång som möjligt för den enskilde (32 a och 32 b §§ folkbokföringslagen).

Redan i betänkandet *Rätt och riktigt* (SOU 2008:74) föreslogs att Skatteverket skulle få motsvarande befogenheter som Försäkringskassan när det gäller möjligheter att göra hembesök. Förslagen genomfördes emellertid inte. De förslag om kontrollbesök som Valfärdsbrottsutredningen lade fram¹⁵ har dock, med smärre förändringar, lett fram till lagstiftning.

I propositionen med förslag om införande av kontrollbesök¹⁶ uttalas att Skatteverkets behov av att göra besök för att kontrollera bosättningen endast uppstår i vissa särskilda fall när det inte går att fastställa om en person ska folkbokföras eller var denne ska folkbokföras enbart genom en skrivbordskontroll. Kontrollbesök kan enligt propositionen vara en viktig informationskälla bl.a. när någon i en flyttningsanmälan eller i ett svar på förfrågan uppger att man bor i en fastighet som inte är klassad som en bostad, när Skatteverket finner att flera personer är folkbokförda i en mycket liten bostad, när två makar eller sambor påstår att de är särbor och Skatteverket misstänker att så inte är fallet, när Skatteverket misstänker skenboende och när barn är folkbokförda hos sina föräldrar men Skatteverket misstänker att de bor utomlands med egen familj. Möjligheten att i vissa fall göra kontrollbesök bedömdes högst väsentligt förbättra det underlag som ska ligga till grund för prövningen av folkbokföringsfrågan och komma att höja

¹⁵ *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017: 37), s. 349 ff.

¹⁶ Prop. 2017/18:145, *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen*, s. 111.

kvaliteten på de beslut som fattas. Den olägenhet och det obehag som ett hembesök kan innebära för den enskilde ansågs rimlig med beaktande av behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringen. Vinsterna med förslaget bedömdes överväga det intrång i den personliga integriteten som förslaget kan innebära. Möjligheten att göra kontrollbesök – även med det intrång detta medför – ansågs proportionerligt, särskilt med beaktande av att besöksmöjligheten skulle utnyttjas restriktivt.

Skatteverket har befogenhet att vid kontrollbesöket begära att den person besöket avser lämna uppgifter om sin identitet. Skatteverkets kontrollbefogenhet begränsas dock till just detta. Det innebär att om den enskilde visserligen uppger sig vara den eftersökte men inte vill eller kan legitimera sig eller om flera personer uppehåller sig i bostaden och ingen av dessa ger sig tillkänna som den som ska kontrolleras, är Skatteverket förhindrat att vidta ytterligare åtgärder för att få den enskilde att legitimera sig och kan inte heller kräva att övriga i bostaden legitimerar sig. Inte heller kan Skatteverket mot den kontrollerades eller övriga personers vilja söka igenom lägenheten för att få klarhet i vem som bor där.

Skatteverket har ett rutindokument för arbetet med kontrollbesök.¹⁷ Under 2019 genomförde myndigheten 50 besök medan det under 2020 endast genomfördes ett fåtal besök med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19.¹⁸

5.4.2 Reglerna om hembesök på socialförsäkringsområdet

På socialförsäkringsområdet finns sedan 1997 bestämmelser om hembesök (dåvarande 20 kap. 8 § fjärde stycket lagen [1962:381] om allmän försäkring). Hembesök antogs kunna vara ett effektivt sätt att kontrollera om missbruk och fusk förekommer. Värdet av besök förmodades vara störst i ärenden om underhållsstöd och bostadsbidrag där det kunde förekomma skenseparation eller andra oriktiga uppgifter om boendeförhållanden. I förarbetena¹⁹ poängterades att den bestämmelse som då föreslogs, uteslutande gällde åtgärden att besöka den försäkrade, och att den alltså i och för sig inte gav myndigheten någon befogenhet att undersöka en bostad. Försäkringskassan ska bara besöka den enskilde om det finns sakliga skäl för att göra det. Skälen

¹⁷ Skatteverket, Folkbokföringens kontrollbesök, Rutin 2018-11-21.

¹⁸ Årsredovisning för Skatteverket 2019, s. 69 och årsredovisning för Skatteverket 2020, s. 72.

¹⁹ Prop. 1996/97:121, *Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen*, s. 29 ff.

ska normalt vara individuella och finnas i det enskilda ärendet men besök får också användas som en kontrollåtgärd vid generellt eller stickprovsmässigt inriktade insatser och utan någon individualiserad prövning i det särskilda ärendet. Normalt anmäler Försäkringskassan besök i förväg, men besöken kan också vara oanmälda om det är motiverat från utredningssynpunkt. Oanmälda besök bör reserveras för de fall där de anses befogade och det inte går att använda andra, mindre ingripande utredningsmetoder. När det gäller utredning av om det föreligger misstanke om brott finns det ofta skäl till att inte anmäla ett besök i förväg.²⁰

Bestämmelser om hembesök finns nu i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken och uttrycks så att Försäkringskassan får besöka den försäkrade när det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av balken. På socialförsäkringsområdet är kravet ”när det behövs” således något mindre restriktivt än vad gäller folkbokföringens ”om det är nödvändigt”. Ersättning enligt socialförsäkringsbalken får enligt 110 kap. 53 § dras in eller sättas ned om den som är berättigad till ersättningen utan giltig anledning vägrar att medverka till utredningsåtgärder, bl.a. hembesök.

5.4.3 Skatteverkets uppfattning om nuvarande regelsystem

Kontrollbesöken ger enligt Skatteverket inte den effekt som lagstiftaren och Skatteverket vid lagstiftningens tillkomst förväntade sig. Enligt Skatteverkets mening beror detta på att myndighetens befogenheter inte är tillräckliga. För att kontrollbesöket ska kunna användas som ett effektivt verktyg i syfte att upprätthålla en korrekt folkbokföringsdatabas behöver Skatteverkets befogenheter utökas.

Kontrollbesök bör i vissa fall kunna göras redan som en första åtgärd (och ibland i samverkan med andra myndigheter). Nuvarande lagstiftning utgår från att Skatteverket måste ha uttömt allt annat i utredningsväg innan ett besök får genomföras. Om myndigheten på olika sätt före kontrollbesöket har försökt kontakta personen finns en uppenbar risk att denne håller sig undan vid besöket. Det är därför svårt för Skatteverket att kunna använda kontrollbesök som ett effektivt verktyg när fråga är om personer som avsiktligt är felaktigt folkbokförda. Problematiken blir än mer tydlig i de fall Skatteverket parallellt utre-

²⁰ Försäkringskassan, Vägledning 2004:1 Version 12, s. 65.

der många personer som är folkbokförda på samma fastighet eller i samma lägenhet. Skulle kontrollbesök få användas i ett tidigare skede skulle besöket också kunna ge en tidig indikation på vilken annan typ av information som vore proportionerlig att efterfråga eller eftersöka i ärendet.

Skatteverket anser vidare att folkbokföringsverksamheten bör ha möjlighet att fatta beslut om att genomföra kontrollbesök för en hel fastighet eller en adress. Då skulle Skatteverket, i samverkan med andra, exempelvis Försäkringskassan, Polismyndigheten eller kommunen, kunna genomföra kraftfulla åtgärder vid allvarliga fel. Att kunna nyttja möjligheten till kontrollbesök på en hel fastighet eller en adress skapar förutsättningar för en mer systematisk kontroll i exempelvis särskilt utsatta områden eller där adresser eller fastigheter identifieras med en förhöjd risk för fel. Att Skatteverket borde ha en sådan befogenhet aktualiseras i olika sammanhang. Det pilotprojekt som pågår rörande felaktig folkbokföring med koppling till organiserad brottslighet är ett tydligt exempel på detta.²¹ Att genomföra ett kontrollbesök är en ingripande åtgärd och också relativt kostsamt. Om kontrollbesök av en fastighet eller en adress kunde genomföras skulle effekten av besöken enligt Skatteverkets bedömning öka betydligt. Skatteverket har information om fastigheter, adresser och lägenheter där kontrollbesök skulle kunna vara en lämplig åtgärd. Det finns också många andra, myndigheter, kommuner, fastighetsbolag och privatpersoner, som har information som kan vara användbar. Skyldigheten för myndigheter att underrätta Skatteverket om misstänkt felaktiga folkbokföringsuppgifter har nyligen utökats genom införandet av en ny 32 c § i folkbokföringslagen. Det finns därför anledning att även utöka möjligheterna för Skatteverket att kunna agera.

Skatteverket har endast rätt att begära att den som kontrollbesöket avser identifierar sig. Om fler personer befinner sig i bostaden får Skatteverket inte kräva att dessa identifierar sig. Skatteverket kan inte vidta några åtgärder om den enskilde inte vill eller kan legitimera sig. Den enskilde själv avgör om han eller hon vill medverka vid ett kontrollbesök eller inte.

Skatteverket behöver dessutom befogenhet att okulärt kunna kontrollera en bostad. Mot en persons vilja kan Skatteverket inte komma in i bostaden för att utröna vem som bor där. För att Skatteverket ska

²¹ Regeringsbeslut 2020-06-25 Fi 2020/02991.

finna det antagligt att en person är bosatt i en bostad krävs det mer än att myndighetens handläggare står i hallen och pratar med en i vissa fall oidentifierad person. Konsekvensen av att inte kunna gå in i bostaden blir att en bedömning kring bosättningen i princip inte går att göra. Kontrollbesöken är ett komplement i folkbokföringens bosättningsutredningar. För att just kunna komplettera med någon form av information krävs befogenheter att kunna se något av själva bostaden.

5.4.4 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning, får genomföras om det behövs för bedömningen av frågan om folkbokföring.

Skatteverket får om det finns särskilda skäl också besluta om kontrollbesök avseende en fastighet eller lägenhet för att kontrollera bosättningsförhållandena på platsen.

Skatteverket får vid ett kontrollbesök begära att de personer som befinner sig i fastigheten eller lägenheten lämnar uppgift om sin identitet.

Den som är folkbokförd på eller kan antas vara bosatt i den fastighet eller lägenhet som omfattas av ett beslut om kontrollbesök avseende en fastighet eller lägenhet behöver inte underrättas om beslutet före besöket.

Reglerna om kontrollbesök trädde i kraft den 1 juli 2018 och har således tillämpats under en förhållandevis kort tid. Skatteverket har emellertid funnit att kontrollbesöket inte är ett tillräckligt verkningsfullt verktyg för att upprätthålla en korrekt folkbokföringsdatabas, även om det i regel tillför uppgifter till stöd för ett korrekt beslut i de fall man vid besöket påträffar och kan ha en dialog med den person kontrollbesöket avser. Detta bedöms enligt myndigheten främst bero på att besök kan göras endast i ett bosättningsärende beträffande en viss individ och först sedan andra utredningsåtgärder är uttömda. Även möjligheterna att begära att en person identifierar sig och att kunna gå in i en bostad för att kunna göra en bedömning kring bosättningen behöver enligt Skatteverket utökas.

Det finns inte någon statistik tillgänglig om resultatet vid de enskilda besöken. Enligt Skatteverket har dock besöken gett ett bättre

underlag för beslut än vad som annars hade varit fallet. Det har t.ex. handlat om att Skatteverket kunnat bekräfta att personen vars bosättning utreds bor, alternativt inte bor, på adressen eller lett till att den verkligt bosatte (annan än den besöket avsett) frivilligt lämnat information till stöd för beslut. Besök inom ramen för myndighetssamverkan har också företagits. Dessa har ofta varit i företagslokaler där enskilda har varit folkbokförda. Vid dessa besök har det bl.a. kommit fram att personer som var folkbokförda på annat håll var bosatta i lokalen, men även tvärt om. Detta har enligt Skatteverket gett underlag för nya ärenden avseende felaktig folkbokföring som annars inte upptäckts.

Kontrollbesök som första utredningsåtgärd

Vid tillkomsten av reglerna om kontrollbesök konstaterades att i de flesta fall är de utredningsbefogenheter som Skatteverket har fullt tillräckliga för att fatta korrekta beslut om folkbokföring. I några situationer kunde det emellertid vara befogat att vidta ytterligare kontroller och ett besök hos den enskilde kunna vara mycket värdefullt som informationskälla. Så kunde vara fallet bl.a. när någon i en flyttningsanmälan eller svar på förfrågan uppger att man bor i en fastighet som inte är klassad som en bostad, när Skatteverket finner att flera personer är folkbokförda i en mycket liten bostad, när två makar eller sambor påstår att de är särbor och Skatteverket misstänker att så inte är fallet eller när Skatteverket misstänker skenboende.²² Åtgärden skulle dock tillämpas restriktivt och först när det inte går att fastställa den enskildes bosättning på annat sätt. I syfte att bättre spegla den restriktivitet som med hänsyn till den personliga integriteten ska gälla för den aktuella åtgärden ersattes uttrycket ”när det behövs” i Valfärdsbrottsutredningens förslag med ”om det är nödvändigt”.²³

Det förhållandet att kontrollbesök kommer i fråga först när andra möjliga mindre ingripande utredningsåtgärder är uttömda innebär emellertid att den person som är föremål för Skatteverkets utredning blir uppmärksam på att utredning pågår och därmed ges möjlighet att hålla sig undan kontrollbesök. Detta gäller inte minst när flera utredningar av olika personer som är folkbokförda på samma fastig-

²² Prop. 2017/18:145, *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen*, s. 110.

²³ A.a., s. 111.

het pågår samtidigt. Är det fråga om personer som avsiktligt inte är folkbokförda där de är bosatta kan kontrollbesöket då bli mer eller mindre verkningslöst. Detta gäller oavsett om Skatteverket genomför en utredning på egen hand eller tillsammans med en annan aktör. Skatteverket har också uppgett att myndigheten har svårigheter att delta och bistå andra myndigheter vid myndighetsgemensamma besök eftersom kontrollbesök endast ska ske i slutskedet av ett ärende när andra utredningsåtgärder är uttömda.

Det är enligt nuvarande regler inte nödvändigt att underrätta den enskilde om att myndigheten planerar ett kontrollbesök. Enligt uttalande i propositionen skulle förmodligen en stor del av värdet med kontrollen försvinna om den kontrollerade fick kännedom om besöket i förväg.²⁴ Effekten blir emellertid densamma om den kontrollerade genom Skatteverkets utredningsåtgärder kan dra slutsatsen att ett kontrollbesök är förestående. Att ett kontrollbesök kan företas först efter det att andra utredningsåtgärder är uttömda kan därför innebära att kontrollbesöket blir verkningslöst.

Det kan också konstateras att det i motsvarande regelsystem på socialförsäkringsområdet inte finns något krav på att andra utredningsåtgärder ska vara uttömda innan ett besök i hemmet kan komma i fråga, även om besök normalt inte görs om andra, mindre ingripande, utredningsmetoder kan användas (se avsnitt 5.4.2).

Kontrollbesök är resurskrävande för Skatteverket och utgör ett intrång i den enskildes integritet. Vid införandet av utredningsåtgärden ansågs den olägenhet och det obehag som ett hembesök innebär för den enskilde ändå rimligt med beaktande av behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringen. Vinsterna med förslaget bedömdes överväga intrånget i den personliga integriteten. Kontrollbesöket har emellertid inte blivit den effektiva kontrollåtgärd i bosättningsutredningar som förväntades, särskilt inte när fråga är om personer som avsiktligt är felaktigt folkbokförda. En orsak till detta är att de utredningsåtgärder som i dag måste föregå ett kontrollbesök innebär att den enskilde blir uppmärksam på att utredning pågår. Det kan därför ifrågasättas om inte kontrollbesök bör kunna företas som en första utredningsåtgärd i de fall detta mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet framstår som lämpligt och nödvändigt för att kunna uppnå resultat. Detta skulle också stå i bättre överensstämmelse med

²⁴ Prop. 2017/18:145, *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen*, s. 112.

vad som gäller i fråga om Försäkringskassans utredning av välfärdsförmåner. Mot bakgrund av den proportionalitetsbedömning som måste göras innan en kontrollåtgärd företas får förutsättas att Skatteverket väger intresset av hembesöket mot intrånget i den enskildes integritet (5 § förvaltningslagen [2017:900]). Kan en annan, mindre ingripande, utredningsåtgärd antas ge samma resultat ska naturligtvis en sådan användas. Att ett kontrollbesök är resurskrävande borgar i viss mån i sig också för en restriktiv tillämpning av bestämmelserna.

Skatteverket bör alltså enligt vår mening kunna inleda en bosättningsutredning med att göra ett kontrollbesök, om det i det enskilda fallet behövs och bedöms vara den mest lämpliga och effektiva utredningsåtgärden.

Kontrollbesök avseende en fastighet eller lägenhet

För att kontrollbesök ska kunna genomföras krävs i dag att en specifik persons bosättning ska kontrolleras. Kontrollbesöket får bara genomföras där den enskilde är folkbokförd, har uppgett sig vara bosatt eller där det annars finns anledning att anta att han eller hon är bosatt. Skatteverket kan alltså inte göra ett kontrollbesök på en adress utan anknytning till en bosättningsutredning beträffande en enskild individ. Kontrollbesök kan alltså inte företas t.ex. om Skatteverket får tips om en lägenhet där ingen är folkbokförd men ett flertal personer tycks bosatta. Reglerna innebär problem också när Skatteverket i samverkan med andra myndigheter, exempelvis Försäkringskassan eller Polismyndigheten, ska genomföra en gemensam aktion avseende adresser, fastigheter eller lägenheter där allvarliga fel uppmärksammas. Regeringen har gett tolv myndigheter i uppdrag att inrätta ett pilotprojekt i vilket myndigheterna ska kartlägga strategiska adresser som misstänks användas för systematiska fel i folkbokföringen kopplat till organiserad brottslighet. Myndigheterna ska stärka kontrollen av dessa adresser för att minska systematiska fel i folkbokföringen och förhindra den välfärdsbrottslighet som dessa kan möjliggöra.²⁵ Fokus för en sådan aktion är alltså en adress, fastighet eller lägenhet och inte en enskild persons bosättning även om kontrollbesöket syftar till att utreda bosättningsförhållandena på platsen. I sådana sammanhang begränsar de nuvarande reglerna Skatteverkets möjligheter att medverka.

²⁵ Regeringsbeslut 2020-06-25 Fi 2020/02991.

Regleringen på socialförsäkringsområdet är inte begränsad på så sätt att ett besök kan företas endast om det behövs för utredning av en viss enskild individs socialförsäkringsförmåner. Ett besök ska visserligen normalt vara motiverat med hänsyn till omständigheterna i det enskilda ärendet. Reglerna ger emellertid utrymme också för mer generell eller stickprovsmässigt inriktade åtgärder, t.ex. att genomföra besök i en viss typ av ärenden inom ramen för en samlad insats.²⁶ Enligt vår mening bör bestämmelserna om kontrollbesök i folkbokföringslagen få ett utökat tillämpningsområde och ge utrymme för Skatteverket att besluta om kontrollbesök i en fastighet eller lägenhet för att inhämta uppgifter om vilka som kan anses bosatta där. Även om en sådan åtgärd inte riktar sig mot en specifik person kan den emellertid ändå anses medföra ett visst ingrepp i den personliga integriteten hos de personer som befinner sig i fastigheten eller lägenheten. Mot bakgrund av att ett sådant kontrollbesök kan förutsättas ge underlag för bosättningsutredningar som inte är möjligt att inhämta med dagens regler, får dock de vinster som ett sådant förslag medför anses överväga intrånget i den personliga integriteten.

Ett kontrollbesök avseende en fastighet eller lägenhet bör komma i fråga först om det observerats någon typ av avvikelse som ger anledning att anta att där finns en förhöjd risk för fel i fråga om bosättning. Detta bör komma till uttryck i lagtexten på så sätt att ett sådant kontrollbesök får beslutas om det finns särskilda skäl.

Befogenhet att begära identifiering m.m.

Det är självfallet viktigt att den enskildes personliga integritet respekteras vid ett kontrollbesök. Den besökande tjänstemannen får inte uppträda så att det kan ge intrycket att besöket är en tvångsåtgärd. Det är alltid den enskilde som avgör om han eller hon vill låta tjänstemannen komma in i bostaden.

Skatteverket får i dag vid kontrollbesöket begära att den person besöket avser lämnar uppgift om sin identitet. Vägrar den enskilde att legitimera sig är Skatteverket förhindrat att vidta ytterligare åtgärder för att få denne att legitimera sig och kan inte heller kräva att övriga i bostaden legitimerar sig. Det finns inte någon statistik på området men enligt uppgift från Skatteverket är det inte särskilt vanligt att

²⁶ Prop. 1996/97:121, *Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen*, s. 32.

den enskilde vägrar att tala om vem man är vid kontrollbesök. Har Skatteverket efter begäran fått ut foton ur körkortsregistret från Transportstyrelsen går det i vissa fall också att konstatera att det är fråga om rätt person utan att denne identifierar sig. Problem finns inte heller i de fall kontrollbesök sker inom ramen för samverkan med andra myndigheter som har rätt att kräva identifiering för sina kontroller.

Vid ett kontrollbesök som inte är kopplat till en enskild individ kan ett flertal personer påträffas. Eftersom syftet med besöket är att klarlägga bostadsförhållandena på platsen bör enligt vår mening Skatteverket kunna begära att de personer som befinner sig i fastigheten eller lägenheten lämnar uppgift om sin identitet. Detsamma bör gälla när kontrollbesök sker i den enskildes bostad för kontroll av bosättningen.

Någon skyldighet att legitimera sig har dock inte de närvarande personerna. Inte heller kan Skatteverket mot den kontrollerades eller övriga personers vilja söka igenom fastigheten eller lägenheten för att få klarhet i vem som bor där. Det kan påpekas att vid kontrollbesök enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) för att kontrollera att skyldigheten att dokumentera identifikationsuppgifter i en personalligare efterlevs, får Skatteverket begära att en person som utför eller kan antas utföra arbetsuppgifter i verksamheten styrker sin identitet (42 kap. 8 a § skatteförfarandelagen). Någon generell skyldighet att ständigt medföra legitimationshandlingar finns emellertid inte och någon sanktion är inte heller kopplad till en vägran att legitimera sig. I det fall personalen inte kan eller vill legitimera sig torde Skatteverket dock ha anledning att fördjupa kontrollen.²⁷ Den skarpare formuleringen i den lagen ”styrker sin identitet” i stället för folkbokföringslagens ”lämnar uppgift om sin identitet” påverkar inte tillämpningen i sig. Någon anledning att nu överväga ändring av formuleringen i folkbokföringslagen i detta avseende ser vi inte.

Underrättelse om beslut

Den person som ska kontrolleras behöver enligt nuvarande regler inte underrättas om beslutet att göra kontrollbesök före besöket. När ett kontrollbesök äger rum för att kontrollera bosättningsförhållandena

²⁷ Prop. 2005/06:169, *Effektivare skattekontroll m.m.*, s. 47 och prop. 2014/15:6, *Minskat svarbygge i byggbranschen*, s. 63 f.

i en fastighet eller en lägenhet riktar sig kontrollinsatsen inte mot någon enskild individ. Ofta är dock någon folkbokförd på eller i vart fall bosatt i en fastighet eller lägenhet där kontrollbesöket avses ske. I likhet med vad som anförts beträffande kontrollbesök i syfte att utreda en specifik persons bosättning, får det förmodas att en stor del av värdet av kontrollen skulle kunna försvinna om den som är folkbokförd på eller bosatt i den fastighet eller lägenhet som omfattas av ett beslut om kontrollbesök skulle behöva underrättas om beslutet före besöket. Vi anser därför att någon underrättelse inte heller ska behöva ske i sådana fall.

Våra förslag beträffande kontrollbesök innebär ändring av 32 a och 32 b §§ folkbokföringslagen.

5.5 Felaktigt folkbokförda på annans lägenhet eller fastighet

5.5.1 Anmälningar om felaktigt folkbokförda på annans lägenhet eller fastighet

Som framgår av våra direktiv har det på senare tid framkommit att personer drabbats av att för dem helt främmande personer har folkbokfört sig hos dem. En person kan avsiktligt felaktigt ha folkbokfört sig hos någon annan utan dennes vetskap för att möjliggöra bedrägerier eller undkomma myndigheter (se avsnitt 3.5.2). I andra fall kan det vara fråga om rena förbiseenden.

Förutom att den enskilde kan drabbas av postförsändelser till en helt främmande person har det i massmedia och i direkta kontakter till vår utredning framhållits att även mer långtgående konsekvenser för den enskilde kan uppstå på grund av den felaktiga folkbokföringen. Det har beskrivits att den enskildes bostadsbidrag eller ekonomiska bistånd har påverkats och att polis eller Kronofogdemyndigheten har eftersökt den person som obehörigen varit folkbokförd. Vidare har framförts att det förekommit att den person som skrivit sig på adressen har anlitat låssmed för att komma in i bostaden.

Motsvarande problem kan uppstå när säljaren av en fastighet inte anmäler flytt, trots att köparen tillträtt och är folkbokförd på fastigheten, eller när en hyresgäst som har flyttat inte anmäler flyttning utan kvarstår som folkbokförd på lägenheten, trots att en ny hyresgäst har flyttat in.

Skatteverket får årligen in cirka 100 000 anmälningar från myndigheter och enskilda med information om personer som kan vara felaktigt folkbokförda. Ett antal av dessa anmälningar kommer från personer som uppger att någon felaktigt har folkbokfört sig hos dem. I februari 2020 införde Skatteverket också en ny digital tjänst där privatpersoner kan se vem som är folkbokförd på den egna adressen och anmäla till Skatteverket om någon person felaktigt är folkbokförd där.

När en sådan anmälan kommer in till Skatteverket diarieförs den. En förgranskning sker och ärendet grupperas efter prioritet. Om det finns särskilda skäl, exempelvis då det bedöms finnas risk för bedrägerier eller andra brott mot den enskilde eller risk för hot eller våld, är anmälan prioriterad och handläggs skyndsamt. Om bosättningsutredningen (se om Skatteverkets rutiner i sådana utredningar avsnitt 4.7.2) visar att anmälan rört ett oavsiktligt fel kan ärendet ofta avslutas omgående medan andra ärenden kan pågå under tämligen lång tid. Den genomsnittliga utredningstiden är enligt Skatteverket cirka 60 dagar. Eftersom det ofta dröjer innan bosättningsutredningen inleds kan emellertid tiden från det att anmälan kommer in till Skatteverket till dess utredningen är avslutad vara avsevärt längre. Riksdagens ombudsmän (JO) har i ett beslut den 27 april 2021²⁸ framfört kritik mot Skatteverket i anledning av långa handläggningstider i denna typ av ärenden. De långa handläggningstiderna är också ett problem på så sätt att den felaktiga folkbokföringsadressen aviseras vidare ut i samhället intill dess bosättningsutredningen är slutförd och en ny adress bestämts.

Problemen med felaktig folkbokföring på annans lägenhet eller fastighet kan minska genom att denna typ av anmälningar prioriteras och genom insatser för att snabba upp genomförandet av bosättningsutredningarna, t.ex. genom effektivare informationsinhämtning (8 kap.). Men det finns också skäl att närmare överväga åtgärder som under den tid en bosättningsutredning pågår snabbare kan lindra konsekvenserna för den enskilde som drabbas av felaktig folkbokföring.

²⁸ Dnr 466-2019, 1315-2019, 1701-2019 och 6412-2019.

5.5.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Om en person sannolikt är felaktigt folkbokförd på en fastighet eller lägenhet och detta innebär olägenheter för någon annan som är folkbokförd på samma fastighet eller lägenhet eller som äger eller hyr fastigheten eller lägenheten, får Skatteverket besluta att personen ska anses vara bosatt på sin tidigare folkbokföringsort (kommun), men inte på viss fastighet intill dess att något annat har beslutats. Finns inte någon sådan kommun får bosättningen hänföras till den aktuella kommunen.

Om en enskild anmäler att en annan person felaktigt är folkbokförd på samma fastighet och i förekommande fall lägenhet innebär folkbokföringslagens nuvarande reglering att personen med misstänkt felaktig folkbokföring ska kvarstå med den folkbokföringen till dess att Skatteverkets utredning har avslutats och ett beslut om var personen ska anses bosatt har fattats. Att Skatteverket behöver utreda var den felaktigt folkbokförda personen ska anses bosatt för att kunna fatta ett beslut om ändring av den felaktiga folkbokföringen inverkar självfallet på utredningstiden. Som nämnts är den genomsnittliga utredningstiden för närvarande cirka 60 dagar.

Ett förslag till lösning på problemet som i olika sammanhang framförts är att en person bör få möjlighet att ”godkänna” en flyttanmälan till sin folkbokföringsadress innan någon annan folkbokförs där. Vi har övervägt en sådan ordning men gör bedömningen att ett sådant krav skulle innebära en väsentlig fördröjning av handläggningen av flyttärenden i väntan på att anmälan ”godkänns”. I de fall ett godkännande uteblir måste också orsaken till detta utredas innan Skatteverket kan fatta beslut i ärendet. Vi anser därför att ett krav på godkännande innan folkbokföring sker inte är en framkomlig väg utan har övervägt andra lösningar.

Som huvudregel ska en person folkbokföras på en fastighet (och lägenhet om fråga är om ett flerfamiljshus). Om det inte går att hänföra en persons bosättning till en fastighet men till en viss kommun, ska personen folkbokföras på kommunen (13 § folkbokföringslagen och 4 § folkbokföringsförordningen). Endast i sista hand – om personen inte kan hänföras till en kommun och inte heller ska avregistreras som utflyttad – kan personen folkbokföras under rubriken utan känd hemvist (13 a § folkbokföringslagen och 4 § folkbokföringsförordningen).

Det är betydelsefullt att så många som möjligt folkbokförs så långt ner som möjligt i ”strukturen” lägenhet–fastighet–kommun–utan känd hemvist. Om många personer folkbokförs högt upp i strukturen blir folkbokföringen mindre exakt och därmed mindre användbar.²⁹

För att minska konsekvenserna för en enskild som drabbas av att en annan person felaktigt folkbokförts hos honom eller henne är det viktigt att felaktigheten snabbt undanröjs. Ett sätt skulle kunna vara att ge Skatteverket en möjlighet att tillfälligt ändra den felaktigt folkbokförda personens folkbokföring under den tid som utredningen pågår, trots att myndigheten inte vet var personen rätteligen ska vara folkbokförd. Skatteverket skulle kunna ändra personens folkbokföring till en ”lägre specifikationsgrad”, exempelvis från en lägenhet till en fastighet eller från en fastighet till på kommunen skreven (13 § folkbokföringslagen och 4 § folkbokföringsförordningen). En sådan lösning innebär visserligen att en felaktig uppgift i folkbokföringsdatabasen ersätts av en annan felaktig uppgift. En sådan felaktighet kan dock försvaras av behovet av åtgärder för att snabbt lindra konsekvenserna för den som drabbats av att en person felaktigt är folkbokförd på den egna lägenheten eller fastigheten.

Mot bakgrund av hur reglerna om rätt folkbokföringsort m.m. i folkbokföringslagen är utformade är vår bedömning att det är lämpligt att Skatteverket ges befogenhet att tillfälligt kunna hänföra den felaktigt folkbokförde personens bosättning från att vara folkbokförd på en viss lägenhet eller fastighet till att vara folkbokförd på kommun under den tid som bosättningsutredningen pågår. För att inte skapa en möjlighet för den felaktigt folkbokförde att ”välja” kommun bör folkbokföringen ske på den kommun som personen flyttar ifrån. Det kan inträffa att den felaktigt folkbokförde inte tidigare är folkbokförd eller har varit bosatt på fastigheten och fortfarande är folkbokförd där men inte anmält flyttning trots att flyttning skett. I sådana fall får Skatteverket i stället hänföra bosättningen till den aktuella kommunen.

När någon är felaktigt folkbokförd på lägenhet och fastighet skulle visserligen en minskning av ”specifikationsnivån” till enbart fastighet vara möjlig, men även i en sådan situation bör personen hänföras till en kommun. En ändring från lägenhet och fastighet till enbart fastighet skulle nämligen innebära att en adress aviseras ut i samhället via Navet och SPAR som företag och myndigheter kan uppfatta som användbar för att komma i kontakt med personen. Post kan komma att lämnas

²⁹ *Folkbokföringen* (SOU 2009:75), s. 328.

av brevbärare i fastigheten utan att den kommer personen tillhanda. Om aviseringen innehåller uppgift om att en person är folkbokförd på kommunen skriven indikeras att personens adress är oklar.

Enligt vår mening måste det framstå som sannolikt att folkbokföringen är felaktig för att en sådan för den enskilde ingripande åtgärd som folkbokföring på kommun innebär, ska få tillgripas av Skatteverket. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan det ofta framstå som sannolikt att folkbokföringen är felaktig redan när någon anmäler att en för dem okänd person folkbokfört sig hos dem.

Det förhållandet att det uppmärksammas att en person sannolikt är felaktigt folkbokförd kan emellertid inte ensamt utgöra grund för att Skatteverket ska besluta att folkbokföringen ska ändras under utredningstiden. En sådan åtgärd kan anses befogad enbart i det fall den felaktiga folkbokföringen också har negativa konsekvenser för någon annan. Oftast drabbar de negativa konsekvenserna av en felaktig folkbokföring den som är korrekt folkbokförd på lägenheten eller fastigheten. Bestämmelsen bör emellertid inte vara begränsad till sådana fall. Också andra situationer när den felaktiga folkbokföringen innebär olägenheter bör omfattas av bestämmelsen, t.ex. när någon felaktigt folkbokfört sig på någon annans fritidsfastighet eller övernattningslägenhet. Något skäl att det ska behöva röra sig om allvarliga fall av olägenheter, t.ex. att någon försökt komma in i bostaden med hjälp av låssmed, finns inte. Det bör enligt vår mening räcka med att det rör sig om obehag i samband med att annans post kommer till den egna adressen eller liknande.

Det är angeläget att Skatteverkets beslut om folkbokföring på kommun fattas så snart som möjligt när myndigheten blivit uppmärksam på att en person folkbokfört sig på annans adress, eller kvarstår som folkbokförd på en tidigare adress trots flytt, och kriterierna för att tillfälligt ändra folkbokföringen är uppfyllda. Ett problem i sammanhanget är att det ofta är svårt att i ärenden av denna typ komma i kontakt med den felaktigt folkbokförde. Denne anträffas ofta varken på den adress som han eller hon har flyttat från eller flyttat till och Skatteverket kanske inte har tillgång till andra kontaktuppgifter. Utgångspunkten i 25 § förvaltningslagen är att kommunikering av utredningen i ett ärende ska ske innan en myndighet fattar ett beslut, om det inte är uppenbart obehövligt. Kommunikering i ärenden av denna typ kan inte anses uppenbart obehövligt. I 25 § första stycket 3 förvaltningslagen finns emellertid möjligheter för myndigheten att avstå

från kommunikation i vissa fall, bl.a. om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet fattas omedelbart. Bestämmelsen kan tillämpas på bl.a. brådskande interimistiska beslut.³⁰ Ett beslut om folkbokföring på kommun i nu aktuella situationer gäller från och med beslutets dag³¹ och ska bestå endast intill dess att utredningen är slutförd och kan ses som en typ av interimistiskt beslut. Skatteverket bör därför kunna fatta beslut om att den felaktigt folkbokförde ska folkbokföras på kommun utan föregående kommunikation. Ett sådant beslut kan överklagas enligt 40 § folkbokföringslagen. Under utredningstiden ska Skatteverket naturligtvis försöka få kontakt med den enskilde i syfte att denne ska bidra till utredningen, få del av material i ärendet och ges tillfälle att yttra sig över materialet.

Självklart innebär på kommun skriven ett förhållande som bör bestå kortast möjliga tid. Skatteverkets bosättningsutredning bör därför bedrivas skyndsamt. Någon särskild bestämmelse om detta behöver inte införas.

Förslagen innebär att en ny bestämmelse, 13 a §, införs i folkbokföringslagen.

Digital avisering vid anmälan om folkbokföring

Skatteverket har beslutat om en ny funktion som innebär att Skatteverket via "Mina meddelanden" ska kunna notifiera den som är folkbokförd på en viss lägenhet/fastighet när någon annan folkbokfört sig på samma lägenhet/fastighet. Någon notifiering ska inte ske om personen har en familjerättslig relation med den som sedan tidigare är folkbokförd på lägenheten/fastigheten. Notifieringen ska inte visa vem som blivit folkbokförd utan endast att någon blivit folkbokförd på adressen. Den som får notifieringen kan välja att gå in på "Mina sidor" för att se vem som avses och rapportera till Skatteverket om folkbokföringen är felaktig. Avsikten är att underlätta för enskilda att upptäcka eventuella felaktiga folkbokföringsuppgifter och underrätta Skatteverket om dessa. Även Skatteverkets möjligheter att snabbt agera på underrättelser underlättas. Funktionen har ännu inte genomförts då annan utveckling bedömts mer prioriterad.

³⁰ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 167.

³¹ Se 35 § andra stycket folkbokföringslagen.

Enligt vår mening skulle en sådan notifiering underlätta för enskilda personer att snabbt upptäcka eventuella fel och kunna bidra till att folkbokföringsfelet minskar. De föreslagna notifieringarna har även en tydlig koppling till Skatteverkets serviceskyldighet och kravet på en enkel, snabb och kostnadseffektiv handläggning. Åtgärden ligger också i linje med Skatteverkets uppdrag så som det identifierats i 2 § förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket och vad regeringen uttryckt i Skatteverkets regleringsbrev för 2021.³²

5.6 Folkbokföring under rubriken utan känd hemvist

5.6.1 Nuvarande bestämmelser och tillämpning

En person ska normalt vara folkbokförd på den fastighet och, i förekommande fall, den lägenhet där han eller hon är att anse som bosatt. Folkbokföring på en fastighet kan ske även om en person saknar regelmässig dygnsvila på en viss fastighet. Detta kan exempelvis ske när en person inte vill medverka i utredningen men att det kommer fram att personen har anknytning till en fastighet genom att han arbetar eller hämtar sin post där.³³

Om en persons bosättning inte kan knytas till en särskild fastighet men till en viss kommun ska han eller hon folkbokföras på kommunen. Detta kan vara fallet när en person vistas på en anstalt eller en institution för vård och saknar annan bostad eller bor i en husvagn som regelmässigt står uppställd inom en viss kommun men inte på en viss fastighet.

Kan en persons bosättning med tillämpning av 7–13 §§ folkbokföringslagen inte hänföras till en fastighet eller ens till en kommun och finns inga uppgifter eller indikationer som talar för att personen ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad enligt 20 §, anses han eller hon sakna känd hemvist (13 a §).³⁴ En person som saknar känd hemvist ska folkbokföras under rubriken utan känd hemvist (4 § folkbokföringsförordningen). Den som oavbrutet under två år saknat känd hemvist ska enligt 21 § folkbokföringslagen avregistreras från folkbok-

³² Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Skatteverket, punkten 1 under rubriken Folkbokföringsfelet.

³³ Kammarrätten i Stockholms domar 2017-01-10 mål nr 327-16, 2017-01-11 i mål 1201-16 och 2015-10-12 i mål nr 3991-15.

³⁴ Skatteverkets ställningstagande 2019-10-10, Okänd bosättning – utredningar och materiella bedömningar vid flytt, bokkontroll, ut- och invandring, s. 7.

föringen som försvunnen. Den som folkbokförs med fingerade personuppgifter ska avregistreras när det gäller de tidigare uppgifterna.

Regler om folkbokföring utan känd hemvist fanns redan i 1946 och 1967 års folkbokföringsförordningar. En person som vid två mantalsskrivningar i följd var bokförd under rubriken utan känt hemvist skulle överföras till obefintlighetsregistret om det inte fanns upplysningar om hans eller hennes vistelseort.³⁵

Folkbokföringsutredningen uttalade i sitt slutbetänkande att det inte framkommit några problem med bestämmelserna om avregistrering av personer som saknar känd hemvist och att utredningen bedömde att det saknades skäl att ändra fristen om två år. Begreppet obefintlig, som användes i folkbokföringslagen, byttes dock ut mot det modernare ordet försvunnen.³⁶ Utredningen tog också upp frågan om Skatteverket ska vara skyldigt att kommunicera med den enskilde enligt förvaltningslagens regler innan verket fattar ett beslut att avregistrera någon som försvunnen. Eftersom anledningen till att dessa beslut aktualiserats torde vara att den enskilde saknar känd adress måste möjligheten att yttra sig meddelas den enskilde genom kungörelsedelgivning. Det skulle betydligt underlätta Skatteverkets handläggning av dessa ärenden om verket inte behövde kommunicera med den enskilde. Utredningen menade dock att kommunikering inför beslut som rör en enskild är en av grundvalarna i förvaltningsrätten och ett viktigt sätt att se till att den enskilde får möjlighet att ta tillvara sin rätt. Avregistrering från folkbokföringen kunde få stora konsekvenser för den enskilde. Kostnaderna för kungörelsedelgivning hade också minskat betydligt under senare år, varför inte heller kostnaderna kunde motivera ett undantag. Utredningens slutsats var att något särskilt undantag från kravet på kommunikering för ärenden om avregistrering från folkbokföringen av personer utan känd hemvist som försvunna inte borde göras.

Den bosättningsutredning som görs innan en person folkbokförs under rubriken utan känd hemvist är omfattande. Förfrågningar kan göras hos ett stort antal myndigheter och andra aktörer (se avsnitt 4.7.2). Det är inte tillräckligt för att folkbokföra någon under rubriken utan känd hemvist enbart på grund av att den enskilde själv vägrar uppge var han eller hon är bosatt. Det är heller inte tillräckligt att ett brev från Skatteverket kommer i retur eller att en maka uppger att hennes

³⁵ Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag, s. 137.

³⁶ *Folkbokföringen* (SOU 2009:75), s. 237 f.

make är ”försvunnen”. Vad som får anses vara en tillräcklig utredning får avgöras i varje enskilt fall.³⁷

Innan en person som folkbokförts under rubriken utan känd hemvist avregistreras från folkbokföringen som försvunnen gör Skatteverket en avslutande kontroll av om någon aktuell adressuppgift eller ny bostadsadress finns. Kommer uppgifter in om var personen kan finnas, och det är tänkbart att ytterligare efterforskning kan leda till att personens bosättning klarläggs, ska en avregistrering som försvunnen inte göras förrän utredningen om en eventuell ändrad folkbokföring (på fastighet eller som utflyttad) är avslutad. I utredningen ska normalt ett antal åtgärder finnas dokumenterade, bl.a. externa förfrågningar till Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Kriminalvården samt kontroll i bilregistret, om det inte står klart att personen befinner sig utomlands.³⁸

Den som avlidit i utlandet ska efter utredning registreras som utan känd hemvist om dödsfallet inte kan styrkas genom en godtagbar handling.³⁹ Efter två år avregistreras personen från folkbokföringen som försvunnen.

En person som är avregistrerad från folkbokföringen som försvunnen ska åter folkbokföras om personens rätta vistelseort i Sverige blir känd. Skatteverket handlägger ett ärende om folkbokföring av person som är avregistrerad som försvunnen i huvudsak på samma sätt som vid flyttning till Sverige.

Vad gäller möjligheten för en person som är folkbokförd utan känd hemvist att få välfärdsförmåner kan noteras att Försäkringskassan ska göra en egen utredning för att kontrollera om han eller hon ska anses bosatt i Sverige enligt 5 kap. 2 och 3 §§ socialförsäkringsbalken och därmed vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner enligt 5 kap. 9 §. Bosättningsbaserade förmåner ska tillerkännas den som är bosatt i Sverige. Av 5 § 2 Försäkringskassans föreskrifter om verkställighet av socialförsäkringsbalken när det gäller socialförsäkringsskyddet (FKFS 2020:4) framgår att Försäkringskassan ska föra in uppgift när en person har avregistrerats enligt 21 § folkbokföringslagen från den dag Skatteverket har beslutat att avregistrera personen.

³⁷ Skatteverkets ställningstagande 2019-10-10, Okänd bosättning – utredningar och materiella bedömningar vid flytt, bokkontroll, ut- och invandring, s. 21 f.

³⁸ A.a., s. 24.

³⁹ A.a., s. 23.

5.6.2 Problembeskrivning

I dagsläget är drygt 6 000 personer folkbokförda under rubriken utan känd hemvist. Omkring 2 000 av dem som varit folkbokförda under denna rubrik folkbokförs varje år på fastighet eller lägenhet, se tabell nedan.

Tabell 5.1. Från utan känd hemvist till folkbokförd på adress eller lägenhet

År	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antal	2662	3325	2656	2655	2124	1934	1721	2125

Källa: Skatteverket.

Av nu folkbokförda personer har 58 183 varit folkbokförda under rubriken utan känd hemvist enbart under en tvåårsperiod, 5 062 under två perioder, 811 under tre perioder och 160 under fyra perioder.

Skatteverket har uppgett att det är ett ökande problem att personer inte medverkar i bosättningsutredningar eller att Skatteverket över huvud taget inte lyckas komma i kontakt med personen. Myndigheten lyfter särskilt fram den situationen att handläggaren visserligen får kontakt med berörd person som befinner sig i Sverige men att denne inte vill tala om var han eller hon är bosatt. Skatteverket kan då inte använda ett vitesföreläggande i syfte att förmå personen att medverka i utredningen eftersom det saknas adress eller annan väg att delge personen på. Kungörelsedelgivning av ett vitesföreläggande innebär nämligen att vitet normalt inte kan dömas ut.⁴⁰ Sådan delgivning kan därför ofta inte användas vid delgivning av ett vitesföreläggande. Det som återstår när bosättningen varken kan knytas till fastighet eller kommun och den enskilde inte heller anses vara bosatt i utlandet är att han eller hon folkbokförs under rubriken utan känd hemvist.

En särskild problematik uppstår enligt Skatteverket vid utredning av en person som varit folkbokförd under rubriken utan känd hemvist i två år och det då framkommer uppgifter som starkt talar för att personen är bosatt i Sverige men inte var någonstans. Personen kan då normalt inte betraktas som försvunnen och avregistreras, utan måste återigen folkbokföras utan känd hemvist.

Enligt Skatteverket är det mycket ovanligt att Skatteverket efter tvåårsperioden, i samband med en utredning för att avgöra om personen

⁴⁰ Lavin, Rune, *Viteslagstiftningen*, JUNO, kommentaren till 2 § lagen om viten under rubriken Delgivning.

ska avregistreras som försvunnen enligt 21 § folkbokföringslagen, kommer i kontakt med personen. Det är först om personen själv ger sig till känna, ofta efter att avregistrering skett, och anmäler sig på ett servicekontor som Skatteverket får kontakt med personen. Folkbokföring utan känd hemvist och den tvåårsgräns som är kopplad till sådan folkbokföring innebär enligt Skatteverket en ”tröghetsfaktor” i systemet eftersom ett beslut om avregistrering som försvunnen kan fattas först efter två år. Ett mindre antal av dem som har avregistrerats som försvunna folkbokförs åter. Under 2019 och 2020 var det 317 respektive 261.

Skatteverket ifrågasätter mot denna bakgrund om inte folkbokföring utan känd hemvist helt skulle kunna avskaffas. Det skulle innebära att en person som visserligen kan antas befinna sig i Sverige men inte kan knytas till en fastighet eller kommun, skulle avregistreras från folkbokföringen utan att invänta att två år har passerat. En person som avregistrerats kan enkelt bli folkbokförd igen genom att inställa sig vid ett servicekontor.

Orsaken till att en person inte vill uppge sin bosättning kan variera. Man kanske vill hålla sig undan myndigheternas kontroll. Det kan också vara så att man inte vill tala om var man bor för att detta skulle kunna påverka det bostadsbidrag som den person man sammanbor med får eller för att man har ett andrahandskontrakt och uthyrningen inte är godkänd av fastighetsägaren. Ett syfte kan även vara att beskattas med en lägre kommunal skattesats eftersom man vid folkbokföring utan känd hemvist beskattas i den kommun där man senast var folkbokförd.

5.6.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Folkbokföring under rubriken utan känd hemvist slopas. En person som i en bosättningsutredning inte kan knytas till en fastighet eller kommun och inte heller är utvandrad ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen.

Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning och utgöra ett korrekt underlag för olika typer av beslut och åtgärder i samhället. Folkbokföring under rubriken utan känd hemvist uppfyller inte detta krav eftersom databasen då inte visar var personen är bosatt.

Det är angeläget att regelsystemet är utformat så att det inte ger incitament eller underlättar för den enskilde att försöka undvika att bli folkbokförd där han eller hon är bosatt. Enligt uppgift från Skatteverket var år 2020 drygt 6 000 personer folkbokförda under rubriken utan känd hemvist. Under samma år folkbokfördes omkring 2 000 personer som varit folkbokförda utan känd hemvist på fastighet eller lägenhet. Det stora flertalet personer är folkbokförda under rubriken utan känd hemvist enbart en tvåårsperiod, men det är inte helt ovanligt att sådan folkbokföring sker under två eller tre perioder.

Folkbokföring under rubriken utan känd hemvist blir aktuellt först om Skatteverket i en utredning inte lyckas knyta en persons bosättning till vare sig en fastighet eller en kommun och det inte heller kan antas att personen vistas utomlands. Anledningen till att detta misslyckas är ofta att den enskilde inte medverkar i en bosättningsutredning. Ibland lyckas Skatteverket över huvud taget inte få kontakt med den enskilde. I andra fall kan kontakt finnas men den enskilde vägrar att lämna uppgifter om sin bosättning.

Saknar Skatteverket kontaktadress till den enskilde är möjligheterna att med hjälp av vitesföreläggande få in begärda uppgifter begränsade. Skatteverket är ofta hänvisat till att använda kungörelsedelgivning och då är ett vitesföreläggande inte ett effektivt tvångsmedel.

Det finns begränsade möjligheter att med hjälp av ytterligare befohigheter för Skatteverket komma åt det ökande problem som Skatteverket upplever med bristande medverkan i bosättningsutredningar. I det sammanhanget kan det finnas anledning att undersöka om den nuvarande ordningen med folkbokföring utan känd hemvist under två år innan avregistreringen som försvunnen kan ske är optimal.

Som tidigare nämnts är det enligt Skatteverket mycket ovanligt att Skatteverket efter tvåårsfristen, i samband med en utredning för att avgöra om personen ska avregistreras som försvunnen enligt 21 § folkbokföringslagen, kommer i kontakt med en person som är folkbokförd utan känd hemvist. Det avgörande är i stället att den enskilde själv ger sig till känna. Den enskilde är oförhindrad att när som helst kontakta Skatteverket och bli folkbokförd där han eller hon spenderar sin huvudsakliga dygnsvila. Tvåårsfristen tillgodoser därför inte något egentligt behov. En avregistrering skulle kunna förmå den enskilde att kontakta Skatteverket för att bli folkbokförd och möjliggöra att korrekta uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen.

Det är också tveksamt om fristen innebär några avgörande legitima fördelar för den enskilde. I stället kan den medföra att den enskildes kontakt med Skatteverket fördröjs. Avregistrering är också det enda effektiva sättet att bemöta det påtalade problemet att den enskilde visserligen dyker upp men inte vill ange var han eller hon är bosatt utan enbart få ytterligare en tvåårsfrist. Den enskildes möjligheter att få bostättningsbaserade förmåner är i sig inte begränsade under förutsättning att han eller hon visar att bostättning i Sverige föreligger.

Vi bedömer mot den beskrivna bakgrunden att folkbokföring under rubriken utan känd hemvist under två år innan avregistrering kan ske inte fyller någon funktion och bör slopas. En person som visserligen uppger sig vara bosatt i Sverige och kanske också kan uppvisa viss bevisning till stöd för det, men inte vill medverka till att folkbokföras på den fastighet han eller hon faktiskt bor på, ska alltså avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. Detsamma gäller om den enskilde uppger sig vara bosatt i en viss kommun. Den möjlighet som 13 § folkbokföringslagen och 4 § folkbokföringsförordningen ger att vara folkbokförd under rubriken på kommunen skrivna är alltså förbehållet den som är genuint bostadslös och den som vistas på institution eller liknande. Som framgår av förarbetena till 13 § folkbokföringslagen⁴¹ avser bestämmelsen den som inte har någon fast bostad.

Förslagen i denna del innebär att 13 a § folkbokföringslagen upphävs och att 21 § folkbokföringslagen och 4 § folkbokföringsförordningen ändras.

5.7 Utökade krav på den som upplåter en bostad?

5.7.1 Problembild

Anledningen till att personer oavsiktligt inte fullgör sin anmälningskyldighet vid flytt inom landet kan vara okunskap om regler men även avsaknad av incitament att ändra sin folkbokföring bl.a. mot bakgrund av det minskade behovet av en brevlåda för fysisk post. Det kan också vara fråga om personer som i tidigare förarbeten beskrivits som ”mindre företagsamma” (se avsnitt 5.2.2).

Motiven till att en person avsiktligt är felaktigt folkbokförd kan vara vitt skilda, exempelvis tydligt kriminellt syfte, att erhålla välfärds-

⁴¹ Prop. 2012/13:120 *Folkbokföringen i framtiden*, s. 86. Se också *Folkbokföringen* (SOU 2009: 75), s. 339 f.

förmåner eller undgå beskattning (se avsnitt 3.5.2). Det har under utredningsarbetet framkommit att det finns ett problem med adresshandel, som i och för sig framför allt kan ha sin grund i bostadsbrist, men som ändå leder till felaktiga uppgifter i folkbokföringen. Adresshandel i detta avseende handlar om att en person betalar för att få folkbokföra sig på en fastighet där personen inte är bosatt. Det finns personer som alltså mot betalning upplåter sin adress till andra. Det har även framkommit att personer utan betalning upplåter sin bostadsadress som folkbokföringsadress till andra, exempelvis till ensamkommande som behöver fullgöra sin skolgång för att den s.k. gymnasielagen (lagen [2016:752] om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige) ska gälla. De personer som skriver sig på en fastighet de inte är bosatta på gör sig skyldiga till folkbokföringsbrott, oavsett om de betalar för att skriva sig på fastigheten eller inte. Frågan om ett straffansvar för den som upplåter sin adress till andra, med eller utan betalning, behandlas närmare i kapitel 17.

Den utvidgade underrättelseskyldighet om misstänkta fel i folkbokföringen som nyligen infördes kan komma att bidra till korrekta uppgifter om personers folkbokföringsadress i de fall som nu nämnts (se 32 c § folkbokföringslagen). Vi har dock ansett att det finns anledning att närmare överväga om exempelvis utökade krav på den som upplåter en bostad, också kan vara en åtgärd för att motverka felaktig folkbokföring.

5.7.2 Tidigare reglering om skyldighet för fastighetsägare att löpande lämna uppgifter om inflyttande

Det har funnits en skyldighet för bostadsupplåtare att lämna uppgifter om alla bostadsupplåtelser (bostadsanmälningar). Såväl den flyttande som bostadsupplåtaren var enligt 1967 års folkbokföringslag skyldig att göra anmälan. Fastighetsägaren eller innehavaren av en bostadslägenhet var även skyldig att på förfrågan av folkbokföringsmyndighet uppge om viss person bodde i fastigheten respektive lägenheten (35 § folkbokföringslagen [1967:198]). Skyldigheten för bostadsupplåtare att lämna bostadsanmälningar upphävdes i och med att 1991 års folkbokföringslag trädde i kraft. Motiveringen var att i de allra flesta fall innehöll anmälingen från bostadsupplåtaren och den flyttande samstämmiga uppgifter. Att kräva in upplysningar från två håll i fråga om huvuddelen av flyttningarna framstod som en onödig omgång. Bostadsupplåtarens

skyldighet att lämna uppgifter om upplåtelser begränsades därför. Uppgifter behövde lämnas endast på begäran från skattemyndigheten. Uppgiftsskyldigheten utformades så att skattemyndigheten hade rätt att förelägga bostadsupplåtaren att lämna uppgifter om vilka personer som bostad upplåts till och vilka personer som enligt upplåtarens kännedom bor i bostaden.⁴²

Möjligheten att förelägga fastighetsägare finns alltså kvar för Skatteverket (32 § folkbokföringslagen). Paragrafen kompletterades 1996 med anledning av att från det året ska folkbokföring ske på lägenhet och inte bara fastighet om fastigheten innehåller flera bostadslägenheter. Ägare av flerbostadshus blev därför också skyldiga att efter föreläggande lämna de uppgifter som krävs för att en person ska kunna folkbokföras på lägenhet. Vidare intogs i ett andra stycke en regel om att ägare av byggnad jämsställs med fastighetsägare.⁴³

5.7.3 Överväganden och bedömning

Utredningens bedömning: Att införa utökade krav på den som upplåter en bostad är inte en lämplig åtgärd för att motverka felaktig folkbokföringsadress.

Återinförande av generell anmälningsplikt för fastighetsägare?

Vi har övervägt om ett återinförande av s.k. bostadsanmälningar från fastighetsägare och motsvarande skulle vara motiverat som en åtgärd för att motverka såväl felaktig folkbokföring till följd av underlåtenhet att anmäla flyttning som felaktig folkbokföringsadress till följd av handel med adresser. Det som talar för ett återinförande är att det finns ett behov av åtgärder för att Skatteverket ska hitta personer som inte fullgör sin skyldighet att anmäla ändrad folkbokföringsadress och för att motverka handel med adresser. I mindre fastigheter där en fastighetsägare kan förväntas ha möjlighet till bättre kontroll och överblick över inflyttande skulle åtgärden möjligen kunna ha viss effekt. En digital lösning med självbetjäning skulle även kunna motverka att uppgiften blir alltför betungande för Skatteverket.

⁴² Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m., s. 105 f.

⁴³ Prop. 1995/96:90 Registerbaserad folk- och bostadsräkning år 2000 m.m., s. 92.

Samtidigt finns en rad argument som talar emot ett återinförande av skyldigheten för bostadsupplåtare göra bostadsanmälningar. Tidigare system med bostadsanmälningar ansågs fungera dåligt. Särskilt i storstadsområdena var det problematiskt att få in bostadsanmälningar, bl.a. på grund av att en stor del av bostadsupplåtelseerna sker i andra hand.⁴⁴ Inte heller nu har fastighetsägare, särskilt i större lägenhetshus, alltid kännedom om icke godkända uthyrningar eller inneboende till hyresgäster. De har därför ofta inte överblick över inflyttningarna. I de fall en bostadsanmälan lämnas har normalt också den flyttande anmält flyttning. För majoriteten av anmälningarna skulle det innebära att samstämmiga uppgifter lämnas från såväl bostadsupplåtaren som den flyttande, vilket innebär onödigt merarbete och administration. Skatteverket har till utredningen uppgett att myndigheten inte ser några vinster i ett återinförande av bostadsanmälningarna. De argument som fördes fram i propositionen vid upphävandet av den generella anmälningsplikten har alltså alltså giltighet. Den arbetsinsats ett återinförande skulle medföra kan inte anses vägas upp av den nytta eller effekt som ett återinförande kan förväntas ha. Till detta kommer att den nyligen i 32 c § folkbokföringslagen införda skyldigheten för myndigheter att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen är oriktig eller ofullständig kan förväntas innebära att felaktigheter i folkbokföringen kommer till Skatteverkets kännedom. Vi anser därför att det inte finns anledning att nu införa en skyldighet för bostadsupplåtare att lämna uppgifter om alla bostadsupplåtelse till Skatteverket.

Andra åtgärder riktade mot fastighetsägare

Vi har övervägt om det finns andra möjligheter med utökade krav på fastighetsägare eller motsvarande, som upplåter bostad åt annan. Då med utgångspunkten att åtgärderna ska bidra till att motverka handel med folkbokföringsadresser och till att motverka fel i folkbokföringsuppgifter till följd av utebliven anmälan om ändrad folkbokföringsadress.

En åtgärd skulle kunna vara att fastighetsägare erhåller en underrättelse från Skatteverket varje gång en person folkbokför sig på fastig-

⁴⁴ *Rätt adress* (SOU 1988:10), s. 110.

heten eller flyttar från fastigheten. Fastighetsägaren skulle då kunna kontrollera om den uppgiften är korrekt.⁴⁵

En annan tanke är att fastighetsägare av flerbostadshus skulle kunna ges möjlighet att enkelt kunna kontrollera vilka personer som är skrivna på fastigheten och att kunna titta på förändringar som skett på fastigheten samt att enkelt anmäla felaktigheter.

En fastighetsägare kan ha kontroll över vem en fastighet eller en lägenhet i fastigheten upplåts till enligt hyreskontraktet men inte över var den som hyr bostaden ska vara folkbokförd. Detsamma gäller den som hyr i andra eller tredje hand. Vi gör därför bedömningen att nu skissade åtgärder riktade mot fastighetsägaren inte skulle vara effektiva.

5.8 Gallringsfristen i SPAR

5.8.1 Utvandrade personers behov av en identitetsbeteckning

En folkbokförd person som flyttar till utlandet ska anmäla flyttningen till Skatteverket och avregistreras från folkbokföringen som utflyttad (20 och 27 §§ folkbokföringslagen). I SPAR (Statens person och adressregister) registreras att avregistrering från folkbokföringen skett grund av utflyttning och tidpunkten för detta (4 § första stycket 9 lagen [1998:527] om det statliga personadressregistret). De i SPAR registrerade uppgifterna om personen gallras när de inte längre är nödvändiga för ändamålen med behandlingen, dock senast tre år efter det att uppgiften om avregistreringen registrerades i SPAR (16 § förordningen [1998:1234] om det statliga personadressregistret, SPAR-förordningen).

För en person som har varit bosatt i Sverige, blivit folkbokförd och tilldelats ett personnummer men sedan flyttar ut från landet, uppstår ofta problem hänförliga till att uppgifterna i SPAR gallras tre år efter att utflyttningen registrerades. Uppgifterna finns därefter visserligen kvar i folkbokföringsdatabasen men är inte tillgängliga för privata organisationer som banker och försäkringsbolag genom SPAR. Detta kan innebära problem i olika avseenden, inte minst t.ex. vid instal-

⁴⁵ www.hemhyra.se/nyheter/var-d-vill-ha-hjalp-av-skatteverket-borde-fa-mejl-nar-nagon-skriver-sig/.

lering av eller förnyelse av Bank-id och legitimering mot svenska myndigheter via internet.

Återvänder personen till Sverige efter tre år men inte uppfyller förutsättningarna för att folkbokföras har det personnummer som är fastställt sedan tidigare gallrats ur SPAR. Personnumret kan då inte längre i tillräcklig utsträckning tillgodose behovet av en identitetsbeteckning. Den enskilde kan i den situationen inte heller tilldelas ett identitetsnummer eller samordningsnummer.

Svenskar i Världen

Svenskar i Världen har i en skrivelse till Finansdepartementet bl.a. hemställt att gallringstiden i SPAR förlängs till tio år. Denna hemställan har överlämnats till utredningen.⁴⁶ Föreningen anför att efter avregistreringen från folkbokföringen uppkommer ofta problem för utlandsboende svenskar vid exempelvis köp och utlämning av receptbelagda mediciner, betalning av trängselskatter eller parkeringsböter eller installering av eller förnyelse av Bank-id. Problemen grundar sig i att utlandssvenskarnas adressuppgifter i SPAR gallras efter tre år. I och med detta försvinner möjligheten för olika aktörer att kommunicera med utlandssvenskarna.

Tidigare utredningar m.m.

Folkbokföringsutredningen föreslog i sitt betänkande att gallring av uppgifter om en person som avregistrerats efter utflyttning eller liknande enligt 20 § folkbokföringslagen ska ske först när uppgifter inte längre är nödvändiga för ändamålen med behandlingen.⁴⁷ Folkbokföringsutredningens förslag har inte lett till lagstiftning.

Skatteverket ansåg i en promemoria 2014, Folkbokföring och SPAR – några registerfrågor, att det fanns fördelar men även nackdelar med att spara uppgifter om utvandrade i SPAR under en längre tid. Uppgifterna uppdateras inte automatiskt och utflyttade anmäler ofta inte ny adress i utlandet. Ju längre tiden går efter utvandringstillfället desto sämre blir kvaliteten på uppgiften i folkbokföringen och därmed även i SPAR. Vidare framhöll Skatteverket att en annan källa till

⁴⁶ Regeringsbeslut 2021-04-29 (dnr Fi2019/04355).

⁴⁷ *Folkbokföringen* (SOU 2009:75), s. 110 och 470.

fel kan vara att den utflyttade avlidit i utlandet och att dödsfallet inte rapporterats till Sverige. I folkbokföringen framstår det då som att den utflyttade fortfarande är i livet och även i SPAR om gallringsreglerna skulle ändras. Skatteverket ansåg att nackdelarna med en längre gallringstid övervägde och att gallringstiden i SPAR inte borde förlängas. Skulle fördelarna anses överväga nackdelarna bedömdes en lämplig avvägning vara att förlänga gallringstiden till fem år. Skatteverket lämnade även förslag på hur en sådan bestämmelse kunde utformas.⁴⁸

Skatteverket har därefter i sitt remissyttrande över Finansdepartementets promemoria Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen⁴⁹ ansett att gallringsfristen för uppgift om avregistrering från folkbokföringen för utflyttade enligt 20 § folkbokföringslagen bör förlängas till sex år. Skatteverket bedömer nu att den korta gallringsfristen innebär att utflyttade personer med fortsatt stark anknytning till Sverige (exempelvis gränsångare) efter förhållandevis kort tid tappar kontakt med företag i Sverige såsom banker, försäkringsbolag m.fl. och att synpunkter på den korta gallringsfristen för utflyttade regelmässigt framförs till SPAR.

5.8.2 Gallringsfristen bör förlängas

Utredningens förslag: Gallringsfristen för uppgifter i SPAR om en person som avregistrerats från folkbokföringen på grund av utflyttning förlängs till fem år.

Om den utvandrade anmäler ett behov av att uppgifterna kvarstår i SPAR innan fem år gått, skjuts gallringsfristen upp ytterligare fem år. En sådan anmälan måste därefter ske vart femte år för att uppgifterna inte ska gallras.

Har uppgifterna redan gallrats får de efter anmälan återinföras.

Det är uppenbart att det för utvandrade personer kan finnas ett behov av att kunna använda personnumret som identitetsbeteckning även efter att de avregistrerats från folkbokföringen för att inte få praktiska problem i vardagen. Någon möjlighet att få ett identitetsnum-

⁴⁸ Skatteverket promemoria 2014-02-17, Folkbokföring och SPAR – några registerfrågor (bilaga 1 till dnr 131 798320-12/113), s. 54.

⁴⁹ Fi2020/00131.

mer eller samordningsnummer har inte denna persongrupp, trots att olika individer kan ha en stark anknytning kvar till Sverige, t.ex. genom ett fritidsboende. Det finns därför anledning att försöka underlätta för utvandrade personer att ha en fungerande identitetsbeteckning genom en förlängning av den nuvarande gallringsfristen.

Svenskar i Världen har hemställt att fristen bestäms till tio år medan Skatteverket föreslår sex år. Som Skatteverket pekat på i sin promemoria 2014 är en förlängning inte oproblematiske. Innehåller SPAR en felaktig folkbokföringsuppgift, t.ex. på grund av att en person avlidit utan att det rapporterats till folkbokföringsdatabasen, får uppgiften spridning i samhället under en längre tid. En mycket lång gallringsfrist är därför inte lämplig. Å andra sidan är den nuvarande treårsfristen väl snäv.

Adress i utlandet, eller adress till någon som kan vidarebefordra försändelser till den utlandsboende, kan registreras i folkbokföringsdatabasen för en person som tidigare har varit folkbokförd. Adress får även registreras i SPAR. Adressen har för svenska medborgare bl.a. betydelse för röstlängden. En svensk medborgare som flyttar till utlandet kvarstår i röstlängden i tio år. Anmäls ny adress utomlands kvarstår personen i röstlängden ytterligare tio år från det att Skatteverket registrerat adressen (5 kap. 2 § vallagen [2005:837]). Enligt Svenskar i Världen ligger en förlängning av gallringsfristen till tio år i linje med bestämmelserna om röstlängd.

Enligt vår mening kan en bättre lösning vara att förlänga den nuvarande gallringsfristen och kombinera det med en möjlighet till ytterligare förlängning när det finns behov. Oavsett vilken tidsgräns som bestäms kan den ändå i det enskilda fallet vara för kort. Det är inte ovanligt att någon som varit folkbokförd alltjämt har en viss anknytning till Sverige efter utflyttningen t.ex. genom att under en längre tidsperiod äga ett fritidshus i landet som föranleder tillfälliga vistelser i landet. Vi föreslår därför att gallringsfristen förlängs från tre till fem år och att det införs en möjlighet för utvandrade personer att anmäla fortsatt behov av att uppgifterna behandlas i SPAR i ytterligare femårsperioder. Förmodligen uppmärksammar den enskilde inte att han eller hon inte finns kvar i SPAR förrän det uppstår problem i något sammanhang. Det bör därför finnas en möjlighet att även efter det att gallring skett kunna göra en anmälan om att uppgifterna åter ska få behandlas i SPAR. Den omständigheten att uppgifter om en person som är utflyttad får behållas i SPAR under en längre tid liksom åter-

föras efter gallring förändrar inte det förhållandet att personen fortsatt är avregistrerad från folkbokföringen som utflyttad och att han eller hon därmed inte är folkbokförd i Sverige.

Våra förslag innebär ändringar i 16 § SPAR-förordningen.

6 Säkrare identitetskontroll vid folkbokföring

6.1 Vårt uppdrag

I vårt uppdrag ingår att föreslå åtgärder som minskar risken för att oriktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen. När en person folkbokförs eller vill ändra sina identitetsuppgifter är det viktigt att uppgifterna kan fastställas på ett säkert sätt. Noggranna identitetskontroller kan även bidra till att motverka att en person använder sig av flera person-, samordnings- eller identitetsnummer. Skatteverket har utarbetade rutiner för identitetskontroll som i och för sig framstår som ändamålsenliga (avsnitt 4.4.4). Det finns emellertid behov av att ytterligare stärka kontrollen av en persons identitet i samband med folkbokföring vid flytt till Sverige.

6.2 Identitetsbegreppet i folkbokföringen

Utredningens bedömning: Begreppet identitet i folkbokföringslagen innefattar uppgift om namn, födelsetid och medborgarskap.

Utredningens förslag: Det tydliggörs i folkbokföringslagen att en anmälan om inflyttning till landet också ska innehålla uppgift om födelsetid och medborgarskap.

Utöver att fastställa en persons bosättning, innefattar folkbokföring enligt 1 § folkbokföringslagen (1991:481) registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som får förekomma i folkbokföringsdatabasen. När dessa uppgifter har registrerats i folkbokföringsdatabasen aviseras de på olika sätt ut i samhället. Precis som vid t.ex.

utfärdande av pass, utförs en identitetskontroll som ett led i prövningen av om en person ska folkbokföras efter att ha anmält flytt till Sverige. För att kunna fastställa vad en sådan identitetskontroll ska innebära och vilka uppgifter om en person den ska syfta till att klarlägga, är det relevant att reda ut vilka personuppgifter som kan anses ingå i begreppet identitet vid prövning av ett folkbokföringsärende om inflyttning från utlandet.

Identitetsbegreppet som sådant förekommer inte bara i folkbokföringslagen utan också i exempelvis lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, utlänningslagen (2005:716), passlagen (1978:302) och lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige. Någon legaldefinition av begreppet identitet finns emellertid inte. Det saknas även vägledande förarbetsuttalanden om begreppets närmare innebörd.¹ Vägledning kan hämtas från rättspraxis inom utlänningsrätten. I ärenden om svenskt medborgarskap och om uppehållstillstånd anses identiteten bestå av sökandens namn, födelseid och, som huvudregel, medborgarskap (MIG 2010:17, MIG 2012:1 och MIG 2019:18).² Även i folkbokföringsärenden anses identiteten bestå av dessa uppgifter.

När det gäller uttrycket övriga personuppgifter omfattar det uppgifter om familj och andra förhållanden som får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Uppgifter om exempelvis civilstånd, familjeförhållanden och bostadsadress ingår inte i identitetsbegreppet, men är uppgifter som kan kopplas till en persons identitet och som ska registreras i folkbokföringsdatabasen.

I 28 § andra stycket folkbokföringslagen finns bestämmelser om vad en anmälan om inflyttning ska innehålla. Där framgår att anmälan bl.a. ska innehålla namnet på den inflyttande, men att uppgift om födelseid och medborgarskap ska finnas med i anmälan framgår inte klart. Mot bakgrund av att dessa uppgifter är centrala för innehållet i identiteten anser vi att de bör nämnas uttryckligen. Detta görs genom ett förslag till ändring av 28 § folkbokföringslagen.

¹ Prop. 1997/98:178 *Medborgarskap och identitet*, s. 15 och Sandesjö och Björk, *Medborgarlagstiftningen*, JUNO version 4, uppdaterad 2019-09-01, kommentaren till 11 § under rubriken Identitetsvillkoret, punkt 1, *Ett säkert statligt ID-kort med e-legitimation* (SOU 2019:14), s. 90.

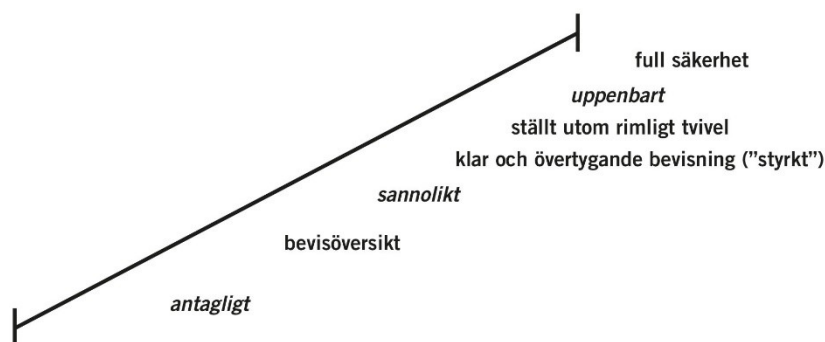
² Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående registrering av identitetsuppgifter 2021-04-23 (RS/063/2021).

6.3 Beviskrav vid bedömning av identitet

6.3.1 Kort om bevisbörda och beviskrav

Beviskraven och deras nivåer inom förvaltningsrätten är mer oklara än vad som gäller för brottmål och tvistemål. En orsak till det kan vara att förvaltningsprocessen innehåller mål av en rad olika slag som medför olika lösningar av såväl bevisbördefrågan som kraven på bevisningens styrka.³ De olika beviskraven inom förvaltningsrätten kan beskrivas genom följande illustration.⁴

Figur 6.1 Illustration av bevisvärdering



Källa: Diesen, Christian, Kapitel IV Bevisvärdering i Flyktingärenden, i Andersson, Simon m.fl. *Prövning av migrationsärenden*, JUNO version 3 2017, avsnitt 4. Beviskravet (s. 245).

Att ett visst förhållande ska vara styrkt innebär alltså att det ställs högre krav på bevisningen än vad som gäller för beviskravet sannolikt, men ändå lägre än brottmålsprocessens krav på ställt utom rimligt tvivel.

6.3.2 Beviskrav vid identitetskontroller

I ärenden om svenskt medborgarskap finns i 11 § 1 lagen om svenskt medborgarskap ett uttalat lagkrav på att en persons identitet ska vara styrkt. Av 12 § andra stycket i samma lag framgår att en sökande som inte kan styrka sin identitet enligt 11 § 1 får naturaliseras, endast om han eller hon sedan minst åtta år har hemvist i landet och gör sanno-

³ HFD 2013 ref. 61 och HFD 2019 ref. 9.

⁴ Diesen, Christian, Kapitel IV Bevisvärdering i Flyktingärenden, i Andersson, Simon m.fl. *Prövning av migrationsärenden*, JUNO version 3 2017, avsnitt 4. Beviskravet, s. 243 ff.

likt att den uppgivna identiteten är riktig. Regeringen anförde vid införande av undantaget att kravet på att sökanden i medborgarskapsärenden skulle kunna styrka sin identitet alltjämt skulle utgöra grundprincip.⁵

I ärenden om ansökan om identitetskort för folkbokförda finns i 2 § lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige och 3 § förordningen (2015:904) om identitetskort för folkbokförda i Sverige krav på att sökanden ska inställa sig personligen hos Skatteverket och styrka sin identitet och övriga personuppgifter. Av 3 § samma lag framgår att om sökanden har uppehållstillstånd i Sverige ska han eller hon anses ha styrkt sin identitet om de uppgifter som lämnas i ansökan om identitetskort stämmer överens med vad som har registrerats i fråga om uppehållstillståndet. Identiteten ska dock inte anses styrkt på detta sätt om särskilda skäl talar emot det. Enligt Skatteverkets föreskrifter om identitetskort ska sökanden som huvudregel styrka sin identitet genom uppvisande av en godtagbar identitetshandling.⁶

Av 6 § passlagen framgår att en svensk medborgare som ansöker om pass ska inställa sig personligen och styrka sin identitet, sitt svenska medborgarskap och övriga personuppgifter. Motsvarande krav gäller enligt 2 § förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort även vid ansökan om nationellt identitetskort.

I ärenden om uppehållstillstånd finns inte något uttalat krav på att personens identitet ska vara styrkt för att uppehållstillstånd ska beviljas, men utgångspunkten är att så ska vara fallet. I syfte att bl.a. tydliggöra tillämpningen inom Migrationsverket av olika beviskrav för identitet och för att klargöra vilka beviskrav som gäller för de olika grunderna för uppehållstillstånd har Migrationsverket utfärdat ett rättsligt ställningstagande.⁷ Migrationsverket och migrationsdomstolarna använder begreppen klarlagd, styrkt och sannolik som mått på bevisningens styrka. Med begreppet klarlagd identitet avser Migrationsverket detsamma som styrkt identitet. För flyktingar och andra skyddsbehövande är enligt förarbetena identitetsfrågan av sekundär betydelse, även om stora ansträngningar görs för att klarlägga identiteten. Kan en asylsökande inte styrka sin identitet ska han eller hon göra den sannolik i asylprövningen inför uppehållstillstånd.⁸

⁵ Prop. 1997/98:178 *Medborgarskap och identitet*, s. 15 f.

⁶ 3 och 4 §§ SKVFS 2009:14.

⁷ Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd, 2021-03-18, RS/037/2021.

⁸ Prop. 1997/98:178 *Medborgarskap och identitet*, s. 10.

6.3.3 Styrkt identitet krävs

Utredningens bedömning: Den huvudregel vid folkbokföring på grund av flytt till Sverige som utbildats i praxis och som innebär att en inflyttande ska styrka de uppgifter som identiteten anses bestå av (namn, födelsetid och medborgarskap) behöver inte lagfästas.

Av 1 § folkbokföringslagen framgår att folkbokföring, utöver bosättning, även innefattar registrering av uppgifter om en persons identitet, familj och andra förhållanden som får förekomma i folkbokföringsdatabasen. I förarbetena uttalade regeringen att registreringen av identitetsuppgifter m.m. även innefattar viss prövning av uppgifterna.⁹ Det saknas emellertid tydliga uttalanden om vilka beviskrav som ska gälla för en sådan prövning. Det framgår att det är angeläget att registreringen blir riktig på så sätt att den speglar verkliga förhållanden och att det underlag som ligger till grund för ett beslut om registrering kan vara svårbedömt och ge upphov till olika tolkningar, särskilt när underlaget utgörs av utländska handlingar eller uppgifter. Vidare nämns att det vid anmälan om inflyttning från utlandet normalt krävs att handlingar som utvisar civilståndsförhållanden m.m. visas upp.¹⁰

Av vår kartläggning framgår att Skatteverket som utgångspunkt ställer som krav att en inflyttande ska styrka de uppgifter som identiteten anses bestå av (namn, födelsetid och medborgarskap) och också övriga personuppgifter (se avsnitt 4.4.4–4.4.6). Av förarbetena vid införandet av systemet med samordningsnummer tydliggjordes att en inflyttandes identitet ska vara klarlagd, dvs. styrkt, och att Skatteverket behöver göra en fullständig identitetskontroll innan tilldelning av personnummer. Regeringen betonade att tilldelningen av personnummer måste grundas på en identitetskontroll som uppfyller högt ställda krav på säkerhet för att tilltron till personnumret som identifikationsbegrepp ska upprätthållas. En sådan identitetskontroll motverkar personförväxling och öppnar möjlighet för en säker överföring av tillförlitliga personuppgifter.¹¹ Skatteverkets utgångspunkt att en identitet ska vara styrkt stöds alltså av förarbetena och bör alltså utgöra huvudregel.

⁹ Prop. 1994/95:94 *Ändringar i folkbokföringslagen, m.m.*, s. 14 f.

¹⁰ Prop. 1990/91:153 *om ny folkbokföringslag*, s. 112 och 138.

¹¹ Prop. 1997/98:9 *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.*, s. 78 f. och 82 f.

Det finns emellertid personer med uppehållstillstånd som ska folkbokföras trots att de inte kan styrka sin identitet, exempelvis personer som beviljats uppehållstillstånd därför att han eller hon är flykting eller alternativt skyddsbehövande.

Omfattningen av tveksamheterna i uppgifterna om identitet kan skilja sig från person till person. Skatteverket kan även göra en egen bedömning av uppgifterna som avviker från den som Migrationsverket gör.

Hos Skatteverket, liksom hos Migrationsverket, ligger bevisbördan för uppgifter om identitet och övriga personuppgifter på den enskilde. I enlighet med principerna i svensk rätt om fri bevisföring och fri bevisvärdering kan identiteten och övriga personuppgifter göras sannolik med hjälp av andra handlingar än identitetshandlingar.

Utredningen har övervägt om det, i likhet med den reglering som finns vid ansökan om id-kort för folkbokförda och i medborgarskapslagstiftningen, även ska framgå direkt av lagstiftningen vilket beviskrav som ska gälla vid folkbokföring på grund av flytt till Sverige. Att vid folkbokföring som huvudregel gäller att identiteten ska vara styrkt är emellertid fast praxis. En lagregel om villkor om identitet skulle behöva ta höjd även för behovet av att folkbokföra personer som inte kan styrka sin identitet och skulle bli komplicerad. Något behov av en lagreglering kan inte heller sägas finnas. Det är därför utredningens bedömning att någon bestämmelse om beviskrav inte bör införas i folkbokföringslagen.

6.4 Ansvar för identitetsbedömningar

6.4.1 Bakgrund

Skatteverket beslutar enligt 34 § folkbokföringslagen i ett folkbokföringsärende om inflyttning till landet. Bedömningen av en persons identitet utgör en viktig del i ett sådant ärende. Skatteverkets prövning av om en person med uppehållstillstånd ska folkbokföras och tilldelas personnummer, föregås av Migrationsverkets identitetsutredning och identitetsbedömning i uppehållstillståndsfrågan.¹²

I betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), härefter Valfärdsbrottsutredningen, påpekas att det saknas en gemensam syn hos Skatteverket och Migra-

¹² Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation (SOU 2019:14), s. 207.

tionsverket i frågan om när en identitet ska anses ha gjorts sannolik eller har styrkts och att det saknas en samlad reglering att luta sig mot. Valfärdsbrottsutredningen framhåller även att det i olika sammanhang kan finnas olika krav på med vilken säkerhet en identitet måste vara fastställd eftersom myndigheterna har olika syften och uppdrag. Utredningen lyfte fram att enhetliga bedömningar vid identifieringen motverkar förekomsten av oriktiga identiteter och framhåller att exempelvis Migrationsverkets bedömning av identiteter vid uppehållstillstånd får betydelse för Skatteverkets prövning i ett senare beslut om folkbokföring. En tänkbar ordning skulle enligt betänkandet kunna vara att ge en myndighet ett övergripande ansvar för identitetsrelaterade frågor vilket skulle kunna leda till en enklare ordning för allmänheten, mer rättssäker och enhetlig handläggning och större effektivitet ur ett serviceperspektiv. Enhetliga processer och kompetenskrav för handläggare som ska fastställa identiteter och bedöma identitetshandlingar ansågs skapa en högre kvalitet och ge bättre förutsättningar att upptäcka och spåra identitetsrelaterade brott och bedrägerier kopplade till oriktiga identiteter.¹³

Migrationsverket har i sitt remissyttrande över betänkandet framhållit att en ökad samsyn mellan Migrationsverket och Skatteverket rörande identitetsfrågor skulle vara värdefull och att en utredning med sådan inriktning framstår som önskvärd.¹⁴ Även Skatteverket har i sitt remissyttrande lyft fram att det finns behov av att se över förutsättningarna för ett gemensamt regelverk för identitetsrelaterade frågor.

6.4.2 Skatteverket ska ansvara för bedömningen

Utredningens bedömning: Skatteverket ska alltjämt ha ansvaret för att utföra identitetsbedömningar i folkbokföringsärenden vid anmälan om flytt till Sverige.

Valfärdsbrottsutredningen har alltså framhållit att en tänkbar ordning skulle kunna vara att ge en myndighet ansvar för identitetsrelaterade frågor i stället för att identitetsbedömningar görs av såväl Migrationsverket som Skatteverket. Valfärdsbrottsutredningen har även föresla-

¹³ *Kvalificerad valfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 295–296 och 299–301.

¹⁴ Migrationsverkets remissyttrande 2017-08-28 (dnr 1.4.1-2017-607202), s. 1.

git att det ska tillsättas en utredning för att se över den lösningen. Förslagen från Valfärdsbrottsutredningen bereds inom Regeringskansliet. Det har även till vår utredning lyfts fram att det bör övervägas om de identitetsbedömningar som ska ske inom folkbokföringen bör göras av Polismyndigheten i likhet med förslaget från 2017 års ID-kortsutredning om att samla ansvaret för utfärdandet av identitetshandlingar hos Polismyndigheten.¹⁵

Polismyndigheten framhålls i det sammanhanget som den myndighet som har störst kompetens och erfarenhet av att pröva om en person har styrkt sin identitet eller inte. Polismyndigheten har stor erfarenhet av identitetsbedömningar även i den polisiära verksamheten och sådana bedömningar är inte ett ovanligt inslag vid inre utlänningskontroll enligt utlänningslagen. Som 2017 års ID-kortsutredning konstaterat är de identitetsbedömningar som görs i ett folkbokföringsärende dock delvis av annat slag och har ett annat syfte än den identitetsbedömning som görs i samband med utfärdande av en identitetshandling. Vi kan instämma i att det finns fördelar från säkerhetsynpunkt att en myndighet som senare ska utfärda identitetshandlingar gör en fristående bedömning av om en identitet är styrkt eller inte. Det är ett av motiven till att 2017 års ID-kortsutredning föreslår att ansvaret för att utfärda identitetshandlingar ska läggas på Polismyndigheten.¹⁶

Från vår synvinkel framstår det emellertid som att erfarenheten och kompetensen att bedöma en identitet utifrån andra handlingar än identitetshandlingar, framför allt finns hos Migrationsverket och Skatteverket. I samband med beslut om folkbokföring måste, utöver en persons identitet, även övriga personuppgifter som ska registreras i folkbokföringsdatabasen kontrolleras. Skatteverket bör därför alltså bör ha ansvaret för identitetsbedömningarna i folkbokföringen.

6.5 Personlig inställelse

6.5.1 Gällande rätt

Enligt 23 § folkbokföringslagen ska en anmälan eller ansökan göras skriftligen om inte annat anges i lagen. Om det finns särskilda skäl får Skatteverket enligt samma bestämmelse begära att en anmälan, ansö-

¹⁵ *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* (SOU 2019:14), s. 204 ff.

¹⁶ *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* (SOU 2019:14), s. 207 f.

kan eller uppgift ska lämnas vid personlig inställelse. Enligt förarbetena till nuvarande folkbokföringslag ska möjligheten att begära personlig inställelse användas sparsamt och endast i de fall då det är av väsentlig betydelse för en riktig folkbokföring.

Skatteverkets utgångspunkt är att en anmälan om inflyttning från utlandet är av sådan karaktär att det normalt krävs personlig inställelse på ett servicekontor eller skattekontor (se avsnitt 4.4.2). Denna tillämpning har stöd i förarbetena som anger att personligt besök bör kunna begäras vid invandring om det behövs på grund av språksvårigheter eller oklara personuppgifter.¹⁷ Skatteverkets rutin är vidare att en anmälan om återinvandring i normalfallet ska lämnas vid personlig inställelse, oberoende av medborgarskap och tidigare bosättningsland. Att Skatteverket kräver personlig inställelse vid invandring och återinvandring hänger samman med verkets krav på att en inflyttande ska visa upp handlingar som styrker identiteten och övriga personuppgifter.

6.5.2 Den som anmäler flytt till Sverige ska inställa sig personligen

Utredningens förslag: En person som anmäler inflyttning från utlandet ska inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll. Detsamma ska gälla den som är avregistrerad från folkbokföringen som försvunnen och som åter ska folkbokföras.

Skatteverket ska kunna efterge kravet på personlig inställelse om det finns särskilda skäl för det.

Den identitetskontroll som sker innan folkbokföring är av stor betydelse för att motverka att oriktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen. När en person väl har folkbokförts, sprids uppgifterna i samhället. Att en inflyttande som utgångspunkt ska inställa sig personligen för att styrka sin identitet är en sådan väsentlig grundprincip att den bör anges uttryckligen i lagen. Personlig inställelse bör gälla som huvudregel för alla som anmäler flytt till Sverige, oberoende av medborgarskap och tidigare bosättningsland.

Vår bedömning är alltså att ett lagstadgat krav på att anmälaren ska inställa sig personligen för identitetskontroll ska gälla för anmälningar

¹⁷ Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag, s. 138.

om inflyttning från utlandet enligt 26 § första stycket folkbokföringslagen. Motsvarande ska även gälla om en person som är avregistrerad som försvunnen och åter ska folkbokföras (26 § andra stycket första ledet).

Kravet på att anmälaren ska inställa sig personligen för identitetskontroll bör emellertid inte gälla för barn som ska folkbokföras här i landet enligt 2 a § eller 3 § tredje stycket folkbokföringslagen (26 § andra stycket andra ledet). Vid folkbokföring av barn enligt 2 a § kan barnet folkbokföras genom att vårdnadshavarna anmäler flyttning till Sverige för barnet enligt 26 § andra stycket och Skatteverket kräver i dag enligt sina rutiner inte personlig inställelse för barnet eller föräldrarna. Ett barn som vistats i landet sedan födelsen utan att vara folkbokförd kan enligt 3 § tredje stycket folkbokföras om det efter en längre eller kortare tid i Sverige, skulle få fastare anknytning till landet.

Undantag från kravet på personlig inställelse

Eftersom det kan uppstå situationer där kravet på personlig inställelse av olika anledningar inte kan infrias eller är obehövligt, bör det finnas möjlighet för Skatteverket att undanta personer från kravet. Undantag bör komma i fråga endast om det finns särskilda skäl för det. Särskilda skäl för att efterge kravet på personlig inställelse kan t.ex. föreligga om en inflyttande person har kunnat identifieras på annat tillförlitligt sätt. Det bör hållas i åtanke att det i framtiden kan komma andra, i dag inte överblickbara, möjligheter till säker identifiering som kan medföra att kravet på personlig inställelse inte behöver upprätthållas i vissa ärenden och att det då finns anledning att vara mindre restriktiv med att efterge kravet.

Vidare behöver det finnas utrymme för att personer som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan inställa sig personligen ges möjlighet att lämna anmälan på annat sätt än genom personlig inställelse. Utifrån kartläggningen av Skatteverkets rutiner framgår att det i dag rör sig om ett fåtal fall där en inflyttande person till följd av sjukdom eller hälsotillstånd inte har kunnat inställa sig personligen vid anmälan om inflyttning. Att i sådana fall kontrollera den inflyttandes identitet genom exempelvis en dialog med vårdgivaren och bestyrkta kopior av identitetshandlingar framstår som ett godtagbart sätt att försäkra sig om den inflyttandes identitet (se avsnitt 4.4.2).

Sammanfattningsvis föreslår vi att det införs en ny bestämmelse, 26 a §, i folkbokföringslagen. Den föreslagna regleringen ska gälla generellt, oavsett medborgarskap, och är en författningsreglering av rutiner som redan i dag tillämpas av Skatteverket vid inflyttning till landet. Eftersom regleringen redan i dag tillämpas i praktiken, bedöms förslaget inte medföra någon fördröjning i handläggningen av folkbokföringsärenden om inflyttning till landet. Förslagen bedöms därför förenliga med de krav som unionslagstiftningen och nationell lagstiftning ställer när det gäller att garantera den fria rörligheten för personer inom EU och EES.

6.6 Kontroll av handlingar

6.6.1 Identitetshandlingars betydelse vid identitetskontroller

Identitetshandlingar spelar en avgörande roll vid Skatteverkets identitetskontroller. Sådana handlingar innehåller, om de utfärdats på ett säkert sätt, ofta de uppgifter om en person som behövs för att fastställa hans eller hennes identitet. I många identitetshandlingar lagras dessutom biometriska uppgifter som kan användas för att kontrollera handlingens äkthet och innehavarens identitet.

Folkbokföringslagen innehåller inga bestämmelser om uppvisande eller överlämnande av specifika handlingar i samband med folkbokföring. I samband med att uppehållsrätt infördes som en förutsättning för folkbokföring på motsvarande sätt som uppehållstillstånd, och folkbokföringslagen och folkbokföringsförordningen anpassades till rörlighetsdirektivet fördes i förarbetena ett resonemang om vilka handlingar som kan krävas av en inflyttande.¹⁸ Rörlighetsdirektivet innehåller bestämmelser som begränsar vilka handlingar som får krävas av en unionsmedborgare och dennes familjemedlemmar vid registrering eller ansökan om uppehållskort. Bestämmelserna genomfördes i svensk rätt genom bestämmelserna i 3 a kap. 8–9 §§ i utlänningsförordningen (2006:97).¹⁹ Regeringen menade att det även i samband med folkbokföring borde regleras vilket underlag som kan avkrävas en enskild som gör gällande uppehållsrätt och att detta borde ske i för-

¹⁸ Prop. 2012/13:120 *Folkbokföringen i framtiden*, s. 2 och 41 f.

¹⁹ 3 a kap. 8 § och 8 a § utlänningsförordningen upphävda och 3 a kap. 9 § ändrad genom förordning SFS 2014:185.

ordningsform.²⁰ Av 9 och 10 §§ folkbokföringsförordningen framgår därför att Skatteverket får begära att EES-medborgare och deras familjemedlemmar ska visa upp bl.a. ett giltigt pass eller ett giltigt identitetskort vid anmälan enligt 26 § folkbokföringslagen.

Utlänningslagstiftningen

Som huvudregel krävs enligt 2 kap. 1 § utlänningslagen att en utlänning som reser in eller vistas i Sverige ska ha pass. I 2 kap. 4 § utlänningsförordningen finns bestämmelser om när en handling får godtas som pass och vad handlingen ska innehålla för närmare uppgifter. Handlingen ska vara utfärdad av behörig myndighet i det land där innehavaren är medborgare. I handlingen ska finnas

1. uppgifter om innehavarens medborgarskap och fullständiga namn samt födelsedatum och födelseort,
2. uppgift om handlingens giltighetstid,
3. innehavarens namnteckning,
4. uppgift om vilken myndighet som har utfärdat handlingen,
5. uppgift om handlingens giltighet för resa till Sverige, och
6. ett välliknande fotografi av innehavaren.

En handling får inte godtas som pass om den inte tillåter återresa till hemlandet eller inresa till tredje land. Handlingen ska vara avfattad på svenska, danska, norska, engelska, franska, italienska, spanska eller tyska eller vara försedd med bestyrkt översättning till något av dessa språk.

Om det finns särskilda skäl kan en resehandling som inte innehåller innehavarens namnteckning eller är avfattad på angivna språk eller försedd med bestyrkt översättning godtas som hemlandspass (2 kap. 5 § utlänningsförordningen). Särskilda regler finns även för barn under fem år. Enligt 2 kap. 5 § utlänningsförordningen måste innehavarens identitet alltid kunna fastställas med stöd av handlingen.

Bestämmelser om uppehållsrätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar finns i 3 a kap. utlänningslagen. I 3 a kap. 9 § utlän-

²⁰ Prop. 2012/13:120 *Folkbokföringen i framtiden*, s. 2 och 41 f.

ningsförordningen regleras vilka handlingar Migrationsverket får kräva att sökanden visar upp i samband med utfärdande av det uppehållskort som Migrationsverket ska utfärda för en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en EES-medborgare (3 a kap. 10–12 a och 14 §§ utlänningslagen).

Enligt 2 kap. 17 § utlänningsförordningen gäller ett identitetskort för en utlänning som är medborgare i den utfärdande staten som utvisar medborgarskap och som har utfärdats av en behörig myndighet i en EES-stat eller Schweiz som pass vid utlännings ankomst till och vid utresa från Sverige samt under den tid utlännings har rätt att vistas här. Detsamma gäller identitetskort som har utfärdats av behörig myndighet i en annan stat än EES-stat eller Schweiz för en schweizisk medborgares make, för deras barn som är under 21 år eller som är beroende av dem för sin försörjning och för släktingar i närmast föregående led till sådan utlänning eller hans eller hennes make och som är beroende av dem, om familjemedlemmen är medborgare i den staten och medborgarskapet framgår av identitetskortet.

6.6.2 Handlingar ska överlämnas efter begäran

Utredningens förslag: En person som inställer sig hos Skatteverket för identitetskontroll i anledning av en anmälan om flytt till Sverige, ska på begäran vara skyldig att överlämna pass, identitetskort eller motsvarande handling för kontroll.

Den som har beviljats uppehållstillstånd ska på begäran överlämna sitt uppehållstillståndskort för kontroll.

Enligt Skatteverkets arbetsbeskrivning ska i samband med anmälan om flyttning till Sverige, identiteten styrkas med en resehandling i original. Som regel kräver Skatteverket vidare att resehandlingen ska vara utfärdad på ett från identitetssynpunkt säkert sätt. En person kan dock ha beviljats uppehållstillstånd av Migrationsverket trots att identiteten inte är styrkt och Skatteverket utgår då normalt utifrån de personuppgifter som framgår av uppehållstillståndskortet. Skatteverket kan även göra en egen bedömning utifrån visat underlag. För att Skatteverket ska godta en handling som pass ska den normalt innehålla de uppgifter som framgår av 2 kap. 4 § utlänningsförordningen. Skatteverkets rutiner tar alltså sin utgångspunkt i de regler som finns

i utlänningslagen med tillhörande förordning om vilka uppgifter som ska framgå av ett pass för att godtas som en resehandling, vilket framstår som en lämplig ordning.

EES-medborgare som uppger sig ha uppehållsrätt och familjemedlemmar till dessa ska enligt 9 och 10 §§ folkbokföringsförordningen, på Skatteverkets begäran, visa upp bl.a. giltigt pass eller identitetskort. Även nordiska medborgare är enligt artikel 2 punkt 1 i lagen (2005:268) om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring skyldiga att visa upp pass eller motsvarande för Skatteverket.

Vi har övervägt om det även för andra inflyttande bör ställas krav i författning på att särskilda identitetshandlingar ska visas upp eller överlämnas vid identitetskontroll i anledning av en anmälan om flytt till Sverige. Ett starkt argument för att författningsreglera krav på uppvisande eller överlämnande av vissa identitetshandlingar är att det som huvudregel bör ställas samma krav på alla inflyttande från utlandet som för nordiska medborgare och för EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

Enligt Skatteverkets ställningstagande om styrkande av identitet vid flyttning till Sverige är alltså utgångspunkten att den inflyttande ska styrka sin identitet (namn, födelsetid och medborgarskap) och andra personuppgifter med en passhandling (hemlandspass, främlingspass, resedokument) eller nationellt identitetskort i original från EES-stat eller Schweiz.²¹ För passhandlingar och identitetskort finns i regel särskilda standarder och krav som innebär att handlingen utgör ett säkert verktyg för identifiering. Standarder för utformning av resehandlingar har skapats av FN-organet International Civil Aviation Organization (ICAO), som de flesta av världens länder är anslutna till och förutsätts följa (se även avsnitt 4.4.4.). Det är därför viktigt att just sådana handlingar kan kontrolleras i samband med anmälan om flytt till Sverige. Ett krav på uppvisande/överlämnande av giltigt pass eller identitetskort överensstämmer även med vad som i dagsläget gäller för EES-medborgare enligt 9 och 10 §§ folkbokföringsförordningen. Med pass (hemlandspass) bör även kunna jämföras andra typer av handlingar så som t.ex. främlingspass och resedokument.

Bestämmelserna i 9 och 10 §§ folkbokföringsförordningen för EES-medborgare innebär enligt sin ordalydelse att Skatteverket får

²¹ Skatteverkets ställningstagande Styrkande av identitet vid flyttning till Sverige, daterat den 23 november 2018, s. 2.

begära uppvisande av giltigt pass eller identitetskort. För att närmare kontroll av en handling ska kunna genomföras på bästa sätt, är det enligt vår mening inte tillräckligt att handlingen visas upp av den enskilde. I stället föreslår vi att det bör framgå av författningstexten att handlingen på begäran ska överlämnas till Skatteverket. Det går att argumentera för att uttrycket ”uppvisa” omfattar ett krav på överlämnande. Uttrycket ”överlämna” har emellertid valts i såväl 5 a § passlagen som 9 kap. 1 och 9 §§ utlänningslagen, bestämmelser som avser kontroll av handlingar vid in- och utresa och under vistelse i landet, och samma uttryck bör lämpligen användas även i folkbokföringslagen.

I linje med principen om fri bevisprövning bör bedömningen av om en person har styrkt sin identitet göras mot bakgrund av samtliga omständigheter i ärendet. Bestämmelsen bör därför utformas som en möjlighet för Skatteverket att begära att handlingar överlämnas om verket ser behov av det. Bestämmelsen bör också innebära en skyldighet för den enskilde att efter en sådan begäran överlämna efterfrågade handlingar. En sådan reglering öppnar även upp för möjligheten att kontrollera biometriska uppgifter i vissa handlingar (se närmare 7 kap.). Eftersom de föreslagna bestämmelserna innebär relativt ingripande skyldigheter för den enskilde, bör de enligt vår bedömning framgå direkt av folkbokföringslagen. Vi föreslår att bestämmelsen placeras som en ny 26 b §.

Genom 8 kap. 7 § regeringsformen tillförsäkras regeringen en direkt rätt att besluta om föreskrifter. Föreskriftsrätten omfattar dels föreskrifter om verkställighet av lag, dels föreskrifter som inte enligt grundlag ska beslutas av riksdagen. Med verkställighetsföreskrifter avses dels tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär, dels föreskrifter som i och för sig kompletterar en lag i materiellt hänseende men inte tillför något väsentligt nytt. Verkställighetsföreskrifter får inte innebära att den enskilde utsätts för ytterligare åligganden eller ingrepp.²² Vår bedömning är att Skatteverket bör få meddela närmare föreskrifter om vilka handlingar som kan godtas som pass, identitetskort eller motsvarande handling. Sådana föreskrifter kompletterar i och för sig lagen i materiellt hänseende, men tillför inte något väsentligt nytt eftersom ramen för Skatteverkets bedömning framgår av lagtexten. Skatteverket bör även få meddela föreskrifter om hur identitetskontrollen och därmed även kontroll av biometriska uppgifter ska utföras prak-

²² *Normgivningsmakten* (SOU 2008:42), s. 37 f.

tiskt (se även avsnitt 7.6.4). I det här fallet är det fråga om tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. Ett bemyndigande för Skatteverket att meddela närmare föreskrifter i detta avseende föreslås i 16 § folkbokföringsförordningen.

Särskilt om uppehållstillståndskort

Flyktingar och personer som kommer från länder utan fungerande statlig administration kan i många fall sakna giltiga identitetshandlingar. Om en sådan person beviljas uppehållstillstånd ska han eller hon i regel också folkbokföras. Av 4 § folkbokföringslagen framgår att en utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige, får folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt eller om det finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras.

För att stärka identitetskontrollen vid folkbokföring, föreslår vi att den som har beviljats uppehållstillstånd på begäran ska överlämna sitt uppehållstillståndskort för kontroll. En sådan bestämmelse öppnar enligt vår bedömning även upp för möjligheten för Skatteverket att kunna kontrollera de biometriska uppgifter som lagras i uppehållstillståndskortet (se vidare 7 kap.).

6.7 Ändring av identitetsuppgifter

6.7.1 Bakgrund

Det förekommer att personer som har folkbokförts i Sverige i efterhand vill ändra sina identitetsuppgifter, dvs. uppgift om namn, födelse-tid eller medborgarskap. Det finns inga bestämmelser i folkbokföringslagen om förutsättningarna för att få ändra uppgifter om identitet. Frågan har därför fått avgöras i praxis.

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande från 2019 (HFD 2019 ref. 9) tagit ställning till vilket beviskrav som ska gälla för ändring av identitetsuppgifter som är registrerade i folkbokföringen. Högsta förvaltningsdomstolen kom inledningsvis fram till att en enskild som begär att få registrerade uppgifter ändrade, bör ha bevisbördan för att de registrerade uppgifterna är oriktiga och att de uppgifter som den enskilde i stället vill ha registrerade är riktiga. Därefter

konstaterade domstolen att beviskravet i förvaltningsprocessen varierar med hänsyn till sakens beskaffenhet. Eftersom syftet med folkbokföringen är att den ska spegla befolkningens verkliga bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder, ansåg domstolen att det var angeläget att uppgifterna överensstämde med verkliga förhållanden. Domstolen poängterade också vikten av att en person över tid uppträder under en och samma identitet vid kontakter med myndigheter och andra. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening var stabiliteten när det gäller registrerade identitetsuppgifter av så central betydelse, att beviskravet för att ändra sådana uppgifter måste vara högt. Avvägningen mot intresset av att registrerade uppgifter är korrekta medför dock att beviskravet inte bör sättas så högt att det blir orimligt svårt att ändra en felaktig uppgift till en riktig. Högsta förvaltningsdomstolens slutsats var att den enskilde, för att få bifall till en begäran om ändring av registrerade identitetsuppgifter, måste presentera bevisning som innebär att det klart framgår att de nya uppgifterna är riktiga. Vid bevisvärderingen ska beaktas om den enskilde på ett tillfredsställande sätt kan förklara varför de tidigare uppgifterna har lämnats samt i vilka avseenden eventuella handlingar och annan bevisning som har åberopats till stöd för att de är felaktiga.

Beviskravet för att ändra registrerade identitetsuppgifter i folkbokföringen är således högt och kan sägas motsvara Skatteverkets beviskrav att identitetsuppgifter som huvudregel ska vara styrkta för folkbokföring.

6.7.2 Motsvarande kontroll vid ändring av identitetsuppgift

Utredningens förslag: Om någon som redan är folkbokförd begär ändring av en uppgift om sin identitet (namn, födelse- eller medborgarskap) ska Skatteverket ha möjlighet att kräva att denne ska inställa sig personligen hos myndigheten och överlämna pass, identitetskort eller motsvarande handling, och uppehållstillståndskort för kontroll.

Eftersom motsvarande beviskrav gäller för ändring av uppgifter i folkbokföringsdatabasen som t.ex. vid folkbokföring på grund av flytt till Sverige, behöver Skatteverket också kunna nyttja samma verktyg

vid ändring av identitetsuppgifter. För det fall någon åberopar nya identitetshandlingar behöver Skatteverket, liksom vid en grundregistrering, kunna kontrollera handlingarnas äkthet och att de är utställda för den person som åberopar dem.

Om det finns särskilda skäl får Skatteverket enligt 23 § folkbokföringslagen begära att en anmälan, ansökan eller uppgift ska lämnas vid personlig inställelse. Kravet på skriftlig form för anmälningar infördes och en begränsning av det tidigare principiella kravet på personlig inställelse ersattes av en möjlighet för Skatteverket att begära personlig inställelse i samband med nuvarande folkbokföringslag. Enligt förarbetena ska möjligheten att begära personlig inställelse användas sparsamt och endast i de fall då det är av väsentlig betydelse för en riktig folkbokföring.²³

Att begära ändring av identitetsuppgifter utgör rimligen ett sådant fall där personlig inställelse är av väsentlig betydelse för riktig folkbokföring. Skatteverket torde därför redan i dag ha möjlighet att kräva personlig inställelse vid en sådan begäran. För att identitetskontrollen ska kunna bli lika fullständig som vid en anmälan om flytt till Sverige, bör Skatteverket även vid en begäran om ändring av identitetsuppgifter ges möjlighet att för det fall myndigheten anser att det finns ett sådant behov, kräva att den som begär ändring överlämnar pass, identitetskort eller annan motsvarande handling eller uppehållstillståndskort för kontroll. Vi föreslår därför att en sådan bestämmelse läggs till i 26 b § tredje stycket folkbokföringslagen.

²³ Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m., s. 138.

7 Biometri

7.1 Vårt uppdrag

Brister i folkbokföringen påverkar såväl samhället i stort som enskilda individer och innebär bl.a. risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystem och olika typer av identitetsrelaterad brottslighet.¹

I vårt uppdrag ingår att föreslå åtgärder som minskar risken för att oriktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen och som ökar förutsättningarna för att registrerade uppgifter är korrekta. I uppdraget att göra samordningsnummer mer tillförlitliga och användbara, ingår att utreda och föreslå hur kontrollen av en persons identitet bör utformas för att tilldelningen av samordningsnummer ska bli säkrare.

När en person folkbokförs eller tilldelas samordningsnummer är det viktigt att en identitetsprövning sker för att undvika att oriktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen. Noggranna identitetskontroller kan även bidra till att motverka att en person använder sig av flera personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer. För barn som folkbokförs på grund av att de föds i Sverige är frågan om identifiering oftast oproblematis. Anmälan till Skatteverket görs i de allra flesta av dessa fall av den inrättning där barnet fötts eller av en barnmorska. Det är alltså främst beträffande personer som flyttar till Sverige som svårigheter och osäkerhet kan uppstå i fråga om identifikation.

Det finns många olika sätt att förbättra identitetskontrollen av personer som anmäler flytt till Sverige. Vi har föreslagit vissa åtgärder som t.ex. krav på personlig inställelse och överlämnande av pass m.m. i samband med identitetskontroll i kap. 6 och, i fråga om tilldelning av identitetsnummer, även i kap. 13. För att ytterligare stärka kontrol-

¹ Se t.ex. betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), Brottsförebyggande rådets rapporter *Bedrägeribrottsligheten i Sverige* (Brå 2016:9) och *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet* (Brå 2015:8), Nationella under rättelsecentrets rapport *Identitetsrelaterad brottslighet*.

len av en persons identitet i samband med folkbokföring eller tilldelning av identitetsnummer skulle lagrade biometriska uppgifter kunna nyttjas. Vanligt förekommande sätt att använda biometriska uppgifter är kontroll av fingeravtryck eller biometriska data från ansiktsbilder (fotografier) som lagrats i handlingar. Sådana uppgifter kan jämföras med fingeravtryck/ansiktsbild som tas av den som åberopar handlingen. Förutom att jämföra fingeravtryck eller ansiktsbild med lagrade uppgifter i handlingar, kan jämförelse också ske med biometriska uppgifter som lagrats i en referensmall i ett register.

Eftersom sådana åtgärder potentiellt skulle kunna bidra till minskad risk för att oriktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen, är det vår bedömning att frågan om användning av biometriska uppgifter i folkbokföringen ligger inom ramen för uppdraget. Uppdraget består i denna del av att utreda och ta ställning till om kontroll av biometriska uppgifter i samband med flytt till Sverige och vid tilldelning av identitetsnummer kan bidra till att folkbokföringen innehåller korrekta uppgifter. En bedömning måste även göras av om eventuella åtgärder kan anses proportionerliga i förhållande till det intrång i den personliga integriteten de kan komma att innebära.

7.2 Biometri som metod

7.2.1 Biometriska uppgifter används för identifiering och verifiering

Biometri är ett samlingsnamn för automatiserad teknik vars syfte är att identifiera en person eller att avgöra om en påstådd identitet är riktig. I artikel 4.14 dataskyddsförordningen och artikel 3.13 i 2016 års dataskyddsdirektiv² finns följande definition av begreppet biometriska uppgifter. Biometriska uppgifter är personuppgifter som har erhållits genom en särskild teknisk behandling som rör en fysisk persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av denna fysiska person, såsom ansikts-

² 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) och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

bilder eller fingeravtrycksuppgifter. I 1 kap. 6 § brottsdatalagen (2018:1177) definieras biometriska uppgifter som personuppgifter som rör en persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken, som tagits fram genom särskild teknisk behandling och som möjliggör eller bekräftar unik identifiering av personen. Ibland har begreppet biometriska data använts i stället för biometriska uppgifter. Någon skillnad mellan uttrycken finns inte.³ Biometrisk teknik kan användas på i huvudsak två sätt:

1. *Verifikation.* Statistisk analys av insamlade biometriska uppgifter från en individ gör det möjligt att med hög sannolikhet verifiera att en individ verkligen är den han eller hon utger sig för att vara. I tekniska lösningar kallas detta förfarande ofta för autentisering. Ett exempel är den fingeravtrycksläsare som i dag finns i många mobiltelefoner och surfplattor, där jämförelse av biometriska uppgifter ersätter eller kompletterar en annan form av autentisering, t.ex. en pinkod. När rätt individ placerar sitt finger på fingeravtrycksavläsaren läses specifika delar av användarens fingeravtryck av. Dessa utgör sedan en inläst representation av individens finger vilken jämförs med information som finns lagrad i telefonen sedan tidigare. Om sannolikheten är tillräckligt hög att de är identiska så läses telefonen upp.
2. *Identifikation.* Biometriska analysmetoder gör det möjligt att identifiera enskilda individer. Exempelvis har polisen länge använt fingeravtryck från brottsplatser på detta sätt. Efter att ha säkrat ett fingeravtryck från en oidentifierad person vid en brottsplats, jämförs avtrycket med de fingeravtryck som finns insamlade sedan tidigare och sparade i Polismyndighetens fingeravtrycksregister. På så sätt kan en specifik person knytas till brottsplatsen.

Metoden baseras på mätning av fysiska karaktärsdrag eller beteenden för att hitta särskiljande egenskaper hos olika individer. Exempel på fysiska egenskaper som kan mätas är fingeravtryck, ansiktsbilder, iris, näthinna, ögonbotten och hand- och fingergeometri. Även vissa beteendemässiga kännetecken som tangentbordsrytm, signaturbiometri

³ Passdatalagen – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning (Ds 2019:5), s. 142 f. och 151.

och gångstil kan användas.⁴ Utifrån biometriska underlag går det alltså att på teknisk väg få fram mätdata, biometriska uppgifter.⁵

Biometriska uppgifter kan sparas i ett lagringsmedium med elektronisk minnesenhet (ett chip) på en handling. Det är då möjligt att jämföra fingeravtryck eller ansiktsbild på den person som visar upp handlingen, exempelvis ett pass, mot de lagrade biometriska uppgifterna på handlingen.⁶ Biometriska uppgifter kan även sparas i ett register och på så sätt skapa en referensmall av uppgifter för jämförelser.⁷ Användningen av biometriska uppgifter i identitetshandlingar och i register anses som ett effektivt sätt att motverka missbruk av identitetshandlingar och försvårar förfalskning av handlingar.⁸

7.2.2 Biometriska uppgifter lagras i vissa handlingar

Pass

Pass utfärdas enligt 2 och 4 §§ passlagen (1978:302) till svenska medborgare av passmyndighet (inom riket Polismyndigheten). Pass är en sådan identitetshandling som i dag har biometriska uppgifter lagrade i ett lagringsmedium (chip) i själva handlingen. Däremot lagras inga biometriska uppgifter från pass i register. Den som ansöker om pass är skyldig att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck digitalt. Det kontrolleras under handläggningen att de digitala bilderna duger som underlag för biometrisk jämförelse. Bilderna sparas sedan i passets lagringsmedium. När passet har lämnats ut eller passansökan återkallats eller avslagits, förstörs fingeravtrycken och de biometriska uppgifter som tagits fram ur dem. Ansiktsbilden sparas i passregistret. Varken ansiktsbilden eller de biometriska uppgifter som kan tas fram ur den får användas vid sökning med hjälp av automatiserad behandling, exempelvis för att kontrollera om sökanden redan har ett pass under annan identitet (5 a–6 b §§ passlagen).⁹ En ökad användning av vissa av

⁴ *Hur står det till med den personliga integriteten?* – en kartläggning av Integritetskommittén (SOU 2016:41), s. 583 ff.

⁵ *Passdatalagen – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning* (Ds 2019:5), s. 143 som hänvisar till prop. 2017/18:232, *Brottsdatalog*, s. 86, s. 150 f. och 435 samt prop. 2018/19:163, *Ny lag om säkerhetspolisens behandling av personuppgifter*, s. 213 f.

⁶ *Passdatalagen – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning* (Ds 2019:5), s. 69 f.

⁷ A.a., s. 141 f.

⁸ *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* betänkande från 2017 års ID-kortsutredning (SOU 2019:14), s. 24 och *Passdatalagen – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning* (Ds 2019:5), s. 146.

⁹ *Passdatalagen – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning* (Ds 2019:5), s. 144 f.

de biometriska uppgifter som samlas in vid en passansökan har föreslagits i en promemoria om en ny passdatalag (se avsnitt 7.3.3).

Nationella identitetskort

En annan identitetshandling med biometriska uppgifter lagrade i själva handlingen är nationella identitetskort som utfärdas av Polismyndigheten enligt förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort och utomlands av de utlandsmyndigheter som fullgör uppgifter som passmyndigheter. De nationella identitetskorten utfärdas endast till svenska medborgare och kan användas vid resa inom hela EU. En ansiktsbild tas och sparas i ett lagringsmedium på kortet, men de biometriska data som tas fram ur bilden ska förstöras omedelbart när kortet lämnats ut eller ansökan återkallats eller avslagits. En kopia av ansiktsbilden sparas i det register över nationella identitetskort som Polismyndigheten ska föra (14 §). Ansiktsbilden och de biometriska data som kan tas fram ur bilden får inte användas vid sökning med hjälp av automatiserad behandling. Genomför en myndighet en kontroll av om kortinnehavarens ansikte motsvarar ansiktsbilden i lagringsmediet ska den ansiktsbild och de biometriska data som tagits fram för ändamålet omedelbart förstöras (18 §).¹⁰

I propositionen *Ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållshandlingar* (prop. 2020/21:120), föreslås vissa anpassningar av svensk rätt i förhållande till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1157 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet. Förslagen innebär bl.a. att enskilda inför utfärdande av nationellt identitetskort, uppehållskort eller permanent uppehållskort ska vara skyldiga att låta sig fotograferas och, med vissa undantag, lämna fingeravtryck. Det föreslås också att den som har ett nationellt identitetskort, ett uppehållskort eller ett permanent uppehållskort i vissa situationer ska vara skyldig att på nytt låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck för kontroll av att fotografiet och fingeravtrycken motsvarar de uppgifter som finns sparade i kortet (se avsnitt 7.3.5). I betänkandet *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* (SOU 2019:14) föreslås att

¹⁰ *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* betänkande från 2017 års ID-kortsutredning (SOU 2019:14), s. 113–115.

förordningen om nationellt identitetskort ska upphävas och ersättas av ett nytt regelverk om statliga identitetskort (se avsnitt 7.3.2).

Det finns andra handlingar, utöver pass och nationellt identitetskort, som är allmänt accepterade som bevis på innehavarens identitet. Det är identitetskort som Skatteverket utfärdar enligt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige, körkort som Transportstyrelsen utfärdar enligt körkortslagen (1998:488) och så kallade SIS-märkta identitetskort som tillverkas av en licensierad tillverkare och utfärdas av en godkänd utfärdare enligt vissa standarder.¹¹ Dessa handlingar innehåller inte några biometriska uppgifter och det finns inga biometriska uppgifter som lagras i något register kopplat till dem.

Uppehållstillståndskort

Migrationsverket utfärdar bevis om uppehållstillstånd i form av uppehållstillståndskort¹². Ett sådant kort är inte någon rese- eller identitetshandling, utan enbart ett bevis på att innehavaren har uppehållstillstånd i Sverige. Uppehållstillståndskort utfärdas för uppehållstillstånd som är giltiga i mer än sju dagar och gäller normalt lika länge som uppehållstillståndet, dock högst fem år.

I 9 kap. 8 a och 8 b §§ utlänningslagen (2005:716) finns bestämmelser om fotografering och upptagning av fingeravtryck för lagring i lagringsmedium (chip) i uppehållstillståndskortet och för att kunna kontrollera att innehavaren av kortet är samma person som kortet har utfärdats för. När utlänningslagen har fotograferats och lämnat fingeravtryck med stöd av 9 kap. 8 a § utlänningslagen sparas ett fotografi och två fingeravtryck i uppehållstillståndskortets lagringsmedium. Fingeravtryck som inte sparats ska, liksom de biometriska data som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotot, omedelbart förstöras när uppehållstillståndskortet har lämnats ut eller ärendet om uppehållstillstånd har avgjorts utan att utlänningslagen har beviljats uppehållstillstånd.¹³ Finger-

¹¹ *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* betänkande från 2017 års ID-kortsutredning (SOU 2019:14), s. 107.

¹² Bestämmelser om uppehållstillståndskort finns i rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland, i 4 kap. 19 a och 22 §§ och 5 kap. 3 § utlänningsförordningen och i Migrationsverkets föreskrifter om uppehållstillståndskort (MIGRFS 06/2011).

¹³ *Klarlagd identitet – Om utlämningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar* (SOU 2017:93), s. 91 f.

avtryck för lagring i ett chip i uppehållstillståndskort tas bara på personer som har fyllt sex år.¹⁴

Fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotot lagras alltså, vid en ansökan enligt 9 kap. 8 a § utlänningslagen, bara i kortet och sparas ingen annanstans. Varje gång en person behöver ett nytt uppehållstillståndskort behöver personen bli fotograferad och lämna fingeravtryck på nytt.

7.2.3 Biometriska uppgifter är sökbara i vissa register

Möjligheten att ta fingeravtryck och att fotografera en person regleras i en rad olika författningar.

Bestämmelser om att fotografera en utlänning och/eller ta dennes fingeravtryck, utan att det finns någon koppling till brottslig verksamhet, finns i 9 kap. 8–8 c §§ utlänningslagen, i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 (viseringskodexen) och i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 (Eurodacförordningen). Vissa tillämpningsföreskrifter finns i utlänningsförordningen (2006:97). Migrationsverket eller Polismyndigheten *får* fotografera en utlänning och ta dennes fingeravtryck om

1. han eller hon inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige,
2. han eller hon ansöker om uppehållstillstånd som flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande, eller
3. det finns grund för att besluta om förvar.

Om personen i fråga söker asyl, det vill säga ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande, ska fingeravtryck tas enligt artikel 9 i Eurodacförordningen.¹⁵ I propositionen *Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten* (prop. 2020/21:159) föreslås att detta även ska få ske om utlänningskontroll enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen inte kan visa sin rätt att vistas i Sverige.

¹⁴ A.a., s. 43 f.

¹⁵ *Klarlagd identitet – Om utlänningsrätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar* (SOU 2017:93), s. 42–44.

Enligt 15 § utlänningsdatalagen (2016:27) får Migrationsverket föra separata register över de fotografier och fingeravtryck som tas med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen. Av bestämmelsen framgår också i vilka syften uppgifterna får användas. I 2 och 3 §§ utlänningsdataförordningen (2016:30) anges vilka uppgifter som får behandlas i Migrationsverkets register över fotografier och fingeravtryck. Där finns också föreskrifter om gallring. Migrationsverket får med stöd av nämnda bestämmelser separata register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen. Fotografier lagras i den centrala utlänningsdatabasen (CUD) hos Migrationsverket. CUD innehåller samtliga Migrationsverkets enheters ärendehantering av bl.a. tillståndsärenden, medborgarskapsärenden, diarietföring, asylprövningar, flyktingmottagning, bidragshantering och kommunplaceringar.¹⁶ Fingeravtryck lagras i ett särskilt register. Både Migrationsverkets fingeravtrycksregister och Polismyndighetens fingeravtrycksregister är lokaliserade hos Polismyndigheten och lagras i ett automatiserat identifieringssystem för fingeravtryck (AFIS). Registren är tekniskt separerade från varandra och Migrationsverkets fingeravtryck lagras i vad som kallas för B-filen, medan Polismyndighetens fingeravtryck lagras i den så kallade A-filen.¹⁷

I 28 kap. rättegångsbalken (1942:740) och förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m. (fingeravtrycksförordningen) finns regler om i vilka situationer bl.a. Polismyndigheten får ta fingeravtryck och dna i den brottsbekämpande verksamheten. Även 19 § första stycket lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll innehåller bestämmelser om fingeravtryck och kroppsbesiktning. Bestämmelser om fotografiering och tagande av fingeravtryck och andra liknande åtgärder inom ramen för en förundersökning finns i 28 kap. 14 § rättegångsbalken. Vad syftet med de åtgärder som riktar sig mot frihetsberövade ska vara regleras i fingeravtrycksförordningen. Åtgärder som att ta fingeravtryck eller fotografi av annan än den som är misstänkt får bara ske i syfte att utreda brott på vilket fängelse kan följa. Fingeravtryck och fotografi får enligt 19 § lagen om särskild utlänningskontroll tas av en utlänningskontrollant för att utreda om utlänningskontroll tas av en utlänningskontrollant för att utreda om utlänningskontroll tas av en organisation eller grupp som han eller hon tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Genom en hänvisning i 5 § lagen om särskild utlänningskon-

¹⁶ Prop. 2015/16:65 *Utlänningsdatalag*, s. 29.

¹⁷ A.a., s. 71 f.

troll gäller 9 kap. 8 § utlänningslagen även för de utläningar som omfattas av regleringen i lagen om särskild utlänningskontroll.

Att ta fingeravtryck av anhållna och häktade syftar till att skapa underlag för det fingeravtrycks- och signalementsregister som Polismyndigheten får föra enligt 5 kap. 11 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. I 5 kap. 12–16 §§ samma lag regleras närmare i vilken utsträckning polisen får behandla uppgifter om bl.a. fingeravtryck och fotografier, vilka uppgifter som får bevaras i registret och när gallring ska ske. Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister används inte enbart i brottsutredande verksamhet utan kan också användas för att identifiera okända personer och för att kontrollera avtryck som tagits av Migrationsverket i anslutning till asylärenden.¹⁸

I sammanhanget kan även Schengens informationssystem (SIS) nämnas. I november 2018 antogs tre nya EU-förordningar om SIS. Förordningarna ersätter EU:s nuvarande regelverk om SIS och innebär att en ny version av systemet ska tas i drift vid ett datum som kommissionen ska fastställa senast den 28 december 2021. I förhållande till den tidigare regleringen innebär förordningarna bl.a. att SIS kommer att kunna användas för fler ändamål än tidigare, att fler uppgifter kan registreras i SIS och att fingeravtryck i högre utsträckning ska kunna användas för att identifiera personer. De ändrade bestämmelserna om fotografier och fingeravtryck i SIS II-regelverket har föranlett en ny paragraf, 9 kap. 8 f §, i utlänningslagen. Enligt den nya bestämmelsen är en utläning vid en kontroll enligt 1 eller 9 § samma lag skyldig att låta en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant eller en tjänsteman vid Tullverket, Kustbevakningen eller Migrationsverket fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck för att genom en sökning i Schengens informationssystem identifiera utläningen om identiteten inte kan fastställas på annat sätt.

Efter att kontrollen har genomförts ska det fotografi och de fingeravtryck som har tagits för kontrollen omedelbart förstöras.

¹⁸ Berg, Ulf, Lagkommentar till 5 kap. 11 § lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens området, Karnov 2019-07-01.

7.3 Användning av biometriska uppgifter har diskuterats i andra utredningar

7.3.1 Inledning

Vilka risker och möjligheter som är förenade med användning av biometriska uppgifter och teknik har behandlats i betänkandet *Hur står det till med den personliga integriteten?* – en kartläggning av Integritetskommittén. Integritetskommitténs bedömning är att användningen av tekniker som involverar många och detaljerade biometriska uppgifter innebär en påtaglig risk för den personliga integriteten. Samtidigt anser kommittén att det måste beaktas att biometriska tekniker kan medföra stora fördelar genom att exempelvis göra identifieringsförfaranden säkrare i kombination med andra metoder.¹⁹

Andra utredningar har framfört behov av att minska antalet godkända svenska identitetshandlingar och att förse sådana handlingar med biometriska uppgifter. Det har även föreslagits utökad användning av biometriska uppgifter i samband med passansökningar och vid inre och yttre utlänningskontroll (se närmare avsnitten 7.3.2–7.3.5). Dessa förslag handlar främst om att kunna använda biometriska uppgifter vid kontroll av gränsövergångar och för att kontrollera om en sökande av en identitetshandling förekommer i registret sedan tidigare. Förslagen handlar om att förse en svensk identitetshandling och tillhörande register med biometriska uppgifter. Införskaffande av sådana identitetshandlingar sker efter att en person har blivit folkbokförd eller tilldelats samordningsnummer. Förslagen innebär därför inte i sig att kontrollen av en persons identitet innan tilldelning av person- eller samordningsnummer kommer att förbättras.

Det kan noteras att förslaget om att minska antalet godkända svenska identitetshandlingar genom att bl.a. ta bort körkortet som identitetshandling, i någon mån kan ha betydelse för systemet med samordningsnummer eftersom Transportstyrelsen i dag kan begära att personen tilldelas samordningsnummer vid en ansökan om körkortstillstånd och ett senare utfärdat körkort i dagsläget räknas som en giltig id-handling.

Även om förslagen inte är av direkt betydelse för att stärka identitetskontrollen inför tilldelning av person- eller samordningsnummer, så innehåller de relevanta överväganden avseende möjligheter och

¹⁹ *Hur står det till med den personliga integriteten?* (SOU 2016:41), s. 115 f. och s. 583–589.

risker med att använda biometriska uppgifter, vilka åldersgränser som ska gälla och vilka avvägningar som krävs på grund av att det rör sig om känsliga personuppgifter.

7.3.2 Förslag om ett säkert identitetskort och ökad användning av biometriska uppgifter

Både Brå och Vårhållsbråttutredningen har pekat på vissa problem förknippade med det stora antal av olika typer av identitetshandlingar som godtas i Sverige.²⁰ Mot bakgrund av kritiken tillsattes 2017 års ID-kortsutredning. Utredningen föreslår i betänkandet *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* (SOU 2019:14) att endast pass och ett statligt identitetskort ska godtas som fysiska identitetshandlingar i de situationer som kräver en säker identifiering. Vidare ska enligt förslaget en statlig e-legitimation på högsta tillitsnivå liksom biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och ansiktsbild finnas i ett lagringsmedium (vanligen chip) på det statliga identitetskortet.²¹

I betänkandet anges att det inte har ingått i utredningens uppdrag att säkerställa att grunddata i folkbokföringen är korrekta, men att vissa förslag kan få positiva effekter även i det avseendet. Det utvecklas dock inte närmare vilka effekter som avses.²² Utredningen föreslår att ansiktsbilden och de biometriska uppgifter som tas fram ur den ska sparas i ett id-kortsregister, men endast få användas som sökbegrepp vid ansökan om pass eller id-kort för att kontrollera om sökandens ansiktsbild finns i registret. Fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa ska enligt förslaget inte få behandlas i id-kortsregistret och inte heller få användas som sökbegrepp.²³ Sekretess ska gälla för ansiktsbilden och de biometriska uppgifter som tas fram och sparas i pass- och id-kortsregistren om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.

Personlig inställelse anses av utredningen vara en central del i ett säkert utfärdande. Normalt ska enligt förslaget krav ställas på personlig inställelse både vid ansökan och vid utlämnande av id-kort. Det ska

²⁰ Brå (2016:9) Rapport *Bedrägeribråttsligheten i Sverige*, s. 224 f. och *Kvalificerad välfärdsbråttslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 295–302.

²¹ *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* betänkande från 2017 års ID-kortsutredning (SOU 2019:14), s. 19–25.

²² A.a., s. 89.

²³ A.a., s. 290.

dock finnas möjlighet att ansöka genom bud för att göra kortet tillgängligt för personer som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller hög ålder saknar möjlighet att ta sig till utfärdande myndighet.²⁴

Förslaget innebär att sökandens identitet ska styrkas med en statlig fysisk identitetshandling när ansökan görs. Saknar sökanden sådan kan identiteten i stället styrkas med pass från vissa europeiska länder, med hjälp av en intygsgivare eller i sista hand på något annat tillförlitligt sätt. En sökande som beviljats uppehållstånd kan enligt förslaget styrka sin identitet genom uppgifter som finns hos Migrationsverket. Enligt utredningen ska vidare den utfärdande myndigheten få kontrollera fingeravtryck och ansiktsbild som finns på uppehållstillståndskortet. Jämförelsen bedöms höja säkerheten i förfarandet beträffande dessa personer och säkerställa att det är samma person som beviljats uppehållstillstånd som ansöker om id-kort. Med detta tillägg för att öka säkerheten bedömer utredningen att kontroll mot Migrationsverkets uppgifter även fortsättningsvis bör kunna användas som metod för att styrka identiteten. Utredningen anser att en bestämmelse som möjliggör identifiering genom användning av uppgifter hos Migrationsverket bör införas i den nya regleringen i likhet med rådande möjligheter i Finland.²⁵

Behandlingen av personuppgifter i det föreslagna id-kortsregistret anser utredningen innebära ett visst intrång i den enskildes personliga integritet, men inte så betydande att det omfattas av grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Eftersom id-kortsregistret enligt förslaget ska innehålla uppgifter om ett stort antal personer och då vissa av uppgifterna är av mer integritetskänsligt slag, är det enligt utredningens bedömning ändå lämpligt att i huvudsak ta in bestämmelserna om behandling av personuppgifter i lag. Den sammanhållna regleringen avseende identitetskorten föreslås därför införas i en ny lag som innehåller de mest centrala bestämmelserna. Mer detaljerade bestämmelser ska enligt förslaget föras in i en kompletterande förordning. Betänkandet har remissbehandlats och förslagen bereds inom Regeringskansliet.

²⁴ A.a., s. 22.

²⁵ A.a., s. 22, 239, 243–246 och 306–307.

7.3.3 Förslag om en ny passdatalag och utökad användning av biometriska uppgifter i passregistret

Frågan om att lagra biometriska uppgifter i identitetshandlingar och i register behandlas även i promemorian *Passdatalag – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning* (Ds 2019:5). Promemorian innehåller förslag på en särskild registerförfattning som preciserar hur Polismyndigheten får behandla personuppgifter i passverksamheten. För passverksamhet finns i dag inte någon registerförfattning.

Den ansiktsbild som avses tas i samband med passansökan ska kunna jämföras biometriskt med bilderna i passregistret. Vissa biometriska uppgifter ska därför få lagras i passregistret. Fingeravtryck eller de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa ska enligt förslaget även fortsättningsvis förstöras när passet har lämnats ut eller passansökan har återkallats eller avslagits och ska inte heller få användas vid sökning.²⁶

I promemorian framhålls att det är ett medvetet val av lagstiftaren att varken ansiktsbilder eller fingeravtryck ska få jämföras tekniskt med tidigare tagna ansiktsbilder eller fingeravtryck. I tidigare lagstiftningsärendet har bedömts att endast ansiktsbilden ska få sparas i passregistret men att biometriska uppgifter omedelbart ska förstöras och att varken bilderna eller de biometriska uppgifterna ska få användas för sökning. Lagstiftaren har ansett att fingeravtrycken överhuvudtaget inte ska få sparas. Det ska inte vara möjligt att bygga upp ett separat fingeravtrycksregister med hjälp av de fingeravtryck som lämnas vid passansökningar.

Enligt promemorian har förbudet mot biometriska jämförelser lett till problem. Biometriska jämförelser av ansiktsbilder bör därför tillåtas eftersom det kan skydda mot identitetskapning, som för de allra flesta människor bör framstå som ett större hot mot den personliga integriteten än att vissa myndigheter får jämföra ansiktsbilder under reglerade former. Ansiktsbilden och de biometriska uppgifter som kan tas fram ur denna behandlas redan inom passverksamheten. Att möjligheten till sökning förändras innebär inte att det är fråga om någon ny kategori av personuppgifter som samlas in. När det gäller fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa framhålls i promemorian att det inte framkommit något behov av att behandla finger-

²⁶ *Passdatalagen – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning* (Ds 2019:5), s. 9 f. och 147–148.

avtryck på nya sätt som skulle väga upp det integritetsintrång som en utvidgad behandling skulle medföra.²⁷

För att det inte ska råda något tvivel om att presumptionen för sekretess gäller, oavsett hur de biometriska uppgifterna sparas rent tekniskt, föreslås en ändring i gällande sekretessreglering i 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Det framhålls att bestämmelserna gäller även för bl.a. folkbokföringen, och i den mån biometriska uppgifter tas fram ur fotografier av enskilda i registret för folkbokföringen kommer även de uppgifterna att omfattas av sekretess till följd av den föreslagna ändringen.²⁸

Av promemorian framgår även att om alla förslag i betänkandet från 2017 års ID-kortsutredning (SOU 2019:14) genomförs så kommer Polismyndigheten och de andra passmyndigheterna att få tillämpa olika bestämmelser om behandling av personuppgifter i två mycket närliggande verksamheter. Det bedöms inte innebära några särskilda svårigheter i sak så länge bestämmelserna är likartade, även om det på sikt kan finnas skäl att överväga en gemensam reglering. Enligt promemorian är det vidare angeläget att den personsuppgiftsbehandling som förekommer i passverksamheten närmare regleras utan alltför stor tidsutdräkt.²⁹

Promemorian har remissbehandlats och förslagen bereds inom Regeringskansliet.

7.3.4 Propositionen Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten

I propositionen *Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten* (prop. 2020/21: 159)³⁰ föreslås bl.a. att om en utlännings identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll, ska Migrationsverket eller Polismyndigheten få fotografera utlännen och, om utlännen fyllt 14 år, ta hans eller hennes fingeravtryck. Det konstateras att i avsaknad av pass och andra identitetshandlingar är ansiktsfotografier och fingeravtryck ett viktigt medel för identifiering. För att öka möjligheten att identifiera personer vid en inre

²⁷ *Passdatalagen – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning* (Ds 2019:5), s. 145–148.

²⁸ A.a., s. 184 f.

²⁹ *Passdatalagen – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning* (Ds 2019:5), s. 93.

³⁰ Riksdagen biföll propositionen den 19 maj 2021, lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2021.

utlänningskontroll anses det därför finnas behov av en utökad möjlighet att kunna ta fotografier och fingeravtryck. I propositionen fastslås vidare att ändamålet med en sådan åtgärd måste ställas mot den inskränkning i den enskildes fri- och rättigheter som den innebär. Innebörden av den föreslagna åtgärden är att den enskilde i samband med den inre utlänningskontrollen får lämna sina fingeravtryck och låta sig fotograferas på polisstationen eller på platsen för kontrollen med hjälp av en mobil lösning. Eftersom åtgärden endast tar några minuter i anspråk och inte kan anses vara ett alltför allvarligt integritetsintrång, dras slutsatsen att ändamålet får anses godtagbart och inte kan anses gå utöver vad som är nödvändigt. Förslaget bedöms därför vara förenligt med Europakonventionen och regeringsformen.³¹

I fråga om den efterföljande behandlingen av fotografier och fingeravtryck föreslås att det fotografi och de fingeravtryck som tas i samband med en inre utlänningskontroll omedelbart ska förstöras om det framkommer att utläningen har rätt att vistas i landet. Saknar personen däremot rätt att vistas i Sverige bör fingeravtryck och fotografier sparas för framtida jämförelser på samma sätt som är möjligt i övriga situationer enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen.³²

7.3.5 Förslag om ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållshandlingar

Den 20 juni 2019 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1157 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet. Förordningen, som ska tillämpas från och med den 2 augusti 2021, innebär en skärpning av säkerhetskraven i fråga om identitetskort som medlemsstaterna utfärdar till sina medborgare och uppehållshandlingar som medlemsstaterna utfärdar till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar sin rätt till fri rörlighet inom unionen.

För svensk del är förordningen tillämplig på nationella identitetskort som utfärdas av passmyndigheterna, dvs. Polismyndigheten samt vissa ambassader och konsulat, på intyg om permanent uppehållsrätt som utfärdas av Migrationsverket och på uppehållskort och permanent uppehållskort som också de utfärdas av Migrationsverket.

³¹ Prop. 2020/21:159 *Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten*, s. 14 ff.

³² A.a., s. 23 ff.

Av propositionen *Ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållsbehandlingar – anpassning av svensk rätt till en ny EU-förordning* (prop. 2020/21:120) och promemorian som föregick propositionen framgår att de skärpta säkerhetskraven i huvudsak innebär att identitetskort, uppehållskort och permanent uppehållskort ska utfärdas i enhetliga format och med ett visst innehåll. Ansiktsbild och fingeravtryck ska sparas i ett lagringsmedium i handlingarna. Vidare gäller att intyg om permanent uppehållsrätt ska innehålla vissa minimiuppgifter.

De anpassningar av svensk rätt som föreslås i propositionen och som beskrivs i den föregående promemorian innebär i huvudsak att nationella identitetskort, intyg om permanent uppehållsrätt, uppehållskort och permanenta uppehållskort ska ha den utformning och det innehåll som följer av den nya förordningen. Det föreslås också att giltighetstiden för nationella identitetskort som utfärdas till barn under tolv år ska förkortas från fem till tre år. I fråga om användning av biometriska uppgifter föreslås att inför utfärdandet av nationellt identitetskort, uppehållskort eller permanent uppehållskort ska den enskilde vara skyldig att låta sig fotograferas och, med vissa undantag, lämna fingeravtryck och att den som har ett nationellt identitetskort, ett uppehållskort eller ett permanent uppehållskort i vissa situationer ska vara skyldig att på nytt låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck för kontroll av att fotografiet och fingeravtrycken motsvarar de uppgifter som finns sparade i kortet. Efter genomförd kontroll ska fingeravtrycken, ansiktsbilden och de biometriska data som tagits fram omedelbart förstöras.

Syftet med den nya regleringen är bl.a. att det ska bli lättare att kontrollera om en handling är äkta och tillhör den person som visar upp den. Förhoppningen är att reglerna ska bidra till att motverka förfälskade dokument, bedrägerier och annan brottslighet liksom olaglig invandring.

7.4 En sammanhållen identitetsförvaltning

7.4.1 Biometriska uppgifter används och jämförs i allt högre utsträckning

Uppgifterna i folkbokföringen ligger till grund för en rad rättigheter och skyldigheter för den enskilde, både i förhållande till samhället och till andra enskilda. Det är därför angeläget att uppgifterna stämmer

överens med verkliga förhållanden. Samhällsutvecklingen har medfört stora utmaningar med att upprätthålla en hög registerkvalitet i folkbokföringen. Det är därför nödvändigt att det finns förutsättningar för att möjliggöra att korrekta personuppgifter registreras i folkbokföringen. Skatteverket har påtalat behov av användning av biometriska uppgifter inom folkbokföringsverksamheten, särskilt i samband med kontroll av identitet för personer som flyttar till Sverige men även vid andra tillfällen då identitetsuppgifter kontrolleras.

Biometriska uppgifter samlas in och lagras av myndigheter i olika sammanhang, t.ex. i polisens brottsutredande verksamhet, vid utfärdande av pass och av Migrationsverket vid ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande. Bilder och fingeravtryck som samlas in av olika myndigheter lagras i separata register för olika syften och det kan finnas hinder mot att jämföra uppgifter i registren.

Behov av utökad användning av biometriska uppgifter och samordning och sökbarhet i register har lyfts fram både i olika lagstiftningsärenden och i den politiska debatten. I betänkandet av 2017 års ID-kortsutredning föreslås t.ex. att det vid ansökan om pass och id-kort ska vara möjligt att göra sökningar på ansiktsbilder och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa och sparas i register. ID-kortsutredningen föreslår även att en myndighet (Polismyndigheten) ska ha ensamt ansvar för att utfärda statliga identitetshandlingar och motiverar förslaget bl.a. med stora samordningsvinster.³³

Försäkringskassan har till utredningen betonat vikten av ett bredare perspektiv på frågan om användning av biometriska uppgifter i folkbokföringen. Myndighetens uppfattning är att korrekta uppgifter i folkbokföringen och verktyg som innebär att en fysisk person med säkerhet kan knytas till ett person- eller identitetsnummer, i sin tur leder till minskad risk för missbruk av välfärdssystemen. Om biometriska uppgifter kan kopplas till person- och identitetsnummer innebär det nya möjligheter att längre fram i kedjan exempelvis säkerställa att den person som ansöker om ersättning är den som han eller hon utger sig för att vara.

Polismyndigheten har understrukt behovet av utökad användning och sökbarhet av biometriska uppgifter vid utfärdande och kontroll av identitetskort och kontroll av id-handlingar. Såväl Skatteverket som Polismyndigheten har också framhållit att det finns anledning att

³³ *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* (SOU 2019:14), s. 21 ff.

bredda frågan om myndigheters kontroll och lagring av biometriska uppgifter utöver ID-kortsutredningens förslag, och även undersöka möjligheten till ökat samarbete och samordning av sådana frågor myndigheter emellan. Skatteverket har poängterat att biometriska uppgifter och frågan om samordning av sådana är en central uppgift i en nationell identitetsförvaltning.

7.4.2 EU:s interoperabilitetsförordningar

Den 20 maj 2019 antog Europaparlamentet och rådet två förordningar om interoperabilitet (förmågan hos olika system att fungera tillsammans och kunna kommunicera med varandra) på områdena gränser och viseringar respektive polissamarbete och straffrättsligt samarbete, asyl och migration.³⁴

Polismyndigheten har i regleringsbrev för budgetåret 2020 fått i uppdrag att tillsammans med Migrationsverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen samordna genomförandet av EU:s interoperabilitetsförordningar. Polismyndigheten ska senast den 29 mars 2024 lämna en slutrapport över uppdraget.³⁵

Genom förordningarna införs följande komponenter för att öka interoperabiliteten på respektive område:

- En europeisk sökportal där man kan söka i flera informationssystem samtidigt, med både biografiska och biometriska data.
- En gemensam biometrisk matchningstjänst där man kan söka och jämföra biometriska data (fingeravtryck och ansiktsbilder) från flera system.
- En gemensam databas för identitetsuppgifter med biografiska och biometriska uppgifter från olika EU-informationssystem om personer från länder utanför EU.
- En detektor för multipla identiteter som kontrollerar om de biografiska uppgifterna i en sökning finns i andra anknutna system. Detek-

³⁴ Förordning (EU) 2019/817 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området gränser och viseringar och förordning (EU) 2019/818 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, asyl och migration.

³⁵ Polismyndighetens regleringsbrev för budgetåret 2020, s. 9, uppdragets diarienummer Ju2019/02044.

torn gör att man kan upptäcka om det finns flera identiteter med samma biometriska uppgifter.

Om informationssystemen fungerar bättre ihop kan de komplettera varandra, göra det enklare att identifiera personer och bidra till att bekämpa identitetsbedrägerier. De system som omfattas av de två förordningarna är till stöd för nationella myndigheter när det gäller säkerhet, gräns- och migrationsförvaltning, handläggning av visering och asylärenden. De nya förordningarna ändrar inte på den åtkomsträtt som avses i den rättsliga grunden för vart och ett av de europeiska informationssystemen, men de kommer att underlätta och förbättra informationsutbytet.

Syftet med förordningarna är alltså att förbättra säkerheten i EU, göra kontrollerna vid EU:s yttre gränser mer effektiva, förbättra spårningen av multipla identiteter och bidra till att förebygga och bekämpa olaglig migration.³⁶

7.4.3 I Norge pågår ett arbete för en unik, norsk identitet

Den 1 oktober 2017 trädde den nya Lov om folkeregistrering (folke-registerloven, LOV-2016-12-09-88) i kraft i Norge. Av § 1–2 folke-registerloven framgår att lagens syfte är följande.

Lovens formål er å legge til rette for sikker, korrekt og effektiv registrering av grunnleggende personopplysninger om den enkelte, herunder hvilke personer som er bosatt i Norge. Loven skal sikre at registreringspliktige personer tildeles et unikt identifikasjonsnummer. Loven skal bidra til at opplysningene i Folkeregisteret skal kunne brukes til myndighetsoppgaver og offentlig forvaltning, forskning, statistikk og til å ivareta grunnleggende samfunnsbehov.

Av bestämmelsen framgår bl.a. att lagen ska säkerställa att registreringspliktiga personer ska tilldelas ett unikt identifikationsnummer.

I Norge pågår sedan flera år tillbaka ett arbete för att skapa en sådan ”unik, norsk identitet”. Målet är att varje person som lever och vistas i Norge – oavsett om personen i fråga t.ex. flytt från ett annat land och helt saknar identifikationshandlingar – genom insamling och lag-

³⁶ Förordning (EU) 2019/817 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området gränser och viseringar och förordning (EU) 2019/818 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, asyl och migration, skäl (9).

ring av biometriska uppgifter ska tilldelas en unik, norsk identitetshandling och ett e-id. På så sätt är förhoppningen att alla Norges invånare på lika villkor ska kunna tillvarata sina rättigheter och iaktta sina skyldigheter.³⁷

I förarbetena inför den nya folkeregisterloven övervägdes frågan om att använda biometri i samband med registrering i folkeregistret. I propositionen resoneras enligt följande. I Norge inhämtas biometriska uppgifter i olika sammanhang, t.ex. i samband med utfärdande av pass och nationellt identitetskort. Bilder och fingeravtryck samlas emellertid in på olika håll och för olika syften och det sker ingen sammanläggning av olika register. Det är därför inte möjligt att ta reda på om en person är ”unik”. För att så ska kunna ske krävs att de inhämtade biometriska uppgifterna av utlänningsmyndigheter och av polisen vid passutlämning lagras på ett sådant sätt att det är möjligt att söka ”på tvärs” i de databaser där biometrin lagras. När det blir möjligt att söka bland de bilder och fingeravtryck som redan har inhämtats kan det etableras en sammankoppling mellan den registrerade biometrin och Folkeregistret. Med vetskapen om att det aktuella födelsenumret eller d-numret alltid är unikt för den registrerade individen och låst till en person skulle det inte heller finnas behov av att lagra biometriska uppgifter i Folkeregistret.³⁸

I propositionen konstateras att arbetet med att etablera en unik identitet i Folkeregistret kräver utredning av flera rättsliga och tekniska förutsättningar innan det kan realiserats och att arbetet kommer att ta tid. Det föreslås därför att tre olika grader av säkerhet för hur identifieringen av en person gått till skulle införas i lagen; ”unik identitet”, ”kontrollerad identitet” och ”ej kontrollerad identitet” där unik identitet innebär att det finns biometriska data för personen som kontrollerats som unika.

Enligt norska Skatteetaten är arbetet med att åstadkomma en unik, norsk identitet relativt långt framskridet men har försenats något på grund av Covid-19-pandemin.

³⁷ Enligt uppgifter från Skatteetaten, Norge.

³⁸ Prop. 164 L (2015 – 2016) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Lov om folkeregistrering.

7.4.4 En person – en officiell identitet

Myndigheter har traditionellt lagt stort fokus på personers ursprungliga identitet, det vill säga vem personen är när han eller hon kommer till Sverige. Styrkande av identitet för registrering i folkbokföringsdatabasen bygger i hög grad på kontroll av dokument och identitetshandlingar. Målet är att etablera en korrekt identitet. Den ursprungliga identiteten är naturligtvis av stor betydelse i de allra flesta sammanhang, t.ex. i civilrättsliga frågor om arv eller vid prövning av vem som har rätt till skydd. Det är emellertid inte säkert att den ursprungliga identiteten är avgörande inom ramen för en svensk identitetsförvaltning. I vart fall bör frågan noga övervägas.

FN:s hållbarhetsmål för 2030, Agenda 2030 för global utveckling, anger att alla ska ha rätt till en legal identitet.³⁹ Regeringen har en uttalad ambition om att Sverige ska vara ledande i genomförandet av Agenda 2030 både på hemmaplan och när det gäller att bidra till det globala genomförandet av agendan.

Det är av yttersta vikt att personer som vistas i Sverige både har möjlighet att identifiera sig för att kunna tillvarata sina rättigheter och kan identifieras för att kunna åläggas skyldigheter. Om myndigheter och företag i Sverige ska kunna lita fullt ut på att den person man är i kontakt med är just den han eller hon utger sig för att vara, är det kanske inte möjligt att utgå från personens ursprungliga identitet utan från vem en person är och agerar som i Sverige.

Skatteverket har till utredningen tagit fram en modell bestående av fyra komponenter som enligt verket kan anses särskilt viktiga i en sammanhållen identitetsförvaltning.

- Etablering av identitet. Grundregistrering, dvs. en första registrering i folkbokföringsdatabasen, av en person sker i samband med födelse eller vid flytt till Sverige. Om registreringen ska kunna förbli unik enligt devisen en person - en identitet, krävs användning av biometrisk uppgifter.
- Upprättande av id-dokument. Upprättande, utlämnande och förvaltning av såväl fysiska som digitala identitetsdokument måste ske på ett tillförlitligt och förutsägbart sätt. Id-dokument bör därför innehålla biometriska uppgifter.

³⁹ FN:s Agenda 2030 för global utveckling, mål 16.9.

- Autentisering och verifiering av identitet. För att myndigheter och företag ska kunna ha stark tillit till vem man interagerar med och för att enskilda medborgare ska vara trygga med att deras identitet inte orätt nyttjas av någon annan, krävs att tillförlitliga verifieringstjänster av såväl dokument som person tillgängliggörs och nyttjas brett.
- Förvaltning och registerhållning av identitet. När missbruk, brott eller felaktiga uppgifter om identitet upptäcks krävs förutsättningar för att rätta, spärra och underrätta om missbruket på ett förenklat och tillgängligt sätt. Det innebär ett krav på utökad informationsutbyte och förutsättningar för att kunna behandla uppgifter för verifiering, både avseende handlingar och biometriska uppgifter.

7.4.5 Frågan bör utredas vidare

Utredningens bedömning: En statlig utredning bör tillsättas för att utreda frågan om en sammanhållen identitetsförvaltning i Sverige.

Ansvar för identitetsförvaltningen i Sverige är delat mellan många olika aktörer som var och en har begränsade ansvarsområden, t.ex. brottsbekämpning eller frågor om medborgarskap. De myndigheter som i dag använder sig av biometriska uppgifter i sin verksamhet är framför allt Polismyndigheten och Migrationsverket.

Behovet av att se över möjligheterna till att samordna identitetsförvaltningen i Sverige – utöver vad som redan föreslagits av ID-kortutredningen (se avsnitt 7.3.2) – har lyfts fram från flera av utredningens expertmyndigheter. Flera av dessa deltar i initiativet MUR – motståndskraft bland utbetalande och rättsvårdande myndigheter. Initiativet inleddes i december 2019 av Försäkringskassan tillsammans med 18 andra myndigheter. Syftet är att förhindra att utbetalningar sker på felaktig grund, och undersöka vad myndigheterna kan göra ytterligare tillsammans inom ramen för gällande lagar och regler. Inom samarbetet finns fem olika arbetsgrupper som undersöker hur myndigheterna gemensamt kan

- använda lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen fullt ut,
- förbättra informationsutbytet mellan myndigheter,
- utveckla gemensamma riskanalyser,
- förändra attityder och normer kring välfärdsbrott,
- se över möjligheterna till en mer sammanhållen identitetsförvaltning.⁴⁰

Utredningen delar uppfattningen att det finns ett stort behov av att se över möjligheterna till en mer sammanhållen identitetsförvaltning och ett ökat samarbete mellan myndigheter i identitetsfrågor. Att vid inflyttning till Sverige i ett tidigt skede kunna etablera en unik identitet där biometriska uppgifter ingår som en av komponenterna för identifiering och sedermera även verifiering, skulle kunna få avgörande betydelse för att minska förekomsten av fel i folkbokföringen och medföra stora vinster för både enskilda, myndigheter och företag. Enskilda skulle kunna tillvarata sina rättigheter och iaktta sina skyldigheter utan rädsla för att person- och identitetsuppgifter används i bedrägligt syfte. Myndigheter och företag skulle å sin sida kunna känna trygghet i vem de interagerar med och registrering och användning av falska identiteter skulle avsevärt försvåras. Å andra sidan innebär personuppgiftshandling, och i synnerhet hantering av känsliga sådana, stora integritetsmässiga risker som noga måste övervägas och analyseras.

Frågan om en sammanhållen identitetsförvaltning är komplex och omfattande och ryms inte inom ramen för utredningens uppdrag. Vi bedömer därför att regeringen snarast bör tillsätta en statlig utredning för att utreda frågan.

⁴⁰ <https://skatteverket.se/omoss/samverkan/initiativetmur.4.1c68351d170ce5545272414.htm>.

7.5 Användning av biometriska uppgifter i folkbokföringsverksamheten

7.5.1 Det finns behov av att kontrollera biometriska uppgifter i folkbokföringsverksamheten

Utredningens bedömning: Kontroll av biometriska uppgifter i samband med en anmälan om flytt till Sverige och vid tilldelning av identitetsnummer kan utgöra ett effektivt verktyg för Skatteverket i dess arbete för att minska felen i folkbokföringsdatabasen.

Frågan om en sammanhållen identitetsförvaltning där biometriska uppgifter utgör en viktig komponent bör alltså enligt vår mening utredas vidare. En annan fråga är om det finns andra lösningar som på kort sikt kan bidra till färre fel i folkbokföringsdatabasen.

Det finns många olika källor till att felaktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen. Fel kan t.ex. uppstå på grund av att det inte går att säkerställa vem en person som ska folkbokföras eller tilldelas samordningsnummer verkligen är. Det förekommer också att personer, medvetet eller av misstag, folkbokförs eller tilldelas samordningsnummer flera gånger. Sådana identifieringsproblem uppkommer framför allt när en person som flyttar till Sverige inte kan styrka sin identitet i tillräckligt hög utsträckning genom uppvisande av tillförlitliga handlingar. Problemet gör sig inte gällande på samma sätt avseende dem som folkbokförs i Sverige i samband med födelse. För dessa personer kan nästan undantagslöst en säkerställd identitet etableras och registreras i folkbokföringsdatabasen.

Att jämföra en persons biometriska uppgifter med sådana uppgifter som personen lämnat i ett tidigare sammanhang anses vara ett säkert sätt för identifiering. För sådana åtgärder krävs emellertid att det finns ett jämförelsematerial. Ett vanligt sätt att lagra biometriska uppgifter är i lagringsmedium (chip) i identitetshandlingar, som t.ex. pass. Biometriska uppgifter kan också lagras i referensmallar och sparas i register, som t.ex. Polismyndighetens fingeravtrycksregister.

I Brottsförebyggande rådets rapport *Bedrägeribrottsligheten i Sverige* (2016:9) anges att användningen av biometriska uppgifter är den mest effektiva metoden både när det gäller att säkra handlingars ursprung och för att förbättra identitetskontroller.⁴¹ Även e-legiti-

⁴¹ Brottsförebyggande rådets rapport *Bedrägeribrottsligheten i Sverige* (2016:9), s. 163 f.

mationsnämnden har pekat på behovet av att använda biometriska uppgifter vid identitetskontroller för säker kontroll av om handlingen är äkta och om den används av rätt person.⁴²

Vid folkbokföring eller vid tilldelning av samordningsnummer kontrolleras eller sparas i dagsläget inga biometriska uppgifter. För att förbättra säkerheten vid folkbokföring och tilldelning av identitetsnummer kan kontrollen av sökandens identitet utökas. Det kan ske på olika sätt; t.ex. genom kontroll och jämförelse av biometriska uppgifter i en handling som innehåller av sökanden. Uppgifterna i handlingen kan jämföras med fingeravtryck och/eller ansiktsbild som tas när sökanden inställer sig för folkbokföring eller tilldelning av identitetsnummer. En sådan kontroll innebär en kontroll av att den som uppvisar handlingen är samma person som handlingen är utfärdad för. Kontrollen kan också ha betydelse för att bedöma en handlingens äkthet.

Ett alternativ till att kontrollera en handling med lagringsmedium för biometriska uppgifter skulle kunna vara att i samband med folkbokföring eller tilldelning av identitetsnummer ta fingeravtryck och/eller ansiktsbild av sökanden och jämföra uppgifterna med en annan myndighets register som innehåller lagrad information om biometriska uppgifter, alltså uppgifter som samlats in i ett tidigare skede och i regel för ett annat syfte.

Skatteverkets problem- och behovsbeskrivning

Enligt Skatteverket har folkbokföringsverksamheten under år 2019 i 103 fall fått bekräftat genom förfrågan till ansvarig utfärdande myndighet i respektive EU/EES-land⁴³ att ett underlag som visats upp i ett ärende inte varit behörigen utfärdat till personen som använt sig av det, eller i övrigt förfalskat. De senaste tio åren har Skatteverket gjort cirka 2000 sådana förfrågningar inom EES-samarbetet och i drygt 900 fall har underlaget visat sig inte vara korrekt på ett eller annat sätt. Detta gäller enbart resehandlingar som utfärdats inom EES och avser inte handlingar som utfärdats i övriga världen.

Avseende resehandlingar som utfärdats i tredje land så kan Skatteverket normalt inte få bekräftat att ett underlag inte är utfärdat till

⁴² E-legitimationsnämndens rapport *Fortsatt försörjning av tjänster för e-legitimering och e-underskrift*, 2016-10-25, dnr 131 645711-15/9513, s. 30.

⁴³ Förfrågan sker via Ifado (intranet False and Authentic Documents Online).

den person som använder sig av det, eller i övrigt med säkerhet få dess äkthet verifierat. Skatteverket kan endast slå fast att porträttligheten är svårbedömd och att handlingen framstår som manipulerad, men kan sällan med säkerhet hävda att handlingen inte är utfärdad till den person som använder sig av den eller att den i övrigt är falsk. Skatteverket har ingen omfattningsberäkning av hur utbredd problematiken med s.k. "look alike" är, men det mänskliga ögat kan sällan med fullkomlig säkerhet avgöra att det är samma person på ett foto som den som står framför en.

Det finns i dag inte någon samlad bedömning kring omfattningen av identitetsrelaterat missbruk eller omfattningen av t.ex. de felaktiga utbetalningar som sker till följd av det. Delegationen för korrekta utbetalningar har belyst problematiken och risken för felaktiga utbetalningar utifrån flera olika aspekter. Avseende identitetsaspekten finns ingen specificerad och tydlig bedömning då det saknas tillräckligt tillförlitlig och adekvat uppföljning på området.⁴⁴

Enligt Skatteverket är den mest kritiska punkten i verkets identitetsförvaltning i etableringsstadiet, det vill säga när en persons identitet ska fastställas. Det är därför av stor vikt att myndigheten just i detta skede har verktyg för att i möjligaste mån kunna kontrollera att en person är den han eller hon utger sig för att vara. Vid folkbokföring på grund av flytt till Sverige kontrolleras så gott som undantagslöst handlingar (hemlandspass, främlingspass, resedokument, id-kort, uppehållstillståndskort etc.) som innehåller biometrisk information. Skatteverkets bedömning är att möjlighet till kontroll av biometriska uppgifter i handlingar kan förväntas leda till att uppgifterna i folkbokföringen bättre speglar befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden, så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder samt motverka att vissa felaktiga uppgifter över huvud taget registreras i folkbokföringsdatabasen.

⁴⁴ *Läckaget i välfärdssystemen, del 2, Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 6 från Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, s. 117 ff.

7.5.2 Behandling av biometriska uppgifter kan innebära risker för den personliga integriteten

Utredningens bedömning: Att kontrollera biometriska uppgifter i samband med en identitetskontroll vid registrering i folkbokföringsdatabasen av en person som flyttat till Sverige eller som ska tilldelas identitetsnummer, innebär ett intrång i den personliga integriteten vilket måste ställas i proportion till nyttan av eventuella åtgärder.

Ett förslag som innebär att Skatteverket vid registrering i folkbokföringsdatabasen ges möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter utgör ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som förutsätter stöd i lag.

Användning av biometriska uppgifter kan medföra stora fördelar genom att t.ex. bidra till att höja säkerhetsnivån vid åtkomst- eller tillträdeskontroller och genom att göra identifierings- och autentiseringsförfaranden säkrare. Att använda biometriska uppgifter kan också innebära förenklingar i vardagliga situationer för enskilda, som att exempelvis låsa upp en mobiltelefon med fingeravtryck. Det är i sammanhanget viktigt att inte glömma bort att det finns risker för den personliga integriteten med att använda biometriska uppgifter. Exempel på sådana risker kan vara att

- biometriska uppgifter behandlas för ändamål som är oförenliga med de ändamål för vilka uppgifterna ursprungligen samlades in. Biometriska uppgifter om gångstil och ansikte kan exempelvis användas inte bara för att identifiera enskilda, utan också för att hitta särskilda behov hos enskilda,
- fler biometriska uppgifter hanteras än vad som behövs för ändamålet, t.ex. att hela fingeravtryck samlas in och lagras när det hade varit tillräckligt att bara hantera vissa mätpunkter från fingeravtrycket. Detsamma kan inträffa när uppgifter om dna inte bara möjliggör identifiering, utan även avslöjar något om den registrerades hälsotillstånd, sjukdomsbenägenhet eller etniska ursprung,
- biometriska uppgifter inte skyddas tillräckligt och som en följd av detta blir tillgängliga för personer som kan använda uppgifterna för exempelvis identitetsstöld,

- biometriska uppgifter kan användas utan att den enskilde känner till det eller lämnar sitt samtycke, t.ex. vid publicering av bilder på nätet eller i sociala medier där det finns särskild programvara för ansiktsgenkänning,
- biometrin kan överutnyttjas när tekniken blir billigare, enklare och därmed mer lättillgänglig.⁴⁵

Att samla in biometriska uppgifter genom t.ex. att ta fingeravtryck kan uppfattas som intrång i den personliga integriteten. Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är enligt förarbetena inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt som åtgärden har. En åtgärd från det allmänna sida som vidtas primärt i syfte att ge myndigheterna underlag för beslutsfattande i enskilda fall, exempelvis insamling av uppgifter av visst slag för beslut om t.ex. beskattning eller liknande, kan – även om avsikten inte är att kartlägga enskilda – i många fall anses innebära kartläggning av enskildas förhållanden.

Förutom mängden uppgifter som behandlas kan uppgifternas karaktär ha betydelse i bedömningen av vad som utgör ett betydande intrång. En hantering av känsliga uppgifter kan innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten även om det rör sig om ett fåtal uppgifter. Av artikel 9.1 i dataskyddsförordningen framgår att känsliga personuppgifter är uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening. Som känsliga personuppgifter räknas även genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa och uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning.

Även ändamålet med en behandling är av betydelse vid bedömningen. En hantering som syftar till att utreda brott anses normalt vara mer känslig än t.ex. en hantering som uteslutande sker för att ge en myndighet underlag för förbättring av kvaliteten i handläggningen. Omfattningen av utlämnande av uppgifter till andra som sker utan

⁴⁵ *Hur står det till med den personliga integriteten?* (SOU 2016:41), s. 588 f.

omedelbart stöd av offentlighetsprincipen kan också vara av betydelse vid bedömningen.⁴⁶

Vid bedömningen av hur ingripande intrånget kan anses vara bör alltså stor vikt läggas vid uppgifternas karaktär och vid ändamålet med behandlingen. Mängden uppgifter är också en betydelsefull faktor.⁴⁷ Ett skydd mot integritetsintrång av olika slag följer även av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. Det inbegriper i vissa fall en rätt till skydd mot att bli fotograferad.⁴⁸ Likaså får det antas att fingeravtryckstagnung omfattas av skyddet.⁴⁹ Inskränkningar i skyddet godtas bara om de har stöd i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till vissa uppräknade ändamål, däribland statens säkerhet, den allmänna säkerheten eller förebyggande av oordning eller brott.

Europakonventionen gäller som lag i Sverige. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen gäller vidare att lagar eller andra föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. En bestämmelse om rätt till respekt för privatlivet finns även i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan). Möjligheten till begränsningar påminner om motsvarande möjligheter enligt regeringsformen och Europakonventionen.

Ändamålet med den behandling som Skatteverket efterfrågar är att minska antalet fel i folkbokföringen. Kontrollen syftar inte till annat än att säkerställa att en person är den som han eller hon utger sig för att vara och eventuellt att säkerställa att en handling är äkta. De biometriskas uppgifter som tas fram ska inte sparas eller användas på något annat sätt. Dessa omständigheter talar för att behandlingen inte utgör ett betydande intrång i den personliga integriteten. Om Skatteverket skulle ges möjlighet att ta fingeravtryck och fotografera alla personer som ska folkbokföras på grund av flytt till Sverige eller som ska tilldelas identitetsnummer och jämföra dessa med uppgifter i t.ex. ett identitetskort eller i ett register, rör det sig emellertid om många personer och således ett stort antal uppgifter, vilket bör beaktas särskilt. Även själva förfarandet, där den som ska registreras på uppmaning rent fysiskt måste underkasta sig vissa moment så som fingeravtryckstag-

⁴⁶ Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 180 och s. 183 f.

⁴⁷ A.a., s. 183 f.

⁴⁸ Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl., 2015, s. 377.

⁴⁹ Prop. 2014/15:32, *EU:s gränskodex*, s. 26.

ning och fotografering, kan utgöra ett intrång i den personliga integriteten. Det rör sig dessutom om kontroll av känsliga personuppgifter.

Sammantaget är det vår bedömning att ett förslag som innebär att Skatteverket vid registrering i folkbokföringsdatabasen ges möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter ska anses utgöra ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten, som förutsätter stöd i lag (se även avsnitt 7.6.4).

7.5.3 Kontrollen bör omfatta uppgifter i handlingar

Utredningens bedömning: Att kontrollera en persons biometriska uppgifter och jämföra dessa mot uppgifter som finns lagrade i en annan myndighets register kan i sig innebära ett intrång i den personliga integriteten.

Vid kontroll av biometriska uppgifter i samband med registrering i folkbokföringsdatabasen bör kontrollen göras i förhållande till en handling som innehåller lagrad information om biometriska uppgifter och som innehas av den som ska registreras, i stället för mot en annan myndighets register där biometrisk information finns lagrad.

Vår bedömning är alltså att Skatteverket är i behov av att kontrollera biometriska uppgifter i samband med att en person folkbokförs eller tilldelas ett identitetsnummer i Sverige och att en sådan kontroll i sig innebär ett identitetsintrång för den enskilde. Det är därför viktigt att i möjligaste mån utforma kontrollen så att den dels uppfyller Skatteverkets behov, dels innebär ett så litet intrång i den personliga integriteten som möjligt.

Det är inte oproblemiskt från dataskydds- och integritetssynpunkt att ta del av uppgifter som samlats in av en annan myndighet för andra ändamål. Att ta del av sådana uppgifter kan i sig innebära ett integritetsintrång. Redan en sådan omständighet som att en enskild person förekommer i ett register, t.ex. Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister där uppgifter samlats in från personer som är misstänkta eller dömda för brott, kan vara känsligt för den

enskilde.⁵⁰ Om Skatteverket skulle ges möjlighet att jämföra biometriska uppgifter ur fingeravtryck och ansiktsbilder med sådana uppgifter som lagras i andra myndigheters register för andra ändamål, skulle det enligt vår bedömning utgöra ett större intrång i den personliga integriteten jämfört med att kontrollera sådana uppgifter i en innehavd handling. Skatteverket har dessutom påtalat vikten av att kontrollen även ska innefatta en bedömning av en åberopad handlingens äkthet. Kontroll av biometriska uppgifter i folkbokföringsverksamheten bör därför göras i förhållande till en handling som innehåller lagrad information om biometriska uppgifter, och inte mot en annan myndighets register.

7.6 Kontroll av biometriska uppgifter i handlingar

Att kontrollera de lagrade biometriska uppgifterna i en handling och jämföra dem med de biometriska uppgifterna hos den som åberopar den, innebär varken mer eller mindre än att handlingen kan kopplas till innehavaren. Kontrollen säger t.ex. ingenting om huruvida personen i fråga redan är folkbokförd eller har ett samordningsnummer eller identitetsnummer sedan tidigare. Det är inte otänkbart att en person som fått ändrade uppgifter i ett uppehållstillståndskort inte inser skillnaden mellan att ändra sina uppgifter hos Skatteverket och att folkbokföra sig på nytt. En kontroll av de biometriska uppgifterna i det nya uppehållstillståndskortet skulle i sådana fall inte vara det som förhindrar att en person blir folkbokförd igen med nytt personnummer.

Det är trots detta vår bedömning att kontroll av biometriska uppgifter i handlingar som uppvisas i samband med identitetskontroll, i hög utsträckning kan bidra till säkrare identifiering och till färre fel i folkbokföringsdatabasen. Utredningen måste ta ställning till en rad frågeställningar:

- I vilka sammanhang är det lämpligt att biometriska uppgifter i handlingar ska få kontrolleras och hur ska kontrollen gå till?
- I vilka typer av handlingar ska biometriska uppgifter få kontrolleras och vilka lagliga förutsättningar krävs för sådan kontroll?

⁵⁰ Prop. 2015/16:65, *Utlänningsdatalag*, s. 75 f.

- Vilken åldersgräns ska gälla för kontroll av biometriska uppgifter i handlingar?

7.6.1 När ska kontroll av biometriska uppgifter få ske?

Utredningens förslag: Om en person vid identitetskontroll i anledning av folkbokföring på grund av anmälan om flytt till Sverige, eller i anledning av tilldelning av identitetsnummer överlämnar pass, identitetskort eller motsvarande handling som innehåller lagrad information om innehavarens ansiktsbild och/eller fingeravtryck, får Skatteverket eller i förekommande fall passmyndighet, kontrollera om fingeravtrycken och/eller ansiktsbilden i handlingen motsvarar innehavarens. Detsamma ska gälla för den som har uppehållstillstånd i Sverige och vid identitetskontrollen överlämnar sitt uppehållstillståndskort.

Sådan kontroll ska även få utföras om en person efter att ha registrerats i folkbokföringsdatabasen vill ändra en uppgift om sin identitet (namn, födelsetid och medborgarskap) och Skatteverket har begärt att uppgiften ska lämnas vid personlig inställelse.

Den som är föremål för identitetskontrollen ska vara skyldig att på begäran låta den myndighet som utför kontrollen ta fingeravtryck och en bild i digitalt format.

Som konstaterats i avsnitt 7.5.1 uppkommer identifieringsproblem i samband med folkbokföring för Skatteverket framför allt när en person som flyttar till Sverige inte kan styrka sin identitet i tillräckligt hög utsträckning. Problemet gör sig inte gällande på samma sätt avseende dem som folkbokförs i Sverige i samband med födsel. För dessa personer kan nästan undantagslöst en säkerställd identitet etableras.

Utredningen föreslår en identitetskontroll vid personlig inställelse för personer som flyttat in från utlandet och i anledning av det ska lämna en anmälan till Skatteverket. Vid kontrollen ska den som innehar ett pass, identitetskort eller motsvarande handling, alternativt uppehållstillståndskort överlämna handlingen. Detsamma ska enligt utredningens förslag gälla för personer som inte ska folkbokföras utan i stället tilldelas ett identitetsnummer (se avsnitt 6.6 och 13.2.2). Förslagen gör ingen skillnad på om den som ska anmäla flytt till Sverige

eller tilldelas ett identitetsnummer är svensk medborgare, EU-medborgare eller medborgare i tredjeland.

Genom att kontrollera om de biometriska uppgifter som finns lagrade i en handling som den som ska registreras överlämnar överensstämmer med innehavarens, säkerställs att det är samma person som den handling som används för identifiering är utfärdad för. En sådan kontroll görs lämpligast i samband med personlig inställelse för identitetskontroll.

Utredningen har övervägt om kontroll av biometriska uppgifter i handlingar bör ske även i andra typer av ärenden hos Skatteverket där identitetskontroll utförs, t.ex. vid tilldelning av samordningsnummer. För att en kontroll ska kunna utföras rent praktiskt, krävs att personen i fråga inställer sig personligen. Personlig inställelse är med våra förslag huvudregel både vid folkbokföring på grund av flytt till Sverige och vid tilldelning av identitetsnummer, däremot inte vid tilldelning av samordningsnummer. Som konstaterats i avsnitt 7.5.2 innebär kontroll av biometriska uppgifter i regel ett intrång i den personliga integriteten för den enskilde. Det är därför viktigt att sådana kontroller endast utförs när det verkligen finns ett starkt behov av det. Personnumret och det föreslagna identitetsnumret ska utgöra identitetsbeteckningar, och det är av avgörande betydelse att det kan finnas möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter i uppvisade handlingar i samband med folkbokföring eller vid tilldelning av identitetsnummer.

Vi har föreslagit att samma krav på överlämnande av handlingar ska gälla även i samband med att en person vill ändra de uppgifter om sin identitet som registrerats i folkbokföringsdatabasen (se avsnitt 6.7). Även vid dessa tillfällen bör Skatteverket ha möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter på samma sätt som vid identitetskontroll på grund av flytt till Sverige eller vid tilldelning av identitetsnummer.

Vilka handlingar ska kontrolleras?

Utredningen föreslår alltså att det ska införas en skyldighet för den som innehar ett pass, identitetskort, annan motsvarande handling eller uppehållstillståndskort att överlämna sådan handling för kontroll vid folkbokföring på grund av flytt till Sverige eller vid tilldelning av identitetsnummer. För att kunna säkerställa kontrollen av att den handling som visas upp är äkta och att den är utställd på den person som visar

upp den, bör Skatteverket alltså enligt vår bedömning ha möjlighet att kontrollera de biometriska uppgifter som finns lagrade i handlingen och jämföra dem med innehavarens. För att så ska få ske krävs att vissa lagliga förutsättningar är uppfyllda.

Kontroll av biometriska uppgifter i pass och identitetskort

Såväl europeiska pass som många pass från tredjeland liksom de svenska nationella identitetskorten har ett lagringsmedium (chip) där biometriska uppgifter från ansiktsbilder och, vad beträffar pass även fingeravtryck, lagras. EU:s id-kortsförordning⁵¹ antogs den 20 juni 2019 och börjar tillämpas från och med den 2 augusti 2021. Förordningen innebär bl.a. att både ansiktsbild och fingeravtryck ska sparas även i identitetskort. Även om förordningen ska börja tillämpas vid det angivna datumet, bör det noteras att dess genomslagskraft kan dröja beroende på sådana omständigheter som t.ex. hur lång giltighetstid olika länder kan ha för sina identitetskort.

Enligt artikel 4.3 EU:s passförordning⁵² ska fingeravtryck och ansiktsbild samlas in och lagras i syfte att utfärda pass och resehandlingar. Vid tillämpningen av förordningen får de biometriska kännetecknen i pass och resehandlingar endast användas för att kontrollera a) passets eller resehandlingens autenticitet, och b) innehavarens identitet genom direkt tillgängliga jämförbara kännetecknen, när uppvisande av pass eller resehandling krävs enligt lag. En motsvarande bestämmelse finns i EU:s id-kortsförordning.⁵³

Skatteverket folkbokför ett stort antal EU-medborgare som har uppehållsrätt i Sverige. Även medföljande familjemedlemmar, som kan vara EU-medborgare eller tredjelandsmedborgare, folkbokförs. Dessa personer har inget underlag från Migrationsverket utan kommer direkt till Skatteverket för att anmäla flytt till Sverige. Då måste de styrka sin identitet med hemlandspass eller motsvarande.

EU-medborgare har som regel tillgång till ett pass från sitt hemland innehållande fingeravtryck och ansiktsbild. Av 9 § första stycket 1

⁵¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1157 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet.

⁵² Rådets förordning (EG) nr 2252/2004 av den 13 december 2004 om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecknen i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna.

⁵³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1157 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet.

folkbokföringsförordningen (1991:749) framgår att Skatteverket redan i dagsläget i samband med anmälan om inflyttning från utlandet (26 § folkbokföringslagen) av en EES-medborgare som uppger sig ha uppehållsrätt, får begära att han eller hon visar upp bl.a. ett giltigt pass eller ett giltigt identitetskort. Av 10 § första stycket 1 framgår bl.a. att motsvarande begäran kan göras för det fall anmälan avser en familjemedlem till en EES-medborgare. Den bestämmelse som föreslås i 26 b § folkbokföringslagen omfattar även EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Även pass som utfärdats av länder utanför EU/EES föreslås kunna användas vid identitetskontroll i samband med inflyttning till Sverige. Sådana pass innehåller i många fall ett lagringsmedium med biometriska uppgifter i enlighet med FN-organet ICAO:s rekommendationer.⁵⁴

Utredningen föreslår att två nya paragrafer införs, 26 a och 26 b §§, i folkbokföringslagen. Enligt den föreslagna regleringen ska den som ska lämna en anmälan om inflyttning från utlandet inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll. Detsamma ska gälla i fråga om en anmälan av den som är avregistrerad som försvunnen och ska folkbokföras. Motsvarande bestämmelser föreslås föras in i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. Vid kontrollen är den som har ett pass, identitetskort, motsvarande handling (t.ex. främlingspass eller resedokument) eller uppehållstillståndskort skyldig att överlämna handlingen som ett led i identitetskontrollen.

För att säkerställa handlingens äkthet och innehavarens identitet föreslår vi nu att Skatteverket ska ges möjlighet att jämföra de biometriska uppgifterna i ansiktsbilden och fingeravtrycken hos den som ska folkbokföras eller tilldelas identitetsnummer med de biometriska uppgifter som finns lagrade i handlingens lagringsmedium. Syftet med kontrollen är alltså att säkerställa handlingens äkthet och innehavarens identitet. På grund av det och eftersom de föreslagna regleringarna innebär att uppvisande av pass eller identitetskort krävs enligt lag, uppfylls de ovan redogjorda förutsättningar som uppställs i EU:s pass- och id-kortsförordningar för att de biometriska uppgifter som finns lagrade i pass och identitetskort ska kunna kontrolleras.

⁵⁴ Prop. 2017/18:35, *Kontroll av biometriska kännetecken i resehandlingar*, s. 10.

Kontroll av biometriska uppgifter i uppehållstillståndskort

Upphållstillståndskort utfärdas till utländska medborgare som beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Kortet har ett lagringsmedium (chip) där ett fotografi och två fingeravtryck sparas (9 kap. 8 a § utlänningslagen). Bestämmelsen är införd i anledning av en EU-förordning om enhetlig utformning av uppehållstillstånd. Av den regleringen följer att de biometriska uppgifterna i uppehållstillståndskorten endast får användas för att kontrollera handlingens autenticitet och innehavarens identitet genom direkt tillgängliga kännetecken, när uppvisande av uppehållstillstånd krävs enligt nationell lagstiftning.⁵⁵ Precis som för pass och identitetskort krävs alltså att det finns en bestämmelse i lag som säger att uppvisande av uppehållstillstånd krävs för att biometriska uppgifter i uppehållstillståndskortet ska få kontrolleras.

Förslag om ökad möjlighet att kunna kontrollera de biometriska uppgifterna i uppehållstillståndskort har förts fram i andra sammanhang. I 2017 års ID-kortsutredning föreslås t.ex. att den myndighet som ska utfärda statliga identitetskort ska få kontrollera fingeravtryck och ansiktsbild som finns på uppehållstillståndskortet.

Av 4 § första stycket folkbokföringslagen framgår att en utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige, får folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt eller om det finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras. Bestämmelsen innebär inte i sig något krav på uppvisande av uppehållstillståndskort.

Utredningen föreslår nu en ny bestämmelse i 26 b § andra stycket folkbokföringslagen och en motsvarande bestämmelse i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer, som innebär att den som har ett uppehållstillståndskort är skyldig att överlämna handlingen vid en identitetskontroll i samband med folkbokföring eller tilldelning av identitetsnummer.

Personer som beviljas tillfälligt uppehållstillstånd i Sverige på grund av skyddsbehov ska i regel alltid folkbokföras eftersom den lägsta utfärdandetiden för sådana tillstånd är 13 månader.⁵⁶ En person som beviljas uppehållstillstånd av andra skäl än behov av skydd men inte förväntas vistas så länge i Sverige att folkbokföring ska ske, kan i stället tilldelas samordningsnummer eller, med våra förslag, under vissa förut-

⁵⁵ Artikel 4 tredje stycket rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland.

⁵⁶ Regler om uppehållstillstånd framgår av 5 kap. utlänningslagen.

sättningar identitetsnummer. Uppehållstillståndskort utfärdas med andra ord innan en person folkbokförs vilket också gör det möjligt att kontrollera uppehållstillståndskortet i samband med folkbokföring. Genom en sådan kontroll säkerställs att det är den person som beviljats uppehållstillstånd som folkbokförs eller tilldelas identitetsnummer. Kontrollen syftar inte till annat än att kontrollera handlingens autenticitet och innehavarens identitet. Med våra föreslagna lagändringar framgår kravet på uppvisande av uppehållstillståndskortet av lag. Åtgärden står enligt vår bedömning därför inte i strid med EU-förordningen om enhetlig utformning av uppehållstillstånd.

7.6.2 Barn under sex år och fysiskt förhindrade bör inte omfattas av kontrollen

Utredningens förslag: Kontroll av fingeravtryck ska inte utföras på barn under sex år eller på personer som är permanent fysiskt förhindrade att lämna fingeravtryck.

En särskild fråga är hur gammal en person måste vara för att kontroll av biometriska uppgifter i handlingar ska kunna ske. Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) inkorporerades i svensk rätt den 1 januari 2020 och gäller därmed som lag. Av konventionen följer bl.a. att barnets bästa är det som i första hand ska beaktas vid alla åtgärder som rör barn och att barn ska skyddas från godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv (artiklarna 3 och 16).

Det finns i dag ingen gemensam nedre åldersgräns för när fingeravtryck får tas av barn. När det gäller fotografering finns ingen åldersgräns alls. Fingeravtryck enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen får tas på barn från 14 år.⁵⁷ Vid ansökan om visering är åldersgränsen 12 år.⁵⁸ Vid en

⁵⁷ 14 år motsvarar åldersgränsen i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (omarbetning) (artiklarna 9.1 och 14.1).

⁵⁸ Artikel 13.7 i Europaparlamentets och rådets förordning [EG] nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex).

ansökan om uppehållstillstånd, är åldersgränsen enligt 9 kap. 8 a § utlänningslagen däremot 6 år. Samma åldersgräns gäller enligt 9 kap. 8 a § utlänningslagen när uppehållstillståndskort ska utfärdas av annan anledning än att en utlänningsansöker om uppehållstillstånd. Sexårsgränsen gäller även vid ansökan om svenska pass, främlingspass och resedokument⁵⁹.

Integritetsskyddsmyndigheten, dåvarande Datainspektionen, påtalade i yttrande över promemorian *Ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållsbehandlingar – anpassning av svensk rätt till en ny EU-förordning* (Ds 2020:22) bl.a. att biometriska uppgifter såsom fingeravtryck, särskilt när det gäller fingeravtryck från barn, är mycket känsliga och att insamling av sådana uppgifter alltid ska föregås av en noggrann bedömning av om behandlingen är nödvändig enligt artikel 9.2 g EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 3 § lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Integritetsskyddsmyndigheten ifrågasatte även om den ålder som anges i 2 § passförordningen (1979:664) för lämnande av fingeravtryck (sex år) är förenlig med EU-rätten.

Inom EU pågår för närvarande förhandlingar om att revidera Eurodac-förordningen och att ändra delar av Viseringskodexen. Det föreslås bl.a. att åldersgränsen för fingeravtrycksupptagning ska sänkas till sex år. I förslaget till en reviderad Eurodac-förordning pekar kommissionen på behovet av att skydda och identifiera ensamma barn. Kommissionen konstaterar i förslaget att Eurodac historiskt sett alltid samlat in fingeravtryck på barn från 14 års ålder, vilket kan möjliggöra identifiering av ett ensamkommande barn när en asylansökan har gjorts inom EU. Med tanke på den uppenbara ökningen av smuggling av barn under denna ålder till och inom EU anser emellertid kommissionen att det finns ett ökat behov av att samla in biometriska uppgifter i Eurodac om yngre barn, vilket kan underlätta identifiering av dessa personer och fastställande av familjeband eller anknytning till förmyndare i en annan medlemsstat. Angående frågan om vilken minimiålder som är lämplig tar kommissionen fasta på att barns fingeravtryck enligt en studie kan användas för automatiserad sökning vid sex års ålder.⁶⁰

⁵⁹ 2 § passförordningen (1979:664) och 12 § Migrationsverkets föreskrifter om främlingspass och resedokument [MIGRFS 03/2017].

⁶⁰ COM (2016) 272 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av [förordning (EU)

För att minska risken för att barns identiteter utnyttjas av andra i bedrägligt syfte, är det viktigt att även kunna kontrollera och jämföra barns fingeravtryck med biometriska uppgifter i handlingar. Principen om barnets bästa talar starkt för att möjligheten för Skatteverket att i samband med folkbokföring eller tilldelning av identitetsnummer kunna kontrollera både ansiktsbild och fingeravtryck ska gälla även i förhållande till barn över sex år. Det är även en fördel om åldersgränsen är samstämmig med den som gäller för pass och uppehållstillstånd. Samma åldersgräns föreslås även gälla för nationella identitetskort. Principen om barnets bästa ska vara central även vid tillvägagångssättet vilket innebär att åtgärden bör genomföras på ett barnvänligt och barnanpassat sätt av särskilt utsedd personal. Barnet ska även informeras om åtgärden på ett för barn anpassat sätt.

7.6.3 Hur kan kontrollen gå till?

I syfte att exemplifiera hur hanteringen av biometri skulle kunna se ut har Skatteverket till utredningen tagit fram en preliminär beskrivning för att åskådliggöra den tänkta praktiska processen vid en anmälan om flyttning till Sverige.

Steg 1, information om att flytta till Sverige

- Ett interaktivt stöd för informationssökning möter den som funderar över att flytta till Sverige. Det innebär att det finns språkanpassning och möjligheter för dialog via olika lösningar för en personlig service. I den inkluderas tydliga uppgifter om vad biometriska uppgifter är, hur de används och vad de används till för att skapa förståelse, förutsägbarhet och möjlighet till frågor om oklarheter uppstår.

nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat], för identifiering av tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som vistas olagligt, och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål (omarbetning), Motiveringen, p. 1.

Steg 2, anmälan om flytt till Sverige och digitala handlingar

- Som inflyttande till Sverige kan processen startas upp via ett besök på ett servicekontor, men Skatteverket ser gärna att processen i de fall det är möjligt, förbereds digitalt i god tid för att en enskild ska få information och en möjlighet att kunna lämna så kompletta uppgifter som möjligt redan från början.
- En digital tjänst möjliggör att lämna uppgifter och bifoga filer exempelvis innehållande handlingar. Tjänsten är en inloggningsbar tjänst med olika nivåer av inloggning. Inloggning kan ske på olika sätt. Med sådana lösningar kan olika nivåer av information visas och hämtas upp, men som miniminivå så innebär det att det finns möjlighet att påbörja en ansökan, komma tillbaka och komplettera, justera etc. innan den skickas in till myndigheten. Vidare finns möjlighet att ha dialog med Skatteverket i tjänsten.
- I samband med att ärendet skickas in kan ett besök på servicekontor bokas in. Ett personligt besök syftar i dag till att identifiera personen, granska dokument och bekräfta att personen finns i Sverige. Folkbokföringsverksamheten kan även påbörja en förgranskning och dialog kring ärendet och i förekommande fall kommunicera i ärendet för att förbereda den inflyttande och servicehandläggaren för vad som kan behöva kompletteras eller granskas ytterligare.

Steg 3, personlig inställelse på servicekontor

Medborgarnas fysiska besök hos Skatteverket sker via servicekontoren som drivs i Statens servicecenters regi. De hanterar i dag bl.a. anmälan om flyttning till Sverige och utfärdande av id-kort på uppdrag av Skatteverket.

- Vid det personliga besöket på ett servicekontor hämtar servicehandläggaren upp aktuell anmälan om flyttning till Sverige med aktuella underlag (om sådant material finns tillgängligt). I samband med detta inhämtar Skatteverket biometriska uppgifter från den enskilde i form av en digital ansiktsbild (fotografi) och fingeravtryck.

- De uppgifter som finns tillgängliga i identitetshandlingen kontrolleras, både den synliga bilden, den digitala bilden och de fingeravtryck som finns lagrade i chipet i handlingen. Uppgifterna granskas och jämförs med maskinellt stöd.
 - Analysen av biometriska uppgifter sker genom att ett antal punkter i ansiktet och/eller på fingeravtrycket jämförs. Skatteverket överväger i nuläget en teknisk lösning som innebär att uppgifterna och funktionaliteten med maskinell analys sker via en central server som stödjer den lokala upptagningen av biometriska kännetecken. Det bedöms i dagsläget ha de främsta fördelarna utifrån både ett säkerhets- och förvaltningsperspektiv.
 - All data som används för jämförelseanalys hanteras i cache-minnet, vilket innebär att ingen lagring sker som medför möjlighet till vidare loggning och återskapning efter gallring.
 - Utveckling eller inköp av en tjänst för sådan behandling föregås av en konsekvensbedömning av hur nya personuppgifter behandlas vilket innebär att en tillförlitlig analys ur rättsligt och tekniskt perspektiv sker i syfte att minimera integritetsintrång och säkerställa den registrerades rättigheter och trygghet.
- Servicehandläggaren kvalitetssäkrar underlaget inför maskinell analys och dokumenterar resultatet av granskningen via en funktion/klarmarkering innan underlaget gallras och resultatet tillförs ärendet som en handling.
- Folkbokföringshandläggaren utvärderar resultatet av granskningen i samband med sin handläggning av ärendet.

7.6.4 Bestämmelser bör framgå av lag

Utredningens bedömning: Skyldigheten att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck bör regleras i lag. Skatteverket bör få meddela föreskrifter om det praktiska genomförandet av identitetskontrollen och därmed även kontroll av biometriska uppgifter.

Att ta någons fingeravtryck (till skillnad från att fotografera någon) räknas som ett sådant påtvingat kroppsligt ingrepp som omfattas av skyddet i 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen (se avsnitt 7.5.2).

Skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp är inte absolut utan får enligt 2 kap. 20 § regeringsformen i vissa fall begränsas genom lag. Begränsningar får enligt 2 kap. 21 § samma lag, göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem. För den som inte är svensk medborgare får, enligt 2 kap. 25 § regeringsformen, skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp begränsas genom lag utan att de förutsättningar som anges i 2 kap. 21 § regeringsformen är uppfyllda.

Ett skydd mot integritetsintrång av olika slag följer även av Europakonventionen. Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. Det inbegriper i vissa fall en rätt till skydd mot att bli fotograferad.⁶¹ Likaså får det antas att fingeravtryckstagnung omfattas av skyddet.⁶² Inskränkningar i skyddet godtas bara om de har stöd i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till vissa uppräknade ändamål, däribland statens säkerhet, den allmänna säkerheten eller förebyggande av oordning eller brott.

Fördelarna med att göra biometriska kontroller vid folkbokföring och tilldelning av identitetsnummer måste vägas mot integritetsintrånget som förfarandet kan medföra. Det är fråga om en jämförelse mellan sökandens ansikte och fingeravtryck och de uppgifter som finns lagrade i handlingen. Det föreslagna förfarandet innebär en skyldighet för den som ska registreras att på begäran låta sig fotograferas och få sina fingeravtryck tagna. Syftet är endast att kontrollera sökandens identitet och den åberopade handlingens äkthet och inga uppgifter ska sparas eller lagras i register för framtida sökningar. Det rör sig alltså endast om tillfällig behandling av uppgifter i en handling som sökanden på begäran ska överlämna för kontroll.

Ändamålet att minska fel i folkbokföringsdatabasen anknyter till statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning och brott, och är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. I avsnitt 7.5.1 har Skatteverkets svårigheter att på annat sätt säkerställa sökandens identitet redovisats. Att möjliggöra en biometrikontroll i samband med folkbokföring och tilldelning av identitetsnummer skulle dessutom innebära ett förbättrat skydd för människor som annars riskerar att utsättas för t.ex. identitetskapning.

⁶¹ Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl., 2015, s. 377.

⁶² Prop. 2014/15:32, *EU:s gränskodex*, s. 26.

Verifieringen blir betydligt säkrare om inte bara fotografi utan även fingeravtryck får tas och jämföras. Åtgärden att kontrollera biometriska uppgifter från såväl ansiktsbild som fingeravtryck i handlingar kan därför inte anses gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och står därför inte i strid med vare sig regeringsformen eller Europakonventionen. Skyldigheten att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck bör regleras i lag. Vi föreslår därför en ny bestämmelse i 26 c § folkbokföringslagen.

Vi föreslår i avsnitt 6.6. en bestämmelse i 16 § folkbokföringsförordningen som innebär att Skatteverket ska få meddela föreskrifter om hur identitetskontrollen och därmed även kontroll av biometriska uppgifter ska utföras rent praktiskt. En motsvarande bestämmelse föreslås i avsnitt 13.2.5 föras in i 13 § förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

7.7 Behandling av personuppgifter och bestämmelser om sekretess

Utredningens förslag: Den automatiserade behandling av personuppgifter som förslagen innebär ska ske i folkbokföringsdatabasen. Ansiktsbild, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa ska därför få behandlas i folkbokföringsdatabasen. När kontrollen har genomförts ska uppgifterna omedelbart förstöras.

Utredningens bedömning: Den föreslagna personuppgiftsbehandlingen är förenlig med dataskyddslagstiftningen.

De biometriska uppgifter som tas fram i samband med kontrollen når inte stadiet av allmän handling varför frågan om sekretess inte aktualiseras.

7.7.1 Dataskyddsförordningen

Den rättsliga grunden för behandlingen

För att personuppgifter överhuvudtaget ska få behandlas krävs att behandlingen vilar på åtminstone någon av de rättsliga grunder, a–f, som framgår av artikel 6.1 dataskyddsförordningen. I sammanhanget bör särskilt den rättsliga grund som anges i artikel 6.1 e; behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning nämnas.

Uppräkningen i artikel 6.1 är uttömmande. Om ingen av de grunder som anges där är tillämplig är behandlingen inte laglig och får därmed inte utföras. De rättsliga grunderna är i viss mån överlappande. Flera rättsliga grunder kan därför vara tillämpliga avseende en och samma behandling. För att en behandling av personuppgifter ska vara tillåten enligt artikel 6.1 b–f måste den vara nödvändig i förhållande till den rättsliga grunden, t.ex. nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Kravet på nödvändighet är emellertid inte så strikt som ordalydelsen ger uttryck för.⁶³

För behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c), som ett led i myndighetsutövning eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e) måste det även finnas ett annat stöd i rättsordningen än det som ges i dataskyddsförordningen. I artikel 6.3 första stycket i dataskyddsförordningen anges det nämligen att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.⁶⁴

Allmänna krav för personuppgiftsbehandling

Utöver det grundläggande kravet på att all behandling måste vara laglig, i betydelsen att någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen är tillämplig, omgärdas varje behandling av personuppgifter också av andra krav. I artikel 5.1 i dataskyddsförordningen anges vilka allmänna krav som gäller för all personuppgiftsbehandling. Den första principen som läggs fast i artikel 5.1 är att personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i

⁶³ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 46 f.

⁶⁴ A.a., s. 49.

förhållande till den registrerade. Vidare anges i artikel 5.1 att personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Ett tydligt angivet ändamål är som regel en förutsättning för att man ska kunna bedöma om en viss behandling är laglig, dvs. om den är nödvändig i något av de sammanhang som räknas upp i artikel 6.1 b–f. Kopplingen mellan den rättsliga grunden och kravet på särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål förstärks genom artikel 6.3 andra stycket där det framgår att syftet med behandlingen, i fråga om behandling som grundar sig på en rättslig förpliktelse, ska framgå av förpliktelsen. Vad gäller behandling som sker i myndighetsutövning och för att utföra uppgifter av allmänt intresse anges i stället att syftet med behandlingen ska vara nödvändigt för att utföra uppgiften eller myndighetsutövningen. Vidare ska uppgifterna enligt artikel 5.1 bl.a. vara adekvata och korrekta (accurate) och får inte förvaras under en längre tid än vad som är nödvändigt. Uppgifterna måste också behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet.⁶⁵

Artiklarna 5 och 6 i dataskyddsförordningen är grundläggande och kumulativa. Dels måste någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 vara tillämplig, dels måste samtliga principer i artikel 5.1 följas.⁶⁶

Känsliga personuppgifter

Biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person räknas som sådana känsliga uppgifter som omfattas av artikel 9.1 dataskyddsförordningen. Huvudregeln enligt artikeln är att känsliga personuppgifter inte får behandlas. Som regel är det alltså förbjudet att t.ex. samla in, lagra, läsa och lämna ut känsliga personuppgifter. I artikel 9.2 finns ett flertal undantag från huvudregeln. Känsliga uppgifter får, enligt artikel 9.2 g, behandlas om en behandling är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Enligt förarbetena till dataskyddslagen torde det stå klart att verksamhet som innefattar myndighetsutövning utgör ett viktigt allmänt intresse. Även utanför området för myndighetsutövning anses att svenska myndigheter kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befo-

⁶⁵ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 47 f.

⁶⁶ A.a., s. 48.

genheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt utgöra ett viktigt allmänt intresse.⁶⁷

Behandlingen av känsliga personuppgifter som är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse måste för att vara tillåten ske på grundval av EU-rätten eller tillämplig nationell rätt. Det innebär att den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifterna ska vara någon av de som avses i artikel 6.1 c eller e, dvs. en rättslig förpliktelse, en arbetsuppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning som har stöd i rättsordningen. Det krävs inte att själva behandlingen av känsliga personuppgifter har rättsligt stöd utan att den rättsliga förpliktelse, arbetsuppgift eller myndighetsutövning som behandlingen av de känsliga personuppgifterna är nödvändig för har ett rättsligt stöd.

Om ändamålet med att behandla känsliga personuppgifter uppfyller kravet på att behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse måste behandlingen, enligt 9.2 g dataskyddsförordningen, även omgärdas av lämpliga och särskilda skyddsåtgärder. Den registrerades grundläggande rättigheter och intressen behöver skyddas på flera olika sätt när känsliga personuppgifter behandlas.⁶⁸

Att höga säkerhetskrav gäller vid behandling av känsliga personuppgifter följer direkt av artikel 32 dataskyddsförordningen. Andra sätt att skydda den registrerades grundläggande rättigheter och intressen vid behandling av biometriska uppgifter är exempelvis att klargöra personuppgiftsansvar i verksamheten, att begränsa den interna tillgången till personuppgifterna inom myndigheten, sökbegränsningar i register och gallringsregler. Att behandling omfattas av dataskyddslagens bestämmelser om tillsyn, skadestånd och överklagande kan vidare bidra till skyddet för den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.⁶⁹ Utöver sådana skyddsåtgärder kan behov finnas av att säkerställa att biometriska uppgifter har ett adekvat sekretessskydd.⁷⁰

⁶⁷ *Passdatalagen – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning* (Ds 2019:5), s. 137 och prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 83–85.

⁶⁸ *Passdatalagen – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning* (Ds 2019:5), s. 138.

⁶⁹ A.a., s. 138.

⁷⁰ A.a., s. 149.

7.7.2 Registerförfattningar i folkbokföringsverksamheten

Lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (härefter folkbokföringsdatabaslagen) och förordning (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (härefter folkbokföringsdatabasförordningen) tillämpas enligt 1 kap. 1 § folkbokföringsdatabaslagen 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. Av 1 kap. 2 § framgår att lagen innehåller bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen och i 1 kap. 3 § slås fast att vid behandling av personuppgifter enligt lagen gäller lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av folkbokföringsdatabaslagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Av 1 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen framgår att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs för

1. samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter,
2. handläggning av folkbokföringsärenden,
3. fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lag eller förordning,
4. framställning av personbevis och andra registerutdrag,
5. aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter,
6. uttag av urval av personuppgifter, och
7. 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. Känsliga personuppgifter enligt 9.1 i dataskyddsförordningen får som huvudregel enligt 1 kap. 6 §

behandlas endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Känsliga personuppgifter får i annat fall behandlas endast om det särskilt anges i lagens 2 kap.

Folkbokföringsdatabasen

I 2 kap. folkbokföringsdatabaslagen regleras vad folkbokföringsdatabasen, den samling av personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de ändamål som anges i 1 kap. 4 §, får innehålla. I databasen får uppgifter behandlas om personer som är eller har varit folkbokförda i landet, personer som har tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen och personer som har tilldelats samordningsnummer. Uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende.

För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen får de uppgifter som framgår av uppräknings- och familjerättsligt relaterade uppgifter) behandlas.

Enligt 2 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen får uppgifter behandlas i databasen om yrkanden, grunder och beslut i ett ärende samt andra uppgifter som behövs för handläggningen av ett ärende.

I folkbokföringsdatabasförordningen finns ytterligare reglering om uppgifter som får behandlas i databasen. En handling som har kommit in i ett ärende får enligt 2 kap. 5 § folkbokföringsdatabaslagen behandlas i databasen och får innehålla uppgifter som avses i 1 kap. 6 §, dvs. känsliga personuppgifter. En handling som upprättats i ett ärende får behandlas i databasen och får innehålla känsliga personuppgifter om de är nödvändiga för ärendets handläggning.

I folkbokföringsdatabaslagen saknas regler om gallring. Uppgifter i folkbokföringsdatabasen gallras i stället enligt bestämmelser i arkivlagen (1990:782).

7.7.3 Personuppgiftsbehandlingen står inte i strid med dataskyddslagstiftningen

Varje personuppgiftsbehandling ska alltså enligt dataskyddsförordningen vila på en rättslig grund. Behandling av personuppgifter är laglig om minst ett av de villkor som ställs upp i artikel 6.1 i förordningen är uppfyllt. Den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen i

folkbokföringsverksamheten finns i första hand i artikel 6.1 e, dvs. att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning. Vi föreslår nu att biometriska uppgifter som finns lagrade i handlingar ska få tas fram ur dessa och genom ett automatiserat förfarande jämföras med fingeravtryck och ansiktsbild i digitalt format som Skatteverket får ta av den som uppvisar handlingen. Syftet med behandlingen är att kontrollera innehavarens identitet och handlingens äkthet. Behandlingen utgör ett led i verkets myndighetsutövning och är nödvändig för att tillgodose det allmänna intresset att folkbokföringen innehåller korrekta uppgifter.

Insamlingen och behandlingen av uppgifter kommer genom utredningens förslag att ha stöd i lag och förfarandet kommer att ske helt öppet i förhållande till den vars uppgifter behandlas. Ändamålet för insamlingen är att kontrollera handlingens äkthet och innehavarens identitet och kontrollen åtgärdas av lämpliga skyddsåtgärder (se nästa stycke). Behandlingen är nödvändig och adekvat eftersom den innebär att Skatteverket med minsta möjliga ingrepp i den personliga integriteten på ett säkert sätt kan fastställa identitet i samband med folkbokföring och tilldelning av identitetsnummer. Sammantaget innebär det att samtliga principer som uppställs i artikel 5.1 dataskyddsförordningen följs.

Biometriska uppgifter som används för att entydigt identifiera en fysisk person är känsliga uppgifter och omfattas av artikel 9.1 dataskyddsförordningen. Skatteverket har redogjort för myndighetens utmaningar med att fastställa identiteter för personer som flyttar till Sverige. Kontroll av biometriska uppgifter i handlingar kan bidra till att Skatteverket kan registrera korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen, vilket leder till både högre rättssäkerhet och ökad effektivitet. Ändamålet med behandlingen av de känsliga personuppgifterna är därför nödvändigt med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse.

Folkbokföringsdatabaslagen bygger i princip på att all automatiserad behandling i folkbokföringsverksamheten ska ske i databasen, även om det som i det här fallet rör sig om endast tillfällig behandling. Vi föreslår därför en bestämmelse i 2 kap. 3 § första stycket 21 folkbokföringsdatabaslagen som uttryckligen anger att ansiktsbild, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa får behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Uppgifterna ska förstöras omedelbart efter kontrollen

För att behandlingen ska vara tillåten enligt dataskyddsförordningen måste den även omgärdas av lämpliga och särskilda skyddsåtgärder.

Vi har övervägt frågan om huruvida de biometriska uppgifter som tas fram och behandlas vid identitetskontrollen ska förstöras eller sparas i ett register för framtida jämförelse. Ett sådant register skulle i egenskap av referensmall på sikt kunna bidra till t.ex. minskad risk för dubbla identiteter i folkbokföringen. Registret skulle innehålla uppgifter om personer som folkbokförs på grund av anmälan om flytt till Sverige eller som tilldelats identitetsnummer. Det rör sig alltså om en begränsad grupp människor och registret skulle inte utgöra ett fullständigt jämförelsematerial. Vi bedömer därför att nyttan av ett sådant register skulle vara begränsad. På grund därav och med beaktande av principen om lagringsminimering i artikel 5.1 e dataskyddsförordningen, framstår det som tveksamt om ett register med biometriska uppgifter i folkbokföringen under nu aktuella förutsättningar kan anses vara förenligt med gällande dataskyddslagstiftning. Ansiktsbild, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa bör därför inte lagras i ett register utan ska i stället förstöras efter att kontrollen har genomförts.

Bestämmelser om kontroll av pass och nationella identitetskort vid utresa från eller inresa till Sverige finns i 5 och 5 a §§ passlagen. När en kontroll gjorts enligt dessa bestämmelser ska fingeravtrycken och ansiktsbilden samt de biometriska data som har tagits fram omedelbart förstöras.

I 18 § andra stycket förordningen om nationellt identitetskort finns en generell bestämmelse om vad som gäller om en myndighet har genomfört en kontroll av huruvida innehavarens ansikte motsvarar ansiktsbilden i lagringsmediet. Den ansiktsbild och de biometriska data som har tagits fram ska då omedelbart förstöras. Bestämmelsen motsvarar 5 a § passlagen, men har ett vidare tillämpningsområde. Den gäller vid alla tänkbara kontroller av nationella identitetskort. I propositionen *Ökad säkerhet för vissa identitets- och uppehållshandlingar* (prop. 2020/21:120) föreslås att detsamma ska gälla om den som kontrollerats även lämnat sina fingeravtryck.

Eftersom det saknas enhetlig lagstiftning på området anser vi att det finns anledning att särskilt reglera frågan om förstörelse av uppgifter i samband med kontroll av identitet och handlingens äkthet i

samband med folkbokföring eller tilldelning av identitetsnummer. De fingeravtryck och/eller ansiktsbild och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa ska inte användas för andra ändamål än kontroll av de aktuella handlingarna. För att kontrollen ska kunna tillåtas bör därför fingeravtrycken och ansiktsbilden och de biometriska data som har tagits fram vid kontrollen omedelbart förstöras efter att kontrollen har genomförts. En ny bestämmelse i 1 kap. 7 § föreslås i folkbokföringsdatabaslagen. Genom dessa skyddsåtgärder menar vi att skyddet av personuppgifterna tillgodoses. Behovet av att säkerställa att de uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen är riktiga väger enligt vår bedömning tyngre än det integritetsintrång som behandlingen kan tänkas medföra.

7.7.4 Sekretess

Enligt utredningens förslag ska de biometriska uppgifter som tas fram ur fingeravtryck och ansiktsbilder förstöras omedelbart efter att en kontroll har utförts. Förfarandet har likheter med regelverket för kontroll av biometriska uppgifter vid passansökan. När passet har lämnats ut eller passansökan har återkallats eller avslagits förstörs de biometriska uppgifter som tas fram ur fingeravtryck och ansiktsbilder enligt 6 a § andra stycket passlagen. Denna ordning har analyserats från sekretesssynpunkt.⁷¹ De biometriska uppgifter som tas fram innan passet utfärdas har då ansetts utgöra en mellanprodukt till det färdiga passet. Sådana handlingar blir, enligt 2 kap. 12 § andra stycket tryckfrihetsförordningen, inte allmänna om de inte expedieras eller tas om hand för arkivering.

Den identitetskontroll som Skatteverket utför är inte avsedd att användas i en slutlig handling på samma sätt som vid utfärdande av pass. Den biometriska kontrollen i samband med identitetskontrollen får i stället ses som en självständig åtgärd inom ramen för ett pågående ärende. De biometriska uppgifter som tas upp är tillgängliga för Skatteverket med tekniska hjälpmedel. Det är därmed fråga om en handling som förvaras hos verket jämlikt 2 kap. 3 och 6 §§ tryckfrihetsförordningen. En sådan handling anses enligt 2 kap. 4 och 10 §§ samma lag som allmän när den har upprättats, vilket torde inträffa när

⁷¹ Prop. 2004/05:119, *Ökad säkerhet i pass m.m.*, s. 43–46.

det ärende till vilket handlingen är hänförlig har slutbehandlats hos myndigheten.

Enligt vårt förslag ska emellertid de biometriska uppgifter som kontrolleras och jämförs omedelbart förstöras när kontrollen är utförd. Det innebär att dessa uppgifter aldrig blir allmänna handlingar.

Vi har övervägt frågan om huruvida förstöring av de biometriska uppgifter som tas fram i samband med en identitetskontroll tillgodoser grundläggande krav på rättssäkerhet. För att så ska vara fallet måste beslutsunderlaget i ett ärende vara komplett, identifierbart och lättillgängligt. Rätten till partsinsyn blir också illusorisk om inte material som tillförts ärendet bevaras.⁷² Den biometriska information som tas fram i samband med en identitetskontroll fyller emellertid ingen funktion som beslutsunderlag i sig. I stället är det utfallet av den tekniska jämförelsen som utgör del av ett underlag för ett beslut om folkbokföring eller tilldelning av identitetsnummer. Det får förutsättas att resultatet av den biometriska kontrollen, det vill säga själva sakuppgiften, dokumenteras noggrant och tillförs utredningen i det enskilda ärendet, samt att hög tillförlitlighet kan sättas till det maskinella stöd som används för att utföra kontrollen. Under de förutsättningarna torde grundläggande rättssäkerhetskrav kunna anses uppfyllda även utan att de biometriska uppgifterna som sådana arkiveras. Det finns därmed förutsättningar att, som vi föreslagit, omedelbart förstöra de biometriska uppgifter som tagits fram efter att den biometriska kontrollen har utförts. I fråga om rätten till partsinsyn bör noteras att syftet med att omedelbart förstöra de biometriska uppgifterna är att skydda den enskildes personliga integritet. Det är dessutom fråga om uppgifter som lätt kan återskapas på den enskildes begäran.

Eftersom detta innebär att de biometriska uppgifter som tas fram i samband med kontrollen i praktiken aldrig når stadiet av allmän handling, gör vi bedömningen att frågan om sekretess inte heller aktualiseras.

⁷² Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 174 f.

8 Informationsutbyte

8.1 Allmänt om informationsutbyte mellan myndigheter

8.1.1 Sekretess mellan myndigheter

Många uppgifter som hanteras inom en myndighet skyddas av sekretessbestämmelser. Om en uppgift som hos en myndighet är sekretessreglerad överlämnas till en annan myndighet följer som huvudregel sekretessen inte med uppgiften. Om en myndighet får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet gäller sekretess för uppgiften hos mottagande myndigheten endast om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller av en bestämmelse om överföring av sekretess (7 kap 2 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], härafter OSL).

Sekretess råder inte bara mot enskilda och mot andra myndigheter utan också mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Det finns flera anledningar till att det råder sekretess även mellan myndigheter. I propositionen med förslag till sekretesslag anfördes att skyddet för information om enskilda fått större fokus och att ett fullgott integritetsskydd för sådan information ställer krav på att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den inhämtats. Det framhölls att uppgifter som finns hos en myndighet hos en annan myndighet kan läggas till grund för åtgärder som, även om de är helt lagenliga, har en negativ innebörd för den enskilde. Så snart fler får tillgång till en uppgift ökar också risken för att den obehörigen sprids vidare. I propositionen framhölls dock även att utbyte av information mellan myndigheter är ett utomordentligt viktigt led i samarbetet mellan myndigheter och att sekretessregleringen kan ha en hämmande inverkan på detta samarbete. Sekretesslagen borde därför inte hindra myndigheter från att utväxla information i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut

enligt gängse värderingar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut.¹ Det finns mot den bakgrunden ett antal bestämmelser som bryter sekretessen och möjliggör att myndigheter och olika verksamhetsgrenar inom myndigheter lämnar information mellan varandra.

8.1.2 Förutsättningar för informationsutbyte mellan myndigheter

En generell bestämmelse om att myndigheter ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten finns i 8 § förvaltningslagen (2017:900). Möjligheten att kunna utbyta information är som nämnts en viktig förutsättning för en väl fungerande samverkan mellan myndigheter. I 6 kap. 5 § OSL stadgas att en myndighet ska lämna uppgifter som den förfogar över när en annan myndighet begär det under förutsättning att uppgifterna inte är sekretessbelagda eller att utlämnandet skulle hindra arbetets behöriga gång.

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller vissa sekretessbrytande bestämmelser som innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas ut till andra myndigheter under vissa förutsättningar. I 10 kap. finns sekretessbrytande bestämmelser. Den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § ger en ventil för att lämna sekretessbelagd information till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Generalklausulens syfte är att utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Ett rutinmässigt uppgiftsutbyte ska däremot i regel vara författningsreglerat.² Ett utlämnande av sekretessreglerade uppgifter med stöd av generalklausulen blir i praktiken ofta långsammare och mer arbetskrävande eftersom det måste göras en manuell prövning av överlämnandet i varje enskilt fall. Även av den anledningen bör ett rutinmässigt informationsutbyte vara författningsreglerat.

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL). Sådana sekretessbrytande underrättelseskyldigheter bygger som utgångspunkt på överväganden kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och huruvida den mottagande

¹ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 89 ff.

² A.a., s. 327.

myndighetens behov kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar.

Vid utbyte av uppgifter som omfattas av sekretess mellan myndigheter krävs dels en sekretessreglering som medger utbytet av information (t.ex. genom en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet), dels bestämmelser om behandling av personuppgifter som ger stöd för att uppgifterna får behandlas. En kombination av författningar som t.ex. regelverket kring dataskydd, offentlighets- och sekretesslagen och materiell lagstiftning aktualiseras vid varje enskilt informationsutbyte. Det har tidigare lyfts fram att den svåröverskådliga strukturen i lagstiftningen avseende informationsutbyte utgör ett hinder för myndigheternas arbete.³ Det kan vara viktigt att påpeka att även om det saknas uttryckliga bestämmelser som tar sikte på informationsutbyte mellan två myndigheter finns det ändå ofta möjlighet att lämna uppgifter mellan dem. Det är dock ofta förenat med större praktiska problem.

Vid en översyn av regleringen av informationsutbyte krävs också avvägningar mellan viktiga allmänintressen och skyddet för den personliga integriteten.

8.1.3 Informationsutbyte mellan myndigheter kan ske på olika sätt

Ett elektroniskt utlämnande av uppgifter kan ske antingen genom direktåtkomst eller genom utlämnande på medium för automatiserad behandling. Någon legaldefinition av begreppen finns inte. Begreppen i sig tar bara sikte på formen för utlämnandet. Den tekniska utformningen av en myndighets system för utlämnande av uppgifter kan därför bli avgörande för om utlämnandet ska anses som direktåtkomst eller som annat utlämnande på medium för automatiserad behandling. Det finns i dag större tekniska likheter än skillnader mellan de två olika lösningarna. Den juridiska skillnaden är dock större.

Direktåtkomst

Med direktåtkomst avses vanligen att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas, och på egen hand kan söka efter information, men utan att kunna påverka innehållet i registret eller

³ *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2019:59), s. 211.

databasen. Prövningen av om ett utlämnande är förenligt med offentlighets- och sekretesslagen måste därför ske redan då uppgifter görs tillgängliga genom direktåtkomst. I praxis och förarbeten har direktåtkomst definierats föreligga om en myndighet hos en annan myndighet har sådan teknisk tillgång till upptagningar som avses i 2 kap. 6 § första stycket (tidigare 2 kap. 3 § andra stycket) tryckfrihetsförordningen, dvs. om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.⁴ För att ett informationsutlämnande ska betraktas som direktåtkomst krävs alltså att den mottagande myndigheten själv kan söka i databasen, utan att den utlämnande myndigheten behöver reagera på en begäran om att vissa uppgifter ska lämnas ut.

Om en myndighet ges direktåtkomst till uppgifter hos en annan myndighet innebär det också att alla uppgifterna redan i och med tillgängliggörandet blir allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten. Även överskottsinformation som blir tekniskt tillgänglig för den mottagande myndigheten i samband med direktåtkomst är normalt allmän handling där. Detta oavsett om den mottagande myndigheten har tagit del av informationen eller inte. Det är tillräckligt att denna latent möjlighet finns för att handlingen ska anses allmän hos mottagande myndighet. Detta är en viktig skillnad gentemot utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Genom att utlämnandeformen direktåtkomst allmänt sett anses innebära särskilda risker för otillbörliga integritetsintrång har det i en mängd lagstiftningsärenden ansetts att direktåtkomsten bör särregleras i registerförfattningar för att det ska vara tillåtet. Det ska dock påpekas att direktåtkomst till personuppgifter förekommer även utan stöd i registerförfattningar.⁵

⁴ Justitiedepartementets promemoria 2020-01-29, *De brottsbekämpande myndigheternas direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen*, s. 15, *Myndighetsdatalog* (SOU 2015:39), s. 121 och 389 ff. och HFD 2015 ref. 61.

⁵ Se t.ex. *Överskottsinformation vid direktåtkomst* (SOU 2012:90), s. 82 och prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 111.

Utlämnande på medium för automatiserad behandling

En annan form för informationsutbyte är alltså utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling. Vid sådant förfarande är det den utlämnande myndigheten som rättsligt förfogar över frågan om och i så fall vilka uppgifter som ska lämnas ut genom att sändas över till den mottagande myndigheten. Utlämnandet skiljer sig alltså på detta sätt från direktåtkomst.⁶ Vid ett utlämnande på medium för automatiserad behandling får användaren fråga efter uppgiften som hämtas av utlämnaren och ges sedan till användaren. Det kan ske genom ett automatiserat förfarande. Vid ett utlämnande på medium för automatiserad behandling finns en möjlighet för den utlämnande parten att stoppa utlämnandet i det enskilda fallet. Även den möjligheten kan vara en del av det automatiserade förfarandet.

Det är i dag vanligt att det i registerlagstiftning regleras i vilka fall uppgifter ur ett register får lämnas ut till andra myndigheter eller till enskilda med hjälp automatiserad behandling. För myndigheter finns vanligtvis särskilda författningar som reglerar vilka automatiserade register eller andra personuppgiftssamlingar som får föras av myndigheten eller annars på vilket sätt personuppgifter får behandlas (för folkbokföringsverksamheten gäller t.ex. lagen [2001:182] och förordningen [2001:589] om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, härefter folkbokföringsdatabaslagen och folkbokföringsdatabasförordningen). I dessa författningar regleras även ändamålen med behandlingen. En myndighet som tar emot uppgifter från andra myndigheter har vanligen inte rättsligt stöd för att behandla uppgifterna annat än i enlighet med de för myndigheten gällande författningarna. Någon risk för att mottagande myndigheter ska behandla personuppgifter som hämtas in på medium för automatiserad behandling på ett sätt som inte är avsett har inte ansetts finnas. Om en myndighet får eller ska lämna ut uppgifter till annan myndighet bör det således vara upp till myndigheterna att avgöra på vilket sätt det ska göras. Någon reglering av möjligheterna för en myndighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter på medium för automatiserad behandling behövs inte.⁷ Trots detta är det dock inte ovanligt att myndigheternas registerförfattningar innehåller bestämmelser som begränsar utlämnande på medium för automatiserad behandling (t.ex. register-

⁶ *Myndighetsdatalog* (SOU 2015:39), s. 141 f. och jfr HFD 2015 ref. 61.

⁷ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 111 f.

författningarna för Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Arbetsförmedlingen).

Om en myndighet har en skyldighet att lämna ut vissa uppgifter enligt lag eller förordning hindrar sekretess inte att uppgifterna lämnas till en annan myndighet (10 kap. 28 § OSL). Fullgörande av sådan uppgiftsskyldighet kan alltså, utan särskild författningsreglering, ske på medium för automatiserad behandling. Till skillnad från vid direktåtkomst blir inte någon annan information än den som faktiskt lämnas över till den mottagande myndigheten allmän handling hos den mottagande myndigheten.

8.2 Informationsutbytet mellan myndigheter har utökats

8.2.1 Migrationsverket har fått tillgång till fler uppgifter via medium för automatiserad behandling

Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd har stor betydelse för Skatteverkets efterföljande bedömning av om den enskilde ska bli folkbokförd. Migrationsverkets identitetsbedömningar blir ofta utslagsgivande för Skatteverkets identitetsbedömning i samband med att personen folkbokförs. En höjd kvalitet i Migrationsverkets beslut inför uppehållstillstånd kan därför också medföra en höjd kvalitet i Skatteverkets senare beslut om folkbokföring.

Det har i tidigare utredningar föreslagits att Migrationsverket ska ges direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter hos Skatteverket (beskattningsdatabasen), Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som behövs för handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet eller arbetstillstånd.⁸

Regeringen beslutade, efter begäran från Migrationsverket, om förordningsändringar som syftar till att underlätta ett elektroniskt utlämnande av uppgifter från Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten till Migrationsverket i olika ärenden om uppehållstillstånd för arbete. Myndigheterna var överens om att informationsutbytet skulle ske genom att uppgifter lämnas på medium för automatiserad behand-

⁸ Se t.ex. *Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet* (SOU 2015:73) och *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:3) s. 315–318.

ling. För att detta skulle kunna ske har regeringen beslutat om sekretessbrytande förordningsbestämmelser som omfattar uppgifterna. Ändringarna trädde i kraft den 1 april 2020 (3 § förordningen [1980:995] om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter⁹ och 8 a § förordningen [2001:588] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, härefter skattedatabasförordningen).¹⁰

8.2.2 Informationsutbytet inom Skatteverket har utökats

Sedan den 1 juni 2020 ska vissa uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen på begäran av Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Uppgifter ska endast lämnas ut i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Uppgiftslämnandet sker på medium för automatiserad behandling och möjliggörs av en ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet, 5 c §, i skattedatabasförordningen.¹¹

Bestämmelsen infördes efter att Valfärdsbrottsutredningen lämnat förslag om att folkbokföringsverksamheten skulle få tillgång till uppgifterna genom direktåtkomst.¹² Efter att förslaget remissbehandlats inkom Skatteverket med en hemställan om författningsändring för att möjliggöra ett informationsutbyte genom medium för automatiserad behandling i stället för genom direktåtkomst.¹³ I sak skiljde sig detta författningsförslag i form av en sekretessbrytande bestämmelse på förordningsnivå endast marginellt mot förslaget i ovan nämnda redan remissbehandlade betänkande.

Sedan den 1 juni 2020 har även vissa ömsesidiga uppgiftsskyldigheter införts mellan Skatteverkets olika verksamhetsgrenar. Enligt de nya bestämmelserna i 7–9 §§ lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet har Skatteverkets verksamheter beskattning, folkbokföring och id-kort en skyldighet att lämna uppgifter till den

⁹ SFS 2020:50.

¹⁰ Se SFS 2020:49 och jämför förslaget i 2014 års utlänningsdatautredning (SOU 2015:73), s. 64 som Valfärdsbrottsutredningen anslöt sig till (SOU 2017:37), s. 320.

¹¹ SFS 2020:335.

¹² *Kvalificerad valfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37) s. 333–343.

¹³ Skatteverkets promemoria Utlämnande av uppgifter från beskattningsdatabasen till folkbokföringsverksamheten, 2020-04-29, Fi2020/02020.

brottsbekämpande verksamheten som bedrivs inom myndigheten.¹⁴ Uppgifter ska lämnas om de kan antas ha samband med viss misstänkt brottslig verksamhet och innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer eller sker systematiskt. De nya bestämmelserna innebär också att information ska lämnas i den andra riktningen, dvs. från den brottsbekämpande verksamheten till t.ex. folkbokföringsverksamheten, när uppgiften kan antas ha särskild betydelse för ett ärende i den mottagande verksamheten.

8.3 Behovet av utökade uppgiftsskyldigheter

Utredningens bedömning: Skatteverket har ett behov av att kunna hämta in uppgifter från andra myndigheter för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen på ett enklare sätt.

En orsak till att uppgifter i register inte alltid speglar verkliga förhållanden är att olika beslut fattas på beslutsunderlag som inte är fullständiga eller korrekta. Beslut kan fattas på felaktigt eller ofullständigt underlag trots att en annan myndighet har tillgång till korrekt information. Beträffande folkbokföringen kan detta leda till att felaktiga eller ofullständiga uppgifter förs in i folkbokföringsdatabasen. En viktig åtgärd för att förbättra detta är att ge bättre förutsättningar för att dela information mellan olika myndigheter.

Skatteverket ansvarar för att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Det är viktigt att registrerade uppgifter speglar verkliga förhållanden. För att Skatteverket på ett effektivt sätt ska kunna uppfylla sitt ansvar i den delen krävs att myndigheten får del av uppgifter från andra myndigheter.

Redan i dag är informationsinhämtning från andra myndigheter ett viktigt verktyg i Skatteverkets hantering av folkbokföringsärenden. Exempelvis kan Skatteverket i bosättningsutredningar behöva hämta in information från andra myndigheter. I vissa fall hämtar Skatteverket information med stöd av författningsreglerade uppgiftsskyldig-

¹⁴ Se SFS 2020:376 och prop. 2019/20:166, *Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset*.

heter medan informationsinhämtningen i andra fall sker utan uttryckligt författningsstöd (t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § eller 10 kap. 27 § OSL). I de flesta fall kan Skatteverket redan i dag få ut den information som begärs från andra myndigheter, men det tar ofta lång tid. I de fall Skatteverket begär ut sekretessreglerad information från andra myndigheter utan stöd av en uppgiftsskyldighet får begäran handläggas manuellt och utlämnandet ske efter sedvanlig sekretessprövning eller med stöd av sekretessbrytande bestämmelser, som t.ex. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Detta leder ofta till långa handläggningstider som i sin tur kan få stora konsekvenser på andra plan. Den enskilde får vänta väldigt länge på beslut, samtidigt kan eventuellt identitetsmissbruk och potentiell brottslig aktivitet som har sin grund i felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen fortgå. Hanteringen innebär också merkostnader för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet i form av ökade kontakter med den enskilde och fördröjd ärendehantering. För de myndigheter som lämnar ut information innebär hanteringen också stora kostnader.

En möjlighet till en snabb och effektiv informationsinhämtning avseende de uppgifter som Skatteverket vanligtvis efterfrågar hos andra myndigheter i folkbokföringsärenden är avgörande för att effektivisera handläggningen och på så sätt minska antalet felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Skatteverket har ett löpande behov av uppgifter från ett antal aktörer. Adress- och kontaktuppgifter är enligt Skatteverket den huvudsakliga uppgiften som eftersöks men myndigheten är ofta i behov av mer information än så för att kunna utföra sitt uppdrag.

Många uppgifter hämtas regelmässigt in från andra myndigheter. Ett sådant rutinemässigt uppgiftsutbyte ska i regel vara författningsreglerat och inte ske med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.¹⁵ En reglerad uppgiftsskyldighet skapar också förutsebarhet och tydlighet i fråga om vilka uppgifter som regelmässigt lämnas vidare till Skatteverket. På så sätt kan informationsutbytet också begränsas till uppgifter som är nödvändiga för att tillgodose Skatteverkets behov. Det finns därför anledning att överväga utökade uppgiftsskyldigheter så att information kan lämnas till Skatteverket från andra myndigheter på ett enklare och mer effektivt sätt än i dag.

¹⁵ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., s. 327.

8.4 Uppgiftsskyldigheter

8.4.1 Inledande överväganden

För att det ska vara möjligt att tillgodose Skatteverkets behov av effektiv informationsinhämtning från andra myndigheter behöver fler sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter införas. Detta gäller för de flesta uppgifter som Skatteverket har behov av att hämta in för handläggningen av folkbokföringsärenden. Samtliga uppgifter som föreslås omfattas av uppgiftsskyldighet är inte sekretessbelagda. En uppgiftsskyldighet gör det dock möjligt för de överlämnande myndigheterna att utföra den behandling av personuppgifter som är nödvändig. I myndigheters registerförfattningar är det nämligen vanligt att det finns s.k. sekundära ändamål som ger stöd för att behandla uppgifter när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till en annan myndighet om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning.

Samtliga uppgifter som Skatteverket har behov av att hämta in behöver dock inte omfattas av uppgiftsskyldigheter för att Skatteverket på ett effektivt sätt ska kunna ta del av dem. Det gäller t.ex. uppgifter i offentliga register vars ändamålsbestämmelser ger stöd för utlämnande till Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Som exempel kan nämnas fastighetsregistret och aktiebolagsregistret.¹⁶ Fastighetsregistret och aktiebolagsregistret ska ge offentlighet åt den information som ingår i registret, se 1 § lagen (2000:224) om fastighetsregister och 2 kap. 1 § aktiebolagsförordningen (2005:559). I fråga om personuppgifter ska registren ha till ändamål att tillhandahålla uppgifter för bl.a. verksamhet för vilken staten ansvarar och som för att kunna utföras förutsätter tillgång till fastighetsanknuten respektive företagsanknuten information (2 § 1 b lagen om fastighetsregister och 2 kap. 1 § andra stycket 5 b aktiebolagsförordningen). I de fall folkbokföringsverksamheten har behov av tillgång till uppgifter ur registren bör det därför enligt vår bedömning redan finnas stöd för att uppgifterna lämnas ut.

I de nämnda fallen bedömer vi att nuvarande reglering inte hindrar att Skatteverket på ett effektivt sätt kan få del av uppgifterna på medium för automatiserad behandling även i absens av uttryckliga uppgiftsskyldigheter. Dessa exempel är givetvis inte heltäckande utan

¹⁶ I fastighetsregistret gäller dock sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs, se 6 § offentlighets- och sekretessförordningen.

syftar endast till att ge exempel på sådana uppgifter som Skatteverket inom ramen för denna utredning efterfrågat utökade uppgiftsskyldigheter för som vi bedömer att de redan kan ta del av.

Det ska också framhållas att det knappast låter sig göras att föreslå heltäckande uppgiftsskyldigheter för alla uppgifter som Skatteverket kan ha behov av vid handläggning av ett folkbokföringsärende. Behovet i varje enskilt ärende kan givetvis variera. Syftet med förslagen i detta kapitel är att underlätta informationsutbytet i de fall där Skatteverket regelmässigt har behov av att ta del av uppgifter från andra myndigheter. Skatteverket har efterfrågat ett effektivare informationsutbyte med bl.a. Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Kronofogdemyndigheten och Arbetsförmedlingen. Det är beträffande dessa myndigheter vi också föreslår uppgiftsskyldigheter. De närmare övervägandena kring vilka uppgifter som bör omfattas av utvidgade uppgiftsskyldigheter följer i kommande avsnitt. Utgångspunkten för vilka uppgifter som ska omfattas har varit det behov av uppgifter som Skatteverket framfört till oss.

8.4.2 Uppgiftsskyldigheterna ska begränsas

Utredningens bedömning: Uppgiftsskyldigheten ska begränsas till uppgifter som behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Att i detalj reglera vilka uppgifter Skatteverket behöver ta del av låter sig som nämnts inte göras utan vidare. Behovet kan variera mellan olika ärenden men också över tid. Vissa uppgiftsskyldigheter som vi föreslår behöver givetvis inte användas i alla ärenden. Det är viktigt att Skatteverket inte hämtar in fler uppgifter än vad som är nödvändigt i det enskilda fallet. Detta följer också av principen om uppgiftsminimering i dataskyddsförordningen (artikel 5.1 c). En sådan begränsning finns sedan tidigare t.ex. när det gäller uppgifter som på begäran av folkbokföringsverksamheten ska lämnas ut från beskattningsverksamheten (5 c § skattedatabasförordningen). I de fallen ska uppgifter endast lämnas ut i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Bestämmelserna om uppgiftsskyldigheter som vi föreslår i följande avsnitt bör också begränsas på ett sådant sätt. På så sätt

finns det också redan med stöd av befintliga ändamålsbestämmelser möjlighet för Skatteverket att behandla de inhämtade uppgifterna (jfr 1 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen vari anges bl.a. att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs för handläggning av folkbokföringsärenden).

Vissa uppgifter som vi föreslår uppgiftsskyldigheter för ska även kunna lämnas om de behövs i verksamheten med dataanalyser och urval för att upptäcka och förhindra felaktigheter i folkbokföringsdatabasen (se mer om detta i 9 kap.).

8.4.3 Uppgifterna bör lämnas på medium för automatiserad behandling

Utredningens bedömning: Uppgiftslämnandet bör i regel ske genom utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Ett elektroniskt utlämnande av uppgifter kan som tidigare beskrivits ske genom direktåtkomst eller genom utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Frågan om vilken lösning som ska användas för Skatteverkets informationsinhämtning har diskuterats tidigare. I samband med att Välfärdsbrottsutredningen lämnade förslag om att Skatteverket genom direktåtkomst skulle få tillgång till uppgifter från Migrationsverket var de båda myndigheterna överens om att utlämnandet borde ske genom att Skatteverket bereddes tillgång till uppgifterna.¹⁷ Välfärdsbrottsutredningens förslag, som vi återkommer till i avsnitt 8.4.6, har ännu inte lett till författningsändringar. Skatteverket och Migrationsverket anser dock numera att ett utlämnande på medium för automatiserad behandling fyller det behov som finns av ett effektivt sätt att hantera informationsutbytet. Skatteverket utvecklar numera alltid system för utlämnande av uppgifter som utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Om den tekniska lösningen utformas på ett bra sätt kan även utlämnande på medium för automatiserad behandling bli mycket arbets- och resursbesparande. Det kan inte antas leda till nämnvärt

¹⁷ Se *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 320–332.

mycket mer arbete i samband med utlämnandet jämfört med direktåtkomst. Ett utlämnande på medium för automatiserad behandling kan också tillgodose Skatteverkets behov av uppgifter på ett lika bra sätt som direktåtkomst. Eftersom Skatteverket vid utlämnande på medium för automatiserad behandling, till skillnad från vid direktåtkomst, inte självständigt kan söka andra myndigheters verksamhetsregister får ett sådant utlämnande generellt sett anses orsaka ett mindre integritetsintrång. Det innebär också, till skillnad från direktåtkomst, att endast de uppgifter som faktiskt begärs och lämnas ut till Skatteverket blir allmänna handlingar hos Skatteverket. Den utlämnande myndigheten kan vid utlämnande på medium för automatiserad behandling också fortfarande i ett enskilt fall stoppa utlämningen av uppgifter.

Vi anser mot bakgrund av det anförda att utlämnandet i regel bör ske på medium för automatiserad behandling och inte genom direktåtkomst. Någon särskild reglering av möjligheten att lämna ut uppgifter till Skatteverket på medium för automatiserad behandling behövs som tidigare konstaterats inte. Vissa myndigheters registerförfattningar innehåller dock bestämmelser som begränsar utlämnande på medium för automatiserad behandling (t.ex. registerförfattningarna för CSN och Arbetsförmedlingen). I dessa fall finns våra överväganden i anslutning till uppgiftsskyldigheten som föreslås nedan. Med en bestämmelse om uppgiftsskyldighet bryts eventuell sekretess (se 10 kap. 28 § OSL) och möjliggör på så sätt att myndigheter lämnar information till Skatteverket på medium för automatiserad behandling.

8.4.4 Allmänt om dataskyddsreglering och personuppgiftsbehandling

Laglig behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen

Varje gång någon lämnar ut uppgifter på medium för automatiserad behandling ger det upphov till en sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av dataskyddsförordningen. Förslagen om att Skatteverket ska få del av uppgifter från andra myndigheter ger alltså upphov till sådan personuppgiftsbehandling hos både Skatteverket och den utlämnande myndigheten.

Varje personuppgiftsbehandling ska enligt dataskyddsförordningen vila på åtminstone någon av de rättsliga grunder som framgår av artikel 6.1 a–f. I annat fall är personuppgiftsbehandlingen inte laglig och får inte utföras. Dataskyddsförordningen kompletteras av dataskyddslagen och, för folkbokföringsverksamhetens personuppgiftsbehandling, av folkbokföringsdatabaslagen och folkbokföringsdatabasförordningen.

För folkbokföringsverksamhetens del är främst artikel 6.1 e av intresse (jfr prop. 2017/18:105, s. 57). Enligt denna artikel ska behandlingen vara nödvändig för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsskyldiges myndighetsutövning. För de utlämnande myndigheternas del blir främst artikel 6.1 c aktuell. Enligt denna artikel ska behandlingen vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.

Begreppet nödvändig i artikel 6 dataskyddsförordningen har i detta sammanhang en mindre strikt betydelse än vad som normalt kan anses ligga i ordet. En behandling ska ses som nödvändig t.ex. om den bidrar till att effektivisera tillämpningen av relevanta bestämmelser. Även om exempelvis en uppgift av allmänt intresse skulle kunna utföras utan att personuppgifter behandlas på visst sätt, kan behandlingen anses vara nödvändig och därmed tillåten enligt artikel 6, om behandlingen leder till effektivitetsvinster.¹⁸ Det kan vidare mer eller mindre regelmässigt anses vara nödvändigt att använda tekniska hjälpmedel och därmed behandla personuppgifter på automatisk väg, eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag.¹⁹

I artikel 6.3 första stycket i dataskyddsförordningen anges vidare att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. För behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c), som ett led i myndighetsutövning eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e) måste det därför även finnas ett annat stöd i rättsordningen än det som ges i dataskyddsförordningen.²⁰ I artikel 6.3 andra stycket anges vidare att syftet med behandlingen enligt artikel 6.1 c ska fastställas i den rättsliga grunden. Vad gäller behandling

¹⁸ Se t.ex. prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*, s. 188 f.

¹⁹ A.a., s. 46 f.

²⁰ A.a., s. 49.

som sker i myndighetsutövning och för att utföra uppgifter av allmänt intresse (artikel 6.1 e) anges i stället att syftet med behandlingen ska vara nödvändigt för att utföra uppgiften eller myndighetsutövningen. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska dessutom uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Principer för behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen

Utöver det grundläggande kravet på att all behandling måste vara laglig, i betydelsen att någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen är tillämplig, omgärdas varje behandling av personuppgifter också av andra krav. I artikel 5.1 i dataskyddsförordningen anges vilka allmänna krav som gäller för all personuppgiftsbehandling. Den första principen som läggs fast i artikel 5.1 är att personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade. Vidare anges i artikel 5.1 att personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (ändamålsbegränsning). Ett tydligt angivet ändamål är som regel en förutsättning för att man ska kunna bedöma om en viss behandling är laglig, dvs. om den är nödvändig i något av de sammanhang som räknas upp i artikel 6.1 b–f. Vidare ska personuppgifter som behandlas enligt artikel 5.1 bl.a. vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas och inte heller förvaras under en längre tid än vad som är nödvändigt (uppgifts- och lagringsminimering). Andra viktiga utgångspunkter i dataskyddsförordningen är att uppgifterna ska vara effektiva i förhållande till syftet med behandlingen och att integritetsintrånget ska minimeras.

Personuppgiftsbehandling i folkbokföringsverksamheten

I Skatteverkets folkbokföringsverksamhet gäller folkbokföringsdatabaslagen och folkbokföringsdatabasförordningen. Författningarna innehåller bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen. I 1 kap. 4 § i lagen anges för vilka ändamål uppgifter får behandlas.

Uppgifter får bl.a. behandlas för att tillhandahålla information som behövs för handläggning av folkbokföringsärenden. Enligt 2 kap. 1 § i lagen ska det i folkbokföringsverksamheten finnas en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 1 kap. 4 § angivna ändamålen (folkbokföringsdatabasen). I 2 kap. 3 § lagen finns en uppräknning av vilka uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen. Bestämmelsen i 2 kap. 3 § kompletteras av 2 kap. 4 § som föreskriver att uppgifter om yrkanden, grunder och beslut i ett ärende samt andra uppgifter som behövs för handläggningen av ett ärende får behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Integritetsaspekter

Bestämmelser till skydd för den personliga integriteten finns bl.a. i regeringsformen, Europakonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Vad som innebär en kränkning av den personliga integriteten låter sig inte definieras på ett enkelt sätt. En kränkning av den personliga integriteten har ibland beskrivits som ett oönskat intrång i en fredad sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad. Resonemang kring frågor om intrång i den personliga integriteten är vanligt förekommande i lagstiftningsprocessen. I prop. 2009/10:85 s. 67 f. förs ett närmare resonemang och där framförs bl.a. följande.

Även om det alltså inte är möjligt att entydigt definiera vad som avses med begreppet personlig integritet torde det stå klart att vissa faktorer är särskilt viktiga att ta hänsyn till när det gäller att bedöma intrånget i den personliga integriteten vid automatiserad behandling av personuppgifter. Sådana faktorer är arten av de personuppgifter som ska få behandlas, vilka som ska ha tillgång till uppgifterna - genom direktåtkomst eller på annat sätt -, hur sökning ska få ske, hur lång tid personuppgifterna ska få sparas samt vilken kontroll av verksamheten som finns. Ju fler uppgifter som får behandlas, ju större möjligheter till sammanställningar och sökningar som ges och ju längre tid som uppgifterna får sparas, desto större är, typiskt sett, risken för integritetsintrång. Ju större risken för intrång är, desto mer angeläget måste ändamålet med personuppgiftsbehandlingen vara.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller

kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Vid bedömningen av hur ingripande intrånget kan anses vara är det enligt propositionen *En reformerad grundlag* (prop. 2009/10:80) naturligt att stor vikt läggs vid uppgifternas karaktär och vid ändamålet med behandlingen. Mängden uppgifter är också en betydelsefull faktor. En hantering som syftar till att utreda brott kan normalt anses vara mer känslig än t.ex. en behandling som uteslutande görs för att ge en myndighet underlag för förbättringar av kvaliteten i handläggningen.²¹ Skyddet får i vissa fall begränsas genom lag, om det sker för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (se 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen).

8.4.5 Uppgiftsskyldighet avseende adress och andra kontaktuppgifter

Utredningens förslag: På begäran av Skatteverket ska Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studie-stödsnämnden, Arbetsförmedlingen och Kronofogdemyndigheten lämna uppgift om adress och andra kontaktuppgifter.

Uppgifterna ska endast lämnas ut i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Adress- och kontaktuppgifter är enligt Skatteverket den huvudsakliga uppgiften som eftersöks från andra myndigheter, även om myndigheten är i behov av mer information för att kunna utföra sitt uppdrag. Många myndigheter, t.ex. Kronofogdemyndigheten och CSN, genomför utredningar för att få fram adresser och andra kontaktuppgifter till personer som är aktuella hos myndigheten. I olika sammanhang anmäler personer också kontaktuppgifter till andra myndigheter. Om en person uppgett olika adresser till olika myndigheter kan det vara en indikation på felaktigheter. Kontaktuppgifter som adresser, e-postadresser och telefonnummer är värdefulla även för att kunna komma i kontakt med en person som är föremål för t.ex. en bosättningsutredning. På så sätt kan Skatteverket kontakta personen och ställa frågor eller påminna om att anmäla flyttning.

²¹ Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 183 f.

För personer som får utbetalningar från andra myndigheter, t.ex. Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten finns ofta ett incitament att kunna bli kontaktad av samma myndighet. Samma incitament finns inte alltid i förhållande till Skatteverket. När någon ansöker om bostadstillägg hos Pensionsmyndigheten behöver sökanden t.ex. specificera vilken bostad han eller hon söker för. Skatteverket efterfrågar frekvent adress och andra kontaktuppgifter från CSN. Den myndigheten har ofta kontakt med studenter som ansökt om eller ska återbetala studiestöd och kan ha aktuella kontaktuppgifter. Även Arbetsförmedlingen har ofta adress- och kontaktuppgifter till t.ex. arbetssökande som Skatteverket inte har tillgång till.

Det innebär att andra myndigheter emellanåt har kontakt- och adressuppgifter som inte kommit folkbokföringen till del. Genom en uppgiftsskyldighet för dessa myndigheter kan uppgifterna på ett enkelt sätt lämnas över till Skatteverket. Uppgiftsskyldigheten i sig gör också personuppgiftsbehandlingen hos de utlämnande myndigheterna tillåten för sådant ändamål.

Beträffande Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan kan det konstateras att det i förordningen om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter redan finns en uppgiftsskyldighet gentemot Skatteverket avseende uppgift om adress. Denna omfattar dock inte andra kontaktuppgifter. Av den anledningen bedömer vi att dessa myndigheter ändå bör omfattas av den nu aktuella uppgiftsskyldigheten.

8.4.6 Uppgiftsskyldighet för Migrationsverket

Utredningens förslag: På begäran av Skatteverket ska Migrationsverket lämna ut uppgift om

1. namn och personnummer, samordningsnummer eller identitetsnummer,
2. födelsetid och kön,
3. medborgarskap,
4. civilstånd och familjerättsliga förhållanden,
5. fotografi,

6. resehandling samt uppgift om avvikelse vid dokumentkontroll,
7. uppehållsstatus, uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller uppehållskort,
8. dossiernummer eller motsvarande nummer och uppgift om tidigare ärenden,
9. utländska handlingar om identitet och familjerättsliga förhållanden, eventuell översättning samt utlåtande om äkthet,
10. återreseförbud, återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, och
11. vistelseplats.

Uppgifterna ska endast lämnas ut i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Hanteringen i dag

Uppgifter som lämnats till Migrationsverket kan i många fall få en avgörande betydelse när en person senare ska folkbokföras. De identitetsbedömningar som Migrationsverket gjort i ett asylärende utifrån lämnade uppgifter ligger normalt till grund för vad som senare registreras i folkbokföringsdatabasen när personen ska folkbokföras. En person som fått uppehållstillstånd kan senare i samband med folkbokföring lämna motstridiga uppgifter jämfört med de uppgifter som lämnats till Migrationsverket. Skatteverket kan i sådana sammanhang behöva ta del av uppgifter från Migrationsverket för att på så sätt kunna utreda vilka uppgifter som är korrekta och som ska registreras i folkbokföringsdatabasen.

Migrationsverket har redan i dag en uppgiftsskyldighet i förhållande till Skatteverket i vissa fall. Migrationsverket ska på begäran av Skatteverket lämna ut uppgifter om namn, person- eller samordningsnummer, ansökan om uppehållskort eller uppehållsstatus och beslut om uppehållskort eller uppehållsstatus med skälen för beslutet, om uppgifterna behövs för Skatteverkets handläggning av ett ärende om folkbokföring (7 kap. 15 b § utlänningsförordningen).

Skatteverket har direktåtkomst till Migrationsverkets register, men endast i ärenden om identitetskort enligt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige. Direktåtkomsten får i sådana fall endast avse uppgift om namn och personnummer, längd, fotografi, underskrift, typ av resehandling, resehandlingens nummer och giltighetstid, samt bevis om uppehållstillstånd.

Skatteverkets folkbokföringsverksamhet begär dock redan i dag regelmässigt många andra uppgifter från Migrationsverket. Begäran avser då sekretessreglerade uppgifter (oftast 37 kap. 1 § OSL). Begäran får handläggas manuellt och utlämnandet sker efter sedvanlig sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Begäran om uppgifter från Migrationsverket sker ofta när någon ska folkbokföras, men även i ärenden där den enskilde redan är folkbokförd, t.ex. vid ändring av personuppgifter. Migrationsverkets handläggning av ärenden om utlämnande av uppgifter tar i dagsläget normalt sex till åtta veckor. Detta medför stora konsekvenser på flera plan. Den enskilde kan få vänta länge på beslut, samtidigt kan, om det rör ett ärende om någon som redan är folkbokförd, eventuellt identitetsmissbruk och potentiell brottslig aktivitet fortgå. Det skapar också merkostnader för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet i form av ökade kontakter med den enskilde och fördröjd ärendehantering. Det är vanligt att Skatteverket ber den enskilde att själv hämta ut information från sitt ärende hos Migrationsverket och lämna in till Skatteverket. För Migrationsverket skapar det också stora kostnader att hantera varje begäran manuellt. Migrationsverkets långa handläggningstid har enligt uppgift från Skatteverket varit ett stort problem i folkbokföringsverksamhetens identitetsrelaterade efterkontroll.

Folkbokföringsverksamheten kan alltså ofta redan i dag på ett eller annat sätt få del av många uppgifter från Migrationsverket. Det sker dock genom ett mer omständligt och arbetskrävande förfarande både för folkbokföringsverksamheten, för den enskilde och för Migrationsverket. Detta riskerar också att leda till att fler uppgifter än vad Skatteverket faktiskt behöver få del av för handläggning av ett folkbokföringsärende lämnas in till Skatteverket.

Välfärdsbrottsutredningens förslag om direktåtkomst

Välfärdsbrottsutredningen föreslog att Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister skulle utökas till att omfatta vissa särskilt angivna uppgifter som myndigheten behöver för handläggning av ärenden om folkbokföring.²² Syftet med att Skatteverket skulle få tillgång till fler uppgifter från Migrationsverket var att höja kvaliteten i folkbokföringsverksamheten och säkerställa en konsekvent informationshantering över myndighetsgränserna.

De konkreta uppgifter som Skatteverket enligt Välfärdsbrottsutredningen hade behov av var

1. namn och personnummer,
2. samordningsnummer, födelsetid och kön,
3. medborgarskap,
4. civiltillstånd och familjeförhållanden,
5. adress i Sverige,
6. längd,
7. fotografi,
8. underskrift,
9. typ av resehandling, resehandlingens nummer och giltighetstid,
10. bevis om uppehållstillstånd,
11. dossiernummer,
12. utländska handlingar om identitet och familjerättsliga förhållanden, eventuell översättning samt utlåtande om äkthet.

Välfärdsbrottsutredningen fick information om behovet av respektive uppgift från Skatteverket. Punkt 1–5 ovan är sådana uppgifter som Skatteverket behandlar och registrerar i folkbokföringsdatabasen i dag. Punkt 6–10 är uppgifter som Skatteverket får direktåtkomst till vid en handläggning om ansökan om identitetskort. Uppgifterna i punkt 11 och 12 är sådana uppgifter som Skatteverket ibland inhämtar från den enskilde och i sådana fall får behandla i folkbokförings-

²² *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 320–332.

verksamheten. Valfärdsbrottsutredningen bedömde att uppgifterna under punkt 1–12 var nödvändiga för korrekta beslut i folkbokföringsverksamheten.

Mottagandeutredningen lämnade i sitt betänkande (SOU 2018:22) exempel på åtgärder som regeringen kunde genomföra tämligen omgående. Bland annat föreslogs att Valfärdsbrottsutredningens förslag om att utöka Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister skulle genomföras. Förslaget skulle enligt Mottagandeutredningen sannolikt påskynda folkbokföringen avsevärt eftersom den enskilde då inte skulle behöva komplettera sitt ärende hos Skatteverket i samma utsträckning.²³ Valfärdsbrottsutredningens förslag i denna del fick ett blandat mottagande av remissinstanserna och har ännu inte lett till författningsändringar.

Vilka uppgifter har Skatteverket behov av att få tillgång till från Migrationsverket?

Uppgifter från Migrationsverket är viktiga i folkbokföringen

När Skatteverket prövar om en person ska folkbokföras är en förutsättning att en utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige kan visa att detta villkor är uppfyllt. För att Skatteverket ska kunna pröva detta är det viktigt att myndigheten har en samlad bild över personens beviljade uppehållstillstånd, dess tillståndstider och att det finns uppgift om dossiernummer (alternativt samordningsnummer eller identitetsnummer) och personuppgifter så att Skatteverket kan verifiera de handlingar som lämnats in mot Migrationsverkets uppgifter.

Vid prövning av vilka identitetsuppgifter som ska registreras i folkbokföringsdatabasen är utgångspunkten att de uppgifter som framgår av en persons resehandling ska följas. Detta förutsätter dock att Skatteverket har uppgift om att personen har en resehandling eller har beviljats ett uppehållstillstånd där krav på resehandling är undantaget. Om personen saknar resehandling är det viktigt att Skatteverket får ta del av Migrationsverkets övriga bedömning av personens identitet då detta i många fall kan vara avgörande i Skatteverkets egen bevisprövning

²³ Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:229), s. 322.

av de identitetsuppgifter som ska registreras i folkbokföringsdatabasen i samband med folkbokföring.

Avseende en persons familjerättsliga förhållanden har Migrationsverket i tillståndsärenden redan prövat de statusförhållanden som finns bland de familjemedlemmar som flyttar till Sverige, både genom muntlig utredning och genom värdering av handlingar från utlandet. Migrationsverkets prövning och de uppgifter som har framkommit i utredningen är en stor del av den bevisprövning som föregår Skatteverkets erkännandeprövning av statusförhållandet.

Av dessa anledningar är det av stor vikt att Skatteverket får tillgång till uppgifter som finns i Migrationsverkets databas. Detta underlättar för Skatteverket att registrera rätt uppgifter i folkbokföringen för de som bosätter sig i Sverige från början, vilket minskar risken för falska identiteter och brott mot välfärden.

Närmare om de enskilda uppgifterna

När det gäller frågan om vilka konkreta uppgifter som Skatteverket behöver har bl.a. följande behov och syften framförts till utredningen.

1. *Namn och personnummer, samordningsnummer eller identitetsnummer*

2. *Födelseid och kön*

3. *Medborgarskap*

Uppgifterna i 1–3 är identitetsrelaterade uppgifter. Uppgifterna är en förutsättning för att Skatteverket i sin verksamhet ska kunna avgöra om de uppgifter som framgår av en anmälan om inflyttning, ett uppehållstillståndskort eller pass överensstämmer med de uppgifter Migrationsverket har för samma person. Personnummer, samordningsnummer eller identitetsnummer behövs för att det är en nödvändig identifikator för att säkerställa att det är samma person som är aktuell hos respektive myndighet, och för att se att personen inte tilldelas ett nytt nummer. Namn, födelseid och medborgarskap är avgörande uppgifter för att bygga en identitet. Medborgarskap är dessutom en viktig uppgift för bedömningen av t.ex. bosättning, vid prövning av uppehållsrätt eller medborgarskap för eventuella barn.

4. *Civilstånd och familjerättsliga förhållanden*

Det händer att Migrationsverket har andra uppgifter än Skatteverkets folkbokföringsverksamhet om utländska statusförhållanden såsom civilstånd och relationer mellan föräldrar och barn. De uppgifter om statusförhållanden som finns hos Migrationsverket och som kan erkännas enligt svensk rättsordning ska inte sällan registreras i folkbokföringsdatabasen. Det förekommer dock att uppgifter som skulle ha kunnat registreras i folkbokföringen inte kommer till Skatteverkets kännedom. Det kan leda till negativa konsekvenser även för den enskilde, t.ex. om ett barn inte registreras på ett korrekt sätt i förhållande till sina föräldrar.

Enligt uppgift från Skatteverket uppmärksammas skillnaden mellan Migrationsverkets och Skatteverkets registreringar ofta först hos Försäkringskassan som har tillgång till flera uppgifter om personen från Migrationsverkets databas.

Det förekommer även att en person informerat Migrationsverket om att han eller hon är gift men inte informerat Skatteverket om det. Eftersom Skatteverket då inte kunnat pröva om äktenskapet ska erkännas i Sverige kan detta resultera i att personen registreras med fel uppgifter om sitt civilstånd i folkbokföringsdatabasen. Detta kan t.ex. leda till felaktiga utbetalningar av bostadsbidrag och försörjningsstöd.

5. *Fotografi*

Det förekommer att uppehållstillståndskort manipuleras innan Skatteverket får ta del av dem. Det ställer stora krav på dokumentgranskningskompetens hos servicehandläggaren som tar emot ett ärende, t.ex. en anmälan om flyttning till Sverige, för att förfalskningarna ska kunna upptäckas. Personen som anmäler flyttning till Sverige kan visa ett uppehållstillståndskort som innehåller rätt information avseende text och siffror. Fotografiet kan dock ha bytts ut. Det är därför viktigt att folkbokföringsverksamheten kan kontrollera att det finns porträttlikhet mellan den person som har tilldelats ett uppehållstillstånd av Migrationsverket och den person som finns på bilden på den handling som visas i folkbokföringsärendet.

Identiteter kan även överlåtas eller säljas. En person kan beviljas uppehållstillstånd i sin identitet och direkt eller efter en tid frivilligt eller under tvång, överlåta identiteten till en annan person. Den person som tagit över identiteten kan då leva och verka i fel identitet, t.ex. få barn, anställning, bidrag o.s.v. Detta är något som är

svårt för folkbokföringsverksamheten att upptäcka. Ofta upptäcks de identitetsrelaterade felen genom underrättelser som skickas till Skatteverket men de kan också upptäckas i den egna efterkontrollen. Risken för att fel person registreras i en annan persons identitet i samband med folkbokföring minskar om Skatteverket får ta del av fotografiet på personen som finns hos Migrationsverket. Även om risken för detta kommer att minska avsevärt redan genom förslagen om att Skatteverket ska få kontrollera biometri i bl.a. uppehållstillståndskort förekommer det att en person folkbokförs trots att han eller hon inte kan visa upp någon handling som innehåller biometri. En person kan t.ex. visa upp ett hemlandspass och ett skriftligt bevis om uppehållstillstånd. I sådana situationer är det viktigt att Skatteverket kan få del av fotografi från Migrationsverket.

6. *Resehandling samt uppgift om avvikelser vid dokumentkontroll*

Pass och andra resehandlingar är de viktigaste dokumenten för grundregistrering av en person och dennes identitetsuppgifter. Vid rättelser och korrigeringar är uppgifter om resehandlingar avgörande för att kunna verifiera de uppgifter som legat till grund för registrering hos Migrationsverket. Migrationsverket kontrollerar numera samtliga resehandlingar som visas upp i ett asylärende hos myndigheten. Det skulle vara mycket värdefullt för Skatteverket att få ta del av uppgift om det framkommit något avvikande vid dokumentkontrollen hos Migrationsverket och i så fall vad avvikelsern består i. Utan en sådan möjlighet finns det en risk att Migrationsverket upptäcker att en resehandling är manipulerad på något sätt utan att Skatteverket får kännedom om detta. Risken finns då att Skatteverket betraktar handlingen som äkta trots att Migrationsverket konstaterat det motsatta. Enligt uppgift från Migrationsverket upprättas ett dokument av myndighetens id-enhet när avvikelser uppmärksammas med en id-handling. Dokumentet kan med stöd av en uppgiftsskyldighet lämnas till Skatteverket.

Skatteverket får i dag inte information från Migrationsverket om en person har en resehandling som kan styrka personens identitet eller om personen saknar en sådan handling. Utan sådan information kan handlingen avsiktligt eller oavsiktligt undanhållas från Skatteverket i samband med en anmälan om flyttning till Sverige. Det händer även att Migrationsverket inte har kännedom om att innehavaren har en resehandling som visas upp i ett folkbokföringsärende.

7. *Uppehållsstatus, uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller uppehållskort*

En förutsättning för att en person ska folkbokföras i Sverige är att Skatteverket kan anta att personen kommer att ha sin regelmässiga dygnsvila i landet i minst ett år. En person ska ha uppehållstillstånd eller uppehållsrätt för sin vistelse och ska inte folkbokföras om sådant tillstånd eller sådan rätt saknas (såvida det inte finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras). Detta framgår av 3 och 4 §§ folkbokföringslagen.

Om Skatteverket får tillgång till uppgift om grunden för en persons tillstånd att vistas i Sverige, datum för beslutet och vilka tider personen beviljats tillstånd för (såväl gällande tillstånd som tidigare) har Skatteverket möjlighet att mer korrekt utreda personens rätt till folkbokföring, samt få kännedom om personen kan förväntas inneha en handling som styrker dennes identitet eller inte.

Det förekommer även att en person beviljats flera korta men sammanhängande uppehållstillstånd. Dessa uppgifter framkommer inte av det uppehållstillståndskort personen beviljas men kan vara avgörande för Skatteverkets bedömning av om personen ska folkbokföras i landet.

8. *Dossiernummer eller motsvarande nummer och uppgift om tidigare ärenden*

Det är ibland nödvändigt för folkbokföringsverksamheten att få tillgång till uppgift om en person förekommit hos Migrationsverket för att Skatteverket ska kunna uppfylla sin utredningsskyldighet enligt förvaltningslagen, t.ex. i ärenden om ändring av personuppgifter eller avregistrering av en falsk identitet. Om folkbokföringshandläggaren känner till att det finns, eller inte finns, tidigare ärenden hos Migrationsverket kan denne utreda ärendet mer effektivt (se föregående avsnitt under rubriken ”Hanteringen i dag”). I vissa ärendetyper skulle det också innebära en minimering av hanteringen av uppgifter som omfattas av sekretess då Skatteverket i samband med sin förfrågan till Migrationsverket i dagsläget normalt måste lämna ut sekretessbelagda uppgifter (exempelvis fotografisk bild) för att kunna identifiera den person som berörs och få svar på sin fråga.

I vissa fall kan det också vara aktuellt att kontrollera om en person som uppger att denne har uppehållsrätt (ofta tredjelandsmedborgare som uppger att de har uppehållsrätt som familjemedlemmar till EES-medborgare) i samband med invandring har varit

aktuell hos Migrationsverket innan han eller hon vände sig till Skatteverket. Det händer att en person som fått avslag, utvisningsbeslut och/eller beslut om återreseförbud av Migrationsverket i stället vänder sig direkt till Skatteverket för att bli folkbokförd, antingen som EES-medborgare själv eller som medföljande eller anslutande familjemedlem till en EES-medborgare. I de fall personen efter att exempelvis först ha sökt asyl sedermera åberopar primär uppehållsrätt och uppger sig vara EES-medborgare så finns det skäl att särskilt kontrollera att uppgiften om medborgarskap stämmer och att uppvisad resehandling är riktig.

9. *Utländska handlingar om identitet och familjerättsliga förhållanden, eventuell översättning samt utlåtande om äkthet*

Olika myndigheter utreder ofta samma fråga i samma syfte, t.ex. för att kunna avgöra om ett statusförhållande kan erkännas i Sverige. Det är en rättssäkerhetsfråga där olika myndigheter ibland bedömer samma rättsfråga utifrån samma underlag och landar i olika slutsatser. Detta medför ofta stora konsekvenser för den enskilde.

Bedömningar av om uppgifter kan registreras i folkbokföringsdatabasen eller inte är, med anledning av globaliseringen, ofta komplexa och den kontroll som behövs för att säkerställa att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är korrekta genom för- och efterkontroller är i dag mycket resurskrävande. Om Skatteverket får del av handlingarna, och eventuella översättningar av dessa direkt från Migrationsverket underlättas dessa bedömningar.

10. *Uppgift om återreseförbud, återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd*

Det är i dag inte möjligt för folkbokföringsverksamheten att upptäcka att en person har ett lagakraftvunnet återreseförbud i samband med ett invandringsärende. Detta gäller i synnerhet personer som uppger att de har uppehållsrätt och som därför inte behöver visa några handlingar från Migrationsverket. Det finns alltså i praktiken inte någon möjlighet för Skatteverket att beakta återreseförbudet vid bedömningen av om en person ska folkbokföras i landet. Det är inte lämpligt att en statlig myndighet meddelar att en person inte får vistas i landet medan en annan folkbokför personen.

Det förekommer även att en persons uppehållstillstånd återkallats. Detta framkommer inte av det uppehållstillståndskort per-

sonen beviljas men är avgörande för Skatteverkets bedömning av om personen ska folkbokföras i landet.

11. Vistelseplats

I ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd utreder Migrationsverket i vissa fall ingående var en person vistats. I en sådan utredning är det den faktiska vistelsen som är av intresse, inte var personen är folkbokförd eller vad personen uppger för adress. I en sådan utredning kan det framkomma i vilken omfattning en person vistas på olika platser inom och utom landet. Sådana uppgifter kan, utöver uppgift om adress, vara viktiga för Skatteverket att få tillgång till i samband med en bosättningsutredning.

Det kan anmärkas att uppgift om längd och underskrifter inte längre anses vara nödvändiga uppgifter för Skatteverket att få del av, till skillnad mot redogörelsen om nödvändiga uppgifter i Väldfärdsbrottsutredningen.²⁴ Däremot har punkterna 10 och 11 tillkommit sedan dess och några andra punkter har justerats i viss mån.

Migrationsverket ska på begäran lämna uppgifter till Skatteverket

En förutsättning för att ge en myndighet tillgång till uppgifter hos en annan myndighet är att den mottagande myndigheten har ett verkligt behov av uppgifterna.

Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Globaliseringen och transnationaliseringen har i dag mycket stora effekter på folkbokföringsdatabasens möjlighet att upprätthålla ett register som speglar befolkningen på grund av det ökade inflödet av erkännandeprövningar (t.ex. erkännande av utländska äktenskap) och identitetsfrågor som aktualiseras. Det är därför viktigt att det finns ett legitimt och fungerande uppgiftsutbyte mellan berörda myndigheter, i synnerhet mellan folkbokföringsverksamheten och Migrationsverket.

Skatteverket har till utredningen framhållit att de uppgifter och underlag som lämnats till Migrationsverket för prövning av identitets-

²⁴ *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 321 ff.

frågor och erkännandefrågor är av största vikt för Skatteverkets egen prövning i samband med att uppgifter ska registreras i folkbokföringsdatabasen. Det är viktigt att folkbokföringsverksamheten har tillgång till det bästa tillgängliga underlaget vid prövning av uppgifter inför en registrering eller ändring av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Som tidigare nämnts har Migrationsverket ofta gjort bedömningar av underlag och sakfrågor som senare även blir aktuella i folkbokföringsverksamheten. En omständighet som särskilt lyfts fram även till vår utredning är att uppgifter som lämnas till Migrationsverket inte alltid stämmer överens med de uppgifter som senare lämnas till Skatteverket. Det är därför angeläget att Skatteverket får del av informationen som lämnats till Migrationsverket för att kunna göra en korrekt bedömning i varje enskilt fall. Eftersom de uppgifter som lämnats till Migrationsverket påverkar folkbokföringsverksamheten mer än uppgifter hos andra myndigheter är det också angeläget att Skatteverket får del av många av uppgifterna direkt från Migrationsverket.

För att säkerställa en konsekvent hantering och handläggning av ärenden där personer har kontakt med både Migrationsverket och Skatteverket är det även vår bedömning att de uppgifter som Skatteverket anser sig ha behov av också är nödvändiga för att öka möjligheten till korrekta beslut i folkbokföringsverksamheten. Det finns således ett motiverat behov för Skatteverket att få tillgång till uppgifter hos Migrationsverket. Om Skatteverket kan ta del av aktuella uppgifter direkt från Migrationsverket innebär det också en förenkling för den enskilde genom att många av uppgifterna endast behöver lämnas till en myndighet.

Det finns inget hinder mot att uppgifter enligt uppgiftsskyldigheten lämnas ut på medium för automatiserad behandling. Den utökade uppgiftsskyldigheten som föreslås ska lämpligen regleras genom att befintliga bestämmelser om uppgiftsskyldighet i 7 kap. 15 b § utlänningsförordningen (2006:97) ändras.

Sekretessfrågor

För att uppgifterna ska kunna lämnas över till Skatteverket och för att minimera intrånget i den personliga integriteten är det viktigt att uppgifterna omfattas av ett tillfredsställande sekretesskydd även efter överlämnandet. Normalt sett omfattas uppgifterna av starkare sekre-

tess hos Migrationsverket än hos Skatteverket. Hos Migrationsverket omfattas uppgifterna av sekretess enligt 37 kap. 1 § OSL med ett omvänt skaderekvisit. Bestämmelsen om utlänningssekretess i 21 kap. 5 § OSL gäller hos alla myndigheter för uppgifter som rör utläningar, således även hos Skatteverket. I övrigt gäller folkbokföringssekretessen i 22 kap. 1 § OSL hos Skatteverket. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (första stycket). För uppgift i form av fotografisk bild av den enskilde gäller ett starkare sekretesskydd. Sekretess gäller då om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (andra stycket). Frågan är om det skyddet är väl avvägt för de uppgifter som enligt förslaget ska kunna lämnas till Skatteverket. Väldfärdsbrottsutredningen ansåg i samband med utredningens förslag att befintligt sekretesskydd var tillräckligt²⁵ och Migrationsverket hade inga synpunkter på detta i sitt remissyttrande, annat än att man noterade att sekretesskyddet för uppgifterna försvagas genom att de överförs till Skatteverket.

I beslut i frågan om uppehållstillstånd gäller sekretessen enligt 37 kap. 1 § endast för uppgifter i skålen. Många uppgifter skyddas därför inte längre av någon starkare sekretess hos Migrationsverket när det blir aktuellt att folkbokföra en person. Riskerna för flyktingspionage mot asylsökande minskar enligt Migrationsverkets uppfattning dessutom drastiskt i samband med beslut i frågan om uppehållstillstånd. Om uppehållstillstånd beviljas har personen fått skydd i Sverige och om ansökan avslås har Migrationsverket gjort bedömningen att det inte finns någon hotbild mot personen i hemlandet.

Namn, personnummer, samordningsnummer eller identitetsnummer, födelsetid, kön, medborgarskap, adress i Sverige, civilstånd och familjerättsliga förhållanden är sådana uppgifter som normalt redan får föras in i folkbokföringsdatabasen. För dessa uppgifter anses folkbokföringssekretessen vara tillräcklig.

För uppgifter om fotografi, resehandling och bevis om uppehållstillstånd har sekretessen hos Skatteverket tidigare bedömts vara tillräck-

²⁵ *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, (SOU 2017:37), s. 326–332.

lig.²⁶ Det finns inget skäl för utredningen att nu göra en annan bedömning i den frågan.

När det gäller övriga uppgifter bedömer vi att dessa uppgifter inte i sig inte är känsligare än de nyssnämnda uppgifterna. Det skydd som uppgifterna har genom bestämmelserna i 22 kap. 1 § och 21 kap. 5 § OSL bedöms därför tillräckligt även i detta sammanhang.

8.4.7 Uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Utredningens förslag: På begäran av Skatteverket ska Försäkringskassan lämna ut uppgift om

1. huruvida en person är bosatt i Sverige enligt 5 kap. socialförsäkringsbalken eller annars har lämnat uppgift om sin bosättning enligt 110 kap. 45 eller 46 §§ samma balk, och
2. utbetalning av barnbidrag, underhållsstöd, bostadsbidrag, bostadstillägg och sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning.

På begäran av Skatteverket ska Pensionsmyndigheten lämna ut uppgift om

1. huruvida en person lämnat Sverige,
2. utbetalning av bostadstillägg och svensk pension till en person i utlandet,
3. levnadsintyg,
4. dödsfall i utlandet, och
5. beslut om upphörd utbetalning av pension.

Uppgifterna ska endast lämnas ut i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

²⁶ Se departementspromemorian Vissa id-kortsfrågor, 2010-04-21 s. 24 samt *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 332.

Hanteringen i dag

Många av de ersättningar som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten betalar ut är beroende av var en person bor. Dessa myndigheter är därför viktiga att kunna ställa frågor till i t.ex. en bosättningsutredning hos Skatteverket.

Skatteverket hämtar redan i dag många uppgifter från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Sekretess gäller hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten för uppgift om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (28 kap. 1 § OSL). Det råder alltså en presumtion för offentlighet. Uppgifterna lämnas efter sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen. Hanteringen sker då oftast manuellt. Frågor ställs i huvudsak via e-post, telefon eller via datasystemet LEFI Online. Skatteverket skickar e-post om myndigheten vill veta om personen är avregistrerad från socialförsäkringen samt för att efterfråga kontakt- och adressuppgifter till personen. Skatteverket får i dag svar från Försäkringskassan på sina e-postförfrågningar genom vanlig post, vilket medför att förfarandet blir administrativt krävande och innebär fördröjning i ärendehanteringen. Pensionsmyndigheten svarar dock med e-post. Telefonkontakt används i huvudsak i de fall Skatteverket söker mer detaljerad information om vilken bosättningsrelaterad information som kommit fram i Försäkringskassans utredning. Skatteverket får dock inte alltid ut begärd information med hänvisning till sekretess. Via datasystemet LEFI Online kan Skatteverket få information om en person mottagit utbetalningar från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. För att få tillgång till systemet krävs en särskild behörighet för handläggaren. Utlämnande av information via systemet LEFI Online förutsätter att Försäkringskassan reagerar på en begäran om att de efterfrågade uppgifterna ska lämnas ut och har därför ansetts vara ett system för utlämnande på medium för automatiserad behandling.²⁷

²⁷ Se rättsfallet HFD 2015 ref. 61.

Vilka uppgifter har Skatteverket behov av att få tillgång till från Försäkringskassan?

När det gäller frågan om vilka konkreta uppgifter som Skatteverket behöver, utöver adress- och kontaktuppgifter, har bl.a. följande behov och syften framförts till utredningen.

Uppgift om en person är bosatt i Sverige

Försäkringskassan kan, efter en egen utredning, ha fått information om att en i Sverige folkbokförd person är bosatt utomlands och därmed inte berättigad till en viss utbetalning. Information om att en uppgift i folkbokföringen kan antas vara oriktig eller ofullständig ska Försäkringskassan normalt lämna till Skatteverket enligt 32 c § folkbokföringslagen (och tidigare enligt den numera upphävda 2 § folkbokföringsförordningen [1991:749]) men detta har inte alltid skett i praktiken. Om Skatteverket har fått indikationer på att en person inte bor på sin folkbokföringsadress kan det således vara relevant att fråga Försäkringskassan för att ta reda på om personen inte längre omfattas av socialförsäkringen på grund av bosättning utomlands. Försäkringskassan kan få sådan information t.ex. genom den anmälningskyldighet som finns för den enskilde enligt 110 kap. 45 och 46 §§ socialförsäkringsbalken. Om det visar sig att personen enligt uppgifter från Försäkringskassan lämnat landet kan det vara en omständighet som tillsammans med annan information kan ligga till grund för ett beslut om avregistrering från folkbokföringen.

Försäkringskassan registrerar uppgifter om en person, t.ex. att denne är bosatt här eller har lämnat landet, endast om det har betydelse för en förmån som personen har eller har ansökt om. När det gäller bosättningsbaserade förmåner (5 kap. socialförsäkringsbalken) registrerar Försäkringskassan enligt sina föreskrifter uppgifter först från den tidpunkt som har betydelse för rätten till en sådan förmån.²⁸ Det är alltså endast när personens bosättning har betydelse för en förmån, som Försäkringskassan kommer att ha registrerat någon information som med stöd av en uppgiftsskyldighet kommer att kunna lämnas över till Skatteverket. Uppgiftsskyldigheten bör därför kopplas till bosättning som har betydelse för en förmån. Uppgifter föreslås

²⁸ Försäkringskassans föreskrifter om verkställighet av socialförsäkringsbalken när det gäller socialförsäkringskyddet, FKFS 2020:4, 4 § 1.

därför lämnas om huruvida en person är bosatt i Sverige enligt 5 kap. socialförsäkringsbalken eller annars har lämnat uppgift om sin bosättning enligt 110 kap. 45 eller 46 §§ samma balk.

Utbetalningar

Skatteverket kan i en bosättningsutredning vara i behov av att få information om en person mottar utbetalningar från Försäkringskassan. Denna information kan vara en av flera pusselbitar för att kunna utreda om en person vistas i Sverige. Avsaknad av vissa ersättningar kan i kombination med den övriga utredningen vara en indikation på att personen inte vistas i Sverige.

Bosättningsrelaterade förmåner av olika slag kan också ge Skatteverket information om var en person ska vara folkbokförd. Skatteverket har lämnat uppgift om att myndigheten i tidigare sammanhang gemensamt med Försäkringskassan kommit fram till att följande förmåner primärt är av betydelse för Skatteverket att få del av från Försäkringskassan.

- Barnbidrag,
- underhållsstöd,
- bostadsbidrag,
- bostadstillägg, samt
- sjuk- och aktivitetsersättning.

Om Skatteverket får två identiska underrättelser med information om att personer är felaktigt folkbokförda men där den ene får bostadsbidrag, kan Skatteverket välja proportionerliga kontrollåtgärder utifrån denna information. Ärendet där det betalas ut en bosättningsrelaterad förmån kan kräva en viss typ av utredningsåtgärder, med följdfrågor till Försäkringskassan, eller den fastighetsägare vars fastighet bostadsbidraget avser för att på så sätt snabbt kunna åtgärda den felaktiga folkbokföringen och minimera risken för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Ärendet, där information om bosättningsrelaterade förmåner saknas, kommer hanteras på annat sätt genom att t.ex. efter söka information för att över huvud taget kunna få en bild om personen kan antas vara aktiv i landet eller inte, och i så fall var i landet.

Det innebär med största sannolikhet fler steg i utredningen, med fler kontakter som följd, för att kunna komma fram till beslut om folkbokföring. När det gäller sjuk- och aktivitetsersättning är det endast garantiersättning som är bosättningsbaserad (5 kap. 9 § socialförsäkringsbalken) och bör omfattas av en uppgiftsskyldighet.

Vilka uppgifter har Skatteverket behov av att få tillgång till från Pensionsmyndigheten?

Från Pensionsmyndigheten efterfrågar Skatteverket ofta, förutom adress- och kontaktuppgifter, uppgifter om garantipension och bostadstillägg, uppgift om en person avlidit och dödsfallsintyg. Skatteverket kan visserligen inte avregistrera en person som avliden enbart baserat på en uppgift från Pensionsmyndigheten om att en person avlidit. Avregistrering kan dock ibland ske baserat på uppgifter och underlag som finns hos Pensionsmyndigheten. Om Skatteverket bedömer att uppgiften om att en person avlidit inte är styrkt förekommer det att Skatteverket i stället avregistrerar personen som utflyttad. När det gäller frågan om vilka konkreta uppgifter som Skatteverket behöver har bl.a. följande behov och syften framförts till utredningen.

Uppgift om att en person lämnat Sverige

Skatteverket frågar Pensionsmyndigheten om de har fått information om att personen vistas utomlands, antingen från personen själv eller via egen efterforskning. Om Pensionsmyndigheten har sådan information är det också relevant att fråga i vilken omfattning eller hur länge personen vistas utomlands. Pensionsmyndigheten kan få sådan information t.ex. genom den anmälningsskyldighet som finns för den enskilde angående ändrade förhållanden i 110 kap. 46 § socialförsäkringsbalken.

Utbetalningar

Skatteverket kan i en bosättningsutredning vara i behov av information om en person har utbetalningar från Pensionsmyndigheten, som en av flera pusselbitar i en utredning för att utreda om en person

vistas i Sverige. Avsaknad av utbetalningar från Pensionsmyndigheten kan i kombination med den övriga utredningen vara en indikation på att personen inte vistas i Sverige.

Bostadstillägg kan utbetalas både inom och utom landet och utgår från den faktiska bostaden. Om informationen om ett bostadstillägg skiljer sig från folkbokföringsadressen kan uppgiften vara en viktig indikation på att uppgifterna i folkbokföringen är felaktiga. Svensk allmän pension kan betalas ut även till personer som är bosatta utanför landet. Att en person får sådan utbetalning till ett konto i utlandet kan givetvis vara viktig information för att bedöma om personen ska anses bosatt i Sverige eller inte.

Levnadsintyg

Enligt 110 kap. 15 § socialförsäkringsbalken får det för utbetalning av en förmån utomlands krävas bevis om att rätten till förmånen består. Pensionsmyndigheten begär sådant bevis i form av ett levnadsintyg. Ett sådant kan lämnas på exempelvis en svensk utlandsmyndighet i syfte att visa att personen lever och har fortsatt rätt till förmåner. En person som är bosatt utanför Sverige och får svensk allmän pension utbetald måste t.ex. skicka in ett levnadsintyg varje år. Uppgift om levnadsintyg från utlandet är en uppgift som är viktig i bedömningen av om en person kan anses bosatt inom eller utom Sverige. I det fall ett levnadsintyg uteblir kan det föranleda utredning om huruvida en person är avliden.

Dödsfall i utlandet

Pensionsmyndigheten har ett internationellt informationsutbyte i syfte att göra korrekta utbetalningar av pensionsersättningar. Det innebär att myndigheten digitalt får information från sina motsvarande myndigheter i ett stort antal länder. I de fall Pensionsmyndigheten får information om att en person som får pension har avlidit i utlandet kan utbetalningarna från Pensionsmyndigheten stoppas och personen registreras som avliden i Pensionsmyndighetens register. Informationen som ligger till grund för dessa åtgärder ser olika ut i olika situationer. Det kan handla om verifierbara uppgifter direkt från nationella civilregister eller motsvarande. Men den kan också bestå av

handlingar eller i vissa fall av muntliga uppgifter och en samlad bedömning. För folkbokföringsverksamheten är det av stor vikt att få uppgift om en folkbokförd person avlider i utlandet eftersom en avliden person ska avregistreras från folkbokföringen.

När Skatteverket frågar Pensionsmyndigheten om detta så kan informationen, beroende på underlaget, ligga till grund för att registrera en person som avliden eller initiera en fortsatt utredning för att konstatera uppgiften. Uppgift om att en person är avliden är central för många mottagare av uppgifter från Navet och SPAR.

Beslut om upphörd utbetalning av pension

Pensionsmyndigheten kan besluta om att en pensionsbetalning ska upphöra om ett levnadsintyg inte kommer in trots att Pensionsmyndigheten krävt det, eller om uppgift om dödsfall inkommer till myndigheten. Det kan ske utan att personen är registrerad som avliden i folkbokföringen. Det är därigenom en viktig uppgift som stödjer att det finns anledning att utreda om en person är avliden eller befinner sig utomlands. Det underlag som Pensionsmyndigheten har kan vara av stort värde för Skatteverkets bedömning i dessa avseenden.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska på begäran lämna uppgifter till Skatteverket

Uppgifterna från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är viktiga underlag för att kunna avgöra om felaktiga personuppgifter är registrerade i folkbokföringsdatabasen eller inte och för att kunna bestämma vilken åtgärd som bör vidtas vid beslut om bosättning. Uppgifterna inhämtas nu manuellt efter sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen, vilket är arbetskrävande och tidsödande. En snabb och effektiv informationsinhämtning på medium för automatiserad behandling innebär säkrare och bättre underlag för beslut. Vi menar därför att Skatteverket bör ges möjlighet att få de aktuella uppgifterna elektroniskt.

Bestämmelser om behandling av personuppgifter i verksamhet om socialförsäkringsförmåner eller andra förmåner och ersättningar som handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten finns i 114 kap. socialförsäkringsbalken och i förordningen (2003:766) om

behandling av personuppgifter i socialförsäkringens administration. Av 114 kap. 9 § socialförsäkringsbalken följer att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får behandla personuppgifter för att tillhandahålla information utanför den egna myndigheten på grund av uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning (se även avsnitt 8.4.5). Uppgifterna får då lämnas ut på medium för automatiserad behandling (114 kap. 24 §).

Som vi tidigare redogjort för är en förutsättning för informationsinhämtning på medium för automatiserad behandling att det finns en sekretessbrytande regel, t.ex. en sådan uppgiftsskyldighet som vi nu föreslår. Det kan diskuteras var en sådan regel bör placeras. Enligt Försäkringskassans uppfattning hör regleringen inte hemma i registerlagstiftningen eftersom det är fråga om en sekretessbrytande regel, inte en dataskyddsregel. Som tidigare nämnts finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet också i förordningen om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter. Enligt 3 § förordningen är Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten skyldiga att på begäran lämna uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser till Skatteverket och ett stort antal myndigheter och offentliga sjukvårdshuvudmän, om uppgifterna behövs i ärenden där. Att i den förordningen reglera en uppgiftsskyldighet som enbart riktar sig till Skatteverket är inte lämpligt. Enligt vår mening ska Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens skyldighet att lämna uppgifter till Skatteverket i stället regleras genom att det införs två nya paragrafer, 12 och 13 §§, i folkbokföringsförordningen.

Det kan konstateras att det i förordning om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter redan finns en uppgiftsskyldighet gentemot Skatteverket avseende uppgift om enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser. Det kan därför ifrågasättas om det finns ett behov av att i detta sammanhang föreslå ytterligare uppgiftsskyldigheter avseende utbetalningar på det sätt som vi gjort ovan. Skatteverket har dock uppgett att nuvarande regelverk är otydligt och ställer till med problem i handläggningen. Vilka uppgifter som t.ex. Försäkringskassan lämnar ut varierar från fall till fall. Enligt vår bedömning finns därför skäl att inkludera även utbetalningar i de uppgiftsskyldigheter som nu föreslås. Detta underlättar dessutom den reg-

lering som krävs för att uppgifterna ska kunna begäras in även för analys- och urvalsändamål, se 9 kap.

I den del uppgiftsskyldigheten rör adress och utbetalningar kommer våra förslag att innebära en dubbelreglering i förhållande till den uppgiftsskyldighet som redan finns i förordningen om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter. Vi har därför övervägt om det finns skäl för att Skatteverket tas bort från den förordningen. Uppgiftsskyldigheten i den förordningen tar dock sikte på Skatteverkets samtliga verksamhetsgrenar. Det är därför inte lämpligt att ta bort Skatteverket från förordningen om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter. Eftersom vi bedömer det nödvändigt att föreslå nya uppgiftsskyldigheter, inte minst för att möjliggöra att dessa används för att hämta in information för analys- och urvalsändamål, får den nämnda dubbelregleringen accepteras.

8.4.8 Uppgiftsskyldighet för Centrala studiestödsnämnden

Utredningens förslag: På begäran av Skatteverket ska Centrala studiestödsnämnden lämna ut uppgift om

1. huruvida en person beviljats studiestöd för studier i Sverige eller utomlands,
2. den tidsperiod beviljade studiestöd avser och den förväntade studietiden, och
3. utbildningsanordnare.

Uppgifterna ska endast lämnas ut i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Hanteringen i dag

Från CSN efterfrågar Skatteverket, förutom adress- och kontaktuppgifter, frekvent uppgifter om beviljade lån, studier i utlandet, tidsperiod och utbildningsanordnare. I ärenden om studiestöd gäller enligt 28 kap. 9 § OSL sekretess för uppgift om en enskilds person-

liga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Det råder alltså en presumtion för offentlighet.

I dag hanteras informationsinhämtningen genom att handläggare på Skatteverket skickar e-post med frågor till CSN, som sedan svarar på samma sätt.

Vilka uppgifter har Skatteverket behov av att få tillgång till från Centrala studiestödsnämnden?

Uppgifter från CSN fungerar primärt som underlag för att kunna avregistrera personer från folkbokföringen som inte längre är bosatta i landet. Uppgifterna kan därmed bidra till att minimera s.k. övertäckning. CSN har dessutom uppgifter som kan leda till att korrekt adress inom Sverige kan hittas (se avsnitt 8.4.5). När det gäller frågan om vilka konkreta uppgifter som Skatteverket behöver, utöver adress- och kontaktuppgifter, har bl.a. följande behov och syften framförts till utredningen.

Beviljade studiestöd, den tidsperiod beviljade studiestöd avser och utbildningsanordnare

Uppgifter om studiestöd (som inkluderar studiemedel och studiehjälp, se 1 kap. 1 § studiestödslagen [1999:1395]), kan tillsammans med uppgift om tidsperiod och utbildningsanordnare ge en indikation på om och var en person studerar. I jämförelse med befintlig folkbokföringsadress kan uppgifterna om utbildningsanordnare ge en tydlig indikation på om personen befinner sig i landet och i så fall på vilken ort eller om personen befinner sig utomlands och i så fall i vilket land. Uppgift om tidsperiod ger en möjlighet att avväga rimligheten i eventuella avvikelser, eftersom det i vissa fall kan vara rimligt med en folkbokföringsadress som avviker från studieorten om personen kan ha dubbel bosättning.

En person som bor utomlands i mer än ett år ska i regel avregistreras från folkbokföringen i Sverige. CSN har ofta information om personer som vistas utomlands för studier. CSN har dessutom ofta information om hur länge en person har eller ska studera utomlands, något som är en mycket viktig omständighet vid ett beslut om avregistre-

ring från folkbokföringen. Studiemedel beviljas för högst ett år åt gången (se 3 kap. 37 § studiestödsförordningen [2000:655]). Det är dock enligt uppgift från CSN inte ovanligt att uppgift om förväntad studietid lämnas i samband med ansökan om studiemedel. CSN kan därför t.ex. ha information om att en person har för avsikt att studera i ett annat land eller på en annan ort under flera år, trots att beslutet att bevilja studiemedel kan avse högst ett år. Om CSN har uppgift om förväntad studietid är det också en viktig uppgift för Skatteverket när det gäller att fastställa var en person ska vara folkbokförd.

Även för personer som har s.k. dubbel bosättning både inom och utom landet kan uppgift om studier vara av betydelse för Skatteverket. Den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska nämligen avregistreras från folkbokföring som utflyttad om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist utom landet (20 § första stycket folkbokföringslagen). Uppgift om studier kan därvid utgöra en viktig omständighet för att bedöma om personen har sin egentliga hemvist i Sverige eller i utlandet.

Ibland får Skatteverket underrättelser om felaktig folkbokföring beträffande personer som i samband med studier flyttat utomlands för många år sedan, och sedan stannat kvar och etablerat sig utomlands. Här kan ytterligare information från CSN vara avgörande för att Skatteverket ska ha tillräckligt med underlag för att kunna fatta beslut om avregistrering från folkbokföringen.

Centrala studiestödsnämnden ska på begäran lämna uppgifter till Skatteverket

Uppgifterna från CSN kan utgöra viktiga underlag för att kunna avgöra om felaktiga personuppgifter är registrerade i folkbokföringsdatabasen eller inte och för att kunna bestämma vilken åtgärd som bör vidtas vid beslut om bosättning. Inte minst gäller detta för att minska felet med s.k. övertäckning, alltså att personer kvarstår som folkbokförda i Sverige trots att de flyttat från landet. Uppgifterna inhämtas nu manuellt efter sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen, vilket är arbetskrävande och tidsödande. En snabb och effektiv informationsinhämtning på medium för automatiserad behandling innebär säkrare och bättre underlag för beslut. Vi menar därför att Skatteverket bör ges möjlighet att få de aktuella uppgifterna elektroniskt.

Vid behandling av personuppgifter i CSN:s studiestödsverksamhet tillämpas studiestödsdatalagen (2009:287). Kompletterande bestämmelser finns i studiestödsdataförordningen (2009:321). Av 4 § studiestödsdatalagen framgår att personuppgifter får behandlas i den utsträckning skyldighet för CSN att lämna ut uppgifter följer av lag eller förordning. Direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter som behandlas i CSN:s studiestödsverksamhet är tillåtet bara i den utsträckning som anges i lag eller förordning (10 § studiestödsdatalagen). Sådana bestämmelser finns i studiestödsdataförordningen. I 15 § studiestödsdataförordningen finns en omfattande uppräkningslista i vilka fall CSN får lämna ut uppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Av bestämmelsen följer att CSN bl.a. till Skatteverket kan lämna ut sådana uppgifter som krävs för att fullgöra skyldigheten att lämna kontrolluppgifter eller uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) och uppgifter som krävs för att fullgöra skyldigheten att underrätta Skatteverket enligt folkbokföringslagen på medium för automatiserad behandling. Även uppgifter om namn, adress, den studerandes länskod, kommunkod, läroanstaltens kod, studievägskod, årskurs, läroanstaltens namn, utbildningens namn och läroanstaltens länskod som en myndighet begär kan lämnas ut på sådant sätt.

Studiestödsdataförordningen innehåller inte några bestämmelser om uppgiftsskyldighet. En bestämmelse om att CSN på begäran är skyldig att till Skatteverket lämna uppgift om adress och andra kontaktuppgifter (jfr avsnitt 8.4.5) samt uppgifter om beviljade studiestöd, den tidsperiod beviljade studiestöd avser och utbildningsanordnare ska i stället införas genom en ny paragraf, 14 §, i folkbokföringsförordningen. Bestämmelsen i 15 § studiestödsdataförordningen om att CSN får lämna vissa uppgifter till Skatteverket på medium för automatiserad behandling bör justeras för att också omfatta det nu angivna uppgiftslämnandet. Detta innebär visserligen en viss dubbelreglering i förhållande till den allmänna bestämmelsen om elektroniskt utlämnande som finns i paragrafen.

8.4.9 Uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen

Utredningens förslag: På begäran av Skatteverket ska Arbetsförmedlingen lämna ut uppgift om

1. personen är eller har varit arbetssökande och i så fall när och hur Arbetsförmedling haft kontakt med personen, och
2. sysselsättning genom Arbetsförmedlingen.

Uppgifterna ska endast lämnas ut i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Hanteringen i dag

Skatteverket ställer redan i dag ofta frågor till Arbetsförmedlingen i samband med utredningar om bosättning. Skatteverket skickar i dagsläget frågan via e-post, och handläggaren får svar genom att en handläggare på Arbetsförmedlingen i ett e-postsvar klistrar in en skärmdump från ett internt system som anger ett antal uppgifter om den arbetssökande (t.ex. adress och kontaktuppgifter, kontor och handläggare, senaste kontakten, nästa kontakt m.m.). För att tolka uppgifterna i svaret krävs att mottagaren har viss förkunskap. Uppgifterna lämnas efter sedvanlig sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen.

Sekretess gäller hos Arbetsförmedlingen för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretessen gäller inte beslut i ärende (28 kap. 11 § OSL). Sekretess gäller också i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada (28 kap. 12 § OSL). Det råder alltså en presumtion för sekretess.

Vilka uppgifter har Skatteverket behov av att få tillgång till från Arbetsförmedlingen?

När det gäller frågan om vilka konkreta uppgifter som Skatteverket behöver, utöver adress- och kontaktuppgifter, har bl.a. följande behov och syften framförts till utredningen.

Uppgift om personen är eller har varit arbetssökande och kontakter med personen

Skatteverket avregistrerar personer från folkbokföringen som utflyttade efter en samlad bedömning, och beviskravet är att det ska vara antagligt att personen ska vistas utomlands i mer än ett år, alternativt har sin egentliga hemvist i utlandet för att avregistrering ska ske. Ibland kan det i en bosättningsutredning komma fram en uppgift om att personen kan befinna sig i utlandet, men uppgiften är gammal eller osäker. I sådana fall behöver handläggaren ofta kontrollera att personen inte är verksam i Sverige, bl.a. genom att kontrollera att personen inte aktivt söker arbete i Sverige. Då kan Skatteverket skicka en fråga till Arbetsförmedlingen för att ta reda på om personen är aktivt arbetssökande i Sverige samt när och på vilket sätt kontakt med den arbetssökande personen har skett. För en bosättningsutredning är detta intressant information som kan vägas in i bedömningen av personens bosättning eller i övrigt leda utredningen framåt. Även att en person har varit arbetssökande kan vara värdefull information för Skatteverket. En person som nyligen har varit arbetssökande kan t.ex. ha haft ett fysiskt möte på ett kontor. Denna information kan vara värdefull även om personen inte längre är arbetssökande.

Om Skatteverket får till svar att en person har kontakt med Arbetsförmedlingen måste svaret tolkas av handläggaren eftersom detta kan betyda olika saker för utredningen. Om kontakten har skett via telefon eller mejl behöver det inte betyda att personen befinner sig i Sverige, till skillnad från om personen varit och besökt ett servicekontor. Det är därför viktigt att Skatteverket får uppgift inte bara om att personen haft kontakt med Arbetsförmedlingen, utan också när och på vilket sätt kontakten skett.

Sysselsättning genom Arbetsförmedlingen

Det är av värde för Skatteverket att veta om en person har fått någon form av sysselsättning via Arbetsförmedlingen som innebär att personen befinner sig i Sverige. Att personen har sysselsättning betyder i detta sammanhang inte att personen fått arbete och därmed lön, utan kan innebära en utbildningsinsats eller annat. Om personen har sysselsättning via Arbetsförmedlingen kan det konstateras att personen befinner sig i landet och sysselsättningslokalen kan fungera som kontaktväg till personen.

Arbetsförmedlingen ska på begäran lämna uppgifter till Skatteverket

Skatteverkets folkbokföringsverksamhet har genom 5 c § skattedatabasförordningen fått möjlighet att hämta in fler och mer aktuella uppgifter om en persons inkomst än vad som tidigare var möjligt. En person som är föremål för en bosättningsrelaterad utredning kan vara arbetslös. I de fall en person inte har någon inkomst är uppgifter från Arbetsförmedlingen viktiga. De kan om inte annat indirekt ge upplysningar kring var en person kan befinna sig. Om en person saknar inkomst och inte heller är aktuell hos Arbetsförmedlingen kan det ge en indikation på att personen befinner sig i utlandet och tillsammans med övrig utredning leda till att en person kan avregistreras från folkbokföringen som utflyttad. Uppgifter som Arbetsförmedlingen har tillgång till kan alltså utgöra ett viktigt underlag för Skatteverkets handläggning av folkbokföringsärenden. Uppgifterna inhämtas nu manuellt efter sedvanlig sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen, vilket är arbetskrävande och tidsödande. Det nuvarande förfarings sättet leder dessutom till att fler uppgifter än vad som är nödvändigt i en del fall lämnas över till Skatteverket. En snabb och effektiv informationsinhämtning på medium för automatiserad behandling innebär säkrare och bättre underlag för beslut. Vi menar därför att Skatteverket bör ges möjlighet att få de aktuella uppgifterna elektroniskt.

Bestämmelser om behandling av personuppgifter hos Arbetsförmedlingen finns i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i förordningen (2002:623) med samma namn.

I 4 och 5 §§ lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten regleras i ett antal punkter för vilka ändamål personuppgifter får behandlas. Av 5 § andra stycket framgår att uppgifter får behandlas även för att tillhandahålla information till någon annan för att fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning. Bestämmelsen innebär bl.a. att Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter om det behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra en författningsreglerad uppgiftsskyldighet gentemot någon annan myndighet eller något annat organ. Lagen behöver således inte ändras för att Arbetsförmedlingen ska få behandla uppgifter på det sätt som krävs för att möjliggöra uppgiftsutlämnande till Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Enligt 13 § andra stycket lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten meddelar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskrifter om vilka personuppgifter som får lämnas ut på medium för automatiserad behandling. Sådana föreskrifter finns bl.a. i 13 d § förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Enligt bestämmelsen får personuppgifter som får behandlas enligt 5 § andra stycket lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten lämnas ut på medium för automatiserad behandling om det i det enskilda fallet bedöms lämpligt ur integritetssynpunkt. De uppgifter som föreslås omfattas av uppgiftsskyldigheten är tämligen harmlösa och nuvarande reglering bör enligt vår bedömning inte hindra att Arbetsförmedlingen lämnar ut de föreslagna uppgifterna till Skatteverket på medium för automatiserad behandling.

Förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten innehåller inte några bestämmelser om uppgiftsskyldighet. En sekretessbrytande bestämmelse om Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet införs lämpligen genom en ny paragraf, 15 §, i folkbokföringsförordningen.

8.4.10 Uppgiftsskyldighet för Kronofogdemyndigheten

Utredningens förslag: På begäran av Skatteverket ska Kronofogdemyndigheten lämna ut uppgift om

1. genomförd avhysning,
2. genomförd utmätning,
3. genomförd delgivning, och
4. tillgångar i utlandet.

Uppgifterna ska endast lämnas ut i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller för kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Hanteringen i dag

Skatteverket ställer i regel frågor till Kronofogdemyndigheten sent i en bosättningsutredning. Vanligtvis blir det aktuellt att fråga Kronofogdemyndigheten när handläggaren kommit en bit in i utredningen och tagit reda på att personen inte arbetar, inte söker arbete, inte studerar och inte omfattas av socialförsäkringen. Frågor till Kronofogdemyndigheten skickas via e-post eller telefon. Skatteverket får svar efter några dagar via e-post.

Sekretess gäller som huvudregel hos Kronofogdemyndigheten bl.a. i mål eller ärende om utsökning, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men (34 kap. 1 § OSL). Det råder alltså en presumtion för sekretess. Sekretessen gäller inte beslut i mål eller ärende (34 kap. 1 § femte stycket).

Vilka uppgifter har Skatteverket behov av att få tillgång till från Kronofogdemyndigheten?

När det gäller frågan om vilka konkreta uppgifter som Skatteverket behöver, utöver adress- och kontaktuppgifter, har bl.a. följande behov och syften framförts till utredningen.

Genomförd avhysning, utmätning och delgivning

Uppgift om att en person är avhyst bekräftar att en person inte längre är bosatt på adressen varifrån avhysningen skett. Det är självfallet en mycket bra information för bedömning av var en person inte ska vara folkbokförd. I samband med en utmätning kan Kronofogdemyndigheten i stället dokumentera att en person är bosatt där utmätningen skett. Det är viktig information för bedömningen om var en person ska vara folkbokförd. En delgivning som skett av en person på en viss adress kan ge en indikation på att personen är bosatt där. Kronofogdemyndigheten kan vidare ha dokumenterat om personen är bosatt där delgivning skett eller inte.

Tillgångar i annat land

Kronofogdemyndigheten ska t.ex. i utmätningsärenden utreda och undersöka om gäldenären har utmättningsbar egendom (4 kap. 9 § utsökningsbalken [1981:774]). Beträffande indrivning av statliga fordringar gäller lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (härefter indrivningslagen). Kompletterande bestämmelser finns i indrivningsförordningen (1993:1229). Kronofogdemyndigheten ska också göra en gäldenärsutredning för att få en samlad bild av gäldenärens förhållanden när det behövs för att kunna bedöma en fråga om uppskov eller avbrytande av indrivning (6 § indrivningslagen). Vid Kronofogdemyndighetens utredning av gäldenären ska det uppmärksammas och dokumenteras att det kan finnas tillgångar i andra stater.²⁹ Två förutsättningar gäller för verkställighet utomlands (14 § indrivningsförordningen). Den första är att gäldenären vistas utomlands eller av annat skäl kan antas ha egendom i utlandet.

²⁹ Kronofogdemyndighetens handbok Internationell verkställighet, nätversion 2016, s. 108.

Kronofogdemyndigheten kan således, bl.a. i samband med de ovan beskrivna utredningarna ha uppgifter om att en person har tillgångar i ett annat land, eller att personen vistas utomlands. Sådana uppgifter kan vara värdefulla för att avgöra om en person ska vara folkbokförd i landet eller inte. Uppgift om att personen vistas utomlands kan lämnas till Skatteverket genom den föreslagna uppgiftsskyldigheten som tar sikte på adress och kontaktuppgifter (se avsnitt 8.4.5).

Kronofogdemyndigheten ska på begäran lämna uppgifter till Skatteverket

Kronofogdemyndigheten har uppgifter om genomförda avhysningar, utmätningar och delgivningar. Dessa uppgifter är sådana att de ofta tydligt visar att en person faktiskt vistas eller inte längre vistas på en adress. Uppgifterna inhämtas nu manuellt efter sedvanlig sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen, vilket är arbetskrävande och tidsödande. En snabb och effektiv informationsinhämtning på medium för automatiserad behandling innebär säkrare och bättre underlag för beslut. Vi menar därför att Skatteverket bör ges möjlighet att få de aktuella uppgifterna elektroniskt.

Vid behandling av personuppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet tillämpas lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Kompletterande bestämmelser finns i förordningen (2001:590) med samma namn.

Av 2 kap. 3 § 3 nämnda lag framgår att uppgifter får behandlas i utsöknings- och indrivningsdatabasen i den utsträckning skyldighet för Kronofogdemyndigheten att lämna ut uppgifter följer av lag eller förordning. Motsvarande bestämmelser finns för myndighetens andra databaser.³⁰ Kronofogdemyndigheten har alltså stöd för att behandla uppgifter på det sätt som krävs för utlämnande till Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

I 2 kap. 25 § lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet finns en bestämmelse som begränsar möjligheten att lämna ut uppgifter till enskilda på medium för automatiserad behandling till vad regeringen meddelar föreskrifter om. Någon bestämmelse i lagen som begränsar möjligheten att lämna ut uppgifter på

³⁰ Liknande bestämmelser som rör Kronofogdemyndighetens övriga databaser finns i 2 kap. 9 § 3, 15 § 2 och 20 a § 2 lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

medium för automatiserad behandling till andra myndigheter finns inte. I 11–17 §§ förordningen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet finns bestämmelser om att utlämnande av uppgifter får göras på medium för automatiserad behandling i vissa fall. Dessa bestämmelser tar främst sikte på utlämning till enskilda och säger inte något om att utlämnande på medium för automatiserad behandling inte skulle få ske till myndigheter i andra fall. I förarbetena till lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet bedömdes det inte finnas några bärande skäl för att i informationsutbytet mellan myndigheter skilja på utlämnande som sker på papper respektive elektroniskt och att det därför bör vara upp till myndigheterna att avgöra hur överlämnandet ska ske.³¹ Vi bedömer mot den bakgrunden att det inte finns något behov av ändringar i registerförfattningarna för att möjliggöra att informationen lämnas på medium för automatiserad behandling.

I 7 och 8 §§ förordningen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet finns bestämmelser om uppgiftsskyldigheter gentemot Tullverket, Skatteverket och Säkerhetspolisen. Kronofogdemyndigheten ska på begäran av Skatteverket lämna uppgift från utskömnings- och indrivningsdatabasen om bl.a. en fysisk persons identitet, bosättning och familjeförhållanden, en enskilds ekonomiska förhållanden, egendom som berörs i ett mål, yrkanden och grunder i ett mål eller ärende samt beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett mål eller ärende. Uppgifterna ska lämnas om de avser en person som förekommer i ett ärende hos Skatteverket. En sekretessbrytande bestämmelse om Kronofogdemyndighetens uppgiftsskyldighet i de avseenden vi nu föreslår införs lämpligen genom en ny paragraf, 7 a §, i förordningen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Det kan konstateras att den nu föreslagna uppgiftsskyldigheten i vissa avseenden blir en dubbelreglering i förhållande till vad som redan gäller. Den nu gällande uppgiftsskyldigheten gäller dock bara utskömnings- och indrivningsdatabasen och uppgifter som är viktiga för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet finns även i andra databaser hos Kronofogdemyndigheten. Därutöver behövs den nya uppgiftsskyldigheten för att möjliggöra att uppgifterna lämnas ut i analys- och urvalssyfte, se 9 kap.

³¹ Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 111 f.

8.4.11 Personuppgiftsbehandling hos utlämnande myndigheter med anledning av förslagen

Utredningens bedömning: Den ökade personuppgiftsbehandlingen som förslagen om uppgiftsskyldigheter innebär för utlämnande myndigheter är förenlig med dataskyddslagstiftningen.

Det finns inte (förutom för att, i förekommande fall, möjliggöra utlämnande på medium för automatiserad behandling) behov av några ändringar av registerförfattningar för att utlämnande myndigheter ska kunna behandla personuppgifter för att fullgöra det uppgiftslämnande som följer av förslagen.

Vi föreslår utökade uppgiftsskyldigheter för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Kronofogdemyndigheten och Arbetsförmedlingen, förutsatt att uppgifterna behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Varje gång en myndighet lämnar ut uppgifter på medium för automatiserad behandling ger det upphov till en sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av dataskyddsförordningen inte bara hos den mottagande myndigheten utan också hos den utlämnande myndigheten.

Dataskyddslagstiftning

Den uppgiftsskyldighet som föreslås innebär att personuppgifter kommer att behandlas hos de utlämnande myndigheterna. En uppgiftsskyldighet innebär i sig en sådan rättslig förpliktelse som avses i artikel 6.1 c dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden är också genom bestämmelser om uppgiftsskyldighet fastställd i den nationella rätten i enlighet med vad som krävs enligt artikel 6.3 dataskyddsförordningen. Enligt samma artikel ska syftet med behandlingen fastställas i den rättsliga grunden. De uppgiftsskyldigheter vi föreslår i detta kapitel anger att uppgiftsskyldigheten endast avser uppgifter som behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Syftet med behandlingen är alltså just detta. Den nationella rätten ska dessutom enligt artikeln uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Den ökade personuppgiftsbehandling som uppgiftsskyld-

digheterna innebär är nödvändig med hänsyn till behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen och uppfyller därmed ett mål av allmänt intresse.

Genom att uppgiftsskyldigheterna begränsats till uppgifter som behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen och dessutom endast omfattar de uppgifter som särskilt räknas upp och motiveras nedan anser vi också att förslagen överensstämmer med principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 dataskyddsförordningen.

Vi anser vidare att våra förslag är proportionella mot det legitima mål som eftersträvas (korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen) och att det intrång i den personliga integriteten som personuppgiftsbehandlingen i vissa fall medför står i rimlig proportion till den nytta som behandlingen innebär. En närmare avvägning mellan integritetsaspekterna och Skatteverkets behov och nytta av uppgifterna finns nedan i avsnitt 8.4.13.

Myndigheternas registerförfattningar

För att myndigheter ska kunna utbyta information som innefattar personuppgifter krävs att utlämnandet inte kommer i konflikt med bestämmelser om behandling av personuppgifter i myndigheternas registerförfattningar. Samtliga myndigheter som vi nu föreslår uppgiftsskyldigheter för omfattas av registerförfattningar. En bedömning bör göras av om dessa myndigheters registerförfattningar behöver ändras i något avseende för att säkerställa att det finns ett tydligt stöd för den behandling av personuppgifter som krävs för den utökade uppgiftsskyldigheten.

Generellt kan sägas att det beträffande samtliga myndigheter som nu är aktuella i registerförfattningar finns s.k. sekundära ändamål som ger stöd för att behandla uppgifter när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till en annan myndighet om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning.³² Det finns alltså stöd för att de

³² Beträffande Migrationsverket se 13 § första stycket 2 utlänningsdatalagen (2016:27), beträffande Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten se 114 kap. 9 § socialförsäkringsbalken, beträffande CSN se 4 § studiestödsdatalagen (2009:287), beträffande Kronofogdemyndigheten se 2 kap. 3 § 3, 9 § 3, 15 § 2 och 20 a § 2 lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet och slutligen beträffande Arbetsförmedlingen se 5 § andra stycket lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

utlämnande myndigheterna behandlar personuppgifter för ändamålet att tillhandahålla Skatteverket information i enlighet med de uppgiftsskyldigheter vi föreslår.

Som nämnts innehåller vissa myndigheters registerförfattningar bestämmelser som begränsar utlämnande på medium för automatiserad behandling (t.ex. registerförfattningarna för CSN och Arbetsförmedlingen). Våra överväganden och förslag beträffande möjligheterna till att lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling har redogjorts för under respektive myndighets uppgiftsskyldighet ovan.

8.4.12 Personuppgiftsbehandling hos Skatteverket med anledning av förslagen

Utredningens bedömning: Den ökade personuppgiftsbehandlingen som förslagen om uppgiftsskyldigheter innebär för Skatteverket är förenlig med dataskyddslagstiftningen.

Det finns inte behov av några ändringar av registerförfattningar för att Skatteverket ska kunna behandla de uppgifter som enligt förslagen ska kunna hämtas in från andra myndigheter.

Dataskyddslagstiftning

När myndigheterna som omfattas av förslagen om uppgiftsskyldigheter på begäran av Skatteverket har lämnat uppgifter till Skatteverket behöver Skatteverket behandla personuppgifter i folkbokföringsdatabasen. Den rättsliga grunden enligt dataskyddsförordningen för behandlingen hos Skatteverket är att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i verkets myndighetsutövning på det sätt som anges i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Det allmänna intresset av att Skatteverket får behandla de uppgiftsskyldiga myndigheternas uppgifter är att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. I artikel 6.3 första stycket i dataskyddsförordningen anges vidare att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt. Det som måste ha stöd i rättsordningen är

uppgiften av allmänt intresse. Det krävs således inte en reglering av den personuppgiftsbehandling som ska ske med stöd av dessa rättsliga grunder. Den rättsliga grunden för behandlingen är på det sätt som krävs fastställd i den nationella rätten genom reglering i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket (se särskilt 2 § andra stycket) och folkbokföringslagen (1991:481) (se särskilt 1 §).

Genom att uppgiftsskyldigheterna begränsats till uppgifter som behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen och dessutom endast omfattar de uppgifter som särskilt räknas upp och motiveras nedan anser vi också att förslagen överensstämmer med principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 dataskyddsförordningen.

Vi anser vidare att våra förslag är proportionella mot det legitima mål som eftersträvas (korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen) och att det intrång i den personliga integriteten som personuppgiftsbehandlingen i vissa fall medför står i rimlig proportion till den nytta som behandlingen innebär. En närmare avvägning mellan integritetsaspekterna och Skatteverkets behov och nytta av uppgifterna finns nedan i avsnitt 8.4.13.

Skatteverkets registerförfattningar

För att Skatteverket ska kunna begära in uppgifter och behandla dem krävs att behandlingen inte kommer i konflikt med bestämmelser om behandling av personuppgifter i Skatteverkets registerförfattningar. Av 1 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen framgår som nämnts att uppgifter bl.a. får behandlas för handläggning av folkbokföringsärenden och kontroll av folkbokföringsuppgifter. Det behövs således ingen ändring av denna ändamålsbestämmelse för att tillåta den behandling som förslagen i detta avsnitt föranleder. I 2 kap. 3 § samma lag och i tillhörande förordning finns bestämmelser om vilka uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen. Vissa av de uppgifter vi föreslår ska kunna inhämtas från andra myndigheter ligger utanför de uppgifter som räknas upp i 2 kap. 3 §. Av 2 kap. 4 § samma lag framgår dock att uppgifter om yrkanden, grunder och beslut i ett ärende samt andra uppgifter som behövs för handläggningen av ett ärende får behandlas i folkbokföringsdatabasen. Av 5 § folkbokföringsdatabasförordningen framgår att uppgifter som avses i 5 kap. 2 § OSL och andra ärende-

uppgifter om den person som ärendet rör får behandlas i databasen samt att Skatteverket får meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas enligt bestämmelsen. Bestämmelserna innebär att alla uppgifter som det finns behov av vid handläggningen av ett ärende får behandlas i folkbokföringsdatabasen. Det finns därför enligt vår bedömning heller inget behov av att göra något tillägg i 2 kap. 3 § folkbokföringsdatabaslagen för att de nu aktuella uppgifterna ska kunna behandlas i folkbokföringsdatabasen efter att de inhämtats på medium för automatiserad behandling.

8.4.13 Överväganden om integritet och proportionalitet

Folkbokföringsdatabasen innehåller systemöverskridande uppgifter och har en central betydelse för många myndigheters arbete. Uppgifterna som hämtas från folkbokföringsdatabasen av andra myndigheter förväntas också vara korrekta. Uppgifterna i folkbokföringsdatabasen läggs i sin tur till grund för många rättigheter (och vissa skyldigheter) för den enskilde och dessutom till grund för t.ex. samhällsplanering. Det är därför mycket angeläget att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är korrekta. Det finns ett starkt allmänintresse som talar för utökade uppgiftsskyldigheter för att på så sätt minska felen. Något annat sätt än sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter som tillgodoser Skatteverkets behov av att på ett effektivt sätt få information från andra myndigheter och som orsakar ett mindre integritetsintrång bedöms inte finnas. Med de föreslagna ändringarna blir det dessutom transparent och tydligt vilka uppgifter som utan sekretessprövning kan delas mellan andra myndigheter och Skatteverket. I dagsläget får Skatteverket ofta del av uppgifterna som omfattas av våra förslag ändå, utan att den enskilde är medveten om detta när uppgifterna lämnas till den andra myndigheten. Det underlag som i dag kommer in till Skatteverket är dessutom ofta mer omfattande än vad som är nödvändigt, t.ex. om den enskilde själv uppmanas att komma in med underlag från Migrationsverket i ett ärende om folkbokföring. Om Skatteverket i stället ges möjlighet att begära specifika uppgifter från andra myndigheter kan mängden överskottsinformation minimeras. Uppgiftsskyldigheten kan alltså också medföra fördelar för den enskilde, inte minst genom kortare handläggningstider och att uppgifterna som registreras blir riktiga. Den enskilde behöver heller inte lämna alltid

lämna samma uppgifter till flera myndigheter om de i stället kan delas direkt mellan myndigheterna.

Mot de fördelar som uppgiftsskyldigheterna medför måste vägas de integritetsrisker som de kan innebära. Informationen kan efter överlämnande till Skatteverket komma att läggas till grund för åtgärder som har negativa konsekvenser för den enskilde. Uppgifterna från respektive myndighet kommer i huvudsak också att omfattas av ett något svagare sekretesskydd efter överlämnande till Skatteverket. Det finns därför en viss risk för att aktuell uppgiftsskyldighet kan innebära ett ökat integritetsintrång. De uppgifter som nu avses är dock inte alltid av sådan karaktär som sekretessen är tänkt att skydda.³³ Många av uppgifterna som omfattas av förslagen är i sig tämligen harmlösa och bör inte betraktas som integritetskänsliga. Det gäller t.ex. adress- och kontaktuppgifter, uppgifter om studiestöd och kontakter med Arbetsförbetsförmedlingen. Samtidigt kan andra uppgifter, t.ex. uppgifterna från Migrationsverket och uppgifter om utbetalningar från välfärdssystemen innehålla känslig information.

Det kan således konstateras att vissa uppgiftsskyldigheter innebär ett utökat intrång i den enskildes integritet. Uppgiftsskyldigheten är dock enligt vår bedömning inte i något fall sådan att den innebär ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen. Vissa uppgifter kan visserligen vara känsliga, men inga är sådana särskilt känsliga personuppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen. Antalet uppgifter som på begäran ska lämnas till Skatteverket är också genom utformningen av förslagen begränsat och de får bara i detta sammanhang behandlas om de behövs i ett folkbokföringsärende. Eftersom överskottsinformation kan minimeras med en riktad uppgiftsskyldighet kan intrånget i den personliga integriteten i många fall dessutom bli mindre än i dagsläget.

Vid avvägningen mellan Skatteverkets behov av den personuppgiftsbehandling som blir en följd av den föreslagna uppgiftsskyldigheten och den enskildes rätt till skydd för den personliga integriteten anses förslagen vara proportionerliga. Vi bedömer att de föreslagna uppgiftsskyldigheterna uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionella mot det legitima mål som eftersträvas (jfr 6.3 b dataskyddsförordningen).

³³ Att det råder en förhållandevis stark sekretess i ärenden om arbetsförmedling har t.ex. i förarbetena motiverats med att ärenden om yrkesvägledning och arbetsförmedling är av utpräglad förtroendekaraktär, se prop. 1979/80:2 *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 199. Uppgifterna som vi föreslår ska kunna lämnas från Arbetsförmedlingen är inte av sådan karaktär.

8.5 Underrättelseskyldigheter

8.5.1 Underrättelseskyldighet avseende utlänningar

Underrättelseskyldighet till Skatteverket finns i vissa fall avseende folkbokförda utlänningar

Migrationsverket har en skyldighet att underrätta Skatteverket om en utlänning som är folkbokförd i Sverige inte har ansökt om förlängning av tidsbegränsat uppehållstillstånd inom tre månader från det tillståndet löpt ut (7 kap. 7 a § utlänningsförordningen). När Polismyndigheten verkställt ett beslut om avvisning eller utvisning av en folkbokförd person ska myndigheten underrätta Skatteverket (7 kap. 3 § utlänningsförordningen).

Migrationsverket, migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska underrätta Skatteverket om ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning med återreseförbud för en person som är folkbokförd i Sverige. Migrationsverket ska även underrätta Skatteverket när ett sådant beslut är verkställt (7 kap. 4 § utlänningsförordningen).

När Skatteverket får en underrättelse om att en person saknar uppehållstillstånd innebär det inte att personen automatiskt avregistreras från folkbokföringen. Det föranleder dock en kontroll från Skatteverkets sida och avsaknaden av uppehållstillstånd är en omständighet enligt 20 § tredje stycket folkbokföringslagen som särskilt ska beaktas vid prövning av avregistrering. När Skatteverket får en underrättelse om att ett beslut om avvisning eller utvisning av en folkbokförd person har verkställts avregistrerar Skatteverket däremot med ledning av underrättelsen normalt personen som utflyttad utan vidare kontroll.³⁴

Underrättelseskyldigheten för beslut om avvisning eller utvisning bör gälla oavsett om beslutet förenats med återreseförbud

Utredningens förslag: Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas underrättelseskyldighet till Skatteverket avseende beslut om avvisning eller utvisning bör gälla oavsett om beslutet förenats med återreseförbud.

³⁴ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 19.3.7 Utvandring.

För att Migrationsverket, migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska ha en underrättelseskyldighet till Skatteverket om avvisnings- och utvisningsbeslut krävs som beskrivits ovan att beslutet förenats med återreseförbud (jfr 7 kap. 4 § andra stycket utlänningsförordningen).

I promemorian *Ett nytt regelverk för Schengens informationssystem (SIS)* (Ds 2019:27) lämnas förslag på författningsförändringar som krävs för att anpassa svensk rätt till de nya EU-förordningarna om Schengens informationssystem (SIS). I promemorian föreslås bl.a. ändringar av underrättelseskyldigheten i 7 kap. 4 § utlänningsförordningen och det föreslås att en ny 7 kap. 8 b § ska införas. De föreslagna ändringarna innebär bl.a. att Polismyndigheten eller Migrationsverket ska underrätta Skatteverket om beslut om avvisning eller utvisning som gäller en i Sverige folkbokförd person dels när beslutet har fått laga kraft, dels när det är verkställt. Skatteverket ska alltså enligt förslaget, till skillnad från i dag, få en underrättelse från Migrationsverket oavsett om beslutet om utvisning eller avvisning förenats med ett återreseförbud eller inte. Förslaget i den delen bereds alltjämt inom Regeringskansliet och har ännu inte lett till några författningsändringar. Vi delar bedömningen att underrättelseskyldigheten till Skatteverket bör gälla oavsett om beslutet förenats med återreseförbud eller inte.

Syftet med underrättelseskyldigheten är att Skatteverket ska få kännedom om att det kan finnas anledning att utreda om det finns förutsättningar för avregistrering från folkbokföringen. Det är angeläget att uppgifterna i folkbokföringen är korrekta och aktuella. Information om att en person som är folkbokförd i Sverige enligt ett lagakraftvunnet beslut ska avvisas eller utvisas är därför relevant för Skatteverket. Detta gäller oavsett om beslutet är förenat med ett återreseförbud eller inte. Förslaget innebär en ändring i 7 kap. 4 § andra stycket utlänningsförordningen.

Migrationsverkets underrättelseskyldighet utökas till att omfatta när en utlänning fått sitt uppehållstillstånd återkallat

Utredningens förslag: Migrationsverket ska underrätta Skatteverket om ett uppehållstillstånd har återkallats genom lagakraftvunnet beslut.

Migrationsverket kan enligt bestämmelserna i 7 kap. utlänningslagen återkalla uppehållstillstånd. Om Skatteverket får en uppgift om att en person har fått sitt uppehållstillstånd återkallat av Migrationsverket kan det tillsammans med annan utredning leda till att en person inte längre ska anses bosatt i Sverige och ska avregistreras från folkbokföringen.³⁵ Någon lagstadgad underrättelseskyldighet för Migrationsverket när verket beslutat att återkalla ett uppehållstillstånd finns inte. Enligt uppgift till utredningen underrättar Migrationsverket regelmässigt Skatteverket om detta ändå. Detta sker då med stöd av general-klausulen i 10 kap. 27 § OSL.

I remissyttrandet till Vårdförbrottsutredningens betänkande (SOU 2017:37) har Migrationsverket framhållit att det bör övervägas att utöka uppgiftsskyldigheten för Migrationsverket till Skatteverket till att omfatta även uppgift om att ett uppehållstillstånd har återkallats genom lagakraftvunnet beslut.³⁶ Synpunkter på att underrättelseskyldigheten bör omfatta även beslut om att återkalla ett uppehållstillstånd har framkommit också inom denna utredning.

Om ett uppehållstillstånd återkallats genom ett lagakraftvunnet beslut finns det anledning för Skatteverket att utreda om det finns förutsättningar för avregistrering från folkbokföringen eller avregistrera personens samordningsnummer eller identitetsnummer. En underrättelseskyldighet även när ett uppehållstillstånd har återkallats genom ett lagakraftvunnet beslut kan därför bidra till att Skatteverket efter utredning kan bedöma om personen ska avregistreras. Det kan i sin tur höja kvaliteten i folkbokföringsdatabasen.

Om ett uppehållstillstånd återkallas och utlänningen befinner sig i Sverige, ska det samtidigt meddelas beslut om avvísning eller utvisning, om inte särskilda skäl talar mot det (8 kap. 16 § utlänningslagen). Det kan därför ifrågasättas om inte Skatteverket får nödvändiga uppgifter redan genom den underrättelseskyldighet som följer av beslutet om utvisning eller avvísning.

Särskilda skäl för att underlåta att fatta ett beslut om avvísning eller utvisning i samband med återkallande av uppehållstillstånd kan föreligga t.ex. om det framstår som sannolikt att sökanden frivilligt kommer att lämna landet utan att något avlägsnandebeslut fattas. Det kan också vara fråga om ärenden i vilka det framstår som tveksamt om det skulle vara möjligt att tvångsvis verkställa ett avlägsnandebeslut

³⁵ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 19.3.7 Utvandring.

³⁶ Migrationsverkets yttrande 2017-08-28 (dnr 1-4-1-2017-60702), s. 3.

men där sökanden sannolikt har möjlighet att på egen hand bege sig till ett annat land.³⁷ Det kan därför enligt vår bedömning finnas situationer där Skatteverket inte får information om att ett uppehållstillstånd återkallats med dagens reglering. I syfte att förbättra kvaliteten i folkbokföringsregistret bör Migrationsverket ha en skyldighet att underätta Skatteverket om ett uppehållstillstånd har återkallats genom laga-kraftvunnet beslut. Förslaget införs genom ett nytt stycke i 7 kap. 7 a § utlänningsförordningen.

Underrättelseskyldighet avseende utläningar med samordningsnummer eller identitetsnummer

Utredningens förslag: Underrättelseskyldigheten i samband med utvisning, avvisning och återkallade eller utgångna uppehållstillstånd ska gälla i samtliga fall, inte bara för folkbokförda personer.

I nuläget gäller bestämmelserna om underrättelseskyldighet till Skatteverket i samband med utvisning, avvisning och utgångna uppehållstillstånd endast folkbokförda personer.

Sedan den 18 juni 2021 kan samordningsnummer vilandeförklaras. Skatteverket har tidigare i promemorian Samordningsnummer till asylsökande lämnat förslag om att ett samordningsnummer ska kunna markeras som inte aktivt. Skatteverket ansåg då att ifall samordningsnummer skulle tilldelas samtliga asylsökande så fanns även ett behov av att Skatteverket underrättades om ett beslut om avvisning eller utvisning som har vunnit laga kraft för att myndigheten skulle kunna markera personens samordningsnummer som ej aktivt.³⁸

I dagsläget finns inga bestämmelser om underrättelseskyldighet vid avvisning och utvisning av personer med samordningsnummer. Det hänger sannolikt samman med att det tidigare inte funnits någon möjlighet att avregistrera personer med samordningsnummer eller vilandeförklara samordningsnummer. Skatteverket har därför inte haft samma behov av uppgifterna i dessa fall. Regler som möjliggör att samordningsnummer vilandeförklaras har nu införts. Enligt våra förslag ska även identitetsnummer kunna vilandeförklaras. Det är därför ange-

³⁷ Se prop. 1994/95:179 *Ändringar i utlämningslagen* (1989:529), s. 69. I avgörandet MIG 2010:2 ansågs det inte föreligga särskilda skäl att underlåta att förena ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd med ett beslut om utvisning.

³⁸ Skatteverkets promemoria Samordningsnummer till asylsökande 2016-04-25, s. 32 f. och 43.

läget att Skatteverket får information i de fall vilandeförklaring av sådana nummer kan vara aktuell. I och med vårt förslag om att samtliga asylsökande ska tilldelas samordningsnummer kommer fler personer att tilldelas samordningsnummer och fler med sådana nummer kommer att avvisas eller utvisas. Skatteverket bör därför i alla situationer underrättas i samband med avvisning, utvisning eller återkallande av uppehållstillstånd och när tidsbegränsade uppehållstillstånd löpt ut.

Vi har övervägt att underrättelseskyldigheterna ska gälla endast när det rör en person som är folkbokförd alternativt har samordningsnummer eller identitetsnummer. Det är främst i dessa fall Skatteverket har behov av att få informationen. Skatteverket kan dock ha behov av informationen även i andra fall. Om det vid handläggning av en egen ansökan om identitetsnummer skulle finnas en underrättelse om ett lagakraftvunnet beslut om t.ex. utvisning eller avvisning avseende samma person kan det knappast antas att personen har ett sådant behov av en identitetsbeteckning i Sverige som krävs för att ansökan ska bifallas.³⁹ Det finns därför ett behov av att Skatteverket får del av sådan information även beträffande personer som vare sig är folkbokförda eller har tilldelats ett identitetsnummer eller samordningsnummer. Det torde därtill vara relativt ovanligt att personen det rör inte har tilldelats något sådant nummer, särskilt inte om våra förslag om att asylsökande ska tilldelas samordningsnummer genomförs. Vi bedömer därför att det finns skäl för att underrättelse sker i samtliga fall och att Skatteverket sedan får hantera den informationen. Vårt förslag medför ändringar i 7 kap. 3, 4 och 7 a §§ utlänningsförordningen.

Automatisk avregistrering från folkbokföringen

Utredningens bedömning: En person bör inte automatiskt avregistreras från folkbokföringsdatabasen när Skatteverket får en underrättelse om att personen saknar uppehållstillstånd.

Även om Skatteverket får kännedom om att en person saknar uppehållstillstånd avregistreras personen inte automatiskt från folkbokföringen. Skatteverkets ska däremot vid fråga om en avregistrering från

³⁹ Jfr prop. 2020/21:160 *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 54.

folkbokföringen särskilt beakta om en utlänning som måste ha uppehållstillstånd för att få vistas i landet saknar sådant tillstånd (20 § tredje stycket folkbokföringslagen). Vid införandet av bestämmelsen övervägdes om det i stället i första hand borde ske en automatisk avregistrering av en person som saknar uppehållstillstånd. Sådana synpunkter har också diskuterats i utredningen.

I samband med införandet av bestämmelsen föreslog Försäkringskassan att bestämmelsen skulle utformas på så sätt att en person som saknar uppehållstillstånd eller uppehållsrätt bör avregistreras från folkbokföringen om det inte finns synnerliga skäl för att personen inte ska avregistreras. Skatteverket instämde i och för sig i Folkbokföringsutredningens förslag men myndigheten skulle hellre se att en bestämmelse utformades efter mönster från norska bestämmelser som medgav avregistrering av en utlänning som inte längre har uppehållstillstånd även om personen fanns kvar i landet. Skatteverket påpekade att det ur ett samhällsperspektiv skulle vara mer fördelaktigt med en automatisk avregistrering även om regelverket är komplicerat.⁴⁰

I lagstiftningsarbetet framhölls att regelverket kring uppehållstillstånden är komplicerat och att det kan uppstå situationer när det är oklart vad som kommer att gälla för en person vars uppehållstillstånd löper ut eller återkallas, eller vars ansökan om uppehållstillstånd avslås. En viktig utgångspunkt för folkbokföringen måste enligt förarbetena vara att personer inte ska riskera att avregistreras enbart av det skälet att handläggningen av ett ärende om uppehållstillstånd drar ut på tiden eller att det uppstår någon form av missförstånd i ett sådant ärende. Det ansågs därför vara svårt att knyta avregistreringen till ett specifikt beslut enligt utlänningslagen. Mot den bakgrunden och med beaktande av att det kan finnas andra omständigheter som, trots avsaknad av uppehållstillstånd, innebär att en person fortfarande ska anses bosatt i landet, ansåg regeringen att det inte skulle ske någon automatisk avregistrering av en person som saknar uppehållstillstånd.⁴¹ I stället valdes den gällande regleringen om att avsaknaden av ett uppehållstillstånd är en omständighet som särskilt ska beaktas.

Dessa skäl gör sig gällande än i dag. En person som saknar uppehållstillstånd, t.ex. för att han eller hon inte ansökt om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, kan likväl fortfarande befinna sig i landet. Personen är därför fortfarande bosatt här och tillbringar

⁴⁰ Prop. 2012/13:120 *Folkbokföringen i framtiden*, s. 55.

⁴¹ A.a., s. 55 f. och 155.

sin dygnsvila inom landet. Om avsaknad av uppehållstillstånd skulle leda till automatisk avregistrering skulle det medföra att många personer som fortfarande i faktisk mening är bosatta i landet skulle avregistreras som utflyttade. Det skulle i praktiken kunna leda till ett s.k. undertäckningsfel. Det kan också finnas andra anledningar som trots avsaknad av uppehållstillstånd innebär att en person fortfarande ska anses bosatt i landet. Avregistrering från folkbokföringen bör därför inte ske automatiskt i avsaknad av uppehållstillstånd.

Att en person som inte har rätt att vistas i Sverige alltså är folkbokförd kan förstås medföra problem. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har t.ex. i utredningen lyft en problematik med att alla som är folkbokförda, enligt organisationens tolkning, har rätt till fullständig subventionerad vård. Som en effekt av detta får personer som saknar rätt att vistas i landet tillgång till subventionerad vård på samma villkor som andra som är bosatta i landet. Eventuella problem med detta måste dock enligt utredningens bedömning lösas genom regeländringar på annat håll än i folkbokföringen.

Folkbokföringsuppgifter används också av många andra myndigheter och det är angeläget att personer som saknar uppehållstillstånd och ska lämna landet avregistreras från folkbokföringen så snart det kan ske. När Skatteverket får uppgift om t.ex. att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löpt ut från Migrationsverket är det därför angeläget att Skatteverket kontrollerar om personen finns i landet och i förekommande fall avregistrerar personen från folkbokföringen.

Personuppgiftsbehandling och dataskydd

Förslagen i detta avsnitt om underrättelseskyldigheter innebär att personuppgifter kommer att behandlas hos de utlämnande myndigheterna (Migrationsverket och migrationsdomstolarna). Det är till största del fråga om justeringar av redan befintliga underrättelseskyldigheter. De kan dock antas leda till en något utökad personuppgiftsbehandling. Förslaget om att Migrationsverket ska underrätta Skatteverket om ett uppehållstillstånd har återkallats genom lagkraftvunnet beslut är nytt. Det är dock snarast en författningsreglering av ett uppgiftslämnande som redan i dag sker regelmässigt.

Personuppgiftsbehandling

I de registerförfattningar som reglerar myndigheternas personuppgiftsbehandling finns s.k. sekundära ändamål som ger stöd för att behandla uppgifter när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till en annan myndighet om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning.⁴² Det finns alltså stöd för att de utlämnande myndigheterna behandlar personuppgifter för ändamålet att tillhandahålla Skatteverket information i enlighet med underrättelseskyldigheterna. Skatteverket bör enligt vår bedömning kunna behandla uppgifterna med stöd av 2 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen. Det finns därför enligt vår bedömning heller inget behov av att göra något tillägg i 2 kap. 3 § samma lag för att de nu aktuella uppgifterna ska kunna behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Dataskydd

Underrättelseskyldigheterna innebär i sig en sådan rättslig förpliktelse som avses i artikel 6.1 c dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden för behandlingen hos de underrättelseskyldiga myndigheterna är också genom bestämmelser om uppgiftsskyldighet fastställd i den nationella rätten i enlighet med vad som krävs enligt 6.3 dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden enligt dataskyddsförordningen för behandlingen hos Skatteverket är att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i verkets myndighetsutövning på det sätt som anges i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Det allmänna intresset av att Skatteverket får behandla de underrättelseskyldiga myndigheternas uppgifter är att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Den rättsliga grunden för behandlingen är på det sätt som krävs fastställd i den nationella rätten genom reglering i förordningen med instruktion för Skatteverket och folkbokföringslagen.

Den nationella rätten ska dessutom enligt artikeln uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Den något ökade personuppgiftsbehandling som under-

⁴² Beträffande Migrationsverket se 13 § första stycket 2 utlänningsdatalagen, beträffande domstolarna, se 7 § domstolsdatalagen.

rättelseskyldigheterna innebär är nödvändig med hänsyn till behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen och uppfyller därmed ett mål av allmänt intresse.

9 Dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten

9.1 Behov av analyser och urval i folkbokföringsverksamheten

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av att i folkbokföringsverksamheten använda analyser och urval för att utföra kontroller mer resurseffektivt.

Riksrevisionen var i sin rapport *Folkbokföring – ett kvalitetsarbete i uppförbacke* (RiR 2017:23) kritisk till Skatteverkets arbete med riskanalys och urval i folkbokföringsverksamheten. Riksrevisionen identifierade två omständigheter som försvårande för att kunna ta fram mer avancerade urval: dels den lagstiftning som finns angående möjligheterna att samköra register, dels de tekniska förutsättningar som finns för att försörja urvalsverktyg med data.

Skatteverket har till utredningen uppgett att myndigheten behöver en snabb och effektiv informationsinhämtning på medium för automatiserad behandling, vanligtvis adress- och kontaktuppgifter, men även andra uppgifter, t.ex. uppgifter från Lantmäteriet om fastigheters beskaffenhet. Utöver själva informationen är nästa avgörande förutsättning att kunna använda informationen även i analys- och urvalsyfte. Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får i dag endast behandla de uppgifter som finns i folkbokföringsdatabasen i urvalshänseende. Det gör att det finns begränsade möjligheter att göra väl underbyggda riskvärderingar inför handläggning och skiktning av ärendena. En förhöjd förmåga att göra rätt riskvärdering och förebyggande kontroller förutsätter att Skatteverket kan använda uppgifter från tredje part maskinellt. Folkbokföringsverksamheten har genom ändringar i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets be-

skattningsverksamhet (skattedatabasförordningen) fått tillgång till vissa uppgifter från beskattningsverksamheten för handläggning av ärenden. Skatteverket skulle behöva använda dessa uppgifter även för analys och urval och också behöva hämta fler uppgifter från andra verksamhetsområden för detta ändamål. En sådan förändring skulle leda till att folkbokföringsverksamheten skulle kunna agera där det finns stor risk för att fel föreligger på ett resurseffektivt sätt. Vid avsaknad av urvalsmöjligheter riskerar samtliga ärenden att fördröjas. Problemet i dag är att folkbokföringsverksamheten kan hämta in uppgifter utanför folkbokföringsområdet endast i samband med kontroll i ett enskilt ärende.

Urvalsmöjligheter behövs såväl när det finns ett folkbokföringsärende som när det inte finns något ärende. Ges Skatteverket möjligheter att på grundval av ett antal aggregerade händelser göra urval utan att det finns något ärende kan myndigheten identifiera vad som behöver åtgärdas och agera så att fel inte uppstår eller, om fel ändå uppstår, så snabbt som möjligt åtgärda felet. Skatteverket ges på så sätt möjligheter att koncentrera verksamheten på att åtgärda de fel som orsakar störst problem för samhället.

Skatteverket anser att även om en reglering kring urval där det inte finns en direkt koppling till ett enskilt ärende är primär så är behovet mer eller mindre detsamma även när det finns ett ärende. I syfte att kunna avgöra vilken typ av åtgärd som är lämplig i det enskilda ärendet behöver folkbokföringen på olika sätt selektera vilka fel som är av störst värde att åtgärda, vilken typ av åtgärd som är lämplig, samt hur prioriteringen av ärenden därmed bör se ut. Eftersom det i dessa fall finns ett ärende benämns denna typ av selektering på många olika sätt. I vissa fall benämns det som urval, i andra fall som förgranskning eller grundutredning. Skatteverket försöker koncentrera sin kontroll mot områden där bästa möjliga effekt kan uppnås och områden med hög risk för fel och fusk. Framgår av genomförda analyser av en viss typ av företeelse en hög frekvens av oavsiktliga fel kan det behöva mötas med t.ex. informationsinsatser.

Det kan konstateras att i beskattningsverksamheten ges helt andra möjligheter att vid urval använda sig av uppgifter från andra verksamhetsområden. Försäkringskassan har i allt större utsträckning på ett framgångsrikt sätt börjat använda dataanalyser och urval för att välja ut ärenden för fördjupad handläggning och kontrollutredning. Även Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Pen-

sionsmyndigheten använder i viss mån denna typ av verktyg för att upptäcka felaktiga utbetalningar.¹ Enligt vår bedömning framgår tydligt att det även i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet finns ett behov av att använda analyser och urval för en mer resurseffektiv kontrollverksamhet.

9.2 Analyser och urval i syfte upptäcka och förhindra fel i folkbokföringsdatabasen

Utredningens bedömning: Ändamålsbestämmelserna i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet tillåter redan nu att personuppgifter behandlas för kontroll och analys.

Utredningens förslag: För att det klart ska framgå att dataanalyser och urval får ske i syfte att upptäcka och förhindra felaktigheter i folkbokföringsdatabasen bör en ny ändamålsbestämmelse föras in i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (folkbokföringsdatabaslagen) innebar att de tidigare registren folkbokföringsregistret (reglerad i lagen [1990:1536] om folkbokföringsregister) och aviseringsregistret (reglerad i lagen [1995:743] om aviseringsregister) slogs samman till en databas. De ändamål för behandling som föreskrivs i 1 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen motsvarar i huvudsak ändamålen i de två tidigare lagarna. Enligt punkt 1 i paragrafens första stycke får Skatteverket behandla uppgifter för att tillhandahålla information som behövs för samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter. Uppgifter får enligt punkterna 5 och 6 också behandlas för att tillhandahålla information som behövs för aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter samt uttag av urval av personuppgifter.

Här är främst punkt 1 av intresse. Den motsvarar i huvudsak 2 § 1 lagen om folkbokföringsregister. Av propositionen med förslag till

¹ *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2020:35), s. 214.

folkbokföringsdatabaslag² framgår att Riksskatteverket vid remissbehandlingen framfört att databasen även borde få användas för kontroll och analys och att detta borde framgå genom ett tillägg av orden ”kontroll och analys” i punkten. Regeringen påpekade att i folkbokföringsverksamheten ingår att fullgöra vissa kvalitetskontroller när uppgifter registreras i databasen samt att göra kontroller och analyser av riktigheten av registrerade uppgifter. Kontroll av uppgifter om identitet, bosättning och familjerättsliga förhållanden är en viktig del av folkbokföringsverksamheten. Detta förutsätter bl.a. att urvalskontroller görs, dvs. analyser av vilka personer som ska granskas. Regeringen delade därför Riksskatteverkets bedömning att även denna verksamhet borde framgå av ändamålsbestämmelsen på motsvarande sätt som gäller för beskattningsverksamheten.

Ändamålen i punkterna 5 och 6 i 1 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen, som också talar om kontroll och urval, har sitt ursprung i lagen om aviseringsregister. Aviseringsregistret fick användas av myndigheter för aktualisering, komplettering och kontroll av uppgifter, bl.a. personnummer, civilstånd och vårdnadshavare, i andra personregister. Aviseringsregistret fick också användas för uttag av urval av personuppgifter som myndigheter behövde i sin verksamhet. Det gällde t.ex. uppgift om personer i olika åldersgrupper till skolmyndigheter och de uttag som görs för framställning av röstlängder.³

Det ändamål som föreskrivs i 1 kap. 4 § första stycket 1 folkbokföringsdatabaslagen tillåter således redan i dag att uppgifter behandlas för att tillhandahålla information som behövs för kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter. Men för att det klart ska framgå att analyserna och urvalen får ske i syfte att upptäcka och förhindra felaktigheter i form av saknade eller oriktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen, bör en ny punkt 8 läggas till i 1 kap. 4 § första stycket folkbokföringsdatabaslagen.

² Prop. 2000/01:33 *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 140.

³ Prop. 1994/95:201 *Avisering av folkbokföringsuppgifter*, s. 39.

9.3 Rättslig grund för behandling av personuppgifter för kontroll- och analysverksamhet

Utredningens förslag: Av förordningen med instruktion för Skatteverket ska framgå att Skatteverket genom analys- och urvalsverksamhet ska verka för att felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen upptäcks och förhindras.

I avsnitt 7.7.1 och 8.4.4 finns redogörelser för den europeiska dataskyddsregleringen. Dataskyddsförordningen utgår från att varje behandling av personuppgifter måste vila på någon av de rättsliga grunder som räknas upp i artikel 6.1. För att en behandling över huvud taget ska vara laglig måste någon av grunderna i 6.1 vara tillämplig. För folkbokföringens del är främst artikel 6.1 e av intresse (jfr prop. 2017/18:105 s. 57). Enligt denna artikel ska behandlingen vara nödvändig för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsskyldiges myndighetsutövning. Det kan mer eller mindre regelmässigt anses vara nödvändigt att använda tekniska hjälpmedel och därmed behandla personuppgifter på automatisk väg, eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag (prop. 2017/18:105 s. 46 f.). I artikel 6.3 första stycket i dataskyddsförordningen anges vidare att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt. Det som måste ha stöd i rättsordningen är uppgiften av allmänt intresse. Det krävs således inte en reglering av den personuppgiftsbehandling som ska ske med stöd av dessa rättsliga grunder.

Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden som fastställer arbetsuppgiften eller myndighetsutövningen för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig måste enligt regeringen bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär (prop. 2017/18:105 s. 51).

Frågan är om de materiella författningarna på folkbokföringsområdet innehåller stöd för den analys- och urvalsverksamhet som behövs för att få till stånd en effektivare kontrollverksamhet inom folkbokföringen sett till den behandling av personuppgifter som det medför.

De materiella reglerna om utredning och kontroll i folkbokföringslagen har sin utgångspunkt i handläggningen av de enskilda ären-

dena. Skatteverket kan enligt 31 § folkbokföringslagen förelägga en person som kan antas vara skyldig att göra en anmälan enligt lagen att lämna de uppgifter som behövs. Reglerna om föreläggande ger också utrymme för föreläggande även om det inte kan antas att en person är skyldig att göra anmälan enligt folkbokföringslagen. Skatteverket får också besluta att förelägga en fastighetsägare eller innehavare av bostads-lägenhet, som upplåter en bostad åt någon annan, att uppge till vem bostaden upplåts och om denne med fastighetsägarens eller lägenhets-innehavarens medgivande i sin tur upplåter bostaden åt någon annan samt vilka personer som enligt fastighetsägarens eller lägenhetsinne-havarens kännedom bor i fastigheten respektive lägenheten (32 §). Om någon inte följer ett föreläggande får Skatteverket besluta om ett nytt föreläggande förenat med vite (37 §) Skatteverket kan också under vissa förutsättningar företa kontrollbesök för att kontrollera en pers-sons bosättning (32 a och 32 b §§).

Folkbokföringslagen innehåller alltså inte något uttryckligt stöd för kontroll- och analysverksamhet utöver vad som möjligen kan läsas in i reglerna om föreläggande och kontrollbesök i 31–33 §§. Uttalan-det i propositionen med förslag till folkbokföringsdatabaslag om beho-vet att inom folkbokföringsverksamheten göra dataanalyser och urvals-kontroller har inte satt spår i de materiella reglerna. Utgångspunkten i propositionen synes ha varit att redan befintlig lagstiftning varit till-räcklig för att göra sådana analyser och urval.

Av 2 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket framgår att Skatteverket ansvarar för frågor om folkbokföring och att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunk-tioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Skatteverket har alltså ansvar för att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är kor-rekta. I detta kan möjligen också anses ligga att myndigheten måste kunna kontrollera uppgifternas riktighet och utföra analyser och urval för att fullgöra sin uppgift att leverera ett korrekt underlag.

Det rättsliga stödet för mer omfattande analys- och urvalsarbete för att få till stånd en effektivare kontrollverksamhet är alltså inte tydligt. Av propositionen med förslag till dataskyddslag framgår visserligen att vid bedömningen av om något följer av exempelvis en lagbestämmelse inte bara lagtextens ordalydelse är av relevans utan

också bl.a. förarbetsuttalanden, bestämmelsens syfte och den rättsliga kontext bestämmelsen befinner sig i kan behöva beaktas.⁴

En möjlighet att få ett tydligare rättsligt stöd skulle kunna vara att i anslutning till reglerna om föreläggande och kontrollbesök i folkbokföringslagen införa en bestämmelse med innebörd att Skatteverket ska verka för att upptäcka och förhindra fel i folkbokföringen. Reglerna i 31–33 §§ folkbokföringslagen behandlar emellertid hur kontroll och utredning ska ske i enskilda ärenden och en bestämmelse om att Skatteverket ska ägna sig åt analys- och urvalsverksamhet passar knappast in i det sammanhanget. Inte heller en placering i anslutning till den inledande paragrafen i folkbokföringslagen, som reglerar vad folkbokföring är och vad som ska registreras, är passande, eftersom analyser och urval inte är ett syfte med lagen utan hjälpmedel för att effektivisera folkbokföringsverksamheten. Det får anses lämpligare att placera en sådan bestämmelse som i sin formulering är mer av inriktningsskaraktär i instruktionen för Skatteverket. I 2 § instruktionen stadgas som nämnts att Skatteverket ansvarar för frågor om folkbokföring och att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Vi föreslår att det av den paragrafen också ska framgå att Skatteverket genom analys- och urvalsverksamhet ska verka för att felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen upptäcks och förhindras.

9.4 Vilka uppgifter ska få behandlas för analys och urval?

Utredningens förslag: Utöver de uppgifter som framgår av 2 kap. 3 och 4 §§ folkbokföringsdatabaslagen ska också följande uppgifter få behandlas för analyser och urval:

1. Adress och andra kontaktuppgifter, vistelseplats samt uppgifter om kontaktpersoner för fysiska och juridiska personer,
2. uppgifter angående ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd från Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten,

⁴ Prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*, s. 55 och 188.

3. uppgifter om beviljat studiestöd för studier i Sverige eller utomlands, tidsperiod beviljat studiestöd avser och förväntad studietid och utbildningsanordnare,
4. uppgifter om arbetssökande eller sysselsättning genom Arbetsförmedlingen,
5. uppgifter om uppehållsstatus, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållskort, återreseförbud, återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd,
6. uppgifter om tillgångar i annat land,
7. uppgifter som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1–6 och 11 lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, och
8. uppgifter om fastigheter, byggnader och lagfarter.

I propositionen med förslag till folkbokföringsdatabaslag anfördes att till skillnad från vad som gäller inom beskattningsverksamheten är förändringstakten inom folkbokföringsverksamheten förhållandevis låg i fråga om vilka uppgifter om fysiska personer som behöver behandlas på automatiserad väg i den informationsbaserade delen av databasen. Den uppräknade av uppgifter som fanns i lagen om folkbokföringsregister ansågs begränsad till sin omfattning och av central betydelse i folkbokföringsverksamheten. Regeringen ansåg därför i likhet med utredningen⁵ att de uppgifter som får behandlas på samma sätt som gällde för folkbokföringsregister skulle anges direkt i lag.⁶ Folkbokföringsdatabasförordningen innehåller alltså inte några utfyllande regler om uppgifter som får behandlas. Den nuvarande författningsregleringen innebär att Skatteverket för att göra urval endast får behandla de personuppgifter som räknas upp i 2 kap. 3 § folkbokföringsdatabaslagen och de uppgifter som behövs för handläggning av ärenden enligt 4 § i samma kapitel. Uppgifter utanför folkbokföringsområdet kan hämtas in endast i samband med en kontroll i ett enskilt ärende. Detta innebär att möjligheterna att göra väl underbyggda riskvärderingar inför handläggning och skiktning av ärenden är begränsade. För att kunna göra effektiva och ändamålsenliga urval och kunna

⁵ Skatt Tull Exekution Normer för behandling av personuppgifter (SOU 1999:105), s. 315.

⁶ Prop. 2000/01:33 *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 141.

agera där det finns stor risk för fel och få fram objekt som bör bli föremål för en djupare kontroll behövs ytterligare uppgifter.

Som en jämförelse kan nämnas att i Skatteverkets beskattningsverksamhet ges helt andra möjligheter att vid urval använda sig av uppgifter från andra verksamhetsområden. Enligt 1 kap. 4 § 4 lagen (2001:181) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (skattedatabaslagen) får uppgifter behandlas för att tillhandahålla information som behövs för revision och annan analys- eller kontrollverksamhet. I 2 kap. 3 § tredje stycket finns en bestämmelse som informerar om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i databasen enligt första stycket. Sådana föreskrifter har meddelats i 2 § skattedatabasförordningen. Där framgår att i beskattningsdatabasen får behandlas uppgifter från bl.a. aktiebolagsregistret, vägtrafikregistret, Folkhälsomyndigheten (uppgifter om tillstånd enligt alkohollagen och om omsättning enligt restaurangrapport) och Arbetsförmedlingen (uppgifter om beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt om utbetalt belopp och datum för utbetalningen).

Kravet på att Skatteverket ska ha korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen är svårt att upprätthålla när myndigheten inte kan nyttja uppgifter från andra aktörer som indikerar var personer t.ex. kan, eller inte kan, anses bosatta. Uppgifter från t.ex. Lantmäteriet avseende ändamålet med en fastighet, där det framgår om en fastighet är ämnad för bosättning eller om det t.ex. är en industrifastighet, är en tydlig indikation på om folkbokföring på adressen är korrekt eller inte. På samma sätt kan en uppgift från Försäkringskassan om bostadsbidrag vara en indikation på var en person kan anses, eller inte kan anses, vara bosatt. Olika förmåner betalas ut med uppgifter från folkbokföringen som (åtminstone delvis) grund. Andra händelser utgår också från en registrerad uppgift i folkbokföringen. Beslut om uppehållstillstånd, bostadsbidrag och studiestöd för studier utomlands är exempel på förhållanden baserade på att någon bor, ska bo eller har bott på en viss adress.

Det finns numera en tydligt uttalad förväntning att folkbokföringsverksamheten ska vara med och bidra till att minimera felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen. Förväntningen att folkbokföringen ska fungera som en grindvakt i detta sammanhang blir oerhört svår att möta om folkbokföringsverksamheten inte kan använda information

från utbetalande myndigheter som Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, och inte heller från andra aktörer som har uppgifter om fastigheter eller personers bosättning. Gällande bosättningsförhållanden har t.ex. både CSN och Kronofogdemyndigheten ofta bra underlag eftersom även de gör liknande bosättningsutredningar som Skatteverket.

Det är enligt vår mening angeläget att Skatteverket ges möjligheter till effektivisering i folkbokföringsverksamheten genom att också använda uppgifter från myndigheter i syfte att genom urval kunna rikta resurserna dit riskerna för fel är som störst. Möjligheter till koncentring på de ärenden där risken för felaktigheter är som störst innebär att hanteringen av övriga ärenden kan effektiviseras.

Det är naturligtvis viktigt att enbart sådana uppgifter behandlas som är av betydelse för att uppfylla ändamålet att utföra dataanalyser och urval i syfte att upptäcka och förhindra felaktigheter i folkbokföringsdatabasen. Personuppgifter som behandlas ska enligt artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen vara adekvata, relevanta och inte omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. En förutsättning för att en personuppgift ska få behandlas är att den behövs för att kunna uppfylla det ändamål för vilken den behandlas. Andra viktiga utgångspunkter i dataskyddsförordningen är att uppgifterna ska vara effektiva i förhållande till syftet med behandlingen och att integritetsintrånget ska minimeras. Om det finns andra uppgifter som i stället skulle kunna användas vid analysen och som ger ett bättre utfall eller mindre integritetsintrång bör dessa uppgifter väljas i stället.

Som framgår av kapitel 8 föreslår vi att uppgifter ska kunna inhämtas från Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten för handläggning av folkbokföringsärenden och kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Motsvarande uppgifter skulle också kunna användas för analyser och urval under förutsättning att de är effektiva för det ändamålet.

Uppgifter om fysiska och juridiska personers kontaktuppgifter m.m.

Många myndigheter, t.ex. Kronofogdemyndigheten och CSN, genomför utredningar för att få fram adresser och andra kontaktuppgifter till personer som är aktuella hos myndigheten (se avsnitt 8.4.5). Uppgifter om adresser kan också komma fram i samband med utmät-

ningar och delgivningar. I olika sammanhang uppger personer också kontaktuppgifter. Om en person uppgett olika adresser till olika myndigheter kan det vara en indikation på felaktigheter. Kontaktuppgifter kan också visa på samband mellan olika individer och mellan företag och olika individer som kan vara av intresse vid bedömningen av bosättning. Exempelvis kan, när det som underlag vid en bedömning av rätten att vistas i Sverige anges en anställning och en bostadsadress, också uppgifterna om arbetsgivaren och deras företrädare vara av värde för riskvärderingen. Om det är samma personer som äger fastigheten för den adress som uppges så kan det finnas anledning att riskvärdera förutsättningarna för folkbokföringen, dvs. uppgift om arbete och bosättning i kombination. Uppgift om vistelseplats som Migrationsverket ibland har tillgång till kan ge en indikation på om en person vistas i landet.

Utbetalning av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Uppgift om utbetalade barnbidrag, underhållsstöd, bostadsbidrag, bostadstillägg, sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, allmän pension till en person i utlandet och bostadstillägg kan – beroende på om förmånen/stödet är bosättnings-, inkomst- eller relationsbaserad – självständigt och/eller tillsammans med andra uppgifter indikera om det finns risk för felaktiga uppgifter (se avsnitt 8.4.7). I och med att en uppgift är bosättnings- eller inkomstgrundad så förekommer det uppgifter som kan ge stöd för eller indikation på en bosättning. En uppgift kan också ge indikation på att en person kan vara bosatt på en viss adress om denne uppbär bidrag eller annan ekonomisk ersättning kopplat till en viss fastighet. Uppgifterna kan härigenom bidra till att identifiera potentiella s.k. skenskrivningar.

Uppgifter från Centrala studiestödsnämnden

Uppgifter om olika typer av studiestöd, studier i utlandet, tidsperiod beviljade studier avser, den förväntade studietiden och utbildningsanordnare visar om och var en person studerar (se avsnitt 8.4.8). I jämförelse med befintlig folkbokföringsadress kan uppgifterna ge en tydlig indikation på om personen befinner sig i landet och i så fall på vilken

ort eller om personen befinner sig utomlands och i så fall i vilket land. Uppgift om tidsperiod ger en möjlighet att avväga rimligheten i eventuella avvikelser, eftersom det i vissa fall kan vara rimligt med den befintliga folkbokföringsadressen om personen kan ha dubbel bosättning. Tidsuppgifterna kan avseende utlandsstudier också ge en uppfattning om eventuell dubbel bosättning eller, om studierna överstiger flera års vistelse, vara en tydlig indikation på att personen inte längre är bosatt i landet och bör avregistreras från folkbokföringen som utflyttad enligt 20 § folkbokföringslagen. Uppgifterna kan därmed bidra till att minimera s.k. övertäckning.

Uppgifter från Arbetsförmedlingen

Uppgifter om att en person är arbetssökande eller har sysselsättning genom Arbetsförmedlingens försorg är en klar indikation på att personen är verksam i Sverige (avsnitt se 8.4.9).

Uppgifter från Migrationsverket

Uppgifter om beslut om uppehållsstatus, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållskort, återreseförbud, återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd är viktiga vid bedömning av bosättning (se avsnitt 8.4.6). Avsaknaden av uppehållstillstånd ska särskilt beaktas i samband med bedömning av om en person ska avregistreras från folkbokföringen. En uppgift om att en person inte längre har rätt att vistas i landet och inte heller ansökt om förlängning, är en tydlig indikation på att personen inte vistas i landet.

Uppgifter från Kronofogdemyndigheten

Uppgifter om tillgångar i utlandet kan vara en indikation på att personen inte är bosatt i Sverige (se avsnitt 8.4.10).

Uppgifter från Skatteverkets beskattningsverksamhet

Uppgifter som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1–6 och 11 skatte-databaslagen ska sedan den 1 juni 2020 på begäran av Skatteverkets folkbokföringsverksamhet lämnas ut i den utsträckning det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Det är bl.a. fråga om uppgifter om en juridisk persons ägarförhållanden och företrädare, registrering för skatter och avgifter och underlag för fastställande av skatter och avgifter. Uppgifter om ekonomisk aktivitet kan, tillsammans med annan information, på olika sätt ge en viktig indikation om att man vistas och verkar i Sverige och i förekommande fall även var i Sverige, beroende på verksamhet eller inkomst. Uppgifterna kan också ge en tydlig indikation på om personen är aktiv inom eller utom landet.

Uppgifter från Lantmäteriet

Uppgifter om en fastighet, en byggnads yta, om byggnaden är avsedd för bostadsändamål eller annat ändamål kan vara av avgörande vikt för en bedömning av om en person kan vara folkbokförd på fastigheten eller om antalet folkbokförda på fastigheten eller lägenheten är rimligt.

Sammanfattande bedömning

De nu nämnda uppgifterna behövs för att Skatteverket ska ges möjligheter att genom analys- och urvalsverksamhet verka för att förhindra och upptäcka felaktigheter i folkbokföringsdatabasen. Uppgifterna är enligt vår mening adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till det analys- och urvalsändamål för vilket de behandlas. Förslagen innebär att en ny paragraf, 2 kap. 13 §, förs in i folkbokföringsdatabaslagen.

9.5 Uppgifter ska lämnas ut på begäran av Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Utredningens förslag: Uppgifter som utredningen föreslår att Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Pensionsmyndigheten ska lämna ut på Skatteverkets begäran för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen ska också lämnas ut för analys- och urvalsverksamhet i folkbokföringsverksamheten. De sekretessbrytande regler vi föreslår ska också avse analys- och urvalsverksamhet.

Skatteverkets beskattningsverksamhet ska på begäran av Skatteverkets folkbokföringsverksamhet lämna ut uppgifter som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1–6 och 11 skattedatabaslagen i den utsträckning de behövs för analys- och urvalsverksamhet.

Utlämnandet bör ske på medium för automatiserad behandling.

Vi har i kapitel 8 föreslagit att Skatteverket ska kunna inhämta uppgifter från Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Pensionsmyndigheten för handläggning av folkbokföringsärenden och kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen och att utlämnandet bör ske på medium för automatiserad behandling. Som framgår av avsnitt 9.4 anser vi att Skatteverket bör få behandla merparten av uppgifterna även för analyser och urval. De sekretessbrytande regler vi föreslagit i kapitel 8 ska därför också omfatta uppgiftslämnande för analys- och urvalsändamål.

9.6 En uppgiftssamling för analys och urval

Utredningens förslag: De uppgifter som samlas in för analys och urval bör finnas i en särskild uppgiftssamling, analys- och urvalsdatabasen, och regleras i folkbokföringsdatabaslagen.

De uppgifter som hämtas in för analys- och urvalsändamål har inte något gemensamt med de uppgifter som finns i nuvarande folkbokföringsdatabasen. Uppgifterna ska behandlas för ett annat ändamål än uppgifterna i folkbokföringsdatabasen. Endast de personuppgifter

som är nödvändiga för ändamålet att göra dataanalyser och urval i syfte att upptäcka och förhindra felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen ska behandlas i analys- och urvals-databasen. För uppgifterna kommer att gälla särskilda sekretessregler och gallringsregler. Det är enligt vår mening därför lämpligt att de utgör en strukturerad samling av personuppgifter, analys- och urvals-databasen.

Bestämmelser om analys- och urvals-databasen införs i bl.a. 2 kap. 1 och 13–16 §§ folkbokföringsdatabaslagen.

9.7 Risker för den personliga integriteten

Utredningens bedömning: Sambearbetningen av uppgifter vid dataanalyserna och urvalen kommer att utgöra ett betydande intrång i enskildas personliga integritet. Intrånget är proportionerligt i förhållande till syftet att upptäcka och förhindra felaktigheter i folkbokföringsdatabasen.

Ramarna för vilka uppgifter som ska få behandlas för analyser och urval bör regleras i lag. En mer detaljerad reglering kan ske i förordning.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång från det allmänna i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Vid bedömningen av hur ingripande intrånget kan anses vara bör stor vikt läggas vid uppgifternas karaktär, ändamålet med behandlingen och vid hur stor mängd uppgifter det är fråga om.⁷

Utgör behandlingen ett intrång i den personliga integriteten?

Enligt våra förslag ska uppgifter om adress- och andra kontaktuppgifter, vistelseplats samt kontaktpersoner för fysiska och juridiska personer, utbetalning av ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd från Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten få behandlas för analyser och urval. Detsamma gäller uppgifter om studiestöd, studier i utlandet, tidsperiod och utbildnings-

⁷ Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 183 f.

anordnare, arbetssökande eller deltagande i arbetsmarknadsutbildning. Även uppgifter från Migrationsverket om beslut om uppehållsstatus, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållskort, uppgifter om ansökan om förlängning av uppehållstillstånd och arbetstillstånd, återreseförbud och återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska få behandlas. Uppgifter som avses i 2 kap. 3 § första stycket 1–6 och 11 skattedatabaslagen samt uppgifter om fastigheter, byggnader och lagfarter från Lantmäteriet ska också få behandlas för analyser och urval.

Det är fråga om ett mycket stort antal uppgifter som i princip kan röra hela befolkningen. Inhämmandet av uppgifterna sker utan samtycke från de berörda. Många uppgifter som t.ex. uppgifter om fastigheter och byggnader och uppgifter om företag och andra juridiska personer och deras företrädare, bör inte betraktas som integritetskänsliga medan andra uppgifter om t.ex. uppehålls- och arbetstillstånd samt uppehållskort medför visst integritetsintrång. Även vissa uppgifter om utbetalningar från välfärdssystemen kan innehålla känslig information.

Även om de flesta uppgifter som hämtas in var och en för sig alltså inte torde utgöra något större intrång i den personliga integriteten, utgör den sambearbetning som kommer att ske vid Skatteverkets dataanalyser och urval ett intrång i det skydd för den personliga integriteten som var och en är tillförsäkrad genom det rättighetsskydd som finns i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Sambearbetningen kan ses som en kartläggning av den enskildes personliga förhållanden vilket innebär ett integritetsintrång. Ändamålet med behandlingen är bl.a. att uppmärksamma förhållanden som kan antas vara värda att utreda ytterligare. Vi bedömer sammantaget att behandlingen kan medföra ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

Är integritetsintrånget proportionerligt i förhållande till ändamålet?

Den föreslagna personuppgiftsbehandlingen utgör alltså i vissa delar ett betydande intrång i den personliga integriteten och innebär en begränsning av skyddet i regeringsformen. En sådan begränsning är endast godtagbar om den är proportionerlig och tillgodoser ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Det övergripande ända-

målet med analys- och urvalsverksamhet i folkbokföringen är att minska fel i folkbokföringen. Genom att i högre utsträckning kunna göra rätt riskvärdering och förebyggande kontroller är tanken att Skatteverket ska kunna agera där det finns stor risk för att fel föreligger på ett resurseffektivt sätt. Ändamålet att minska fel i folkbokföringsdatabasen anknyter till statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning och brott, och är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Ändamålet kan därför rättfärdiga en inskränkning av skyddet för den personliga integriteten i bl.a. regeringsformen.

Skatteverkets behov av att utöka analys- och urvalsverksamheten i folkbokföringen framgår av avsnitt 9.1. Den samling av uppgifter som vi nu föreslår ska få behandlas för urval och analys behövs för att Skatteverket ska kunna verka för att förhindra och upptäcka felaktigheter i folkbokföringsdatabasen. I föregående avsnitt föreslås att en särskild uppgiftssamling, analys- och urvalsdatabasen, ska upprättas, bl.a. för att tydliggöra att de uppgifter som hämtas in för urval och analys omfattas av särskilda regler i förhållande till andra uppgifter i folkbokföringsdatabasen. I följande avsnitt föreslås ytterligare en rad olika skydds- och säkerhetsåtgärder för att begränsa integritetsintrånget, bl.a. särskilda regler om gallring av uppgifter och ett starkt sekretesskydd.

Mot bakgrund av de föreslagna skyddsåtgärderna bedömer vi att det intrång i den personliga integriteten som verksamheten medför uppvägs av de positiva effekter som kan uppnås genom minskade fel i folkbokföringen, vilket i sin tur kan motverka brottslighet som riktas mot välfärdssystemen. Våra förslag om dataanalyser och urval utgör därmed ett proportionerligt ingrepp i den enskildes personliga integritet.

Bestämmelserna bör framgå av lag

Rättighetsskyddet enligt 2 kap. 6 § kan enligt 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen begränsas genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Ändamålet med den föreslagna personuppgiftsbehandlingen får alltså enligt vår mening anses godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Ramarna för vilka uppgifter som får behandlas behöver dock regleras i lag. En mer detaljerad reglering kan ske genom förordning.

Vilka uppgifter som får behandlas i analys- och urvalsdatan basen föreslås regleras i 2 kap. 13 § folkbokföringsdatabaslagen.

9.8 Rätten att göra invändningar ska inte gälla

Utredningens förslag: Rätten för registrerade att göra invändningar enligt artikel 21.1 i dataskyddsförordningen ska inte gälla vid sådan behandling av personuppgifter som är tillåten enligt folkbokföringsdatabaslagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Den registrerade har enligt 21.1 i EU:s dataskyddsförordning rätt att göra invändningar mot behandling av personuppgifter avseende honom eller henne i myndighetens verksamhet. Medlemsländerna kan enligt artikel 23 under vissa förutsättningar begränsa rätten att göra invändningar. Begränsningen ska bl.a. utgöra en nödvändig och proportionell åtgärd i syfte att säkerställa olika uppräknade viktiga mål av generellt allmänt intresse. I folkbokföringsdatabaslagen finns i 3 kap. 1 §, i likhet med många andra registerlagar, en regel om att rätten att göra invändningar inte gäller vid behandling som är tillåten enligt lagen. Det är nödvändigt att personuppgifter får behandlas för analys- och urvalsändamål oberoende av den registrerades inställning. Om enskilda skulle ha möjlighet att undantas från behandlingen skulle det kunna undergräva själva syftet med behandlingen. Vi menar att begränsningen utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i syfte att säkerställa ett viktigt mål av generellt allmänt intresse, nämligen att förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Med de skyddsåtgärder vi föreslår i form av bl.a. sökbegränsningar och gallringsfrister är den förenlig med dataskyddsförordningen.

En bestämmelse om att rätten att göra invändningar inte kan göras gällande finns i 3 kap. 1 § folkbokföringsdatabaslagen. Det krävs ingen författningsändring för att den ska gälla även analys- och urvalsdatan basen.

9.9 Sökbegrepp och dokumentation av sökbegrepp

Utredningens bedömningar och förslag: Sökbegränsningar motsvarande dem som gäller för folkbokföringsdatabasen bör gälla även för analys- och urvalsdatabasen.

De sökbegrepp som används vid sökningar i analys- och urvals-databasen ska dokumenteras på sådant sätt att de kan kontrolleras i efterhand. Det ska finnas rutiner för användningen av sökbegrepp.

Folkbokföringsdatabaslagen uppställer ett antal sökbegränsningar i 2 kap. 10 och 11 §§. Uppgifter som avses i 3 § första stycket 5, 11, 12 och 17 (födelseort, samband mellan vårdnadshavare och barn som är grundat på adoption, inflyttning från utlandet respektive uppehålls-rätt för en person som är folkbokförd) får inte användas som sökbegrepp i folkbokföringsdatabasen. Medborgarskap får användas som sökbegrepp endast i fråga om medborgarskap i Sverige, Danmark, Norge, Finland eller Island. Vid sökning efter handlingar i ett ärende får endast uppgift om namn, person- eller samordningsnummer och uppgifter som avses i 5 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, (diarieuppgifter) användas som sökbegrepp.

Det är inte möjligt att sätta upp ytterligare generella sökbegränsningar för analys- och urvals-databasen. Däremot bör de sökbegrepp som används vid sökningar i databasen dokumenteras på sådant sätt att de kan kontrolleras i efterhand. Det bör också utarbetas rutiner inom myndigheten för användningen av sökbegrepp. Sådana rutiner kan minska risken för intrång i den personliga integriteten genom att det sätts upp gränser för den behandling som får utföras. Rutinerna kan behandla vilka sökbegrepp som regelmässigt får användas och vad som gäller beträffande andra, generellt sett, känsligare sökbegrepp.

Våra förslag i denna del förs in i 2 kap. 14 och 15 §§ folkbokföringsdatabaslagen och 5 b § folkbokföringsdatabasförordningen.

9.10 Rutiner för och dokumentation av metoder för urval och analys

Utredningens förslag: Det ska finnas rutiner för hur urvalsmodeller får utformas. Metoder för att ta fram urval ur analys- och urvalsdatan ska dokumenteras på sådant sätt att de kan kontrolleras i efterhand.

Behandlingen av personuppgifter vid dataanalyser och urval innebär särskilda risker från integritetsynpunkt. Även uppgifter som i sig inte är särskilt känsliga kan genom sambearbetning med andra uppgifter få en betydligt mer integritetskänslig karaktär. Det är därför nödvändigt att analys- och urvalsdatan omgärdas av särskilda skyddsåtgärder för att minska risken för onödiga integritetsintrång.

I betänkandet *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2020:35, s. 384 f.) föreslås att det ska finnas tydliga rutiner för hur urvalsmodeller får utformas och att det ska vara möjligt att i efterhand följa upp och kontrollera vilka urvalsmodeller som använts.

Enligt vår bedömning kan man genom att i rutiner sätta upp gränser för den behandling som får utföras minska risken för obefogat intrång i den personliga integriteten. Om det finns möjligheter att i efterhand följa upp vilka urvalsmodeller som har använts kan också kontrolleras att fastställda rutiner följs. Det bör därför ställas krav på att de metoder för att ta fram urval som används ska dokumenteras på ett sätt som möjliggör en kontroll i efterhand. Man bör t.ex. kunna följa upp att rätt uppgifter finns i uppgiftssamlingen, att uppgifterna används för rätt ändamål och att de gallras inom rätt tid.

Någon motsvarighet till de regler som föreslås i SOU 2020:35 finns inte i skattedatabaslagen. Det kan i och för sig diskuteras om det är lämpligt att föra in bestämmelser i folkbokföringsdatabaslagen nu eller om ett sådant förslag bör anstå till dess det finns möjlighet att överblicka även andra verksamhetsområden inom Skatteverket. Vi menar emellertid att det är angeläget att den nu aktuella skyddsåtgärden införs i samband med analys- och urvalsverksamheten. Vi föreslår därför att en bestämmelse om dokumentering införs i 2 kap. 15 § folkbokföringsdatabaslagen. En bestämmelse om att Skatteverket ska

ha rutiner för hur urvalsmodeller får utformas förs in i 5 b § folkbokföringsdatabasförordningen.

9.11 Tillgången till personuppgifter

Utredningens bedömning: Tillgången till personuppgifter i analys- och urvals databasen bör begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Någon särskild reglering i folkbokföringsdatabaslagen, utöver vad som redan framgår av dataskyddsförordningen, behövs inte.

Analys- och urvals databasen kommer att innehålla en mängd uppgifter varav en del kan uppfattas som integritetskänsliga. Det är naturligtvis betydelsefullt att uppgifterna inte sprids till någon som inte har användning av dem i sitt arbete. Om kretsen av personer som har tillgång till personuppgifter begränsas är riskerna för integritetsintrång generellt sett mindre. Det finns därför anledning att, utöver skyddsregler i form av bl.a. sökbegränsningar och dokumentation, också begränsa vilka tjänstemän som kan få tillgång till uppgifterna.

I vissa registerförfattningar, se t.ex. 16 § utlänningsdatalagen (2016:27) och 26 § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, finns föreskrifter om att tillgången till personuppgifter ska begränsas till det varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Vi har övervägt om det finns anledning att införa en motsvarande begränsning beträffande personuppgifter i analys- och urvals databasen. Av artikel 24.1 och 32 dataskyddsförordningen följer emellertid att den personuppgiftsansvarige är skyldig att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas i verksamheten. Det åligger alltså Skatteverket att med utgångspunkt i den egna myndighetens organisation och dess behov se till att tillgången till personuppgifter begränsas. Någon särskild regel i folkbokföringsdatabaslagen behövs därför inte.

9.12 Gallring

Utredningens förslag: Uppgifter i analys- och urvals-databasen ska gallras senast ett år från den tidpunkt då uppgifterna senast behandlades för det ändamål för vilket de samlades in. Gallringstidpunkten får dock aldrig överstiga tre år från den tidpunkt uppgifterna samlades in.

Folkbokföringsdatabaslagen innehåller inte någon bestämmelse om gallring av uppgifter. Av 14 § arkivförordningen (1991:446) framgår att statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning. De uppgifter som behandlas för dataanalys och urval och de resultat som analyserna och urvalen ger är av helt annan karaktär än uppgifterna i folkbokföringsdatabasen. Av principen om lagringsminimering i dataskyddsförordningen framgår att personuppgifter inte får förvaras under en längre tid än som är nödvändigt (artikel 5.1.e). Det bör därför införas särskilda regler i folkbokföringsdatabaslagen om att personuppgifterna i analys- och urvals-databasen ska gallras.

I betänkandet *Kontroll för ökad tilltro* föreslås en generell ändamålsrelaterad gallringsbestämmelse.⁸ Uppgifter ska gallras så snart de inte längre behövs för de ändamål som de behandlas för. Detta ska dock inte gälla om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har meddelat föreskrifter eller i ett enskilt fall beslutat att gallring ska ske senast vid en viss tidpunkt eller att uppgifter får bevaras för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål. Den utredningen menar att det är svårt att på förhand avgöra hur länge det kan vara relevant att spara uppgifterna. Det är därmed svårt att föreslå mer generella regler än sådana som bygger på principen om lagringsminimering och som innebär en skyldighet för myndigheten att gallra personuppgifter som inte längre behövs för sitt ändamål. Personuppgifter ska således gallras när de inte längre är nödvändiga för angivna ändamål. Bestämmelsen innebär att det är möjligt att bevara uppgifter i den utsträckning de behövs för att t.ex. i analysverksamheten följa en historisk utveckling av felaktiga utbetalningar eftersom en sådan behandling omfattas

⁸ *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2020:35), s. 385 ff.

av ändamålet. Men eftersom det, särskilt beträffande känsliga personuppgifter, kan finnas ett behov att fastställa preciserade gallringsfrister bör det finnas en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta att uppgifter ska gallras vid en viss bestämd tidpunkt.

En gallringsbestämmelse av den typ som föreslås i SOU 2020:35 har många fördelar. De gallringsregler som finns i Skatteverkets andra verksamhetsområden innehåller emellertid tidsbestämda gallringsfrister. Vi menar att tidsbestämda frister även bör gälla för analys- och urvalsdata-basen. Utgångspunkten bör vara en uppgift ska gallras senast ett år efter det att behandling skett. Om det är fråga om en uppgift som behandlas flera gånger behövs emellertid också en bestämd tidsgräns då uppgiften senast ska gallras trots att ett år inte har förflutit sedan senaste behandlingen. En lämplig sådan bestämd gallringstidpunkt är enligt vår mening tre år från det att uppgiften samlades in. Vi föreslår därför att uppgifter i analys- och urvalsdata-basen ska gallras senast ett år från den tidpunkt då uppgifterna senast behandlades för det ändamål för vilket de samlades in. Gallringstidpunkten får dock aldrig överstiga tre år från den tidpunkt uppgifterna samlades in. Gallringsbestäm-melsen införs i 2 kap. 16 § folkbokföringsdata-baslagen.

9.13 Sekretess i analys- och urvalsverksamheten

Utredningens förslag: Sekretess ska gälla i verksamhet som avser förande av eller uttag ur analys- och urvalsdata-basen enligt lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokförings-verksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts data-basen.

För uppgift i allmän handling ska sekretessen gälla i högst tjugo år.

Tystnadsplikten som följer av den nya sekretessbestämmelsen ska ha företräde framför meddelarfriheten.

Våra förslag innebär att Skatteverket i sin analys- och urvalsverksamhet kommer att kunna behandla en mängd uppgifter om enskilda personer och företag. Uppgifterna hämtas främst in från andra myndigheter och omfattas ofta av olika grader av sekretess. Hos Skatteverket utgör uppgifterna allmänna handlingar. Utgångspunkten är då

att uppgifterna är offentliga enligt tryckfrihetsförordningen. I folkbokföringsverksamheten gäller enligt 22 kap. 1 § OSL sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Alltså är presumtionen för offentlighet.

Många uppgifter t.ex. adress och andra kontaktuppgifter och uppgifter från fastighetsregistret är generellt sett inte känsliga. Samma sak gäller uppgifter om studier och arbetssökande. Andra uppgifter, t.ex. beslut om förmåner från Försäkringskassan, kan i vissa fall vara mer känsliga.

Även om varje enskild uppgift i sig inte är särskilt integritets-känslig innebär emellertid den samlade bild som vid en sambearbetning kan fås av uppgifterna ett betydande integritetsintrång. Det är därför angeläget att uppgifterna ges ett sekretesskydd utöver det som finns i folkbokföringsverksamheten i övrigt. Det bör därför införas särskilda sekretessbestämmelser till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

Sekretess med skaderekvisit eller absolut sekretess?

Uppgifterna för analys och urval inhämtas från myndigheter hos vilka uppgifterna kan vara antingen offentliga eller belagda med sekretess av olika slag. Att i analys- och urvalsdatanoden hålla isär uppgifter med olika sekretesskydd är knappast genomförbart.⁹ Samma sekretessregler bör därför gälla för alla uppgifter i databasen.

De sambearbetningar av stora uppgiftsmängder som kommer att göras innebär att integritetsintresset är påtagligt för uppgifterna. De sammanställningar som kan göras med rutinbetonade åtgärder skulle innebära betydande integritetsrisker om de skulle bli offentliga.¹⁰ Detta talar för ett mycket starkt sekretesskydd för uppgifterna. I beskattningsverksamheten är utgångspunkten absolut sekretess för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden (27 kap. 1 och 2 §§ OSL). Samma sak gäller statistiksekretessen (24 kap. 8 §).

Vid bedömningen av vilken styrka sekretessen bör ha måste en lämplig avvägning mellan skydds- och offentlighetsintressena göras. Det finns ett generellt insynsintresse i myndigheters verksamhet.

⁹ Jfr förarbetena till statistiksekretessen, prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 262 f.

¹⁰ 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen.

Intresset av att få insyn gäller dock i första hand i förhållande till myndighetens verksamhet och inte uppgifter om en enskild persons personliga eller ekonomiska förhållanden. Offentlighetsintresset för dessa uppgifter är förhållandevis svagt.¹¹ Att absolut sekretess gäller hindrar inte myndigheten att lämna ut t.ex. resultatet av en fördjupad granskning eller en sammanställning av urvalsträffar i anonymiserad form. Vi gör mot denna bakgrund bedömningen att absolut sekretess bör gälla i verksamheten. Sekretessbestämmelsen bör utformas efter mönster från 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL och avse förande av eller uttag ur analys- och urvalsdatan för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen.

Analys- och urvalsverksamheten utgör inte sådan kontrollverksamhet som kan behöva omfattas av sekretess gentemot den registrerade, jfr 17 kap. 1 § OSL. Sekretessen bör alltså inte gälla i förhållande till den enskilde själv.

Sekretess till skydd för enskild vid folkbokföring finns i 22 kap. OSL. Vi föreslår att en regel om sekretess för uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden förs in som en ny 22 kap. 1 c § OSL.

Hur länge ska sekretessen gälla?

Uppgifter i analys- och urvalsdatan ska enligt våra förslag gallras senast ett år från den tidpunkt då uppgifterna senast behandlades för det ändamål för vilket de samlades in. Gallringstidpunkten får dock aldrig överstiga tre år från den tidpunkt då uppgifterna samlades in. Det får förmodas att Skatteverket kommer att bevara t.ex. sammanställningar av resultaten av myndighetens analys- och urvalsverksamhet. Sådana handlingar kan i begränsad omfattning komma att innehålla uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Hos de myndigheter från vilka uppgifter inhämtas till analys- och urvalsdatan gäller olika regler om sekretess. I t.ex. Skatteverkets beskattningsverksamhet gäller sekretessen i tjugo år för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, medan sekretessen hos Försäkringskassan för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden gäller under sjuttio år. De uppgifter som hämtas in från Försäkringskassan kommer, förutom adress- och

¹¹ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 262.

kontaktuppgifter, nästan enbart bestå av uppgift om utbetalade välfärdsförmåner. Vid en sammantagen bedömning av under vilken tidsperiod uppgifterna ska hållas hemliga anser vi att sekretessen bör gälla i högst tjugo år.

Tystnadsplikten ska ha företräde framför meddelarfriheten

Uppgifter rörande enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som inhämtas från flera myndigheter kommer att behandlas i analys- och urvalsdatan. Vi menar att den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen bör ges företräde framför meddelarfriheten. Detta medför en justering av 22 kap. 6 § OSL.

10 Om samordningsnummer

10.1 Inledning

Vårt uppdrag när det gäller samordningsnummer är enligt direktiven att lämna förslag på åtgärder som åstadkommer ett säkrare system med samordningsnummer och gör numren mer användbara i samhället för enskilda och andra aktörer. En helhetsöversyn av systemet med samordningsnummer har efterfrågats, tillsammans med vissa mer avgränsade frågeställningar (se 2 kap. och bilaga 1).

10.2 Samordningsnumrets tillkomst och utveckling

10.2.1 Ordningen före samordningsnumrets tillkomst

Före år 2000 fanns det möjlighet att tilldela personnummer även för personer som inte var folkbokförda. Enligt 18 § folkbokföringslagen (1991:481) i dess ursprungliga lydelse krävde en sådan tilldelning uttryckligt författningsstöd. Sådant författningsstöd fanns endast i fråga om personer som förekom i rättsväsendets register och totalförsvarspiktiga. Enligt praxis tilldelades personnummer dock även för registrering i skatteregister, körkortsregister, sjömansregister, register hos allmän försäkringskassa samt för utfärdande av pass och registrering i passregister. Detta berodde på att man fortsatte att tillämpa den ordning som gällde enligt den tidigare gällande folkbokföringslagen (1967: 481) då det inte förelåg ett uttryckligt krav på att personnummertilldelningen skulle ha stöd i författning.

För en person som före år 2000 tilldelades personnummer utan att vara folkbokförd registrerades endast uppgift om personnumret, grunden för varför numret tilldelats och uppgift om personens namn. Det framgår alltså inte av folkbokföringsdatabasen om personens identitet har fastställts i sådana fall. Sådana personnummer får heller inte

behandlas i SPAR. Vid utgången av år 1995 fanns det omkring 448 000 personer som hade tilldelats personnummer utan att vara folkbokförda i landet. Av dessa hade 124 441 personer tilldelats personnummer för registrering i rättsväsendets informationssystem och 272 012 personer för registrering i skatteregister. Vid utgången av år 1999 fanns det omkring 511 000 personer som hade tilldelats personnummer utan att vara folkbokförda i landet.¹ Det förekommer att personnummer som tilldelats av annan anledning än folkbokföring före år 2000 fortfarande används, t.ex. av anställda inom sjukvården i Sverige eller av svenska medborgare som tilldelats personnummer för svenskt pass utan att vara folkbokförda i Sverige.²

10.2.2 Bakgrund och syftet vid införandet

Bestämmelser om samordningsnummer infördes den 1 januari 2000 då tilldelning av personnummer reserverades för individer som är folkbokförda i Sverige. Enligt förarbetena var det otvivelaktigt så att personnumret kunde uppfattas som en sorts ”inträdesbiljett” till samhället. Det ifrågasattes om personer som inte var folkbokförda skulle ha den inträdesbiljett till samhället som personnumret innebar. Uttrycket att en person får en ”inträdesbiljett till samhället” avsåg troligtvis att en person som har ett personnummer kan uppfattas som en person som är folkbokförd och som således har en stark anknytning till landet. Det innebär också att det kan uppfattas som att det finns ett stort antal uppgifter registrerade om personen som vid behov kan kontrolleras. Personnumret i sig kan därigenom anses innebära en viss säkerhet för någon som har att göra med personen. Däremot avsåg begreppet ”inträdesbiljett” troligen inte en möjlighet att få sådana förmåner som enligt författning bara kan ges till personer som är folkbokförda eller uppfyller ett krav på bosättning enligt någon annan definition.³

Det kunde också uppfattas som stötande att brottslingar och brottsmisstänkta, vars identitet dessutom ofta var svår att fastställa, tilldelades personnummer. Den som rekvirerade personnummer för individer som inte var folkbokförda skulle ange om identiteten hade styrkts

¹ Prop. 1997/98:9, *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.*, s. 74. Uppgift om totala antalet vid utgången av 1999 hämtad från SCB.

² Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 33.

³ *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60), s. 133.

med pass eller annan handling. Det ankom alltså på den rekvrerande myndigheten att göra identitetskontrollen. När personnummer tilldelades för registrering inom rättsväsendet eller i skatteregistret var dock den registrerade personens identitet ofta oklar.⁴ Det konstaterades att en otillräcklig identitetskontroll kan leda till att en person tilldelas mer än ett personnummer, något som i sin tur medför att en person kan uppträda under flera identiteter i olika register. Därmed försvåras personkontrollen vid exempelvis inresa från utlandet, polisiära ingripanden, lagföring och straffverkställighet. Om en person tilldelas dubbla identiteter finns det också risk för att personen uppbär dubbla bidragsförmåner och undandrar sig förpliktelser av olika slag. Regeringen ansåg därför att tilldelningen av personnummer måste grundas på en identitetskontroll som uppfyller högt ställda krav på säkerhet för att tilltron till personnumret som identifikationsbegrepp ska upprätthållas. Det ansågs därför lämpligt att personnumren reserverades för folkbokförda personer för att säkerställa att enbart personer med en fastställd identitet fick personnummer.

Flera myndigheter ansåg sig dock behöva en gemensam och unik personbeteckning för kommunikation sinsemellan och för att undvika personförväxling. Regeringen ansåg då att det för personer som inte skulle folkbokföras i stället skulle fastställas en annan unik beteckning än personnummer. Det diskuterades vad en sådan beteckning skulle kallas och förutom samordningsnummer föreslogs bl.a. registreringsnummer och identitetsnummer. Eftersom beteckningen inte främst var till för att utvisa en persons identitet ansåg regeringen att identitetsnummer kunde vara missvisande och föreslog därför samordningsnummer. Numret var i första hand avsett för att vissa myndigheter skulle kunna registrera personuppgifter och antogs få liten betydelse för den enskilde.⁵

Huvudregeln var redan vid införandet att samordningsnummer fick tilldelas endast om det inte rädde osäkerhet om den enskildes identitet. För polis- och skatteändamål fick dock ett nummer tilldelas även om identiteten inte var säkerställd. Vilka statliga myndigheter som kunde begära tilldelning av samordningsnummer och för vilka ändamål samordningsnummer fick tilldelas angavs vid införandet uttömmande i 5 § folkbokföringsförordningen (1991:749). Myndigheterna som fick be-

⁴ Prop. 1997/98:9 *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.*, s. 76 f.

⁵ A.a., s. 78 f.

göra tilldelning av samordningsnummer och för vilka ändamål var då följande:⁶

- Skattemyndigheten för registrering i skatteregister.
- Rikspolisstyrelsen, polismyndigheten, åklagarmyndigheten och allmänna domstolar för registrering i belastningsregister, misstankeregister och register som förs enligt polisdatalagen (1998:622) eller i övrigt inom rättsväsendets informationssystem.
- Passmyndigheten för utfärdande av pass och registrering i passregistret.
- Allmänna försäkringskassan för registrering i socialförsäkringsregister.
- Sjöfartsverket för sjömansregistrering.
- Vägverket och länsstyrelsen för registrering i körkortsregistret och bilregistret.
- Totalförsvarets pliktverk för registrering i register över totalförsvarspliktiga.
- Regeringskansliet för en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

10.2.3 Kort om vad som hänt sedan år 2000

När samordningsnummer infördes antogs de som nämnts få liten betydelse för den enskilde. Samordningsnumren har dock fått en stor betydelse i samhället. Samordningsnummer kom redan kort efter införandet att kritiserats av många av dem som tilldelats numren. De påtalade att stora praktiska vardagsproblem var förknippade med att ha samordningsnummer. Dessa personer upplevde att samhällets kunskap om och tilltro till samordningsnumren som identifikationsbegrepp var låg. Problem uppstod i vitt skilda sammanhang där identifikation krävdes, exempelvis i kontakter med sjukvården, i samband med att hyresavtal skulle ingås och vid bankaffärer. Det uppmärksammades även att problemen för dem som inte tilldelades personnummer kunde anses hindra medborgare i EU som vill utöva sin rätt till

⁶ Se förordningen (1999:920) om ändring i förordningen (1997:999) om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749).

fri rörlighet inom gemenskapen.⁷ I senare förarbeten uttalades att det huvudsakliga syftet med samordningsnumret även i fortsättningen ska vara att tillgodose myndigheternas behov av ett enhetligt nummer. Det framhölls dock att samordningsnumrens funktion måste beaktas också ur den enskildes perspektiv. Det finns personer med samordningsnummer som vistas i Sverige under en inte helt kortvarig tid och med ett starkt behov av att ha en fungerande identitetsbeteckning för att kunna sköta sina vardagliga liv.⁸ I förarbetena antogs att samordningsnumrens dåliga genomslag i samhället låg bakom flertalet av de problem som påtalats. Ett av skälen till samordningsnumrens bristfälliga genomslag förmodades vara att uppgifter om en person med ett sådant nummer inte fanns med i Statens personadressregister, SPAR. Regeringen ansåg därför att SPAR borde utvidgas till att omfatta även uppgifter om personer som tilldelats samordningsnummer. En sådan utvidgning infördes också från den 1 juni 2008 såvitt avser personer vars identitet inte bedömdes osäker.⁹

Redan året innan, i september 2007, tillsatte regeringen den s.k. Folkbokföringsutredningen. Även Folkbokföringsutredningen konstaterade i sitt delbetänkande *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60) att de problem som fanns med samordningsnummer till stor del kunde tänkas bero på att samordningsnumren inte var kända i samhället. Utredningen ansåg att den då införda bestämmelsen om att SPAR även skulle omfatta uppgifter om samordningsnummer skulle förbättra situationen och att de problem som fanns skulle försvinna efter några år.¹⁰ Utredningen föreslog bl.a. att alla statliga myndigheter skulle få möjlighet att begära ett samordningsnummer för en person om det behövdes för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen. Enskilda antogs dock inte ha behov av att själva kunna begära samordningsnummer.¹¹ En annan brist som utredningen identifierade var att identitetskontrollen av de personer som tilldelades samordningsnummer inte var tillräckligt säker. Till viss del hade detta sin grund i att det inte fanns några regler eller riktlinjer för vilka krav som bör ställas för att identiteten ska anses fastställd. Utredningen föreslog därför att Skatteverket skulle få föreskriva vilka krav som ska ställas på identifieringen av de personer som

⁷ Prop. 2007/08:58, *Samordningsnummer och anmälan av dödfödd m.m.*, s. 12 f.

⁸ Se t.ex. prop. 2008/09:111, *Personnummer och samordningsnummer*, s. 30.

⁹ Prop. 2007/08:58 s. 13. Se också 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret.

¹⁰ *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60), s. 145.

¹¹ A.a., s. 145.

ska få ett samordningsnummer och att Skatteverket skulle få begära in de handlingar som legat till grund för den begärande myndighetens identifiering av personen. Utredningen föreslog också att ytterligare en grupp, nämligen personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., skulle kunna tilldelas ett samordningsnummer även om identiteten inte var styrkt.

Den 1 juli 2009 infördes flera av de ändringar som Folkbokföringsutredningen föreslagit. Kretsen av behöriga att begära samordningsnummer i 5 § folkbokföringsförordningen utvidgades till att omfatta alla statliga myndigheter och dessutom vissa enskilda utbildningsanordnare. Vidare utvidgades möjligheten att tilldela en person samordningsnummer trots att identiteten inte var styrkt till att omfatta även registrering i vissa fall hos Migrationsverket. Skatteverket fick också befogenhet att meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identifiering av en person för vilken samordningsnummer ska begäras.¹² Regeringen delade Folkbokföringsutredningens bedömning att ändringen i SPAR skulle komma att underlätta det dagliga livet för dem som tilldelats samordningsnummer. Åren 2000–2007 hade enligt Statistiska centralbyrån totalt 351 864 samordningsnummer tilldelats.¹³

Trots den översyn och de ändringar som genomfördes 2007–2009 har många av de tidigare problemen med samordningsnummer kvarstått och nya har uppmärksammats, se mer om detta i avsnitt 10.8.

10.2.4 Det arbete som bedrivits parallellt med utredningen

De problem som påtalats avseende samordningsnummer har varit påtagliga och det har bedömts angeläget att parallellt med utredningens uppdrag påbörja arbetet med att åtgärda vissa av bristerna. Mot denna bakgrund presenterade Finansdepartementet den 14 januari 2020 ett antal förslag i promemorian Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen. I propositionen *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen* (prop. 2020/21:160) som överlämnades till riksdagen den 24 mars 2021 föreslogs att skyldigheten att underrätta Skatteverket om misstänkta fel i folkbokföringen ska utvid-

¹² Prop. 2008/09:111, *Personnummer och samordningsnummer*, och förordning (2009:275) om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749).

¹³ Prop. 2008/09:111, s. 27.

gas och omfatta i huvudsak samtliga myndigheter och gälla fler uppgifter. Som ett led i att stärka systemet med samordningsnummer föreslogs bl.a. att

- det ska förtydligas att samordningsnumret är en identitetsbeteckning,
- samordningsnummer ska kunna förklaras vilande,
- enskilda med samordningsnummer ska ha en skyldighet att anmäla uppgift om ändrad kontaktadress till Skatteverket,
- samordningsnummer ska, efter en utökad identitetskontroll, kunna tilldelas efter ansökan av enskild som har en sådan anknytning till Sverige att personen kan antas behöva en identitetsbeteckning,
- det införs en möjlighet att för samordningsnummer, i likhet med vad som gäller för personnummer, om det för viss födelsetid inte finns fler individnummer att tilldela, i stället för födelsedagen ange en närliggande dag i samma månad, och
- det görs en viss utvidgning av vilka uppgifter som får behandlas i det statliga personadressregistret (SPAR) och i folkbokföringsdatabasen.

Förslagen trädde i kraft den 18 juni 2021. Samtidigt ändrades flera bestämmelser i folkbokföringsförordningen. Ändringarna innebar bl.a.

- en utökad skyldighet för den som begär att en person tilldelas ett samordningsnummer att lämna uppgift om den enskildes namn, kön, födelsetid, födelseort, medborgarskap och kontaktadress.
- att en ansökan från en enskild om att tilldelas ett samordningsnummer dessutom ska innehålla uppgift om personens anknytning till Sverige och behovet av en identitetsbeteckning.
- att den som begär tilldelning av ett samordningsnummer tillsammans med sin begäran ska ge in en kopia av de handlingar som legat till grund för identifieringen.
- att ett fastställt formulär ska användas för att lämna en ansökan eller begäran om tilldelning av samordningsnummer, en anmälan eller ansökan om förnyelse av samordningsnummer och en begäran

om tilldelning av personnummer enligt 18 b § folkbokföringsförordningen.

De nyligen införda förändringarna och motiven för dem redovisas nedan i korthet.

Samordningsnummer kan tilldelas efter egen ansökan

Enligt tidigare gällande bestämmelser hade en enskild ingen möjlighet att på egen hand ansöka om ett samordningsnummer. För att en enskild skulle få ett samordningsnummer krävdes att t.ex. en myndighet hade ett behov av ett samordningsnummer för den personen. Den enskildes behov av ett samordningsnummer kunde med tidigare reglering inte alltid tillgodoses. Individens behov av en identitetsbe-teckning och de besvär som det kan innebära för den enskilde att inte ha ett person- eller samordningsnummer har påtalats i flera olika sammanhang. Behovet av att även beakta samordningsnumrens funktion ur den enskilda individens perspektiv har också påtalats i tidigare lagstiftningsärenden. Några som ofta inte tilldelats ett samordningsnummer är utländska fritidshusägare i Sverige. De upplever problem att t.ex. teckna el-, tele- och internetavtal på grund av att de varken har personnummer eller samordningsnummer. Sedan samordningsnumren infördes har dessutom den fria rörligheten inom EU ökat. Det har blivit allt vanligare att personer vistas såväl kortare som längre perioder i Sverige, även om de inte är bosatta i landet i folkbokföringslagens mening. Den enskildes behov har inte alltid kunnat tillgodoses genom de aktörer som i dag har rätt att begära ett samordningsnummer. I prop. 2020/21:160 föreslogs därför att det införs en möjlighet för enskilda att ansöka om ett samordningsnummer.

Sedan de nya förslagen trädde i kraft den 18 juni 2021 (se 18 a § andra stycket folkbokföringslagen) kan en enskild tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan om den enskilde har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbe-teckning. En sådan anknytning kan enligt propositionen vara t.ex. att den enskilde eller någon annan i familjen äger eller innehar fast egen-dom, en tomträtt, en bostadsrätt eller en hyresrätt. Det kan också vara fråga om exempelvis EES-medborgare som med stöd av den fria rörligheten vistas i Sverige för t.ex. tillfälliga arbeten, forskning eller kor-

tare studier. Den som ansöker om att tilldelas ett samordningsnummer måste också inställa sig personligen hos Skatteverket för att styrka sin identitet (i likhet med vad som i regel krävs vid anmälan om flytt till Sverige av en person som ska folkbokföras).

Samordningsnummer kan förklaras vilande

Enligt den reglering som tidigare gällt kunde den som tilldelats ett samordningsnummer, till skillnad från någon som är folkbokförd, inte avregistreras. Kriterierna för när en folkbokförd person ska avregistreras från folkbokföringen regleras i 19–22 §§ folkbokföringslagen. En avregistrering kan ske för en person som är avliden eller dödförklarad, utflyttad, försvunnen eller blivit registrerad under en falsk identitet. En person som avregistreras från folkbokföringen är inte längre folkbokförd och de uppgifter som är kopplade till dennes personnummer blir avregistrerade. Eftersom uppgiften registreras i folkbokföringsdatabasen och distribueras till mottagare av folkbokföringsuppgifter kommer den aktör som gör en kontroll av ett personnummer mot uppgifterna i Navet att få information om avregistreringen och grunden för densamma.

Eftersom någon motsvarande möjlighet att avregistrera en person som tilldelats ett samordningsnummer inte har funnits har den aktör som ska använda numret haft en ytterst begränsad möjlighet att genom registerkontroll få information om numret fortfarande bör kunna användas. Skatteverket och andra aktörer kan ha kunskaper, t.ex. om att en person avlidit eller lämnat landet, som bör föranleda att ett tilldelat samordningsnummer inte längre ska användas. Det kan också ha framkommit omständigheter som talar för att identiteten bakom ett tilldelat samordningsnummer är fabricerad eller att samma person har tilldelats flera samordningsnummer. Den omfattande användningen av samordningsnummer som har vuxit fram sedan systemet infördes medför enligt regeringens bedömning ökade krav vad gäller uppgifternas aktualitet och tillförlitlighet.

Enligt förslagen i departementspromemorian skulle en person som tilldelats ett samordningsnummer avregistreras vid utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades, om inte den enskilde eller den som kan begära tilldelning av samordningsnummer anmäler hos Skatteverket att det finns ett fortsatt behov av numret. En sådan

anmälan skulle därefter göras vart femte år för att förhindra avregistrering. Skatteverket skulle även få besluta om avregistrering när det finns särskilda skäl för det, t.ex. om en person har tilldelats samordningsnummer på felaktiga grunder, att någon har tilldelats flera samordningsnummer eller att ett samordningsnummer har tilldelats en falsk identitet. Det skulle också vara möjligt att ansöka om att avregistreringen upphävs.

Efter propositionens förslag, som alltså trätt i kraft den 18 juni 2021, kan ett samordningsnummer förnyas. Förnyelse kan ske efter anmälan av den myndighet eller annat organ som kan begära tilldelning av samordningsnummer eller efter ansökan av den enskilde själv, förutsatt att han eller hon uppfyller de förutsättningar som gäller för att tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan. Om någon anmälan eller ansökan om förnyelse inte har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades ska ett samordningsnummer förklaras vilande (i stället för att avregistreras som föreslogs i departementspromemorian). Ett samordningsnummer ska vidare förklaras vilande om det finns andra skäl för det. Skatteverket får efter ansökan av den enskilde eller den som kan begära tilldelning av samordningsnummer förnya ett nummer som har förklarats vilande. Detta förutsätter att det finns förutsättningar för tilldelning av samordningsnummer.

Regeringen ansåg att vilandeförklaring är en bättre term än avregistrering. Systemet med vilandeförklaring överensstämmer dock i stor utsträckning med den avregistrering som föreslogs i promemorian. Även om ett samordningsnummer förklarats vilande kommer informationen som numret bär att finnas kvar och det står varje aktör fritt att ändå använda numret. Vilandeförklaringen är snarast en markering i folkbokföringsdatabasen och i SPAR som skapar bättre förutsättningar för användare av samordningsnummer att bedöma hur de ska förhålla sig till ett visst nummer.

De nya reglerna om vilandeförklaring finns i 18 c–18 e §§ folkbokföringslagen. För att information om vilandeförklaring ska kunna lagras och spridas i samhället har tillägg också gjorts i 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret, härefter SPAR-lagen och i 2 kap. 3 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, härefter folkbokföringsdatabas-lagen.

Anmälningsskyldighet för enskilda som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen

För den som är folkbokförd finns en straffsanktionerad skyldighet att anmäla flytt till Skatteverket. Någon skyldighet för en person med samordningsnummer att anmäla ändrad adress har tidigare inte funnits. I Finansdepartementets promemoria föreslogs att en person som har tilldelats ett samordningsnummer men inte har sin aktuella adress registrerad i folkbokföringsdatabasen ska anmäla uppgift om adressen till Skatteverket. Från sådan anmälningsskyldighet skulle undantas personer som tilldelats ett samordningsnummer där det råder osäkerhet om personens identitet.

Regeringen ansåg att det finns behov av att införa regler som syftar till att förbättra kvaliteten på adressuppgifter för personer med samordningsnummer genom att uppgifterna hålls aktuella. I förtydligande syfte ersattes benämningen ”adress” med ”kontaktadress”. Kontaktadressen behöver inte vara en bostadsadress utan det är tillräckligt att det är en aktuell adress där personen kan nås. Mot den bakgrunden föreslog regeringen att det införs en skyldighet för enskilda med ett samordningsnummer att anmäla ändringar av den kontaktadress som är registrerad i folkbokföringsdatabasen. Till skillnad från i förslagen i promemorian är skyldigheten att anmäla ändrad kontaktadress avgränsad till att endast gälla för en person med ett samordningsnummer som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen. Anmälningsskyldigheten gäller inte om samordningsnumret är vilande eller personen omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Förslaget trädde även i den delen i kraft den 18 juni 2021 genom en ny 27 a § i folkbokföringslagen. Skyldigheten att anmäla ändringar av adressen är inte straffsanktionerad. Syftet med anmälningsskyldigheten är att den ska fungera handlingsdirigerande och ha ett signalvärde.

Fler krav på den som begär eller ansöker om tilldelning av samordningsnummer

Den som begär tilldelning av samordningsnummer skulle enligt tidigare gällande bestämmelser ange *tillgängliga* uppgifter om personens namn, födelseid, kön, födelseort, adress i Sverige och medborgarskap. Det var alltså möjligt att helt utelämna uppgift om t.ex. adress

om den av något skäl inte ansågs tillgänglig eller om personen saknade adress där han eller hon kunde nås med post. I departementspromemorian föreslogs att fler krav ska ställas på de myndigheter och andra organ som begär tilldelning av samordningsnummer. Det finns nu som huvudregel en skyldighet att i begäran om samordningsnummer lämna uppgifter om den enskildes namn, kön, födelseår, födelseort, medborgarskap och kontaktadress (6 § folkbokföringsförordningen). Den som begär tilldelning av ett samordningsnummer ska också tillsammans med sin begäran ge in en kopia av de handlingar som legat till grund för identifieringen.

Det var alltså fram till alldeles nyligen möjligt att tilldela ett samordningsnummer även om det saknades uppgifter som normalt bör finnas med i en begäran. Detta gäller alltså beträffande aktörer som får begära tilldelning av samordningsnummer även om det råder osäkerhet om den enskildes identitet. När det däremot gäller övriga samordningsnummer som tilldelas efter begäran av myndighet eller annat organ ställs det högre krav på fullständigheten i ansökan.

En enskilds ansökan om tilldelning av samordningsnummer ska, förutom ovan angivna uppgifter, också innehålla uppgifter om sökandens anknytning till Sverige och behovet av en identitetsbeteckning.

10.3 Vad är ett samordningsnummer?

Skatteverket fastställer ett personnummer som identitetsbeteckning för varje folkbokförd person. Personer som inte folkbokförs tilldelas normalt sett inget personnummer (jfr dock 18 b § folkbokföringslagen). Enligt 18 a § folkbokföringslagen får en person som inte är eller har varit folkbokförd efter begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer i stället tilldelas ett samordningsnummer. Samordningsnummer kan sedan den 18 juni 2021 även tilldelas efter ansökan av en enskild. Skatteverket beslutar om tilldelning av samordningsnummer. Samordningsnumret är konstruerat som ett personnummer men med sifferkombinationer som inte kan förekomma i ett personnummer. Siffrorna för dag adderas, till skillnad från ett personnummer, med 60. På motsvarande sätt som ett personnummer är ett samordningsnummer bestående och unikt, såtillvida att två identiska nummer inte förekommer och att det alltid är kopplat till en viss person oavsett om denne lämnar landet eller avlider. En

person som har tilldelats ett samordningsnummer kan dock, till skillnad från någon som är folkbokförd, aldrig avregistreras. Samordningsnummer kan däremot numera förklaras vilande (18 c–18 e §§ folkbokföringslagen). Om en person med ett samordningsnummer senare blir folkbokförd ersätts samordningsnumret med ett personnummer.¹⁴ Information om det tidigare samordningsnumret finns fortfarande kvar i folkbokföringsdatabasen, och en hänvisning skapas mellan samordningsnumret och personnumret.¹⁵

Att en person tilldelats ett samordningsnummer innebär inte i sig att denne tillförsäkras några som helst rättigheter. Det är alltså inte ett arbetstillstånd, det ger inte rätt till vård, det är inte ensamt tillräckligt för att öppna ett bankkonto, det ger inte rätt att resa in i eller vistas i Sverige och det ger inte rätt till svensk socialförsäkring. Däremot kan det finnas ett behov av samordningsnummer för handläggning av förmåner som den enskilde har rätt till enligt andra regler.¹⁶ Det krävs givetvis att den enskilde uppfyller de krav som ställs för den aktuella förmånen. Om en person t.ex. ansöker om aktivitetsstöd gör Försäkringskassan en individuell utredning om försäkringstillhörighet vid ansökningstillfället. Samordningsnumret saknar vid den bedömningen helt betydelse. Arbetsinkomst som en person med samordningsnummer uppbar kan medföra arbetsbaserade förmåner och pensionsrätt, oavsett om personen har arbetstillstånd och oavsett om samordningsnumret tilldelats utan att identiteten var fastställd.¹⁷

Att vara folkbokförd medför vissa skyldigheter för den enskilde, t.ex. att anmäla bostadsadress när man flyttar inom Sverige samt att anmäla utflyttning när man lämnar landet. En person med samordningsnummer har tidigare inte haft några motsvarande skyldigheter. Sedan den 18 juni 2021 ska en person med ett samordningsnummer som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen anmäla ändringar av adressen till Skatteverket. Från anmälningsskyldigheten undantas personer vars samordningsnummer är vilande liksom personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Till skillnad från den anmälningsskyldighet som gäller för folkbok-

¹⁴ Prop. 2008/09:111 *Personnummer och samordningsnummer*, s. 27 f.

¹⁵ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 6.1.2.2. i materialet "Personnummer och samordningsnummer".

¹⁶ Se t.ex. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 293.

¹⁷ Se t.ex. Skatteverkets rapport *En analys av samordningsnummer för beskattningsändamål*, s. 4.

förda är anmälningsskyldigheten för personer med samordningsnummer inte straffsanktionerad.

10.4 Rekvirering och tilldelning av samordningsnummer

10.4.1 Vem kan begära tilldelning av samordningsnummer?

En person som inte är eller har varit folkbokförd får av Skatteverket tilldelas samordningsnummer som identitetsbeteckning. Tilldelningen får ske på begäran av en statlig myndighet eller en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda vissa examina, och som i sin verksamhet behöver ett samordningsnummer för en person för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer (5 § folkbokföringsförordningen). Skatteverket får också på eget initiativ tilldela samordningsnummer för registrering i beskattningsdatabasen. Samordningsnummer får även tilldelas en person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall på begäran av Regeringskansliet. Tilldelning av samordningsnummer har tidigare skett i första hand för att tillgodose myndigheternas behov. Kommuner och regioner samt andra företag och organisationer än utbildningsanordnare, exempelvis banker eller försäkringsbolag, ingår alltså inte i kretsen som kan begära tilldelning av ett samordningsnummer. Enskilda har inte heller haft rätt att själva begära ett samordningsnummer. Skatteverket har alltså inte haft någon möjlighet att tilldela samordningsnummer endast på grund av att en person anser sig ha ett praktiskt behov av att ha samordningsnummer. Samordningsnummer kan dock sedan den 18 juni 2021 även tilldelas efter ansökan av en enskild som har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning (se avsnitt 10.2.4 ovan).

10.4.2 Tilldelning av samordningsnummer

Det grundläggande kravet för att ett samordningsnummer ska tilldelas en person efter begäran från en myndighet eller ett annat organ, är att det ska finnas ett behov av ett samordningsnummer hos rekvisenten för att undvika personförväxling eller för att utbyta infor-

mation om personen med andra myndigheter eller organisationer. Det är den myndighet (eller annat organ) som begär tilldelning som bedömer behovet av ett samordningsnummer för den egna verksamheten. För att en person ska tilldelas ett samordningsnummer finns inget krav på att personen vistas eller ens har för avsikt att vistas i Sverige. Det är myndighetens behov av numret som styr. En myndighet som rekviderar ett samordningsnummer ska endast göra det som ett led i myndighetens handläggning av ett ärende och inte som en fristående process inför en utlovad kommande ansökan. Om någon påstår att han eller hon kommer att ansöka om t.ex. en välfärdsförmån eller studiemedel ska samordningsnummer inte rekvideras förrän en ansökan kommit in och ett faktiskt behov av ett nummer uppstått.

Numera kan en enskild alltså även tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan om den enskilde har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning.

Begäran och ansökan

En begäran eller ansökan om samordningsnummer ska innehålla uppgifter om namn, kön, födelsetid, födelseort, kontaktadress och medborgarskap (6 och 6 a §§ folkbokföringsförordningen). I en begäran om samordningsnummer där det råder osäkerhet om personens identitet behöver endast de uppgifter som är tillgängliga anges (6 § tredje stycket folkbokföringsförordningen). Att endast tillgängliga uppgifter skulle anges i begäran gällde före den 18 juni 2021 i samtliga fall. Innan den tidpunkten skulle också adressen vara en adress i Sverige, och uppgift om en adress i utlandet registrerades då inte i folkbokföringsdatabasen.¹⁸ Vad gäller uppgift om den kontaktadress som ska anges i begäran kan noteras att den inte behöver vara en bostadsadress. Det viktiga är att det är en aktuell adress, i Sverige eller utlandet, där det går att nå den enskilde per post.¹⁹

Formuleringen att ”tillgängliga uppgifter” ska anges, som tidigare gällde i samtliga fall, innebär att det finns möjlighet att helt utelämna uppgift om t.ex. kontaktadress, födelseort eller medborgarskap om den eller de uppgifterna av något skäl inte kan anses tillgängliga. Det

¹⁸ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 6.2.5 i materialet ”Personnummer och samordningsnummer”.

¹⁹ Prop. 2020/21:160, *Säkerare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 73.

är alltså möjligt att tilldela ett samordningsnummer där det råder osäkerhet om personens identitet även om det saknas uppgifter som normalt bör finnas med i en begäran. För att Skatteverket ska kunna tilldela ett samordningsnummer krävs dock åtminstone ett efternamn och en angiven födelsetid.²⁰ Samtliga uppräknade uppgifter, bortsett från kontaktadress, är i dag normalt nödvändiga för att en persons identitet ska anses vara fastställd.

Tillsammans med begäran om samordningsnummer ska det ges in en kopia av de handlingar som legat till grund för identifieringen. Detta gäller dock inte när samordningsnummer ska tilldelas en person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall (6 § folkbokföringsförordningen). Före den 18 juni 2021 var det inget krav att dessa handlingar skulle ges in till verket i samband med begäran, däremot fick Skatteverket begära att handlingarna skulle ges in.

Om en begäran om samordningsnummer är ofullständig ska Skatteverket enligt sina rutiner be om komplettering. Om den rekvirerande myndigheten då inte kompletterar sin begäran kan Skatteverket komma att avslå ansökan med stöd av 5 eller 5 a § folkbokföringsförordningen. Om den som begärt tilldelning av samordningsnummer inte är behörig att göra det avslås begäran med stöd av 5 § folkbokföringsförordningen.²¹

Begäran eller ansökan om tilldelning av samordningsnummer ska sedan den 18 juni 2021 ske på av Skatteverket fastställda formulär (6 b § folkbokföringsförordningen). Formulären kan skickas in till Skatteverket per post, fax eller e-post. Skatteverket har tagit fram två olika formulär för tilldelning av samordningsnummer, ett för begäran från myndighet eller enskild utbildningsanordnare och ett för ansökan från enskild. Tidigare fanns fyra olika blanketter som skiljde sig åt beroende på vilken myndighet som var rekvirent. Myndigheterna har även möjlighet att rekvirera nummer elektroniskt genom att använda Skatteverkets webbtjänst E-rekvisition Samordningsnummer för rekvisitionen. Myndigheten som begär tilldelningen av samordningsnumret anropar webbtjänsten E-rekvisition Samordningsnummer över en nättjänst för säker kommunikation mellan myndigheter. Myndigheten lämnar en rekvisition samt bifogar kopia av identitetshandlingar och får genast en kvittens på om rekvisitionen mottagits. Därefter handlägger Skatte-

²⁰ I ett fåtal undantagsfall kan Skatteverket dock tilldela samordningsnummer utan angiven födelsetid. Numret registreras då på 000000-, eller i praktiken 000060-.

²¹ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 6.2.2 i materialet "Personnummer och samordningsnummer".

verket ärendet enligt den interna (manuella) processen för tilldelning av samordningsnummer. Hittills är det endast Skatteverkets beskattningsverksamhet som har anslutit sig till webbtjänsten.²² Flera myndigheter har visat intresse för E-rekvisition av samordningsnummer men valt att inte ansluta sig på grund av de höga utvecklings- och underhållskostnader som uppkommer för att myndigheten måste bygga ett eget gränssnitt för att kunna använda tjänsten.

Identitetskontroll

Samordningsnummer får enligt huvudregeln tilldelas en person endast om det inte råder osäkerhet om hans eller hennes identitet (s.k. styrkt samordningsnummer, se 5 a § folkbokföringsförordningen). Tillämpningen av huvudregeln innebär att myndigheter som inte kan begära tilldelning av samordningsnummer på grund av att personens identitet inte kan anses fastställd är hänvisade till att använda interna nummer-serier eller andra lösningar i sin verksamhet.

Under förutsättning att underlaget är korrekt och fullständigt kommer det inte att finnas mer än ett nummer för en och samma person. Även om det råder osäkerhet om en persons identitet, får samordningsnummer dock tilldelas för vissa ändamål, bl.a. rättsväsendets informationssystem, Migrationsverkets behandling av personuppgifter i vissa fall samt för registrering i beskattningsdatabasen (s.k. ostyrkt samordningsnummer, se 5 a § folkbokföringsförordningen). Även i dessa fall ska den myndighet som begär tilldelning av samordningsnummer så långt som möjligt försöka fastställa personens identitet. Först om personens identitet inte har kunnat fastställas blir det aktuellt att tilldela nummer trots att det råder osäkerhet om personens identitet. Rekvisitionen ska då innehålla uppgift om det råder osäkerhet om någon uppgift som lämnas om den enskilde (6 § tredje stycket folkbokföringsförordningen). Det är den statliga myndigheten eller det organ som begär att en person ska tilldelas samordningsnummer som ska bedöma om hans eller hennes identitet kan anses fastställd (5 b § folkbokföringsförordningen). Det betyder dock inte att Skatteverket helt underlåter att kontrollera identiteten.²³ Om identiteten inte kan anses fastställd i fall då fastställd identitet är en förut-

²² Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 66.

²³ Skatteverkets rapport En analys av samordningsnummer för beskattningsändamål, s. 11.

sättning för tilldelning av samordningsnummer kan Skatteverket avslå begäran med stöd av förvaltningslagen och 5 a § folkbokföringsförordningen.²⁴

Av det totala antalet tilldelade samordningsnummer har samtliga uppgifter som krävs för tilldelning styrkts i cirka 54 procent av fallen.²⁵ Det är alltså en förhållandevis stor andel av samordningsnumren som tilldelats trots att det råder osäkerhet om personens identitet. Se mer om identifieringskravet nedan (12 kap.).

För att en enskild ska kunna tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan krävs att personen inställer sig personligen hos Skatteverket och styrker sin identitet. Det ställs således högre krav på identitetskontrollen när en person själv ansöker om ett nummer än när en myndighet begär ett nummer för en person.

Ytterligare kontroller vid tilldelning av samordningsnummer

För att ett samordningsnummer ska tilldelas krävs att personen inte är eller har varit folkbokförd eller har tilldelats ett samordningsnummer sedan tidigare. Handläggare på Skatteverket ska i samband med tilldelning av samordningsnummer först kontrollera att personen inte genom tidigare bosättning i landet eller av annan anledning redan har tilldelats personnummer eller samordningsnummer. Kontrollen sker genom sökning i olika system hos Skatteverket. Enligt Skatteverkets arbetsbeskrivning rekommenderas handläggare att vid sökningar vända på för- och efternamn, göra ofullständiga sökningar av namn, tänka på att stavningen av ett utländskt namn kan variera och att vända på födelseår, -dag och -månad.²⁶ Kontrollen sker i detta avseende på motsvarande sätt som vid tilldelning av personnummer. Om födelsetid och namn överensstämmer med en person som redan finns i registret bör handläggaren enligt Skatteverkets arbetsbeskrivning som huvudregel kunna utgå ifrån att det är fråga om samma person. Råder det av någon anledning, t.ex. då det rör sig om ett mycket vanligt utländskt namn, osäkerhet om den person som redan tilldelats samordningsnummer är samma person som den aktuella begäran avser så ska saken

²⁴ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 6.2.2 i materialet "Personnummer och samordningsnummer".

²⁵ Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 42.

²⁶ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 6.2.2.3 och 6.1.2.1 i materialet "Personnummer och samordningsnummer".

utredas innan tilldelning sker, t.ex. genom kontakter med den rekvrerande myndigheten.²⁷ Vidare registrerar och kontrollerar Skatteverket pass- eller id-kortsnummer i tjänsten Passporten innan tilldelning av samordningsnummer sker för att minska risken att samma handling används flera gånger.

Beslut om tilldelning

Om alla förutsättningar för att samordningsnummer ska tilldelas är uppfyllda beslutar Skatteverket om tilldelning. Intill varje uppgift som Skatteverket anser vara styrkt (namn, kön, födelsetid, födelseort och medborgarskap) har Skatteverket registrerat uppgiften ”Ja” i folkbokföringsdatabasen. Om Skatteverket bedömer att underlaget inte uppfyller kraven registreras i stället ”Nej” vid respektive uppgift.²⁸ Om ansökan är komplett och innehåller en kopia av identitetshandlingen är handläggningstiden från att ansökan kommer in till Skatteverket till att svar skickas till rekvreranten normalt tre dagar. Det tar dock längre tid att handlägga en ansökan som inkommer per post från en annan myndighet än vad det gör att handlägga en ansökan som inkommer elektroniskt via tjänsten E-rekvirering.²⁹ Skatteverkets beslut om att tilldela samordningsnummer efter begäran av en myndighet är ett förvaltningsbeslut som enligt Skatteverkets bedömning riktar sig mot den rekvrerande myndigheten och inte den enskilde.³⁰ Den myndighet eller organisation som begärt ett samordningsnummer under rättas om Skatteverkets beslut om tilldelning av samordningsnummer per post. Om webbtjänsten E-rekvirering Samordningsnummer använts för rekvreringen skickas även svaret med uppgift om det tilldelade samordningsnumret elektroniskt.³¹ Den enskilde som tilldelats numret efter begäran från en myndighet eller ett annat organ har tidigare normalt inte meddelats om detta.³² Sedan den 18 juni 2021 under rättas den enskilde dock alltid om att ett nummer tilldelats. Skatteverkets beslut om tilldelning av samordningsnummer efter begäran från

²⁷ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 6.2.2.3 i materialet ”Personnummer och samordningsnummer”.

²⁸ Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 75.

²⁹ A.a., s. 67.

³⁰ A.a., s. 67.

³¹ A.a., s. 66.

³² Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 6.3.4 i materialet ”Personnummer och samordningsnummer” och Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 67.

en myndighet eller ett annat organ får inte överklagas (39 § folkbokföringslagen).

Uppgifter om personer som har tilldelats ett samordningsnummer behandlas i folkbokföringsdatabasen. Per den 31 december 2019 innehöll folkbokföringsdatabasen cirka 890 000 samordningsnummer som kunde användas. Antalet samordningsnummer som tilldelas årligen varierar något. Antalet tilldelade samordningsnummer uppgick till 66 602 nummer år 2016, till 72 764 nummer år 2017.³³

10.5 Rekvisering av samordningsnummer hos olika myndigheter

För 2018 och 2019 har omkring 60 000 samordningsnummer per år rekviserats. Fördelningen mellan olika myndigheter framgår av följande tabell.³⁴

Tabell 10.1 Rekviserade samordningsnummer 2018 och 2019

Rekviserande myndighet	2018	2019	Summa
Skatteverket, beskattning	31 996	36 692	68 688
Polismyndigheten, rättsinformation	13 014	13 434	26 448
Passmyndigheten	5 086	6 015	11 101
Transportstyrelsen	1 688	1 802	3 490
Försäkringskassan	1 680	1 671	3 351
Arbetsförmedlingen	1 194	1 602	2 796
Regeringskansliet	693	654	1 347
Pensionsmyndigheten	639	648	1 287
Universitet eller högskola	250	393	643
Övrig statlig myndighet	151	194	345
Ingen myndighet angiven	646	787	1 433
Summa	57 037	63 892	120 929

Källa: SCB.

³³ Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 41.

³⁴ Statistiken för år 2018 och 2019 hämtad från SCB 2020-02-07.

Som framgår av tabellen tilldelas drygt 50 procent av alla samordningsnummer för registrering i beskattningsdatabasen, drygt 20 procent för Polismyndighetens och rättsväsendets verksamhet, och knappt 10 procent för passändamål. Någon statistik avseende egna ansökningar om samordningsnummer finns naturligtvis inte avseende dessa år eftersom det inte var möjligt för en enskild att själv ansöka om ett samordningsnummer förrän den 18 juni 2021.

Vi har under våren 2020 ställt frågor i enkätform till några av de myndigheter som rekviderar flest antal samordningsnummer och till vissa andra myndigheter som kan använda samordningsnummer i sin verksamhet. Enkäten har skickats till följande myndigheter som kan rekvidera samordningsnummer: Skatteverket (beskattningsverksamheten), Polismyndigheten, Passmyndigheten, Transportstyrelsen, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, CSN och Bolagsverket. Frågorna har bl.a. handlat om vilka ärenden eller situationer som främst föranleder ett behov av samordningsnummer och hur de går tillväga när de rekviderar nummer. Myndigheternas svar i dessa delar framgår nedan.

10.5.1 Skatteverket, beskattningsverksamheten

Skatteverket (beskattningsverksamheten) är den myndighet som rekviderar klart flest samordningsnummer varje år. Det handlar uteslutande om beskattningsärenden. En person som kommer till Sverige för att arbeta ska skicka in antingen en anmälan om A-skatt eller en ansökan om SINK (särskild inkomstskatt för utomlands bosatta). Om någon sådan anmälan inte lämnas in kan det komma information om att en person har arbetat i Sverige genom att arbetsgivaren lämnar uppgifter i arbetsgivardeklarationen eller genom att personen själv lämnar in en inkomstdeklaration året efter. Vid alla dessa tillfällen finns det behov av samordningsnummer för att Skatteverket ska kunna beskatta personen.

Skatteverket stämmer av om det finns ett samordningsnummer sedan tidigare. Om det inte gör det rekvideras ett nummer från folkbokföringsverksamheten. Registrering i beskattningsdatabasen är ett av de ändamål för vilket ett samordningsnummer får tilldelas trots att det råder osäkerhet om personens identitet. Personens identitet kontrolleras i enlighet med Skatteverkets meddelande SKV M 2010:3 (se

mer om detta i 12 kap.). Till rekviseringen bifogas pass eller nationellt id-kort. Om detta saknas skickas det ut en förfrågan till personen att inkomma med en kopia av sådana handlingar. Även om inget svar på förfrågan kommer in måste Skatteverket rekvisitiera ett samordningsnummer för att kunna beskatta personen.

10.5.2 Polismyndigheten, rättsinformation

Polismyndigheten är näst efter Skatteverket den myndighet som rekviserar flest samordningsnummer per år, och har precis som Skatteverket möjlighet att rekvisitiera samordningsnummer även om det råder osäkerhet om personens identitet. Om en person som saknar svenskt personnummer utreds och misstänks för brott rekviserar myndigheten samordningsnummer i samband med att förundersökningen överlämnas till åklagare och åtal ska väckas eller när polis utfärdar en ordningsbot. Samordningsnumret behövs för hantering och spårbarhet avseende personuppgifterna i Polismyndighetens och i övriga rättskedjemyndigheters enskilda och gemensamma it-stöd. Polismyndigheten har uppskattat att 70 procent av de samordningsnummer som myndigheten rekviserar avser personer som fått ett föreläggande om ordningsbot utfärdat.

När ett samordningsnummer behövs rekviserar Polismyndighetens registerförvaltning i Kiruna ett samordningsnummer från Skatteverket. Myndigheten fastställer i normalfallet personens identitet genom en legitimationshandling, körkort, pass eller liknande. Vid behov tillämpas internationella förfrågningar via etablerade kontaktvägar, t.ex. Europol och Interpol, till utländska polismyndigheter för att kunna fastställa identitet. De utbyter tillgänglig information t.ex. kopior av identitetshandlingar, fingeravtryck, DNA-uppgifter, foton, noteringar av övriga kännetecken (exempelvis tatueringar och ärr), utländska adressuppgifter, telefonnummer m.m. Det finns rutiner framtagna för de olika behov som kan uppstå. Samtliga personer som Polismyndigheten begär samordningsnummer för har fysisk kontakt med någon anställd på myndigheten i samband med identifieringen. Eftersom det i brottmålsprocessen förekommer att personer med oklar bakgrund helt saknar identitetshandlingar och inte vill medverka till en fullgod identifiering är det, trots de nämnda åtgärderna, inte alltid möjligt att fastställa en säker identitet.

10.5.3 Passmyndighet

Polismyndigheten är passmyndighet inom riket. Utom riket fullgör beskickningar och karriärkonsulat uppgifter som passmyndighet (2 § passlagen). Samordningsnummer rekvideras uteslutande för passändamål. Då en utlandsboende svensk medborgare, som inte är och heller aldrig varit folkbokförd i Sverige och därför inte har tilldelats personnummer (t.ex. barn till utlandsboende svenska medborgare), ansöker om svenskt pass eller nationellt id-kort vid personligt besök på en polistation eller på en svensk ambassad behövs ett samordningsnummer. Samordningsnumret behövs för att hantering och spårbarhet avseende personuppgifterna i Passmyndighetens it-stöd samt för att samordningsnumret måste anges i passhandlingen eller i det nationella id-kortet. Det vanligaste är att personen kommer in på en svensk ambassad.

När ett samordningsnummer behövs rekviderar passhandläggaren det från Skatteverket. Passhandläggarna utbildas särskilt i de rutiner och riktlinjer som Skatteverket meddelat för att en identitet ska anses vara fastställd.

10.5.4 Transportstyrelsen

Transportstyrelsen svarar för knappt tre procent av rekviderade samordningsnummer varje år. En del av samordningsnumren rekvideras för att myndigheten ska kunna göra nödvändiga registreringar i vägtrafikregistret. Samordningsnummer behövs för registrering av ägare när en person som saknar svenskt personnummer har förvärvat eller importerat ett fordon. Uppgifterna i registret utgör bl.a. underlag för uttag av skatter och avgifter kopplade till fordon. Samordningsnummer behövs också för att kunna registrera uppgifter kring körkort såsom körkortstillstånd, handledarskap, förnyelse av körkort, utbyte av utländskt körkort och vid beviljande av förarbevis för terränghjulning eller snöskoter. Inom yrkestrafikområdet behöver Transportstyrelsen samordningsnummer vid avsaknad av svenskt personnummer t.ex. i ärenden rörande taxiförarlegitimation, yrkestrafiktillstånd, yrkeskompetensbevis och utfärdande av färdskrivarkort.

Förutom ärenden rörande vägtrafik behövs samordningsnummer hos Transportstyrelsen för förare som ansöker om lokförarbevis och för det system som inom sjöfart hanterar information om bemanning, utbildning och mönstring, förutsatt att personnummer saknas.

Transportstyrelsen har implementerat en riktlinje för samordningsnummer. När det finns behov av att begära samordningsnummer ska det enligt riktlinjen ske på Skatteverkets blankett, antingen per post eller via webbtjänsten E-rekvisition. Innan rekvisitionen skickas ska personens identitet fastställas (endast hemlandspass eller nationella identitetskort godtas) och det ska göras kontroller i Navet för att kontrollera att personen inte redan har ett samordningsnummer. Kopior av identitetshandlingar bifogas rekvisitionen.

10.5.5 Försäkringskassan

Hos Försäkringskassan uppstår behov av att rekquirera samordningsnummer bl.a. för gränsarbetare och personer som uppehåller sig i Sverige för arbete eller bosättning under en tid som är för kort för att de ska anses bosatta i folkbokföringens mening, familjemedlemmar till en person som är försäkrad i Sverige och som kan ha rätt till familjeförmåner, där familjemedlemmarna befinner sig i ett annat EU/EES-land samt underhållsskyldig förälder som befinner sig utomlands i ärenden om underhållsstöd. Ofta finns dock inte möjlighet att rekquirera samordningsnummer för en underhållsskyldig förälder som befinner sig i ett annat land för att det inte går att fastställa personens identitet på det sätt som krävs. Den underhållsskyldige föräldern har ofta inget eget intresse av att medverka till att ett samordningsnummer kan rekquireras. Då är Försäkringskassan hänvisad till att använda interna registreringsnummer.

Ett ställningstagande till om en person är försäkrad i Sverige är en första förutsättning för att en person ska kunna få en specifik förmån. Det är främst i detta initiala skede av ärendehandläggningen som samordningsnummer rekquireras av Försäkringskassan. De förmåner där personer med samordningsnummer främst är aktuella är barnbidrag, föräldrapenning, sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning.

Försäkringskassan har en allmän instruktion för rekvisition av samordningsnummer. För att personens identitet ska anses fastställd krävs oftast att han eller hon inställer sig personligen till ett servicekontor hos Statens servicecenter för att få sina handlingar kontrollerade. Om personens identitet redan är styrkt genom en e-blankett, SED (strukturerat elektroniskt dokument) eller ett intyg utfärdat av en behörig institution i ett annat medlemsland kräver Försäkringskas-

san inte att identiteten styrks ytterligare. Försäkringskassan hänvisar därutöver till Skatteverkets meddelande SKV M 2010:3 i sin instruktion. Rekvisition av samordningsnummer görs sedan på Skatteverkets blankett Rekvisition av samordningsnummer. Kopior av handlingarna som enligt Försäkringskassans bedömning styrker identiteten bifogas blanketten.

10.5.6 Arbetsförmedlingen

Hos Arbetsförmedlingen uppstår behov av att rekquirera samordningsnummer när någon utan person- eller samordningsnummer vill skriva in sig som arbetssökande. Enligt myndighetens rutiner ska samordningsnummer rekquireras för personer med U2-intyg (intyg som möjliggör att ta med sig arbetslöshetsförmåner vid arbetssökande i annat EU-land), oavsett medborgarskap, om de vill skriva in sig på förmedlingen, kan identifiera sig och visa att de har rätt att arbeta i Sverige. Samordningsnummer rekquireras också i andra fall då medborgare i EU/EES-land eller Schweiz önskar skriva in sig som arbetssökande.

En person som saknar personnummer eller samordningsnummer kan inte skrivas in digitalt i Arbetsförmedlingens system. I de fall myndigheten rekquirerar samordningsnummer skrivs personen in på Arbetsförmedlingen manuellt och med hjälp av en pappersblankett. Därefter rekquireras ett samordningsnummer från Skatteverket manuellt. Myndigheten ser i dagsläget över möjligheten att i stället hantera rekvireringen av samordningsnummer elektroniskt. Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd ska individer styrka sin identitet i samband med inskrivning och rekvisering av samordningsnummer. Som stöd finns en checklista med alla godkända identitetshandlingar och vilka som gäller för svenska medborgare, EU/-EES-medborgare samt tredjelandsmedborgare.

10.5.7 Pensionsmyndigheten

Ibland uppstår ett behov för Pensionsmyndigheten att rekquirera ett samordningsnummer. De vanligaste situationerna är när en person på sin premiepension ansöker om efterlevandeskydd till sin partner som saknar personnummer eller samordningsnummer samt när en

person som varit försäkrad i Sverige avlider och de efterlevande som saknar personnummer eller samordningsnummer ska få ersättning.

När det blir aktuellt att rekvirera samordningsnummer kontrolleras först i myndighetens interna system om personen finns sedan tidigare, om personen varit i Sverige skickas en personsökning till Skatteverket. Om det inte finns något nummer sedan tidigare begär Pensionsmyndigheten in en kopia av handling som styrker identitet från sökande (pass, nationellt identitetskort från medlemsland eller blanketter utfärdade enligt EU-förordning). Pensionsmyndigheten följer Skatteverkets meddelande SKV M 2010:3 i fråga om identifiering. Till rekvisitionen bifogas kopia av identitetshandlingar.

10.5.8 Centrala studiestödsnämnden

Centrala studiestödsnämnden (CSN) rekvirerar så pass få samordningsnummer varje år att myndigheten inte är representerad separat i statistiken i tabellen ovan. CSN rekvirerar samordningsnummer när studiestöd för studier i Sverige eller utomlands ska beviljas för en person som saknar person- och samordningsnummer. Det är alltså först inför ett beslut om bifall som samordningsnummer rekvireras, inte när en ansökan kommer in. Gällande ärenden om studiehjälp utland rekvirerar CSN samordningsnummer om det är myndigheten som ska göra utbetalningarna. Beslut om att bevilja studiemedel eller studiehjälp fattas sedan först när samordningsnummer tilldelats.

När samordningsnummer rekvireras används enligt rutin Skatteverkets formulär Rekvisition av samordningsnummer. För att personens identitet ska anses fastställd kräver CSN kopia av pass eller annan giltig identitetshandling. Kopia av identitetshandling bifogas rekvisitionen.

10.5.9 Bolagsverket

Bolagsverket har till utredningen uppgett att verket aldrig rekvirerar samordningsnummer. I de fall en person som inte är folkbokförd i landet anmäls för registrering i ett företag krävs kopia på pass eller annan id-handling för den personen. En sådan bestämmelse finns i 1 kap. 4 § aktiebolagsförordningen (2005:559), 2 kap. 7 § föreningsförordningen (2018:759) och 7 § handelsregisterförordningen (1974:188).

Om personen inte har person- eller samordningsnummer registreras bara födelsetid i respektive register.

10.6 Ändring av uppgifter som registrerats om en person med samordningsnummer

Efter det att ett beslut om tilldelning av ett samordningsnummer har fattats kan det framkomma att någon uppgift som registrerats för numret är felaktig. Den myndighet som begärt numret kan t.ex. ha fått ny information om personens identitet och begär därför ändring av uppgifterna. Ny information kan också komma från personen som tilldelats ett samordningsnummer.

Det finns inga författningsreglerade bestämmelser om förutsättningarna för att ändra uppgifter som registrerats om en person med samordningsnummer. Frågan har heller inte prövats i praxis. Enligt Skatteverkets rutiner kan uppgifterna i vissa fall ändras. Beviskravet vid ändring av uppgifter för ett samordningsnummer sätts enligt Skatteverkets rutiner i många fall inte lika högt som vid ändring av andra uppgifter i folkbokföringen, där ett högt beviskrav gäller (se t.ex. HFD 2019 ref. 9).³⁵ I första hand gäller ett lägre beviskrav enligt rutinerna i situationer där samordningsnummer tilldelats trots att personens identitet inte varit fastställd från början och där den myndighet som begärt tilldelning av numret senare har fått ny information om personens identitet. Lägre krav på bevisningen kan även ställas om det är fråga om en uppenbar felskrivning eller förbiseende. I de fall identiteten ansågs fastställd vid tilldelning av samordningsnumret krävs mer för att ändring ska kunna ske. Det är då inte tillräckligt att ett annat pass än det som användes vid tilldelningen visas upp. Det krävs t.ex. att polisen kunnat konstatera att det pass som låg till grund för tilldelning av samordningsnumret inte var äkta. Om en uppgift för ett samordningsnummer kan ändras eller inte får avgöras utifrån samtliga omständigheter i varje enskilt fall.³⁶

Folkbokföringsdatabasen ska innehålla korrekta uppgifter och felaktiga uppgifter för ett samordningsnummer ska i största möjliga

³⁵ Se också HFD:s mål nr 918-20, där prövningstillstånd meddelats i fråga om beviskravet vid prövningen av en begäran om att en person ska avregistreras från folkbokföringen på grund av att personen har avlidit.

³⁶ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 6.2.3.1 i materialet "Personnummer och samordningsnummer".

mån ändras. För ändring av vissa uppgifter krävs att ett nytt samordningsnummer tilldelas, t.ex. vid ändring av födelsetid eller kön. Det nya samordningsnumret kopplas då samman med det gamla så att spårbarheten behålls.

Om det uppmärksammas att en och samma person tilldelats flera samordningsnummer finns det möjlighet att koppla ihop två eller flera samordningsnummer. Innan det kan ske måste Skatteverket utreda vilket av numren som ska behållas för personen. Normalt görs utredningen i samråd med rekviderande myndigheter. Kommunikation ska enligt Skatteverkets rutiner också ske med den enskilde innan flera samordningsnummer kopplas ihop.³⁷

Det har inte funnits någon författningsreglerad möjlighet att avregistrera en person som tilldelats ett samordningsnummer, även om det t.ex. framkommit att personen avlidit eller lämnat landet. Numera finns dock som beskrivits en möjlighet att förklara numret vilande. Det har dock redan sedan tidigare enligt Skatteverkets egen bedömning funnits ett visst utrymme för att besluta att upphäva tilldelning av ett samordningsnummer om tilldelningen skett av misstag, men bara i yttersta undantagsfall. Ett tilldelat samordningsnummer kan enligt Skatteverkets rutiner tas bort om det har tilldelats en person som inte under några omständigheter ska ha ett nummer och numret inte har börjat användas. Vanligtvis är det i så fall fråga om en tilldelning som skett av misstag. Vid ett beslut om upphävd tilldelning försvinner, till skillnad mot vad som gäller vid en vilandeförklaring, samtliga uppgifter som har registrerats och det finns inte längre någon spårbarhet.³⁸

10.7 Behandling och lagring av information om samordningsnummer

Uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer behandlas hos Skatteverket i folkbokföringsdatabasen (2 kap. 2 § folkbokföringsdatabaslagen). Av 2 kap. 3 § samma lag framgår vilka uppgifter som får behandlas i databasen, bl.a. samordningsnummer, namn, födelsetid, födelsehemort, medborgarskap och adress. I ärenden om

³⁷ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 6.2.3.2 i materialet "Personnummer och samordningsnummer".

³⁸ Skatteverkets arbetsbeskrivning, avsnitt 6.2.3.4 i materialet "Personnummer och samordningsnummer".

tilldelning av samordningsnummer får även anges grunden för tilldelningen och de handlingar som har legat till grund för identifiering samt om det råder osäkerhet om personens identitet. Sedan den 18 juni 2021 får även tidpunkt för när vilandeförklaring av ett samordningsnummer kan komma att ske lagras i folkbokföringsdatabasen. Det samma gäller uppgift om vilandeförklaring av ett samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett på grund av att någon anmälan eller ansökan om förnyelse inte kommit in eller om förklaringen beror på andra skäl samt tidpunkt för när en person med samordningsnummer har avlidit.

Skatteverket kan lämna ut uppgifter från folkbokföringsdatabasen på olika sätt och det är upp till Skatteverket att bestämma hur ett utlämnande ska ske. Större delen av utlämnandet av uppgifter från folkbokföringsdatabasen sker genom utskick (avisering) via Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter, Navet.³⁹ Förutsatt att den mottagande parten har rätt att ta del av uppgifterna, avgör mottagaren vilka uppgifter som hämtas och på vilket sätt. Om en myndighet valt att få uppgifter om en person med samordningsnummer skickar Skatteverket alltid med information om den eller de uppgifter som beställts är styrkta eller inte. Detta markeras i aviseringen med ett ”J” för respektive uppgift om t.ex. namn eller medborgarskap. Det aviseras däremot ingen helhetsbedömning av om alla uppgifter om en person med samordningsnummer är styrkta. Den mottagande myndigheten kan i sin tur välja att visa eller inte visa information om uppgifterna är styrkta eller inte i sitt system.⁴⁰ Det finns i nuläget ingen möjlighet att endast prenumerera på s.k. styrkta samordningsnummer via Navet.

En myndighet får ha direktåtkomst till uppgift om bl.a. samordningsnummer, namn och adress. 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 § folkbokföringsdatabaslagen).

Privata företag eller organisationer kan som huvudregel inte hämta uppgifter från Navet, utan är hänvisade till det statliga personadress-

³⁹ Prop. 2015/16:28, *Vissa frågor om behandling av personuppgifter och regleringen av id-kortsverksamheten hos Skatteverket*, s. 48.

⁴⁰ I *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), har något missvisande angetts att det bara är de myndigheter som har valt till möjligheten att se huruvida ett samordningsnummer grundas på styrkta eller ostyrkta uppgifter som erhåller den informationen vid avisering i Navet (s. 305).

registret, SPAR. Bestämmelserna om SPAR finns i SPAR-lagen. Av 4 § samma lag framgår vilka uppgifter som får behandlas i databasen, bl.a. samordningsnummer om det inte råder osäkerhet om personens identitet, namn, födelsetid, födelseort, adress och svenskt medborgarskap. SPAR innehåller alltså inte uppgifter om personer som tilldelats samordningsnummer när personens identitet inte kan anses fastställd enligt folkbokföringsförordningen. Sedan den 18 juni 2021 får även tidpunkt för när ett samordningsnummer har tilldelats och när vilandeförklaring kan komma att ske lagras i SPAR. Detsamma gäller uppgift om vilandeförklaring av ett samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett på grund av att någon anmälan eller ansökan om förnyelse inte kommit in eller om förklaringen beror på andra skäl samt tidpunkt för när en person med samordningsnummer har avlidit.

SPAR utgör en egen databas, men uppgifterna hämtas huvudsakligen från folkbokföringsdatabasen (5 § SPAR-lagen). SPAR får användas av myndigheter och enskilda för att aktualisera, komplettera och kontrollera personuppgifter samt för urvalsdraging (1 och 3 §§ SPAR-lagen).

I Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (och i liknande registrering av befolkningen) gäller, med några undantag, en presumtion för offentlighet. Sekretess gäller enligt 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för uppgifter om enskilds personliga förhållanden endast om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. I förarbetena anges att huvudregeln bör vara att uppgifter om namn, adress, personnummer, civilstånd och nationalitet är offentliga. För att sekretessen inte ska kunna kringgås när uppgifterna behandlas i andra register är bestämmelsen tillämplig även på annat befolkningsregister, t.ex. SPAR.⁴¹

10.8 Problem med samordningsnummer

Regelverken och tillämpningen för samordningsnummer skapades i en tid när den internationella rörligheten bland människor var betydligt mindre än i dag. Både mer frivillig migration genom ökad globalisering, liksom migration för att undslippa krig och förföljelse, har

⁴¹ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. Del A, s. 210 f.

ökat. Detta innebär ändrade förutsättningar för samhället och för de personer som tilldelats samordningsnummer. Den ökade rörligheten påverkar bl.a. de svenska välfärdssystemen, ofta på sätt som inte varit förutsedda. Riskerna har ökat för att individer eller grupper utnyttjar välfärdssystemen på ett otillbörligt sätt, eller själva blir utnyttjade av någon annan. Det gäller inte bara personer med samordningsnummer. Majoriteten av samordningsnumren är med största sannolikhet tilldelade enligt rätt förutsättningar och med korrekta underlag och fyller också ofta sin funktion att underlätta kommunikation mellan myndigheter och att undvika personförväxling. Det finns dock indikationer på att samordningsnummer missbrukas och att de ibland har förekommit som en av flera komponenter i olika brottsliga upplägg. Samordningsnumren har heller inte alltid fungerat tillfredsställande för de enskilda som tilldelats numren.

10.8.1 Problem för enskilda som saknar personnummer

Som tidigare har nämnts har det i flera sammanhang framförts kritik mot Sverige från enskilda som har stött på svårigheter vid sin vistelse i landet på grund av att de inte har folkbokförts och därför inte har tilldelats ett personnummer. Klagomålen handlar dels om att personer inte har tilldelats ett samordningsnummer, dels om att tilldelade samordningsnummer inte har kunnat användas på ett tillfredsställande sätt i samhället av den enskilde.

Redan i tiden efter att samordningsnummer infördes år 2000 kom systemet att kritiseras av många av de enskilda som tilldelats numren. Dessa personer upplevde att samhällets kunskap om och tilltro till samordningsnumren som identifikationsbegrepp var låg. Problem uppstod i vitt skilda sammanhang där identifikation krävdes, exempelvis i kontakter med sjukvården, i samband med att hyresavtal skulle ingås och vid bankaffärer. I det dagliga livet upplevde dessa personer att de blev behandlade som ”en andra klassens invånare” på grund av att de hade ett samordningsnummer i stället för ett personnummer.⁴² Åtgärder har, som tidigare beskrivits, av den anledningen vidtagits för att samordningsnummer ska bli mer kända och kunna användas i samhället på motsvarande sätt som personnummer. Den 1 juni 2008 inför-

⁴² Se t.ex. *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60) s. 111 ff. och *Sverige som värdland för internationella organisationer* (SOU 2006:26), s. 33 ff.

des en möjlighet att behandla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer, om det inte råder osäkerhet om personernas identitet, i SPAR (se 4 § SPAR-lagen). Den 1 juli 2009 vidgades kretsen av behöriga att begära samordningsnummer till att omfatta alla statliga myndigheter och dessutom vissa enskilda utbildningsanordnare. Ändringen gjorde det möjligt för ytterligare kategorier personer jämfört med tidigare att få samordningsnummer. Genom ändringarna som införts året dessförinnan gällande SPAR, bedömdes samordningsnumren bli mer kända och därmed göra det dagliga livet lättare för enskilda personer (prop. 2008/09:111 s. 29–31). Samtidigt insåg regeringen att förändringarna kunde förväntas få fullt genomslag i samhället först inom några år. Den 1 juli 2009 infördes därför också en möjlighet att tilldela personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier ett personnummer om de är bosatta här i folkbokföringslagens mening. Detta motiverades bl.a. med att problemen i vardagslivet för de som saknade personnummer var så stora att det fanns behov av en lösning som snabbt gav effekt för de som trots allt i faktisk mening vistades i landet i sådan omfattning att de skulle ha folkbokförts om de inte omfattats av undantagsregler.⁴³

Trots de tidigare genomförda åtgärderna har enskilda fortsatt påtalat problem i vardagen föranledda av att de saknar personnummer. Det finns individer som inte anses bosatta här och därför inte tilldelas personnummer, men som ändå vistas i Sverige under en inte helt kortvarig tid. Bland dessa finns det individer med ett starkt behov av att ha en fungerande identitetsbeteckning för att kunna sköta sina vardagliga liv. Alla dessa individer tilldelas dock inte ett samordningsnummer. Detta beror i vart fall till viss del på de begränsningar som har funnits i behörigheten att begära ett samordningsnummer. Om personen inte kommer i kontakt med en statlig myndighet som ser ett behov av ett samordningsnummer har den enskilde tidigare inte haft någon möjlighet att tilldelas ett nummer, även om personen själv upplevt ett behov av ett sådant. Genom de förändringar som trätt i kraft den 18 juni 2021 har vissa steg mot ett säkrare och mer användbart samordningsnummer tagits, bl.a. genom att enskilda har fått en möjlighet att själva ansöka om ett samordningsnummer.

Även de individer som tidigare har fått ett samordningsnummer har fortsatt upplevt problem i vardagen. Personnummer är visserligen

⁴³ Se prop. 2008/09:111 s. 33 f. och *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60), s. 149 ff.

inte en förutsättning för att en person ska ha möjlighet att teckna avtal om t.ex. vatten, avlopp, el och telefoni och klara sig i samhället. Det har dock visat sig att det kan vara mer komplicerat och kräva mer av en person med ett samordningsnummer än med ett personnummer. Företag ställer ofta högre krav på personer med samordningsnummer än på dem med personnummer. Samordningsnummer används dessutom sällan i företagens tekniska lösningar, utan kunden tilldelas i stället ett fiktivt personnummer. En av anledningarna till de problem som personer med samordningsnummer möter i kontakter med privata aktörer är svårigheter med kreditgivning och indrivning av skulder. Det är mer komplicerat och ofta förenat med större kostnader för ett företag att kontrollera kreditvärdigheten och driva in en skuld från en person som har ett samordningsnummer jämfört med en som har ett personnummer.⁴⁴ Registrerade uppgifter om personer med samordningsnummer är i regel färre än för dem med personnummer. Även inom offentlig sektor har personer med samordningsnummer upplevt problem, t.ex. vid deltagande i språkkurser i svenska.⁴⁵

Utländska medborgare som saknar personnummer har också svårt att få tillgång till ett giltigt id-kort i Sverige, även om det än så länge finns möjlighet att i vissa fall få SIS-märkta id-kort eller körkort.⁴⁶ Avsaknaden av identitetshandlingar gäller också e-legitimation vilket medför att personer med samordningsnummer ofta blir utestängda från många tjänster som kräver en sådan. I nuläget finns heller inte möjlighet att koppla en utländsk eID-handling till ett svenskt samordningsnummer.⁴⁷

Mot bakgrund av liknande klagomål från unionsmedborgare som utnyttjat sin rätt till fri rörlighet har EU-kommissionen initierat ett s.k. EU-pilotärende (EUP[2016]8967) och inom ramen för detta ställt ett antal frågor om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars tillgång till svenska personnummer. Kommissionen har i mars 2021

⁴⁴ Skatteverkets promemoria Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn, s. 21.

⁴⁵ Se t.ex. EUP(2016)8967, Note for the permanent representation of Sweden to the European Union, s. 2.

⁴⁶ 2017 års ID-kortsutredning har dock föreslagit att endast svenska medborgare och personer som har en sådan anknytning till Sverige att de är folkbokförda, bör kunna erhålla en statlig fysisk identitetshandling, *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* (SOU 2019:14), s. 183 ff.

⁴⁷ Skatteverket har också i promemorian *Fördjupad utredning rörande koppling mellan utländska eID-handlingar och svenska identitetsbeteckningar* bedömt att det inte är lämpligt att skapa en koppling mellan en utländsk eID-handling och en individs styrkta samordningsnummer förrän systemet med samordningsnummer stärkts, se s. 47 f.

avslutat ärendet. Kommissionen anser att problemen är olösta och avser att återkomma om vidare hantering av frågan.⁴⁸ Liknande klagomål har även kommit från medborgare i tredje land vilket bl.a. framgår av de frågor som Kommissionen ställt inom ramen för två andra EU-pilotärenden (EUP[2018]9384 och EUP[2019]9455). Kommissionen beslutade den 25 juli 2019 om formell underrättelse rörande EUP[2018]9384 (överträdelseärende 2019/4073). Även Utskottet för framställningar i Europaparlamentet har mottagit framställningar om en påstådd överträdelse av unionsmedborgares fria rörlighet. Framställarna har i avsaknad av ett personnummer upplevt hinder för att få tillgång till relevanta tjänster i vardagslivet.

10.8.2 Missbruk av samordningsnummer

Under hösten och vintern 2019/2020 har det gjorts gällande, inte minst i media, att samordningsnumren skapar möjligheter för välfärdsbrottslighet och att numren i sig ger rätt till bidrag. Det finns anledning att påminna om att samordningsnumret i sig inte ger några sådana rättigheter. Det kan dock, som tidigare nämnts, finnas ett behov av ett samordningsnummer för handläggning av förmåner som ska utgå till en person som inte är folkbokförd i landet men där förutsättningarna för ersättningen i övrigt är uppfyllda. En person som sökt asyl i Sverige kan t.ex. inte folkbokföras innan denne erhållit uppehållstillstånd, men kan under vissa förutsättningar ändå få hjälp med bostad och försörjning under den tid som en asylansökan behandlas. I socialförsäkringsbalken finns också vissa andra förmåner som grundas på arbete i Sverige (arbetsbaserade förmåner) som en person kan ha rätt till, trots att denne inte är bosatt i landet i folkbokföringslagens mening. Om en person som ansöker om en förmån hos Försäkringskassan inte har ett samordningsnummer (eller personnummer) sedan tidigare kommer Försäkringskassan att rekvirera ett sådant. Det är alltså inte heller ett krav för att kunna ansöka om förmåner att ha ett samordningsnummer sedan tidigare. Trots detta har det uppstått en marknad där personer tar betalt för att ordna samordningsnummer till andra. Ett tillvägagångssätt har varit att man anmäler ägarbyte på ett fordon för att på så sätt få Transportstyrelsen att rekvirera ett samordnings-

⁴⁸ Se prop. 2020/21:160 *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 13 f.

nummer. Det enda egentliga syftet med ägarbytet är då att få ett samordningsnummer.

I den kartläggning som Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden gjort framgår bl.a. att flera myndigheter uppmärksammat att falska uppgifter lämnas i syfte att få samordningsnummer. Det förekommer även att falska id-handlingar, t.ex. falska pass används för att skaffa samordningsnummer. På så sätt skapas falska identiteter som sedan kan användas för att få utbetalningar från välfärdssystemen.⁴⁹ Detta i kombination med att det framkommit att det finns stora kunskapsbrister när det gäller skillnaden mellan ett samordningsnummer med styrkta uppgifter och ett som grundar sig på ostyrkta uppgifter innebär att det finns stor risk att de aktörer som använder dessa nummer till grund för beslut inte kontrollerar nödvändiga uppgifter. Om en person får ett ostyrkt samordningsnummer för att t.ex. registreras i beskattningsdatabasen finns det alltså en risk att det senare används för att ansöka om välfärdsförmåner, utan att identiteten eller identitetsuppgifterna styrkts. Försäkringskassan har t.ex. till vår utredning uppgett att om en person har ett samordningsnummer sedan tidigare används det ofta utan vidare kontroll av om det baseras på styrkta eller ostyrkta uppgifter. Samma svar har vi fått från Arbetsförmedlingen, Bolagsverket och Pensionsmyndigheten. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten utnyttjar heller inte möjligheten att på handläggarnivå få aviseringar om samordningsnummer via Navet. Även uppgifter i tidigare utredningar indikerar att andra myndigheter inte alltid vet om ett samordningsnummer är styrkt eller inte och att de i vissa fall utgått från att alla samordningsnummer är styrkta och hanterat numret som sådant. Detta har lett till att ostyrkta samordningsnummer kan spridas som styrkta samordningsnummer i samhället.⁵⁰

Det kan vara svårt för de aktörer som ska använda ett samordningsnummer att förstå skillnaden mellan att personens identitet kan anses fastställd och att identiteten inte kan anses fastställd, och vad det kan få för konsekvenser i olika sammanhang. Arbetsgivare, myndigheter, banker och försäkringsbolag har svårt att avgöra om ett tilldelat samordningsnummer avser en viss person eftersom ett begränsat antal uppgifter registreras om en person som tilldelas ett samordningsnum-

⁴⁹ *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 248 och s. 293.

⁵⁰ Skatteverkets promemoria Samordningsnummer och utländska fastighetsägare, s. 51.

mer och kvaliteten på dessa uppgifter dessutom kan vara dålig. Att en stor andel av samordningsnumren har tilldelats utan att personens identitet kan anses fastställd och att användarna inte alltid känner till skillnaden påverkar också tilltron till systemet med samordningsnummer i stort.⁵¹

Det finns också indikationer på att myndigheter, men även företag och enskilda individer, har den felaktiga bilden att Skatteverket genom att tilldela ett samordningsnummer samtidigt har säkrat att all information kopplad till personen är riktig och att inga ytterligare kontroller behövs. Det gäller t.ex. identitetsuppgifter, uppgift om adress samt tillstånd att vistas och arbeta i landet. Att det finns ett samordningsnummer garanterar inte i dagsläget att någon av dessa uppgifter är korrekta.

Brister i identitetskontrollen vid tilldelning av samordningsnummer kan få till följd att oriktiga identiteter skapas och förs in i folkbokföringsdatabasen. De oriktiga identiteterna kan då användas i syfte att erhålla en felaktig utbetalning från välfärdssystemen t.ex. i form av lönegaranti där det förekommer att utbetalningar sker till fiktiva anställda som antingen inte existerar eller vars identiteter kan vara kapade. Oriktiga identiteter kan också användas i syfte att dölja vem den verkliga företrädaren i ett bolag är. Bristande identitetskontroll kan också leda till att en och samma person kan få flera samordningsnummer. Det kan i sin tur leda till att en person kan få tillgång till dubbla välfärdsförmåner. Det har påtalats att samordningsnumren blivit den inträdesbiljett till samhället som man ville förhindra att icke-folkbokförda skulle få när samordningsnumren infördes.

Trots att riskerna med felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen till följd av utnyttjade samordningsnummer har uppmärksamats vid flera tillfällen har de studier som gjorts visat att omfattningen av sådana utbetalningar är relativt begränsade. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen konstaterar i sitt betänkande *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2019:59) att samordningsnummer inte medför så stora risker för felaktiga utbetalningar som det ibland har getts uttryck för. Delegationen bedömde att de felaktiga utbetalningarna till personer med samordningsnummer uppgår till 4–19 miljoner kronor årligen.⁵² Att

⁵¹ Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 76.

⁵² Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 6, oktober 2019, s. 123 och *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2019:59), s. 93.

jämföra med delegationens bedömning av felaktiga utbetalningar till personer som är folkbokförda i Sverige trots att personen inte längre bor i landet, s.k. övertäckningsfel, vilket för år 2018 uppskattas till 285 miljoner kronor.⁵³

Förutom felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har missbruk upptäckts i form av att en person använder en annan persons samordningsnummer, t.ex. vid passansökan och användning av bil-målvakter.⁵⁴ På grund av att någon personlig inställelse inte krävs (förutom när en enskild själv ansöker) vid tilldelning av samordningsnummer förekommer också att en person skaffar ett samordningsnummer för en annan genom att sända in en kopia av dennes identitetshandling, eller en förfalskad identitetshandling, till t.ex. Transportstyrelsen vid fordonsregistrering.⁵⁵ Samordningsnumret kan sedan användas t.ex. för att registrera ett stort antal fordon. Det kan bl.a. leda till svårigheter med att driva in trafikförsäkringsavgifter och felparkeringsavgifter. Skatteverket har uppmärksammat missbruk av samordningsnummer när myndigheten har skyldighet att betala ut ersättning t.ex. i fråga om utbetalningar via rut/rot-systemet och vid återbetalning av mervärdesskatt. Missbruk av samordningsnummer förekommer också i anställningsförhållanden. En arbetsgivare kan uppmana sina anställda att skaffa nya samordningsnummer för att hålla nere lönekostnader. De anställda kan på så sätt begränsa inkomsterna på respektive identitet så att de inte uppgår till beskattningsbara nivåer. På detta sätt kan lönerna pressas och personerna upptäcks heller inte i systemet eftersom lönerna inte når upp till nivåer som medför deklarationsskyldighet.⁵⁶ Ett samordningsnummer kan också användas för att utfärda falska arbetsgivarintyg som sedan säljs på svarta marknaden. Ett anställningsavtal kan också vara värdefullt för en person som av någon anledning vill ha ett samordningsnummer. Avtalet kan användas för att ansöka om preliminär A-skatt vilket, om ansökan godkänns, leder till att Skatteverket rekviderar ett samordningsnummer för personen, utan krav på att identiteten styrks. I en studie som Skatteverket genomförde år 2017 baserad på ett urval om 4 300 samordningsnummer rekviderade för beskattningsändamål konstaterades att var tionde

⁵³ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 6, oktober 2019, s. 114 och *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2019:59), s. 93.

⁵⁴ Skatteverkets promemoria Samordningsnummer och utländska fastighetsägare, s. 24.

⁵⁵ A.a., s. 26 f.

⁵⁶ Skatteverkets promemoria Samordningsnummer och utländska fastighetsägare, s. 30.

samordningsnummer som rekviderats för det ändamålet tilldelats utan att därefter avsätta några spår i Skatteverkets beskattningsdatabas. Detta kan enligt studien innebära att det tilldelas över 4 000 samordningsnummer per år för beskattningsändamål, trots att sådant ändamål saknas. Detta kan enligt studien tyda på att falska anställningsavtal legat till grund för en del av ansökningarna.⁵⁷

10.9 Samordningsnummer i Norge⁵⁸

Bestämmelser om en identitetsbeteckning som på många sätt liknar samordningsnummer fanns redan före år 2000 i Norge. De norska reglerna om D-nummer var förebild när reglerna om samordningsnummer infördes i Sverige.

D-nummer

Bestämmelserna om D-nummer finns i Lov om folkeregistrering (folkeregisterloven; LOV-2016-12-09-88)⁵⁹, och i Forskrift til folke-registerloven (folkeregisterforskriften; FOR-2017-07-14-1201)⁶⁰. Något förenklat motsvarar dessa den svenska folkbokföringslagen och folkbokföringsförordningen. Den som är född i Norge, eller som bosatt sig i Norge, och som för första gången registreras i Folke-registeret (folkbokföringsdatabasen), tilldelas ett födelsenummer (personnummer). En person som uppehåller sig lagligt i Norge i minst sex månader anses bosatt i landet, likaså anses den som vistas lagligt i landet och avser att stanna i minst sex månader som bosatt i landet (§ 4-1 och § 4-2 folkeregisterloven). Andra personer kan tilldelas ett D-nummer i enlighet med regler i förordning (§ 2-1 och § 2-2 folkeregisterloven). D-numret är till sin form likadant som ett födelsenummer, bortsett från att den första siffran adderas med fyra. De som tilldelas ett personnummer eller D-nummer ska registreras i folkbokföringsdatabasen (§ 2-1 folkeregisterloven).

⁵⁷ Skatteverkets rapport En analys av samordningsnummer för beskattningsändamål, s. 24.

⁵⁸ Informationen bygger till viss del på vad som framkommer av Skatteverkets promemoria Samordningsnumrets funktion i samhället, men har aktualiserats, fyllts ut och kontrollerats mot gällande bestämmelser.

⁵⁹ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-12-09-88>, hämtad 2020-02-13.

⁶⁰ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-07-14-1201>, hämtad 2020-02-13.

En offentlig myndighet eller verksamhet samt en finansverksamhet som har behov av ett D-nummer kan rekvidrera ett sådant från skattekontoret (§ 2–2–4 och 2–2–5 folkeregisterforskriften). Vilka grupper av personer som kan tilldelas ett D-nummer framgår av en uttömmande uppräknning i folkeregisterforskriften (§ 2–2–3). D-nummer kan enligt bestämmelsen tilldelas en fysisk person som inte uppfyller villkoren för att få ett födelsenummer och som är

- skatte- eller avgiftspliktig till Norge,
- i en affärsrelation med en norsk finansiell institution,
- registreringspliktig i Foretaksregisteret, Løsøreregisteret eller Konkursregisteret,
- rollinnehavare i en juridisk person,
- asylsökande eller person med giltigt uppehållstillstånd,
- rättighetshavare i grunnboken (motsvarande fastighetsregistret),
- deltagare i ett program som förvaltas av Arbeids- og velferds-etaten eller Helseøkonomiforvaltningen.
- bosatt på Svalbard,
- under auktorisering som hälso- och sjukvårdspersonal,
- utländsk ambassadpersonal eller utländsk medborgare i internationella organisationer och mellanstatliga konventionsorgan med säte i Norge (under vissa förutsättningar).

Det norska D-numret är inte en offentlig uppgift och lämnas endast ut om den som begär uppgiften har behov av att få uppgiften (se kap. 10 folkeregisterloven och kap. 10 folkeregisterforskriften).

Varje år tilldelas ungefär 120 000 d-nummer i Norge. Hittills har cirka 2 miljoner d-nummer tilldelats totalt.⁶¹

Rekvisition av D-nummer

Om inte annat är bestämt ska rekvisition av D-nummer ske på en särskild blankett som fastställs av Skattedirektoratet. Till rekvisitionen ska bifogas en vidimerad passkopia eller annan legitimationshandling

⁶¹ Uppgift från Skatteetaten i oktober 2020.

som innehåller ett fotografi av personen samt uppgifter om personens fullständiga namn, födelsedatum, kön och medborgarskap. Uppgift om personens adress i hemlandet och kontaktadress kan anges i rekvisitionen, men det är inget krav. Kravet på att rekvisitionen ska innehålla en vidimerad kopia av en identitetshandling gäller inte om vissa i förordningen uppräknade myndigheter (Arbets- och velferdsstaten, Helseøkonomiforvaltningen eller Utlendingsforvaltningen) bekräftat att personen inte har en sådan legitimationshandling tillgänglig. Skattemyndigheten får också ge dispens från kravet att visa legitimation och skicka in legitimationshandling (§ 2–2–4 folkeregisterforskriften).

Missbruk av D-nummer, vidtagna åtgärder och krav på identifiering

Även i Norge har det uppmärksammats att falska identiteter blivit registrerade i folkbokföringsdatabasen och att dessa identiteter använts till bl.a. socialförsäkringsbedrägeri.⁶² För att minska risken för sådant missbruk har nya bestämmelser införts de senaste åren. D-numret inaktiveras numera fem år efter tilldelningen (§ 2–2–2 folkeregisterforskriften). De aktörer som kan begära tilldelning av ett D-nummer kan reaktivera ett inaktivt D-nummer (§ 2–2–4 folkeregisterforskriften). Till varje D-nummer kan det registreras upplysning om på vilket underlag personens identitet är registrerad. Registreringen ska i tre nivåer visa om identiteten är *unik*, *kontrollerad* eller *inte kontrollerad* (§ 3–2 folkeregisterloven). Av förarbetena till bestämmelsen framgår att tanken är att de tre nivåerna inte ska vara ömsesidigt uteslutande, och att det därför kan vara aktuellt med en kombination av två kategorier, t.ex. unik och kontrollerad.⁶³ Departementet har fått mandat att genom förordning (föreskrift) meddela utfyllande bestämmelser för genomförande av paragrafen. Om personens identitet är kontrollerad vid personlig inställelse hos skattemyndigheten eller hos utlänningsmyndigheten genom pass eller liknande, registreras identiteten som ”kontrollerad”. När villkoren för att registrera personens identitet som ”kontrollerad” inte är uppfyllda, registreras identiteten som ”ej kontrollerad” (§ 3–2–1 folkeregisterforskriften).⁶⁴ Den som rekviderar D-numret avgör om personen som rekvisitionen avser dessutom

⁶² Prop. 164 L (2015–2016), s. 26.

⁶³ A.a., s. 28.

⁶⁴ Se också prop. 164 L (2015–2016), s. 26.

personligen ska infinna sig på ett skattekontor för identitetskontroll (§ 2–2–5 förordningen). Bestämmelserna infördes efter att ha remissbehandlats under våren 2017.⁶⁵ Några närmare bestämmelser om när identiteten ska registreras som unik har (såvitt nu är känt) inte meddelats, trots att ett sådant förslag lades fram i samband med de övriga förslagen till ny folkbokföringsförordning. I förslaget till bestämmelsen (§ 3–2–1 folkeregisterföreskriften) angavs att identiteten skulle registreras som unik när det föreligger biometriska data om personen i ett nationellt biometrireger och dessa är kontrollerade och konstaterat unika.⁶⁶ Flera av remissinstanserna hade synpunkter på förslaget om när identitet skulle registreras som unik. Politidirektoratet ansåg t.ex. att biometri var ett steg i rätt riktning för att förhindra att personer blir registrerade under flera identiteter, men påpekade samtidigt att förslaget inte anger vilken praktisk kontroll som ska användas vid tillämpning av bestämmelsen. Justis- och beredskapsdepartementet anförde att begreppet ”nationellt biometrireger” inte ger någon indikation på vilket register som avses. Justis- och beredskapsdepartementet påpekade vidare i sitt yttrande att det pågick en utredning under ledning av Politidirektoratet, UDI och Skatteetaten om hur man kan etablera en koppling mellan folkbokföringsregistret och registrerad biometri i passregistret, nationellt id-kortregister och utlänningsregistret. Så länge det inte är klarlagt om en sådan koppling ska genomföras förordade Justis- och beredskapsdepartementet att bestämmelsen om när en identitet ska registreras som unik skulle strykas från förslaget. Så blev alltså också fallet när de nya bestämmelserna infördes i folkeregisterföreskriften.

⁶⁵ Remissinstanserna skulle yttra sig över förslaget senast den 13 mars 2017. Se Høringsnotat och Høringsbrev, 2014/144088.

⁶⁶ Se också beskrivningen i prop. 164 L (2015–2016), s. 26.

11 Ett säkrare nummer i en ny lag

11.1 Behovet av gemensamma nummer

När personnumret reserverades för folkbokförda ansåg sig flera myndigheter behöva någon annan gemensam och unik personbeteckning för kommunikation sinsemellan och för att undvika personförväxling. Samordningsnumren tillkom för att tillgodose detta behov – ett behov som finns alltså. I takt med att alltmer information delas mellan myndigheterna och att det efterfrågas ett utökat informationsutbyte blir behovet av en gemensam personbeteckning starkare. Om varje myndighet använder en egen typ av beteckning för registrerade personer är det uppenbart att denna inte är användbar för samordning och informationsutbyte med andra myndigheter. För samhället innebär också ett säkert och enhetligt identitetsbegrepp minimering av administrationskostnaderna genom att man kan utbyta information om personer utan att behöva lägga resurser i varje enskilt fall på att utreda om det är samma person som är aktuell hos de olika myndigheterna. Som framgått finns det även ur den enskildes perspektiv ett stort behov av en fungerande och säker personbeteckning i samhället.

11.2 Allmänna utgångspunkter för ett säkrare system

Kraven på att ett samordningsnummer ska fylla olika funktioner har utökats avsevärt sedan numren infördes. Användningsområdet har blivit bredare och numret ska fungera för att tillgodose myndigheternas behov samtidigt som den enskildes. De som har samordningsnummer har upplevt problem med att numren inte är kända i samhället och därför inte godtas på samma sätt som ett personnummer. Andra har upplevt problem med att de inte kan få ett samordningsnummer. I debatten har det å andra sidan ofta beskrivits att det är alldeles för lätt att få ett samordningsnummer och att dessa kan missbrukas.

Många av de problem som beskrivits har sin grund i otillräcklig identitetskontroll vid tilldelning av nummer, men även en otillräcklig kontroll av den information som finns kopplad till numret när det senare används. Om identitetskontrollen blir säkrare och information om vilken kontroll som ligger bakom ett nummer kan spridas på ett bra sätt i samhället bör myndighetsgemensamma nummer kunna fylla såväl myndigheternas som den enskildes behov på ett bättre sätt. En viktig fråga när det gäller systemet med samordningsnummer är därför vilka krav som bör ställas på identitetskontrollen. En första utgångspunkt bör därför vara att kraven på identitetskontroll i samband med tilldelning av ett samordningsnummer ska stärkas.

Samtidigt kan vi konstatera att myndigheterna har ett behov av att kunna rekvirera nummer även utan att det ställs högre krav än i dag. Identitetskontrollen bör därför utformas på ett sådant sätt att myndigheternas behov av ett nummer tillgodoses i så stor utsträckning som möjligt utan att en starkt identitetskontroll urholkas. En andra utgångspunkt bör därför vara att myndigheternas behov av nummertilldelning ska tillgodoses i den utsträckning det är möjligt utan att riskera tilltron till nummersystemet.

Ett annat problem som finns i dag är att det ställs olika krav vid identitetskontrollen hos olika myndigheter, även i de fall samma krav gäller enligt författning. Detta leder till att systemet blir osäkert och otydligt. Det går inte att med säkerhet veta vilken kontroll som ligger bakom ett samordningsnummer. Detta riskerar i sin tur att leda till att samordningsnumret blir mindre användbart i samhället för den enskilde. Trots att Skatteverket aviserar vilka enskilda uppgifter som är kontrollerade mot handlingar är det få myndigheter som i dag visar denna information i sina system. Trots att information om vilken identitetskontroll som ligger bakom ett samordningsnummer alltså är tillgänglig behandlas numren ofta utan att denna information tas till vara. Detta riskerar att leda till missbruk av samordningsnummer. Om det ska vara möjligt att tilldela nummer i vissa situationer även efter en begränsad identitetskontroll är det av största vikt att det efter tilldelning görs tydlig skillnad mellan numren beroende på vilken identitetskontroll som ligger bakom. Detta måste i så fall också kunna kommuniceras ut i samhället på ett tydligt sätt som även på handläggar-nivå ska vara lätthanterligt. En tredje utgångspunkt bör därför vara att systemet med samordningsnummer bör bli enklare, tydligare och mer förutsebart. Om identitetskontrollen inte är densamma vid tilldel-

ning av samtliga nummer måste information om vilken identitetskontroll som ligger bakom ett nummer kunna spridas på ett tydligt och enkelt sätt.

För att systemet med samordningsnummer ska fungera tillfredsställande krävs det också att myndigheter och andra aktörer som använder numren tar emot och tillgodogör sig den information som finns om numret. Alldeles oavsett hur systemet utformas måste myndigheter och andra som använder numret ta sitt ansvar och använda de verktyg som systemet erbjuder på ett bättre sätt än vad som hittills skett. De aktörer som har möjlighet att begära samordningsnummer bör också göra det, i stället för att använda interna beteckningar.

11.3 En ny lag och en ny förordning införs

Utredningens förslag: Samordningsnummer och det nya identitetsnumret ska regleras i en ny lag. Lagen ska kompletteras med en ny förordning.

Att en person får tilldelas ett samordningsnummer efter begäran från en myndighet eller efter egen ansökan samt hur samordningsnumret ska utformas regleras i folkbokföringslagen (1991:481). Även regler om vilandeförklaring av samordningsnummer och skyldighet att anmäla ändringar av kontaktadress för personer med sådana nummer finns i lagen. Resterande bestämmelser om samordningsnummer regleras i princip i folkbokföringsförordningen (1991:749), däribland de grundläggande kraven för att tilldelas samordningsnummer efter begäran från en myndighet eller ett annat organ. I förordningen anges t.ex. att samordningsnummer efter begäran från en myndighet som huvudregel endast får tilldelas om det inte råder osäkerhet om personens identitet.

Bestämmelserna som reglerar samordningsnummer har redan i dag blivit betydligt fler än de var när reglerna fördes in i folkbokföringslagen och folkbokföringsförordningen. Det har lett till att dispositionen inte i alla delar underlättar förståelsen för bestämmelsernas innehåll. Många nya bestämmelser har förts in som a-, b- och c-paragrafer. Vi föreslår omfattande förändringar och förstärkningar i systemet med samordningsnummer och dessutom att ett nytt nummer, identitetsnummer, ska införas. Att lyfta ut bestämmelserna om samord-

ningsnummer och identitetsnummer till en egen lag tydliggör skillnaden mellan dessa nummer och folkbokföring. De som tilldelas sådana nummer är, trots att det ibland tycks uppfattas så, inte bosatta i landet på det sätt som krävs för folkbokföring. Det är tvärtom ett krav för att kunna tilldelas ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer att personen inte är folkbokförd. Att folkbokföring och samordningsnummer nu behandlas i samma lag kan skapa sådana missförstånd. Samtidigt kan en egen lag stärka identitetsnumrens och samordningsnumrens status i samhället och bidra till att de blir mer användbara. Den sammanhållna regleringen avseende identitetsnummer och samordningsnummer bör därför införas i en ny lag som innehåller de mest centrala bestämmelserna. Mer detaljerade bestämmelser bör föras in i en kompletterande förordning.

11.3.1 Övergripande om den nya regleringen

Utredningens förslag: De bestämmelser som finns i de författningar som i dag reglerar samordningsnummer förs i vissa delar med i huvudsak oförändrat innehåll in i den nya lagen eller i den nya förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Flera av de bestämmelser som finns i folkbokföringslagen och folkbokföringsförordningen bör med i huvudsak samma innehåll föras in i lagen och förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer. Vissa bestämmelser som i dag finns på förordningsnivå föreslår vi dock ska föras in i lag. Det rör sig framför allt om bestämmelser som reglerar krav på personlig inställelse och identifieringskrav. Vilka krav som ställs för att ett samordningsnummer ska kunna tilldelas är i många fall av stor betydelse för den enskilde och för den rekvirerande myndigheten. De centrala kriterierna för att ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer ska kunna tilldelas bör därför regleras i lag.

I vilka avseenden bestämmelser som i dag finns i förordning bör föras in i lag och hur bestämmelserna i lagen bör utformas återkommer vi till i de kommande kapitlen. De bestämmelser som föreslås föras in i den nya lagen och förordningen oförändrade eller med endast redaktionella ändringar berörs inte.

11.4 Folkbokföringsbegreppet

Utredningens förslag: Folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning och registrering av de uppgifter om denne som enligt lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen.

Regleringen i folkbokföringslagen går huvudsakligen ut på att fastställa var en person ska anses bosatt. Folkbokföring innebär emellertid också beslut om att registrera olika personuppgifter, t.ex. civilstånd, och viss prövning av de registrerade uppgifterna.¹ I 1 § folkbokföringslagen föreskrivs därför att folkbokföring enligt lagen innebär fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (folkbokföringsdatabaslagen) får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Efter införandet av samordningsnumren får också uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer behandlas i folkbokföringsdatabasen (2 kap. 2 § folkbokföringsdatabaslagen). För en person som har samordningsnummer registreras, förutom namn, bl.a. födelsetid och medborgarskap. Det förhållandet att uppgifter om personer som har samordningsnummer registreras i folkbokföringsdatabasen har medfört att begreppet folkbokföring sedan år 2000 har fått en annan och vidare betydelse än avsikten ursprungligen var.

Vi föreslår att de bestämmelser som reglerar samordningsnummer ska utmönstras ur folkbokföringslagen och föras in i en egen författning. Enligt vår mening är det angeläget att i det sammanhanget i folkbokföringslagen också återställa innebörden i begreppet folkbokföring till fastställande av en persons bosättning och registrering av de uppgifter om denne som får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet är ett vidare begrepp än folkbokföring och även innefattar verkets befattning med registrering av uppgifter om personer med samordningsnummer (och med våra förslag identitetsnummer) framgår av folkbokföringsdatabaslagen.

¹ Prop. 1994/95:94 *Ändringar i folkbokföringslagen m.m.*, s. 14.

Förslaget föranleder ändring av 1 § första stycket folkbokföringslagen och en följdändring i 2 § första stycket förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

12 Identitetskontroll vid tilldelning av samordningsnummer

12.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att utreda och föreslå hur kontrollen av en persons identitet bör utformas för att tilldelningen av samordningsnummer ska bli säkrare. Regeringen antog vid införandet av samordningsnummer att det för flertalet myndigheter inte kommer att innebära några problem att en persons identitet ska vara fastställd vid rekvisition av samordningsnummer.¹ Under de senaste åren har det dock uppmärksamats alltmer att oriktiga (falska, manipulerade eller dubbla) identiteter används för brottsliga syften. Förekomsten av oriktiga identiteter ställer till problem t.ex. med felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen och utbetalningar från rot/rut-systemet (se avsnitt 10.8.2). Tillvägagångssättet för att skapa felaktiga identiteter kan vara att använda sig av förfalskade eller manipulerade identitetshandlingar i samband med att samordningsnummer rekvireras och på så sätt skapa en falsk identitet eller att använda någon annans, i och för sig äkta, identitetshandlingar.

Huvudregeln vid tilldelning av samordningsnummer är att det inte får råda osäkerhet om den enskildes identitet för att denne ska kunna tilldelas ett samordningsnummer. Från huvudregeln finns vissa angivna undantag för när samordningsnummer får tilldelas även om det råder osäkerhet om en persons identitet, bl.a. för behandling i rättsväsendets informationssystem, Migrationsverkets behandling av personuppgifter i vissa fall samt för registrering i beskattningsdatabasen (5 a § folkbokföringsförordningen [1991:749]). Det organ som begär att en person ska tilldelas samordningsnummer ska bedöma om hans eller hennes

¹ Prop. 1997/98:9 *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer m.m.*, s. 82 f.

identitet kan anses fastställd innan rekvisering av samordningsnummer sker (se också avsnitt 10.4.2).

12.2 Fastställd identitet och styrkt samordningsnummer

12.2.1 Krav på identitetskontrollen

Att en identitet anses fastställd i samband med tilldelning av samordningsnummer har ofta tolkats som att en myndighet har kontrollerat personens identitet vid personlig inställelse, och att identiteten utan tvekan är riktig.² Benämningarna, eller kanske snarare beviskraven, ”fastställd” och ”styrkt” kan också ge intrycket av att identiteten med stor säkerhet är riktig. Att identiteten, som nu krävs, ska anses fastställd kan också ge intryck av att de uppgifter som registreras har en säker koppling till en fysisk person. Så är emellertid inte fallet i dag när samordningsnummer tilldelas efter en kontroll av kopior av identitetshandlingar.

Vilka krav som ska ställas på identifiering av en person som ska tilldelas samordningsnummer för att identiteten ska anses fastställd är inte reglerat i lag eller förordning. Skatteverket har dock sedan 2009 haft möjlighet att meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identifiering av en person som ska tilldelas ett samordningsnummer och som inte omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall (5 c § folkbokföringsförordningen, tidigare 5 b §).³ Några sådana föreskrifter har inte meddelats (maj 2021). Skatteverket har dock uppgett att myndigheten har för avsikt att meddela sådana föreskrifter som ska träda i kraft den 18 juni 2021. Avsikten är att det meddelande som Skatteverket tidigare publicerat som ger information om hur man bedömer identiteten och vilka uppgifter som måste ingå i en begäran om samordningsnummer ska upphävas (Skatteverkets information om begäran om tilldelning av samordningsnummer, SKV M 2010:3).

Av Skatteverkets meddelande, som alltså har sin utgångspunkt i de regler som gällde före 18 juni 2021, framgår bl.a. följande avseende fastställande av identitet. För att en persons identitet ska anses vara fastställd är uppgifter om namn, födelsetid, födelseort och medborgarskap

² Se t.ex. Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 75.

³ Se förordning (2009:275) om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749).

nödvändiga. Uppgift om personens kön är enligt meddelandet inte en identitetsuppgift. Det är dock en nödvändig uppgift för att Skatteverket ska kunna tilldela ett samordningsnummer. Handlingen som ligger till grund för bedömningen ska visas upp i original eller bestyrkt kopia för den rekvirerande myndigheten och om Skatteverket inte har kommit överens om annat med den myndigheten bör kopia av underlaget bifogas. Handlingen ska vara utfärdad av en myndighet och innehålla uppgift om en i hemlandet etablerad och registrerad identitet. Handlingen får inte heller vara av allt för enkel beskaffenhet eller lätt att förfalska. Som regel kan en persons identitet fastställas genom ett hemlandspass eller ett nationellt identitetskort. Saknas en sådan handling kan i stället godtas främlingspass eller resedokument, godtagbar id-handling, t.ex. körkort eller id-kort, medborgarskapsbevis, militärbok eller födelseattest. Det finns inte något krav eller någon rekommendation om att identitetskontrollen ska ske genom personlig inställelse.

I en begäran om samordningsnummer ska numera anges uppgifter om namn, kön, födelseid, födelseort, kontaktadress och medborgarskap. Vilka av dessa uppgifter det inte får råda osäkerhet om för att samordningsnummer ska få tilldelas framgår inte av författningstext eller förarbeten och heller inte av Skatteverkets meddelande. Det är således inte tydligt om samordningsnummer kan tilldelas om det råder osäkerhet om t.ex. medborgarskap eller födelseort men alla andra uppgifter är styrkta. Skatteverket har till vår utredning uppgett att det som huvudregel krävs att uppgift om namn, kön, födelseid, födelseort och medborgarskap är styrkta för att samordningsnummer ska tilldelas, men att verket i vissa fall tilldelar samordningsnummer trots att uppgift om födelseort inte är styrkt. Det har att göra med att uppgift om födelseort inte alltid finns med i godkända passhandlingar.

Vid en enskilds ansökan om tilldelning av samordningsnummer krävs att den enskilde inställer sig personligen hos Skatteverket och styrker sin identitet. Skatteverket har även i dessa fall sedan den 18 juni 2021 möjlighet att meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identifieringen (5 c § folkbokföringsförordningen).

12.2.2 Varierande krav och bedömningar

Kvaliteten på den identitetskontroll som i samband med tilldelning av samordningsnummer görs av de rekviderande aktörerna är varierande. Medan vissa tilldelade samordningsnummer grundar sig på en bristfällig identitetskontroll kan andra hålla en betydligt högre kvalitet. Vissa myndigheter rekviderar tusentals samordningsnummer varje år och har stor erfarenhet av identitetsbedömningar medan andra bara rekviderar ett fåtal och därför inte har samma erfarenhet och kompetens. De rekviderande organens olika uppdrag och syften kan också leda till att de gör olika bedömningar vid fastställande av identitet. Det har till viss del sin grund i att det inte funnits någon gemensam reglering eller enhetlig syn på vad som ska krävas för att identiteten ska anses fastställd. Vilka utredningsåtgärder som vidtas för att fastställa identitet påverkas dessutom av myndighetens aktuella arbetsbelastning, resurser och prioriteringar.⁴ Den ledning som Skatteverket gett har tidigare skett i form av ett meddelande och inte en föreskrift. Informationen i meddelandet har därför inte varit bindande för den aktör som begär tilldelning av samordningsnummer. Även om det visat sig att flera myndigheter följt meddelandet har det inte funnits några rättsliga hinder mot att en rekviderande aktör ställer andra, högre eller lägre, krav. Inget hindrar en rekviderande aktör från att t.ex. kräva personlig inställelse för att identiteten ska anses fastställd, men ett generellt krav på personlig inställelse finns alltså inte annat än vid enskilda ansökan.

Den statliga myndigheten kan i stället för personlig inställelse begära in kopior av identitetshandlingar från den enskilda individen och därefter, baserat på elektroniska kontakter och vad som förekommit i övrigt, vara nöjd med identitetskontrollen och rekvidera ett samordningsnummer. Försäkringskassan ställer enligt uppgift till utredningen regelmässigt krav på personlig inställelse när de rekviderar samordningsnummer för en person som befinner sig i Sverige. Polismyndigheten ställer alltid krav på personlig inställelse när samordningsnummer rekvideras inom ramen för uppdraget som passmyndighet inom riket. Polismyndigheten har även i andra fall alltid personlig kontakt med personerna som de rekviderar samordningsnummer för (se mer om olika myndigheters rutiner i avsnitt 10.5.).

⁴ Se t.ex. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 267 f.

Avsaknaden av gemensamma regler har lett till att vissa myndigheter i stället har tagit fram egna riktlinjer, instruktioner eller handläggarstöd för vilka krav som ska ställas på identifiering av en person som ska tilldelas ett samordningsnummer.⁵ Myndigheter och andra aktörer som använder ett samordningsnummer i sin verksamhet kan därför inte med säkerhet veta vilken kontroll och vilken bedömning av en persons identitet som ligger bakom ett samordningsnummer, även om erforderliga kontroller görs mot folkbokföringsdatabasen. Det säkraste numret som systemet med samordningsnummer i dag erbjuder användarna, om kontroller mot folkbokföringsdatabasen sker, är att de kan veta att någon rekvirent har bedömt att identiteten är fastställd, ofta med en kopia av en identitetshandling som enda grund för bedömningen. Detta skapar en osäkerhet för de myndigheter och andra aktörer som ska värdera med vilken säkerhet en person har identifierats och riskerar att påverka tilltron till systemet med samordningsnummer i stort.

12.3 Möjligheten att kontrollera identitet varierar

12.3.1 "Ostyrkta" samordningsnummer

Av förarbetena till bestämmelserna om samordningsnummer framgår att det finns ett behov av att tilldela ett sådant nummer även för personer vilkas identitet inte kan fastställas och att det får godtas att en persons identitet kan vara oklar i vissa fall.⁶ Personer som ska registreras i t.ex. belastningsregister, misstankeregister eller i övrigt inom rättsväsendets informationssystem har typiskt sett inte något intresse av att få sin identitet fastställd och ofta saknas identitetshandlingar. För att rättsväsendet ska kunna hålla reda på dessa personer – från polisen, via åklagare och domstolar till kriminalvården och vidare – behövs en enhetlig personbeteckning även om identiteten inte kan fastställas. Även när en person ska registreras i beskattningsdatabasen förekommer det att identiteten inte går att fastställa. Det kan t.ex. handla om att en kontrolluppgift kommer in till Skatteverket och

⁵ Se t.ex. Transportstyrelsens Riktlinje för samordningsnummer, 2019-05-28, TSG 2019-3801, Försäkringskassans riktlinje 2021:01 Rekvirering av samordningsnummer, 2021-02-05. Arbetsförmedlingen har ett handläggarstöd avseende detta.

⁶ Prop. 1997/98:9, *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.*, s. 83.

personen i fråga har lämnat landet.⁷ I tidigare förarbeten har det framhållits att det inte är rimligt att någon ska undkomma att betala skatt på grund av att identiteten inte med säkerhet kan fastställas (och ett samordningsnummer av den anledningen inte skulle kunna tilldelas).⁸ Även när det gäller asylsökande kan det många gånger vara svårt att fastställa identiteten eftersom de ofta inte har några identitetshandlingar. På grund av dessa svårigheter finns som tidigare nämnts möjlighet att tilldela ett samordningsnummer även om identiteten inte alltid kan fastställas för personer i dessa grupper. Det bör dock framhållas att myndigheterna alltid ska sträva efter att så långt möjligt fastställa identiteten.

Att samordningsnummer får tilldelas trots att det råder osäkerhet om personens identitet har alltså motiverats av att det av olika anledningar kan vara svårt att fastställa identiteten, men att intresset av att ändå tilldela ett samordningsnummer överväger. Något förenklat kan det beskrivas enligt följande.

- Inom rättsväsendet kan det vara svårt att fastställa identitet för att personerna inte vill medverka (de finns däremot oftast på plats i landet). Samordningsnummer bör ändå få tilldelas för att spårbarheten i rättskedjan ska kunna behållas.⁹
- För asylsökande kan det vara svårt att fastställa identitet för att de ofta saknar godtagbara identitetshandlingar. Asylsökande finns däremot på plats i landet. Om Migrationsverket inte kan fastställa en asylsökandes identitet får det antas att det inte är möjligt.¹⁰ Samordningsnummer bör ändå få tilldelas för att asylsökande kan vistas i samhället under lång tid och ha kontakter med flera myndigheter och andra organisationer. Att knyta den asylsökandes identitet i Sverige till ett samordningsnummer minskar risken för dubbla identiteter.¹¹
- För betalning av skatt är registrering i beskattningsdatabasen nödvändig. Den som ska registreras i databasen finns ibland inte längre i landet. Samordningsnummer måste i sådana situationer ändå tilldelas trots att identiteten inte kan fastställas.

⁷ Se t.ex. prop. 1997/98:9, s. 83 och Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 78.

⁸ Se t.ex. *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60), s. 156 f.

⁹ Prop. 1997/98:9, s. 83 och SOU 2008:60, s. 156.

¹⁰ SOU 2008:60, s. 157.

¹¹ *A.a.*

12.3.2 ”Styrkta” samordningsnummer

Möjligheten att fastställa en persons identitet varierar även inom den kategori som enligt dagens reglering kräver att det inte råder osäkerhet om personens identitet, så kallat ”styrkt samordningsnummer”. Det förekommer t.ex. att en person som aldrig vistats i landet köper en bil här. Identitetskontrollen kan då av naturliga skäl behöva begränsas till vad som kan ske utan att personen finns i landet, t.ex. kontroll av kopior av identitetshandlingar som kan skickas till den rekvrerande myndigheten. Myndigheten kan därefter, baserat på elektroniska kontakter och vad som förekommit i övrigt, anse att identiteten är fastställd. I andra fall vistas personen i landet regelbundet eller under en längre tid och det skulle inte vara förenat med någon större olägenhet för den enskilde eller den rekvrerande myndigheten att göra en säkrare kontroll av identiteten, t.ex. vid ett personligt möte. Trots att tilldelade samordningsnummer är registrerade på precis samma sätt, alltså att respektive uppgift är styrkt, kan identitetskontrollen ha sett väldigt olika ut i samband med tilldelningen.

12.4 Identitetsbegreppet i relation till samordningsnummer

Det finns ingen legaldefinition av begreppet identitet och heller inga vägledande förarbetsuttalanden om begreppets närmare innebörd.¹² Vägledning för begreppets innebörd kan dock hämtas från rättspraxis inom utlänningsrätten. Identiteten anses i ärenden om svenskt medborgarskap och om uppehållstillstånd bestå av sökandens namn, födelsetid och, som huvudregel, medborgarskap (MIG 2010:17, MIG 2012:1 och MIG 2019:18).¹³ Även i folkbokföringsärenden anses identiteten bestå av dessa uppgifter.

Skatteverket har till vår utredning uppgett att det, i ärenden om rekvrering av samordningsnummer, som huvudregel krävs att uppgift om namn, kön, födelsetid, födelseort och medborgarskap är styrkta för att samordningsnummer ska tilldelas. Av Skatteverkets numera upphävda meddelande (SKV M 2010:3) framgick att uppgifter om namn,

¹² Prop. 1997/98:178 *Medborgarskap och identitet*, s. 15 och Sandesjö och Björk, *Medborgarlagstiftningen*, JUNO version 4, uppdaterad 2019-09-01, kommentaren till 11 § under rubriken Identitetsvillkoret, punkt 1 och *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* (SOU 2019:14), s. 90.

¹³ Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående registrering av identitetsuppgifter 2021-04-23 (RS/063/2021).

födelsestid, födelseort och medborgarskap är nödvändiga för att en persons identitet ska anses fastställd.

Det finns inte anledning att begreppet identitet ska ha en annan innebörd beträffande samordningsnummer än i övrig lagstiftning. Begreppet identitet bör därför anses bestå av namn, födelsestid och, som huvudregel, medborgarskap.

Det ska dock påpekas att det kan finnas flera personer som har samma namn, födelsestid och medborgarskap. Endast dessa uppgifter gör därför inte identiteten unik och det kan knappast sägas att en identitet är styrkt utan att de enskilda personuppgifterna som utgör en identitet kan knytas till en viss person. I annat fall är det snarast de enskilda personuppgifterna som kan anses styrkta.

12.5 Beviskrav m.m.

Beviskraven är ofta mer oklara och splittrade inom förvaltningsrätten än när det gäller brottmål och tvistemål. En orsak är att förvaltningsprocessen innehåller mål av många olika slag som medför olika lösningar av såväl bevisbördefrågan som kraven på bevisningens styrka (jfr HFD 2013 ref. 61 och HFD 2019 ref. 9). Vad man däremot kan slå fast är att styrkt är ett högt beviskrav inom förvaltningsrätten och att det är ett högre krav än sannolikt eller antagligt. Styrkt är dock inte lika högt som t.ex. brottmålets krav på ställt utom rimligt tvivel.¹⁴

I samband med ansökan om id-kort för folkbokförda (2 § lagen [2015:899] om identitetskort för folkbokförda i Sverige), vid ansökan om pass (6 § passlagen [1978:302]) och vid ansökan om nationellt id-kort (3 § andra stycket förordningen [2005:661] om nationellt identitetskort) krävs att sökanden styrker sin identitet och övriga personuppgifter. Även i ärenden om svenskt medborgarskap finns ett uttalat lagkrav på att en persons identitet ska vara styrkt (11 § lagen [2001:82] om svenskt medborgarskap). Skatteverket har sedan länge tillämpat en rutin där det som utgångspunkt krävs att personens identitet ska vara styrkt i samband med folkbokföring vid inflyttning till landet. Det kan alltså konstateras att beviskravet styrkt används i många andra sammanhang där det handlar om att bedöma en persons

¹⁴ Se t.ex. Diesen, Christian, Kapitel IV Bevisvärdering i Flyktningärenden, i Andersson, Simon m.fl. *Prövning av migrationsärenden*, JUNO version 3 2017, avsnitt 4, Beviskravet, s. 243 ff. och Migrationsverket 2019-06-27, Rättsligt ställningstagande angående kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd (SR 20/2019).

identitet. I det här sammanhanget kan det även nämnas att begrepp som ”visas”, ”klarläggas” och ”fastställas” alla brukar anses ge uttryck för ett och samma höga beviskrav, nämligen att identiteten ska vara styrkt (se MIG 2016:6). Migrationsverket använder t.ex. klarlagd identitet och avser då detsamma som styrkt identitet.

Som huvudregel gäller i dag att det inte får råda osäkerhet om en persons identitet för att personen ska kunna tilldelas ett samordningsnummer (5 a § folkbokföringsförordningen). Eller med andra ord, identiteten ska anses fastställd (se 5 b § folkbokföringsförordningen). I folkbokföringsdatabasen används ytterligare ett begrepp, ”styrkt identitet” för att markera att identiteten kan anses fastställd. För att kunna tilldelas samordningsnummer efter egen ansökan gäller i stället kravet att sökanden styrker sin identitet. Uttrycken ”fastställd identitet”, ”styrkt identitet” och att ”det inte råder osäkerhet om identiteten” används ofta omväxlande. De tycks inte ha varit avsedda att ha olika innebörd utan bara olika benämningar för ett och samma krav för en persons identitet. På motsvarande sätt används uttrycket ”ostyrkt identitet” när Skatteverket har bedömt att personens identitet inte kan anses fastställd.

I svensk rätt gäller principen om fri bevisföring, vilket innebär att det är tillåtet att ta upp alla former av bevis vid en rättslig prövning. Med detta menas att det i princip inte uppställs några generella begränsningar i fråga om de bevis som får åberopas för att nå upp till beviskravet. Även bevisvärderingen är fri. Det finns inte några generella regler om hur värderingen av bevis ska ske. I vissa sammanhang ställs dock krav på hur någonting ska styrkas. I den lag om statliga identitetshandlingar som 2017 års ID-kortsutredning föreslagit ställs t.ex. som huvudregel krav på att identiteten ska styrkas med en statlig fysisk identitetshandling i samband med ansökan om en sådan.¹⁵

12.6 Personlig inställelse för identitetskontroll

12.6.1 Identitetskontroll

En identitetskontroll av en person syftar till att utreda om personen är den han eller hon utger sig för att vara. Kontrollen kan sägas bestå av två delar. Det kan vara fråga om att göra en kontroll av att vissa upp-

¹⁵ Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation (SOU 2019:14).

givna personuppgifter verkligen utgör en identitet och att uppgifterna inte är falska. En sådan kontroll kan göras t.ex. genom kontroll av kopior av identitetshandlingar utan att träffa någon person. Det kan också handla om att kontrollera om en viss fysisk person stämmer överens med de angivna personuppgifterna. Den sistnämnda kontrollen kan t.ex. göras genom en jämförelse mellan en person och en identitetshandling vid ett personligt möte.

12.6.2 Personlig inställelse – en metod för säkrare kontroll

Tidigare krävde myndighetskontakter ofta blanketter och postgång och i många fall besök på myndighetskontor. I dag sker de allra flesta kontakter i stället via digitala tjänster. Fokus i utvecklingen har legat på effektiviseringar och att kunna erbjuda smidiga lösningar för användarna och för myndigheterna själva. Digitaliseringen har många fördelar, t.ex. en effektivare hantering som kan frigöra tid för handläggare att ägna sig åt ärenden som faktiskt kräver manuell utredning och bedömning.¹⁶ Samtidigt kan digitaliseringen innebära att nya typer av felaktigheter uppstår. Digitaliseringen gör ett ansökningsförfarande smidigt, men kan samtidigt innebära att det upplevs som lättare för den enskilde att lämna felaktiga uppgifter. Digitalisering gör människor mindre beroende av en geografisk plats vilket innebär att det blir lättare att från utlandet ansöka om en förmån eller något annat, även om villkoren för ansökan kräver att sökanden ska befinna sig i landet. Elektroniska handlingar kan även göra det svårare att bedöma handlingens äkthet.¹⁷

När det gäller frågor om säker identifiering av personer har det ofta lyfts fram att personlig inställelse är av central betydelse för att få en säkrare identitetskontroll.¹⁸ Det kan minska risken för missförstånd på grund av språksvårigheter och öka förutsättningarna för en korrekt registrering av identitetsuppgifter. Trots detta är det alltså inget krav vid tilldelning av samordningsnummer att den enskilde inställer sig för ett personligt möte annat än när den enskilde själv ansöker om ett nummer.

¹⁶ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärden, *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar i välfärdssystemen*, rapport 5, s. 35–37.

¹⁷ Brå (2015), *Intyget som dörröppnare i välfärdssystemet*, rapport 2015:8, s. 93.

¹⁸ Se t.ex. *Ett säkert statligt ID-kort med e-legitimation* (SOU 2019:14), s. 29, 179, 232 och 401 samt prop. 2009/10:245, *Folkboföring av personer med anknypning till internationella organ*, s. 15.

När identifiering sker utan personlig inställelse torde det vara vanligt att den som ska identifiera personen inte får ta del av identitetshandlingen i original utan i bästa fall en bestyrkt kopia. Om en identitetskontroll sker utan personligt möte saknas dessutom möjlighet att jämföra den fysiska personen med den ansiktsbild och andra uppgifter som en identitetshandling kan innehålla. En grundläggande och avgörande del av identitetskontrollen går alltså förlorad utan ett personligt möte. Utan ett sådant går det heller inte, med någon nu tillgänglig metod, att på något effektivt sätt koppla uppgifterna i en identitetshandling till en fysisk person. Det kan därför hävdas att det med dagens möjligheter är mycket svårt att styrka en persons identitet utan personlig inställelse, även om beviskravet inte alltid tillämpats på det sättet. Vad man kan göra utan ett personligt möte är snarare att styrka de uppgifter som framgår av en anmälan, begäran eller ansökan genom att kontrollera att dessa stämmer överens med uppgifter i t.ex. en identitetshandling eller ett så kallat SED (strukturerat elektroniskt dokument).¹⁹

Vid ett personligt möte kan myndigheten identifiera personen, granska handlingarna och samtidigt bekräfta att personen finns i Sverige. Ett personligt möte kan också tjäna till att ge möjlighet för myndigheten att ta en bild eller ett fingeravtryck av personen. Det möjliggör också att underskrift av en ansökan sker i närvaro av den myndighetsperson som tar emot ansökan (se t.ex. 1 § passförordningen [1979:664]).

Personlig inställelse har alltså flera fördelar för att få en säkrare identitetskontroll. Personlig inställelse medför dock en ökad arbetsbörda för myndigheten och kan förstås upplevas som en olägenhet för den enskilde. Krav på personlig inställelse riskerar också att motverka digitaliseringen och den ökade maskinhanteringen hos myndigheterna i

¹⁹ Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen ska kommunikation mellan institutionerna i EU: medlemsstater ske via elektroniskt utbyte. Detta sker inom ramen för EESSI (Electronic Exchange in Social Security Information). Genom EESSI får det elektroniska utbytet en gemensam infrastruktur. EESSI är alltså ett elektroniskt system som gör det möjligt för institutioner som ansvarar för uppgifter relaterade till socialförsäkringssamordningen att utbyta data elektroniskt mellan alla deltagande medlemsstater. Utbyte sker av uppgifter för alla socialförsäkringsgrenar som regleras av bestämmelserna om social trygghet i förordning 883/2004. För att standardisera utbytet finns ett antal givna strukturerade elektroniska dokument (SED) som ska användas i en bestämd ordning. Syftet är att se till att all korrekt information utbyts mellan institutioner utifrån behovet i typfallet. Genom en SED kan en medlemsstat t.ex. ställa frågor och ge svar som har betydelse för att kunna bestämma vilken medlemsstat som är behörig, dvs. i vilken stat en person ska vara försäkrad. Ett annat exempel är att medlemsstaterna genom SED:ar ställer frågor och ger svar gällande försäkringsperioder.

och med att en manuell prövning krävs. Skatteverket arbetar t.ex. med att framöver kunna hantera ansökningar och anmälningar om A-skatt och SINK maskinellt. Ett sådant arbete kan naturligtvis försvåras om man lägger till manuella moment, som personlig inställelse.

12.6.3 Myndigheternas syn på möjligheten att kräva personlig inställelse

Vi har under våren och sommaren 2020 ställt frågor i enkätform till de myndigheter som rekviderar flest samordningsnummer angående möjligheten att kräva personlig inställelse vid nummertilldelning. Enkäten har skickats till följande myndigheter: Skatteverket (beskattningsverksamheten), Polismyndigheten (inklusive passmyndigheten), Transportstyrelsen, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Bolagsverket. I enkäten tillfrågades myndigheterna bl.a. om det skulle vara möjligt att ställa krav på personlig inställelse vid tilldelning av samordningsnummer, och i så fall i ungefär hur stor andel av fallen det skulle vara möjligt. Frågorna har utgått från att den personliga inställelsen ska ske hos Skatteverket eller Polismyndigheten så att praktiska problem med genomförandet hos den egna myndigheten inte ska vara en faktor. De flesta ansåg att det skulle vara möjligt att ställa ett sådant krav i vissa fall, men endast Polismyndigheten (inklusive när myndigheten fullgör uppgift som passmyndighet) och Arbetsförmedlingen ansåg att det kan vara ett krav i samtliga fall när samordningsnummer rekvideras. Pensionsmyndigheten (som de senaste åren rekviderat drygt 600 samordningsnummer per år) har uppgett att det endast i undantagsfall skulle vara möjligt att kräva personlig inställelse eftersom personerna som de rekviderar nummer för befinner sig utomlands. Skatteverket har uppgett att merparten av dem som ansöker om A-skatt befinner sig i landet och att det skulle vara möjligt att kräva personlig inställelse i de fallen. När det gäller ansökan om SINK har Skatteverket uppskattat att mer än hälften av personerna rest från Sverige när ansökan kommer in och att det därför blir svårt att kräva personlig inställelse. Försäkringskassan har bedömt att det skulle vara möjligt att kräva personlig inställelse i de allra flesta fallen. I en liten del av fallen befinner sig personerna dock utomlands. Transportstyrelsen har uppgett att det för vissa ärendetyper (t.ex. körkortsärenden) skulle vara möjligt att kräva personlig inställelse i en majoritet av fallen, medan många

andra ärendetyper oftast avser personer som inte finns i landet (trafiktillstånd, erkännande av yrkeskvalifikationer, yrkeskompetensbevis m.fl.). CSN har bedömt att det går att kräva personlig inställelse i en stor del av fallen som rör ansökningar om studiemedel och studiehjälp för studier i Sverige. Personerna befinner sig då i de allra flesta fall i Sverige. Myndigheten har dock uppgett att det inte skulle vara möjligt att kräva personlig inställelse beträffande dem som kan ansöka om svensk studiehjälp utomlands och som inte bor eller studerar i Sverige. Många av dessa har ingen tanke på att resa till Sverige. Under de senaste åren handlar det om mellan 250 och 300 personer per år. Det är dock endast en mindre del av dessa personer som CSN behöver rekquirera samordningsnummer för. Vissa har ett nummer sedan tidigare och andra har inte tillräcklig koppling till Sverige för att få bifall på sin ansökan (då rekviderar CSN inte samordningsnummer).

Den vanligaste, och i princip enda, anledningen till att myndigheterna ansett att det inte skulle vara möjligt att kräva personlig inställelse är att personen befinner sig i ett annat land. Det har därutöver lyfts en problematik kring att personen inte alltid har något eget intresse av att medverka till att ett nummer kan rekquireras, vilket kan göra det svårt att kräva personlig inställelse i dessa fall. CSN har t.ex. uppgett att om personen av någon anledning väljer att inte inställa sig för identitetskontroll så kan myndigheten ändå inte avslå ansökan om studie-stöd om personen har rätt till det. Det har också framförts att ett krav på personlig inställelse kommer att fördröja ärendehandläggningen i viss mån.

12.6.4 Personlig inställelse bör bli en del av en stärkt identitetskontroll

Utredningens bedömning: Personlig inställelse bör bli en del av en stärkt identitetskontroll men är inte alltid möjligt att kräva.

Mot bakgrund av de problem som beskrivits i avsnitt 10.8 kan det konstateras att det behövs en stärkt kontroll i samband med att en person tilldelas ett nummer för att i största möjliga mån undvika att oriktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen. Som har framgått kan otillräckliga identitetskontroller skapa problem med dubbla identiteter och missbruk av samordningsnummer. Många av de beskrivna proble-

men med missbruk har sin grund i otillräcklig identitetskontroll vid tilldelningen. I den proposition som låg till grund för införandet av samordningsnummer påpekades att personnumret uppfattades som en inträdesbiljett till samhället och att tilldelning av personnummer måste grundas på en identitetskontroll som uppfyller höga anspråk på säkerhet. Efter som man inte alltid kunde genomföra en sådan kontroll beträffande personer som inte var folkbokförda beslutades att denna grupp i stället skulle tilldelas samordningsnummer som inte var avsedda att spridas i samhället på samma sätt som ett personnummer. Samordningsnumret kan dock till viss del sägas ha blivit den inträdesbiljett till samhället som bara personnumret tidigare var. Åtminstone måste även de som inte är folkbokförda i landet men som vistas här kunna få en sådan inträdesbiljett till samhället med tanke på de krav på likabehandling med svenska medborgare som finns inom EU-samarbetet. En sådan inträdesbiljett måste, precis som vid folkbokföring, grundas på en identitetskontroll som uppfyller höga anspråk på säkerhet.

För att stärka nummersystemet och göra numren mer användbara i samhället är det enligt vår bedömning, trots de nackdelar som också finns, nödvändigt med en identitetskontroll vid personlig inställelse i vissa fall. Det framstår också som ett rimligt krav att ställa och ligger i linje med vad som krävs i samband med folkbokföring av personer som flyttar in till Sverige från utlandet. Personlig inställelse bör därför bli en del av den identitetskontroll som genomförs i samband med nummertilldelning. Sedan den 18 juni 2021 finns som tidigare nämnts en möjlighet för enskilda att ansöka om ett samordningsnummer. Vid en sådan ansökan krävs personlig inställelse men inte vid tilldelning av samordningsnummer i andra fall.

När ska personlig inställelse krävas för nummertilldelning?

Personlig inställelse är en metod som används i flera andra sammanhang för att bl.a. styrka identitet. Som exempel kan nämnas ansökan om pass eller identitetskort för folkbokförda, tilldelning av samordningsnummer efter egen ansökan och vid anmälan om flytt till Sverige i folkbokföringssammanhang. Även i de förslag som 2017 års ID-kortsutredning lagt fram om ett nytt statligt id-kort ska det krävas personlig inställelse.²⁰ Skatteverket har i tidigare promemorior övervägt om det

²⁰ *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* (SOU 2019:14).

bör införas någon form av ”extra styrkt” samordningsnummer. I promemorian Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn tänkte man sig ett ”extra styrkt” samordningsnummer som skulle kräva personlig inställelse och samma identitetskontroll som vid utfärdande av identitetskort.²¹ I den promemorian avfärdade Skatteverket dock idén med motiveringen att risken för missbruk av ostyrkta och styrkta samordningsnummer ändå skulle finnas kvar, och att vinsterna ur ett missbruksperspektiv inte skulle väga upp de ökade kostnaderna.²² I senare promemorior och rapporter har även Skatteverket förordat personlig inställelse för identitetskontroll.²³

Att kräva personlig inställelse vid tilldelning av nummer även efter begäran från myndigheter skulle minska risken för att de tilldelas på felaktiga grunder. Risken för missbruk skulle därigenom också minska och förtroendet för nummersystemet som sådant öka. Det medför fördelar inte bara för de myndigheter och organisationer som använder numren, utan även för den enskilde som tilldelats ett nummer. En bättre grundidentifiering skulle t.ex. kunna göra det möjligt att på sikt koppla en europeisk eID-handling till ett på så sätt kontrollerat nummer. En sådan möjlighet har tidigare avstyrkts av Skatteverket eftersom personlig inställelse inte varit en del av identifieringen vid tilldelning av samordningsnummer.²⁴ Identitetskontroll vid ett personligt besök är också normalt ett krav för utfärdare av e-legitimation med kvalitetsmärket Svensk e-legitimation. För att nå den högsta tillitsnivån är det ett undantagslöst krav att personens identitet kontrolleras vid ett personligt besök.²⁵

När det gäller personlig inställelse, som vi alltså anser ska bli en del av identitetskontrollen, har vi övervägt några olika alternativa lösningar. Personlig inställelse har tidigare inte varit ett krav vid tilldelning av samordningsnummer efter begäran från en behörig rekvirent. Det har varit upp till rekvirenten att avgöra om det krävs för att identiteten ska

²¹ Se lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige och tillhörande förordning samt Skatteverkets föreskrifter om identitetskort, SKVFS 2019:5 avseende vilka krav som ställs på identifiering i samband med ansökan om id-kort.

²² Skatteverkets promemoria Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn, s. 49. Ett sådant förslag omfattades möjligen heller inte av Skatteverkets uppdrag inom ramen för den promemorian.

²³ Se t.ex. Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället och Skatteverkets rapport En analys av samordningsnummer för beskattningssändamål, s. 32.

²⁴ Skatteverkets promemoria Fördjupad utredning rörande koppling mellan utländska eID-handlingar och svenska identitetsbeteckningar, s. 48.

²⁵ Myndigheten för digital förvaltning, Tillitsramverk för kvalitetsmärket Svensk e-legitimation, ärendenummer 2019-277, K5.10–12.

anses fastställd. Av de myndigheter som rekviderar samordningsnummer enligt den nuvarande huvudregeln (krav på att identiteten ska anses fastställd) är det endast Polismyndigheten och passmyndigheter som regelmässigt har personlig kontakt med personen som ska tilldelas ett samordningsnummer. Försäkringskassan kräver som huvudregel personlig inställelse när myndigheten rekviderar samordningsnummer. Inställelsen sker då vid Statens servicecenter.

Med beaktande av de svar vi fått från myndigheterna har vi övervägt bl.a. följande övergripande lösningar för hur personlig inställelse kan bli en del av identitetskontrollen i fler fall än vad som gäller i dag.

Personlig inställelse utan undantag

Att alltid kräva personlig inställelse vid nummertilldelning skulle göra det tilldelade numret som sådant betydligt säkrare och mer användbart för den enskilde. Det skulle också minska riskerna för felaktig tilldelning och risken för missbruk. På så sätt skulle de som använder ett nummer veta vilken identitetskontroll som ligger bakom numret, utan att behöva kontrollera detta mot folkbokföringsdatabasen.

I många fall när myndigheterna har ett behov av ett nummer för att undvika personförväxling är det dock inte möjligt att få till stånd ett personligt möte. Oftast beror detta på att personen inte finns i landet. Ibland kan det också bero på att personen i fråga inte har något eget intresse i att medverka till nummertilldelningen.

Om kraven ställs för högt och utan möjliga undantag kommer det att skapa problem för rekviderande organ. Att alltid kräva personlig inställelse för att tilldelas ett nummer skulle t.ex. kunna leda till att Skatteverket inte skulle kunna ta ut skatt från en person som inte inställde sig till ett sådant möte, eller att beskattningen i sådana fall skulle få skötas med interna beteckningar. Syftet med samordningsnumret är dessutom att tillgodose ett behov av en identitetsbeteckning även för personer som kanske aldrig kommer att befinna sig i landet. Redan de krav som i dag ställs för att ett samordningsnummer ska anses fastställt skapar i vissa fall problem för myndigheterna. Om t.ex. Transportstyrelsen inte får in de identitetshandlingar som krävs för att fastställa identitet, kan myndigheten inte rekvidera något samordningsnummer. Ett ägarbyte kan då inte registreras i vägtrafikregistret, som på grund av det kommer att visa en oriktig uppgift. Den typen av problematik

skulle bli större om personlig inställelse krävdes i samtliga fall. I flera situationer har personen som ska tilldelas ett nummer inget eget intresse av att ett nummer kan tilldelas, trots att myndigheten har ett sådant behov. En sådan person kommer troligen ofta inte att medverka till att inställa sig på ett personligt möte. Det kommer i sin tur att skapa problem för myndigheten om kravet på personlig inställelse är undantagslöst. SDG-förordningen²⁶ ställer också som huvudregel krav på att vissa förfaranden ska erbjudas helt online, vilket skulle kunna förhindra att man alltid kräver personlig inställelse om dessa nummer ska användas i dessa förfaranden.

Att det även i fortsättningen finns ett behov av att kunna tilldela ett nummer i vissa situationer trots att identiteten inte kunnat kontrolleras vid personlig inställelse är uppenbart. Om det behovet inte kan tillgodoses med ett samordningsnummer skulle myndigheterna bli tvungna att använda egna interna nummer, vilket skulle leda till förlorad spårbarhet. Vi bedömer sammantaget att ett undantagslöst krav på personlig inställelse vid tilldelning av nummer inte är ett möjligt alternativ. Det måste alltså enligt vår bedömning vara möjligt att ibland tilldela nummer även utan att det föregåtts av personlig inställelse.

Personlig inställelse när rekvisenten eller personen själv bedömer det nödvändigt

Behovet av att kunna kontrollera en persons identitet vid personlig inställelse finns inte i alla situationer och för alla personer som tilldelas samordningsnummer. En person som vistas här en längre tid, eller regelbundet under kortare perioder, utan att bli folkbokförd kan själv se ett behov av att få sin identitet kontrollerad vid ett personligt möte för att på så sätt få ett säkrare och mer användbart nummer. För andra personer, t.ex. en gästföreläsare eller någon annan med ett tillfälligt uppdrag som bara vistas i landet i några dagar, finns inte samma behov.

Skatteverket har i sin promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället föreslagit att en myndighet som begär tilldelning av samordningsnummer eller som använder ett redan tilldelat samordningsnummer i sin verksamhet bör kunna begära att personen inställer sig hos Skatteverket för kontroll av identiteten. Om den enskilde inte inställer

²⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.

sig för sådan kontroll ska begäran om tilldelning av samordningsnummer avslås. Även den enskilde själv ska enligt förslaget på egen begäran få inställa sig hos Skatteverket för identitetskontroll. Frågan om när personlig inställelse ska ske har i Skatteverkets tidigare förslag överlämnats till de myndigheter som rekviderar och använder samordningsnummer, och till den enskilde själv. Skatteverkets förslag liknar det system som Norge numera har för tilldelning av d-nummer, se avsnitt 10.9, och har också hämtat inspiration från det.

Att rekvisenten får villkora sin begäran om samordningsnummer med att personen inställer sig för identitetskontroll framstår i flera avseenden som ett välavvägt alternativ. Rekvisenten får då avgöra när det krävs personlig inställelse för användning av samordningsnumret. Så kan vara fallet om ärenden som den rekvisiterande myndigheten handlägger kräver en säker identifiering, t.ex. ärenden om utbetalning av välfärdsförmåner. Om personen inte inställer sig ska begäran om nummertilldelning avslås och rekvisenten får då avgöra om det är lämpligt att skicka en ny begäran om samordningsnummer utan villkor om personlig inställelse. Genom att begränsa kravet på personlig inställelse till när rekvisenten anser det behövt kan också den belastning som uppstår för den myndighet som ska kontrollera identiteten vid personligt möte begränsas något och enskilda behöver inte inställa sig för kontroll i de fall det inte bedöms nödvändigt.

En rekvisent bör med en sådan lösning också få möjlighet att begära att personen inställer sig för identitetskontroll när ett befintligt samordningsnummer ska användas i den egna verksamheten. Om t.ex. Bolagsverket får in en begäran om att en person med ett samordningsnummer som inte markerats med ”styrkt identitet” ska registreras som styrelseledamot i ett bolag bör verket, om det bedöms behövt, kunna begära att personen inställer sig för identitetskontroll vid ett personligt möte innan personen registreras i registret. Detsamma gäller om t.ex. Försäkringskassan får in en ansökan om en välfärdsförmån. Med en sådan lösning bör också en enskild kunna inställa sig personligen för identitetskontroll efter egen begäran för att på så sätt kunna få ett mer användbart nummer.

Denna lösning har som nämnts flera fördelar. Det blir ett flexibelt system som kan anpassas utifrån användarnas behov av identitetskontroll. Systemet blir dock något oförutsägbart och det kan av den enskilde upplevas godtyckligt när en rekvisent väljer att villkora begäran med personlig inställelse. Det finns också risker med att överlämna bedöm-

ningen av behovet till rekvisenten. Att kräva personlig inställelse kan potentiellt medföra fördröjning i handläggningen för rekvisiterande myndighet och det är inte otänkbart att man av den anledningen undviker att kräva personlig inställelse. Denna lösning innebär också att många kommer att tilldelas samordningsnummer utan att identiteten styrkts vid personlig inställelse, trots att det i många fall inte hade varit förenat med något större besvär att göra det i samband med tilldelningen. Det innebär att många samordningsnummer kommer att tilldelas efter en sämre identitetskontroll än vad som hade varit möjligt i det enskilda fallet, endast av den anledningen att rekvisiterande myndighet inte ansåg sig behöva en säkrare kontroll. Med ett sådant system tas inte hänsyn till att numret kan komma att användas för helt andra ändamål i ett senare skede.

Personlig inställelse när Skatteverket finner skäl för det

Man kan även tänka sig en lösning där Skatteverket får ansvar för att avgöra i vilka situationer personlig inställelse ska krävas i samband med tilldelning av samordningsnummer. Om det finns skäl för det skulle Skatteverket få förordna att den som nummertilldelningen avser ska styrka sin identitet vid personlig inställelse.

Fördelen med att överlämna ansvaret vid tilldelningen till Skatteverket är att en myndighet får det övergripande ansvaret. Det borgar för förutsägbara och likvärdiga bedömningar i liknande fall. Skatteverket har heller inget egenintresse i att underlåta att kräva personlig inställelse, trots att det kanske är påkallat, för att ärendehantering hos en annan myndighet ska bli smidigare. Känslan av godtycklighet för den enskilde kan också minskas jämfört med om ansvaret ligger på de enskilda rekvisiterande myndigheterna.

Skatteverket kan granska underlaget och bedöma om det finns brister som föranleder behov av personlig inställelse. Däremot kan det vara en svår uppgift för Skatteverket att avgöra vilket behov av säker identitetskontroll som finns hos rekvisenten i det enskilda fallet. Även om bifogade handlingar är fullgoda kan det finnas behov av en säkrare kontroll. Ett skäl för att förordna om personlig inställelse skulle då kunna vara om rekvisenten önskar det. Skatteverket skulle med en sådan lösning troligen behöva ta mycket stor hänsyn till vad rekvisenten anger

i det avseendet i sin begäran. I praktiken kan det på så sätt ändå bli rekvirenten som avgör i vilka lägen personlig inställelse ska krävas.

Även en sådan lösning bör kompletteras med en möjlighet för den enskilde eller den som senare använder numret i sin verksamhet att efter tilldelningen påkalla att identiteten styrks vid personlig inställelse.

Personlig inställelse – huvudregel med undantag

Ett alternativ vore att som huvudregel ställa krav på personlig inställelse för identitetskontroll, men att kravet under vissa förhållanden kan efterges. Samordningsnumret behöver numera fungera på ett liknande sätt som personnumret för den enskilde. Det är därför inte orimligt att kraven som ställs för tilldelning liknar dem som ställs vid folkbokföring av personer som anmäler flytt till Sverige.

En lösning med personlig inställelse som huvudregel skulle leda till att ett större andel av samordningsnumren föregåtts av en så ordentlig identitetskontroll som möjligt, jämfört med den lösning som diskuterats i föregående avsnitt. Regleringen skulle också bli mer lik den som i praktiken gäller vid folkbokföring efter inflyttning till landet.

Huvudregeln skulle dock bli en chimär om det inte också är möjligt att följa den i de flesta fallen. Flera av de myndigheter vi tillfrågat har uppgett att personlig inställelse inte bör vara huvudregel eftersom de har ett behov av att rekvirera nummer även utan sådan. Svaren vi fått på utskickade enkäter indikerar dock att det skulle vara möjligt att kräva personlig inställelse i många fall. Myndigheterna har inte i alla delar kunnat lämna några närmare detaljer om hur ofta det skulle vara möjligt. Det går heller inte att med säkerhet bedöma utifrån nu tillgängliga uppgifter. Om man bortser från de ”ostyrkta” nummer som i dag får tilldelas i vissa fall visar svaren ändå att det inte är orimligt att anta att det är möjligt att en betydande andel av samordningsnumren som tilldelas kan föregås av personlig inställelse. Det är därför inte av den anledningen orimligt att ha personlig inställelse som huvudregel.

Att som huvudregel kräva personlig inställelse skulle innebära att även en del fall som i sig inte kräver en så säker identifiering skulle behöva föregås av personlig inställelse. Det blir en administrativ börda både för den enskilde och för den myndighet som ska genomföra kontrollerna. Samordningsnummer tilldelas i första hand för att tillgodose

en myndighets behov, och i många fall har personen själv ett begränsat intresse av att medverka vid tilldelningen. Vissa personer som ska tilldelas samordningsnummer finns som nämnts inte i landet och kommer heller aldrig att göra det. För att samordningsnummer ska fylla de behov av nummer som myndigheterna har skulle en huvudregel om personlig inställelse därför behöva förenas med undantag.

Även en lösning där personlig inställelse är huvudregel men förenad med undantag bör kompletteras med en möjlighet för den enskilde eller den som använder numret i sin verksamhet att efter tilldelningen påkalla att identiteten styrks vid personlig inställelse.

12.7 Behov av nummer i olika situationer bör tillgodoses

12.7.1 Behovet av nummer med stärkt identitetskontroll

Vi har i avsnitt 12.6.4 bedömt att det bör krävas personlig inställelse som en del av en bättre identitetskontroll i vissa fall. Som tidigare nämnts har samordningsnummer hittills funnits i två ”nivåer”, styrkt och ostyrkt. Ingen av nivåerna kan dock sägas ha erbjudit någon garanti för att en säker identitetskontroll föregått nummertilldelningen. Även om en myndighet som använder ett samordningsnummer gör erforderliga kontroller mot folkbokföringsdatabasen och konstaterar att uppgifterna är styrkta är det inte möjligt att veta på vilket sätt identiteten faktiskt kontrollerats. Att en myndighet eller organisation som använder ett samordningsnummer inte erbjudits någon möjlighet att med säkerhet veta att en fullgod identitetskontroll föregått tilldelningen kan vara en förklaring till att numren heller inte blivit användbara i samhället på samma sätt som ett personnummer. Det finns därför behov av en stärkt identitetskontroll i samband med nummertilldelning för att på så sätt kunna få mer användbara nummer. En stärkt identitetskontroll bör ske bl.a. genom det nämnda kravet på personlig inställelse.

12.7.2 Behovet av nummertilldelning utan krav på personlig inställelse

Samordningsnummer kan tilldelas i många olika situationer och till en heterogen grupp. Det är inte möjligt att i alla situationer ställa samma krav på identitetskontrollen. För att tillgodose myndigheternas behov av en gemensam beteckning för personer kan det vara nödvändigt att medge nummertilldelning även i vissa situationer när identitetskontrollen måste begränsas till vad som är möjligt i det enskilda fallet. Det är t.ex. inte möjligt att i samtliga fall när det finns behov av ett nummer ställa krav på personlig inställelse. Bara för att det inte går att kräva personlig inställelse bör dock inte samtliga krav på identitetskontrollen slopas i dessa fall.

Många av de myndigheter som utredningen varit i kontakt med har uppgett att det alljämt finns ett behov av att kunna rekvirera nummer utan att ställa högre, eller lägre, krav på identitetskontrollen än i dag. Myndigheterna ser alltså ett behov av att kunna rekvirera nummer genom att t.ex. kopior av identitetshandlingar granskas, utan ett personligt möte. De menar att de fördelar som en gemensam beteckning medför överväger riskerna med en begränsad identitetskontroll. Försäkringskassan, Transportstyrelsen, CSN och Pensionsmyndigheten har t.ex. gett uttryck för att personerna som de rekvirerar samordningsnummer för i vissa fall befinner sig utomlands. Pensionsmyndigheten har uppgett att myndigheten alltid har behov av att begära nummertilldelning utan personlig inställelse och att det behovet är väsentligt och återkommande eftersom en stor del av personerna befinner sig i annat land. Försäkringskassan har uttryckt att det är av yttersta vikt att myndigheten kan rekvirera ett nummer även för personer som för tillfället inte befinner sig i Sverige. Personen kan då t.ex. identifieras genom en s.k. SED (strukturerat elektroniskt dokument) som Försäkringskassan ibland använder och som något förenklat återger de uppgifter som är registrerade om en person hos en myndighet i en annan medlemsstat. För Transportstyrelsens del handlar det även om att personer ibland inte har något som helst intresse av att bli registrerad som ägare till t.ex. en bil vilket gör att det kan uppstå problem för säljaren om köparen inte kan tilldelas ett samordningsnummer och därför inte kan registreras som ägare till bilen. Även i de fall personlig inställelse inte kan krävas bör det dock som huvudregel ställas krav på att identiteten kontrolleras i den utsträckning det är möjligt utan sådan

inställelse. Skyldigheter kan knytas även till ett nummer som tilldelats utan personlig inställelse. Om t.ex. Transportstyrelsen behöver begära ett nummer för att registrera en person som ägare till en bil är det viktigt att kontrollen inför tilldelning är så noggrann som möjligt, även om det i vissa fall inte är möjligt att kräva personlig inställelse. Numret och den information som finns kopplad till det kan behöva användas i ett senare skede för att t.ex. driva in fordonsskatt eller trängselskatt. Det finns alltså behov av att, precis som i dag, ställa krav på kontrollen även i de fall det inte går att få till stånd ett personligt möte.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 (SDG-förordningen) ställer också krav på att vissa förfaranden ska erbjudas helt online. Det ska t.ex. vara möjligt att ansöka om studiebidrag och studielån, registrera ett motorfordon och ansöka om pension helt online. Att förfarandet ska vara helt online innebär bl.a. att identifiering, undertecknande och slutlig inlämning ska kunna utföras elektroniskt på distans (se artikel 6 SDG-förordningen). Om samordningsnummer ska användas för dessa ärenden blir det således svårt att alltid kräva att en person inställer sig personligen för identitetskontroll i samband med att samordningsnummer ska tilldelas. Från huvudregeln om att vissa förfaranden ska erbjudas helt online finns dock undantag i SDG-förordningen. Om förfarandet i undantagsfall, motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset inom områdena allmän säkerhet, folkhälsa och bedrägeribekämpning, inte kan uppnås helt online, får medlemsstaterna kräva att användaren inställer sig personligen hos den behöriga myndigheten som ett led i förfarandet (artikel 6 p. 3 SDG-förordningen). I dessa undantagsfall ska medlemsstaterna begränsa denna fysiska närvaro till det som är absolut nödvändigt och objektivt motiverat samt säkerställa att övriga led i förfarandet kan utföras helt online. Förordningen ska tillämpas fullt ut från den 12 december 2023.

Myndigheternas behov av att rekvirera nummer utan personlig inställelse kan troligen minska genom andra åtgärder, t.ex. genom att erbjuda möjlighet att inställa sig för personligt möte även i utlandet (se nedan i avsnitt 13.3.4). Trots detta kan det dock konstateras att många myndigheter som i dag använder samordningsnummer har ett

behov av att ibland kunna rekvirera ett nummer även utan att personen inställer sig på ett personligt möte.

12.7.3 Behovet av nummertilldelning utan krav på identitetskontroll

Den tilldelning av samordningsnummer som nu sker trots att det råder osäkerhet om personens uppgifter grundas på att myndigheter behöver ett gemensamt begrepp för att undvika personförväxling och för kommunikation sinsemellan även i de fall när det inte är möjligt att göra någon säker identitetskontroll. Intresset av att ett nummer tilldelas har bedömts väga tyngre än intresset av att personens identitetsuppgifter kan fastställas i vissa situationer, nämligen inom rättsväsendet, för asylsökande och för registrering i beskattningsdatabasen. I dagsläget är det endast Skatteverkets beskattningsverksamhet och rättsväsendet som regelmässigt utnyttjar möjligheten att rekvirera nummer trots att det råder osäkerhet om personens identitet.

Man kan i och för sig ifrågasätta om ett nummer som är helt ostyrkt på ett effektivt sätt kan användas för att undvika personförväxling. När ett sådant tilldelas måste det dock finnas viss information om personen. Ett angivet efternamn och en angiven födelsetid krävs som regel.²⁷ Både Skatteverket och Polismyndigheten strävar efter att få så kompletta identitetsuppgifter som möjligt, även beträffande de ”ostyrkta” numren. Numret innehåller på så vis i vart fall viss information, också när det inte är möjligt att kontrollera informationen mot identitetshandlingar. Även om det endast finns ett fåtal uppgifter om en person tillgängliga ökar möjligheten att undvika personförväxling med ett gemensamt nummer.

Polismyndighetens registerförvaltning i Kiruna rekvirerar samordningsnummer från Skatteverket för hela rättsväsendet när det gäller ärenden i brottmålsprocessen. Polismyndigheten försöker fastställa personens identitet innan rekvirering sker. I normalfallet genom en legitimationshandling, såsom ett körkort, ett pass etc. I de olika verksamhetsstöd som används till förundersökningar och utfärdande av ordningsbot finns stöd för hanteringen. Vidare finns framtagna rutiner beskrivna på myndighetens intranät. Vid behov tillämpas internationella förfrågningar via etablerade kontaktvägar t.ex. Europol, Interpol

²⁷ I ett fåtal undantagsfall kan Skatteverket enligt uppgift till utredningen tilldela samordningsnummer utan angiven födelsetid. Numret registreras då på 000000-, eller i praktiken 000060-.

och utländska polismyndigheter genom utbyte av tillgänglig information, foto av fram- och baksida på eventuella id-handlingar, fingeravtryck, DNA-uppgifter, foto på person, noteringar av övriga kännetecken och annat som kan bidra till att fastställa personens verkliga identitet. Även exempelvis uppgifter om tatueringar, ärr, utländska adressuppgifter, telefonnummer etc. används. Om det råder tveksamhet rapporterar polisen upptäckta felaktigheter till Skatteverket för ändring eller sammankoppling till befintligt samordningsnummer. Polisen fortsätter alltså ofta att utreda personens identitet även efter att samordningsnummer tilldelats om identiteten vid rekviseringen var oklar.

Trots att numren kallas ”ostyrkta” betyder det alltså inte att de nödvändigtvis saknar information om personen. Numren kan alltså innehålla ”styrkta” uppgifter i flera delar, t.ex. avseende namn och födelse-tid medan det råder osäkerhet om medborgarskap. Även om det enda som man lyckas få fram är ett namn och en födelse-tid som inte kan styrkas mot handlingar, kan den informationen undvika personförväxling i viss mån.

Även om det är önskvärt att identiteten så långt som möjligt kan styrkas fyller även ett ”ostyrkt” nummer en viktig funktion för spårbarheten mellan myndigheterna, bl.a. i rättskedjan. Om något nummer inte alls kan tilldelas blir myndigheterna i stället hänvisade till att använda interna nummerserier eller andra lösningar vilket leder till att spårbarheten tappas helt. Det finns således även fortsättningsvis ett behov av att i vissa situationer kunna tilldela ett gemensamt nummer för personer utan att ställa krav på identitetskontroll.

12.7.4 Behov av nummer i tre olika nivåer

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av nummer i tre olika ”nivåer”. De olika nivåerna motsvarar olika krav på identitetskontrollen. Det behov av nummer som finns bör tillgodoses.

Det kan konstateras att det finns ett behov av tre ”nivåer” av samordningsnummer där olika krav ställs på identitetskontrollen. En nivå som ställer högre krav jämfört med i dag, en nivå som motsvarar dagens krav på att identitetsuppgifterna kontrollerats genom t.ex. granskning av kopior av identitetshandlingar och en lägsta nivå där nummer kan

tilldelas trots att det inte är möjligt att kontrollera några uppgifter alls. Vi anser att behoven av nummertilldelning i alla dessa situationer bör tillgodoses.

För att stärka systemet med samordningsnummer måste identitetskontrollen stärkas. Det är vidare uppenbart, såväl utifrån vad som tidigare framkommit och utifrån vad myndigheterna uppgett till oss inom ramen för denna utredning, att det finns ett behov hos många myndigheter att kunna begära samordningsnummer även utan att högre krav på identitetskontrollen ställs än i dag. Det är t.ex. inte möjligt för vissa myndigheter att kräva personlig inställelse som en del i en stärkt identitetskontroll i alla situationer. För vissa myndigheter gäller det i de allra flesta fall (t.ex. Pensionsmyndigheten). Andra myndigheter har möjlighet att kräva personlig inställelse i nästintill samtliga fall (t.ex. Arbetsförmedlingen). Anledningen till att myndigheterna anser att det inte är möjligt att kräva personlig inställelse är nästan uteslutande att personen inte befinner sig i landet. Detta behov kan visserligen till viss del tillgodoses genom de förslag vi lämnat som möjliggör personlig inställelse vid en passmyndighet i ett annat land i samband med tilldelning av nummer (se avsnitt 13.3.4). När det inte är möjligt att kontrollera identitet vid ett personligt möte får man med dagens möjligheter falla tillbaka på att granska kopior av identitetshandlingar som kan skickas in till myndigheterna.²⁸ Det är den metod som i dag använts i de allra flesta fall vid tilldelning av samordningsnummer där identiteten ansetts fastställd. Om det inte även i fortsättningen finns en möjlighet att ibland nöja sig med den identitetskontroll som går att genomföra på distans kommer många myndigheter att ibland behöva använda egna beteckningar eller nummer för att fylla det behov som finns. Det medför förlorad spårbarhet och större förväxlingsrisk. Det kommer t.ex. att leda till att en person som har kontakt med flera myndigheter får flera olika interna nummer, utan möjlighet att koppla ihop dessa. Det kan också, beroende på hur de interna nummerserierna utformas, medföra att olika personer får samma nummer och på så sätt riskerar att förväxlas med varandra. En sådan problematik finns t.ex. i dag mellan olika skolor och kommuner som tilldelar s.k. TF-nummer (se mer om detta i 16 kap.). Det är enligt vår mening inte en önskvärd utveckling. Det bör därför även i fortsättningen vara möjligt att rekvirera nummer utan personlig inställelse

²⁸ Försäkringskassan använder i dag också s.k. SED:ar (strukturerade elektroniska dokument) för att identifiera personer på distans.

när det inte är möjligt eller rimligt att kräva personlig inställelse. Kontrollen får då, som nu, oftast ske genom granskning av identitetshandlingar eller kopior av sådana.

För närvarande råder det osäkerhet om identiteten vid tilldelning av cirka hälften av alla samordningsnummer. De har alltså tilldelats med stöd av regleringen i nuvarande 5 a § andra stycket folkbokföringsförordningen där det inte finns något krav alls på att personuppgifter ska finnas tillgängliga eller vara styrkta med identitetshandlingar. Som framgått finns alltså ett behov av att kunna tilldela nummer trots att det råder sådan osäkerhet om identiteten. Att även i en sådan situation kunna tilldela ett gemensamt nummer har många fördelar jämfört med att myndigheterna hänvisas till att använda interna beteckningar, t.ex. vid beskattning och för hantering inom rättsväsendet. Det bör därför enligt vår bedömning också alltså finnas möjlighet att under vissa omständigheter tilldela ett nummer trots att identiteten och identitetsuppgifterna är helt ostyrkta.

12.8 Identitetskontroll i tre nivåer – övervägda alternativ

12.8.1 Samordningsnumret ska i dag fylla många funktioner

Utredningens bedömning: Nummer i olika ”nivåer” måste på ett tydligt sätt kunna särskiljas från varandra.

Samordningsnummer kan numera begäras direkt av en enskild och syftar inte längre bara till att tillgodose myndigheternas behov. Det har förtydligats att numret är en identitetsbeteckning. Samordningsnumrets användningsområde har därigenom blivit väldigt brett, på ett sätt som man inte räknade med när det infördes. Det ska å ena sidan fungera som en säker identitetsbeteckning som aktörer i samhället ska kunna lita på och helst ska det inte vara svårare för en person med samordningsnummer att tillgodogöra sig olika tjänster än för den som är folkbokförd och har personnummer. Samtidigt har samordningsnumret fungerat som en beteckning när inga identitetsuppgifter alls har kunnat kontrolleras för att t.ex. kunna beskatta en person som lämnat landet. Den senare funktionen rimmar illa med att sam-

ordningsnumret är en identitetsbeteckning, det behöver endast bära knapphändig och verifierad information om personens identitet.

Det är därför vår bedömning att det på ett klart och tydligt sätt måste framgå att ett ”ostyrkt” nummer är just detta och att ett nummer som föregåtts av en fullgod kontroll är någonting annat. Detta måste också få ett sådant genomslag i samhället att numren inte används på samma sätt oberoende av vilken identitetskontroll som ligger bakom.

12.8.2 Kunskapen om skillnaderna mellan olika samordningsnummer är fortfarande låg

Vi har tidigare nämnt att det finns en bristfällig kunskap om samordningsnummer i samhället vilket också har uppmärksammats vid ett antal tillfällen tidigare. I Folkbokföringsutredningens betänkande *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60) antogs att man skulle komma till rätta med problemen genom att samordningsnumren togs in i SPAR så att fler aktörer fick möjlighet att ta del av information kring personer med samordningsnummer. Problemen upphörde dock inte och på senare tid har t.ex. Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden uppmärksammat problematiken i sitt betänkande (SOU 2017:37). Där konstateras att det finns stora kunskapsbrister när det gäller skillnaden mellan ett samordningsnummer som tilldelats när personens identitet kan anses fastställd och ett samordningsnummer som tilldelas trots att personens identitet inte kan anses fastställd enligt det undantag som finns för bl.a. Skatteverket och Polismyndigheten. Det konstateras vidare att det finns stor risk att de aktörer som använder samordningsnummer som tilldelats trots att personens identitet inte kan anses fastställd inte kontrollerar nödvändiga uppgifter innan de läggs till grund för olika åtgärder och beslut.²⁹

Det har sedan dess genomförts ytterligare åtgärder för att förbättra kunskapen om samordningsnummer i samhället. Regeringen gav 2017 ett uppdrag till Skatteverket att vidta åtgärder bl.a. för att förbättra kunskapen hos olika aktörer och hos enskilda om samordningsnumren. Inom ramen för regeringsuppdraget har Skatteverket vidtagit flera åtgärder för att förbättra och utöka den information som myndigheten tillhandahåller när det gäller samordningsnummer. Till-

²⁹ *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 269.

sammans med planerade åtgärder bedömde Skatteverket i sin redovisning av uppdraget i den delen att åtgärderna sammantaget skulle medföra att informationen om samordningsnummer i samhället förbättras för myndigheter, företag och enskilda.³⁰ Trots dessa insatser gör de flesta myndigheter som vår utredning varit i kontakt med fortfarande inte någon skillnad mellan ett ”ostyrkt” och ett ”styrkt” samordningsnummer. Ofta kontrolleras det inte alls vilka uppgifter hänförliga till numret som styrkts eller vilken identitetskontroll som ligger bakom, trots att detta aviseras från Skatteverket till dem som hämtar information via Navet. Till exempel kan nämnas att Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Bolagsverket och Pensionsmyndigheten under våren 2020 uppgett till utredningen att de fortfarande inte kontrollerar vilka uppgifter kopplade till ett samordningsnummer som är styrkta innan det används.³¹ Det kan således konstateras att kunskapen om skillnaderna mellan olika samordningsnummer fortfarande är låg. Kunskapsbristen har också blivit tydlig i den debatt om samordningsnummer som förekommit i media och i politiska sammanhang under hösten och vintern 2019/2020. Kunskapsbristerna har möjliggjort att ”ostyrkta” samordningsnummer kunnat spridas på ett icke önskvärt sätt i samhället. Detta kan i sin tur bidra till att minska förtroendet för systemet med samordningsnummer och på så sätt göra dem mindre användbara.

Trots omfattande insatser för att öka kunskapen om samordningsnummer i samhället har detta ännu inte gett önskad effekt. Man måste i och för sig kunna förvänta sig att myndigheterna som använder numren gör vad som krävs för att numren kontrolleras och används på avsett vis. Mot bakgrund av hur det sett ut tidigare måste man dock vid utformningen av ett nytt system beakta risken för att kontroller mot databasen inte alltid kommer att ske när numren används.

12.8.3 Alternativa system har övervägts

För att systemet med samordningsnummer ska fungera tillfredsställande är det av största vikt att de aktörer som använder numren tillgodogör sig den information som finns tillgänglig om vilken identitetskontroll som ligger bakom tilldelningen. För att åstadkomma ett så

³⁰ Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 52 f.

³¹ Det kan nämnas att Försäkringskassan lämnat uppgift om att myndigheten under hösten 2020 inlett ett internt arbete för att förbättra rutinerna på bl.a. detta område.

säkert system som möjligt, med utgångspunkt i att vi bedömer att det ska vara möjligt att tilldela nummer med tre olika krav på identitetskontrollen, har vi övervägt och också utformat preliminära förslag avseende några olika alternativ. Ett alternativ som vi på så sätt övervägt är att samordningsnummer tilldelas i samtliga fall och att de markeras i tre olika säkerhetsnivåer i folkbokföringsdatabasen. Ett annat alternativ är att de som styrkt sin identitet efter en stärkt identitetskontroll tilldelas personnummer och att samordningsnumret får tillgodose behov av nummertilldelning i övriga fall. Två ytterligare alternativ som vi övervägt bygger på ett system där ett nytt nummer införs för att tillsammans med samordningsnumret tillgodose de behov av nummertilldelning som finns. Det ska också nämnas att inom ramen för respektive alternativ har vi övervägt många olika lösningar, dessa redovisas dock inte i sin helhet i betänkandet. Det finns t.ex. flera olika möjligheter när det gäller vad som ska krävas för att nå upp till de olika nivåerna, i vilka situationer personlig inställelse ska krävas och under vilka förutsättningar ett nummer ska kunna tilldelas efter en begränsad kontroll och vilka som ska få möjlighet att begära osäkrare nummer. Nedan följer en kort genomgång av olika övergripande alternativ som vi förkastat.

Samordningsnummer i tre nivåer

Vi har övervägt ett system liknande det som tillämpas i Norge och som Skatteverket lade fram i sin promemoria Samordningsnumrets funktion i samhället där samordningsnumret kan registreras i tre olika nivåer beroende på vilken kontroll av personuppgifter och identitet som ligger bakom samordningsnumret. Ett sådant förslag skulle gå ut på att identitetskontrollen registreras i tre olika nivåer och med tre olika benämningar. I ett sådant system skulle de samordningsnummer som tilldelats efter en stärkt identitetskontroll kunna markeras med ”styrkt identitet” i folkbokföringsdatabasen, de samordningsnummer som tilldelats efter en granskning av t.ex. kopior av identitetshandlingar markeras med ”sannolik identitet” och samordningsnummer som tilldelats trots att identiteten är helt osäker markeras med ”osäker identitet”. De som använder ett samordningsnummer får på så sätt ett underlag för att avgöra om identitetsuppgifterna måste kontrolleras ytterligare innan numret läggs till grund för åtgärder. Det är en i teorin

bra lösning och skulle, rätt använt, kunna hindra att samordningsnummer sprids i samhället på ett sätt som inte är tänkt. Lösningen skulle heller inte kräva några större omställningar i de it-system som hanterar numren.

Ett sådant system riskerar emellertid att bli mer komplicerat än dagens och ställer höga krav på att de som använder numren förstår och också kontrollerar vilken typ av samordningsnummer de har framför sig. Den kontrollen har hittills inte fungerat tillfredsställande. Vi anser därför att det på något tydligare sätt bör gå att särskilja nummer som tilldelas utifrån hur säker identitetskontroll som föregått tilldelningen. Vi bedömer därför att endast en nivåindelning inte blir ett tillräckligt tydligt system, med bristande säkerhet och användbarhet som möjliga följder.

Personnummer till dem som styrkt sin identitet

Om en person har styrkt sin identitet efter en, jämfört med i dag, stärkt identitetskontroll bör personens identitet vara i princip lika säkerställd som beträffande en person som ska folkbokföras i samband med flytt till Sverige. Vi har mot den bakgrunden övervägt om de som på så sätt styrkt sin identitet ska tilldelas ett personnummer, trots att de inte uppfyller kraven för att folkbokföras i 3 och 4 §§ folkbokföringslagen. Det skulle innebära att även personer som inte är bosatta i landet kan tilldelas personnummer.

Personnumret är en känd och allmänt använd identitetsbeteckning. Om även personer som styrkt sin identitet på ett tillförlitligt sätt tilldelas personnummer, trots att de inte är bosatta här, kommer de sannolikt omedelbart att uppleva att det är enklare att leva och verka i det svenska samhället. Tillvaron i landet för personer som får ett personnummer kommer att underlättas betydligt. Det skulle ge en omedelbar effekt, på ett sätt som är svårt att uppnå med andra förslag. Även om andra lösningar också kan underlätta på samma sätt kommer sådana förslag troligen att få fullt genomslag i samhället först efter en tid.

En lösning där personer som styrkt sin identitet tilldelas personnummer skulle också vara positiv för Sveriges internationella åtaganden. Den kritik som riktats mot Sverige och de problem som tas upp

bl.a. i tidigare nämnda EU-pilotärenden³² skulle troligen inte längre vara aktuell.

En viktig skillnad mellan personnummer och nuvarande samordningsnummer är dock att de som tilldelas personnummer måste vistas i landet i sådan omfattning att kravet på dygnsvila i 3 § första stycket folkbokföringslagen är uppfyllt. Dessutom krävs i regel att personen har rätt att vistas i Sverige för att bli folkbokförd och få personnummer. De har således alltid en väldigt stark anknytning till Sverige. De personer som i dag kan tilldelas personnummer trots att de inte är folkbokförda här (18 b § folkbokföringslagen) har också de sådan stark anknytning till landet. En person som tilldelas ett samordningsnummer efter begäran från t.ex. en myndighet behöver inte ha en stark anknytning till landet och inte heller någon rätt att vistas här, även om identiteten styrkts på ett tillförlitligt sätt. Om alla som i samband med nummertilldelning styrker sin identitet på ett sådant sätt tilldelas personnummer kommer det att leda till att många fler personnummer tilldelas än i dag. Många personnummer kommer då endast att användas under en väldigt begränsad tid, ibland bara för ett ärende. Det skulle skapa större bekymmer med att nummerserierna tar slut, vilket redan i dag är ett problem. Kopplingen mellan att personen faktiskt varit bosatt i landet och personnumret skulle också försvinna om även andra tilldelades personnummer. Olika myndigheter har olika rutiner för att kontrollera om en person är bosatt och folkbokförd i landet. Om även personer som inte är folkbokförda och bosatta i landet tilldelas personnummer om de styrkt sin identitet kan det därför – beroende på myndigheternas kontrollrutiner – innebära en större risk att dessa personer exempelvis får förmåner som de inte har rätt till. Det skulle då bli viktigt att det kontrollerades vilken typ av personnummer den aktuella personen tilldelats. Det kan i sin tur innebära en risk för ett ökat utflöde av allmänna medel och för kostnader för att ändra rutiner hos myndigheterna.³³ I folkbokföringsdatabasen registreras ett stort antal uppgifter om personer som folkbokförs och därmed också får ett personnummer. Uppgifterna ska som regel vara styrkta för att Skatteverket ska registrera dem. Det registreras inte lika många uppgifter om personer som inte är folkbokförda. Såväl enskilda som vissa myndigheter har även en skyldighet att lämna uppgifter om nya eller ändrade förhållanden om folkbok-

³² Se t.ex. EUP[2016]8967, EUP[2018]9384 och EUP[2019]9455.

³³ Se bedömningen i *Personnummer och samordningsnummer* (SOU2008:60), s. 134.

förda. Om även andra än folkbokförda tilldelas personnummer kan användare inte vara säkra på vilka uppgifter som finns registrerade om en person med personnummer utan att kontrollera detta mot folkbokföringsdatabasen.

Vi bedömer sammantaget att en person som inte uppfyller kravet på bosättning i landet inte bör tilldelas ett personnummer även om han eller hon styrkt sin identitet på ett tillförlitligt sätt.

12.8.4 Ett nytt nummer införs

Utredningens förslag: En ny identitetsbeteckning, identitetsnumret, införs.

Ett nytt nummer behövs – olika alternativ

Att enbart ha en markering i folkbokföringsdatabasen som visar vilken identitetskontroll som föregått nummertilldelningen har tidigare inte fungerat på önskat sätt. Om ytterligare en ”nivå” ska rymmas i systemet med samordningsnummer riskerar systemet att bli ännu otydligare. Vi bedömer därför att det måste göras en tydligare skillnad mellan de olika ”nivåerna” än att endast markera detta i databasen.

Det allra tydligaste systemet skulle möjligen vara att införa två nya nummer vid sidan av samordningsnumret. På så sätt skulle det finnas tre olika nummer som var för sig skulle garantera en viss nivå på identitetskontrollen i samband med att numret tilldelas. Att införa två nya nummer skulle däremot också bidra till att systemet av den anledningen blev rörigare och det skulle troligen också bli väldigt dyrt att anpassa alla system. För att på ett tydligt sätt kunna särskilja vissa nummer från andra bedömer vi dock att det är nödvändigt att införa ett nytt nummer som vid sidan om samordningsnummer kan tilldelas personer som inte är eller har varit folkbokförda i landet. Vi har i det avseendet övervägt och tagit fram preliminära förslag för främst två olika lösningar. Ett alternativ är att införa en ny personbeteckning som kan tilldelas personer trots att identiteten är helt ostyrkt. Det numret skulle i så fall i stort motsvara ”ostyrkta” samordningsnummer som i dag kan tilldelas med stöd av 5 a § andra stycket folkbokföringsförordningen och förslagsvis kallas administrationsnummer. Sam-

ordningsnumret skulle då få tillgodose behovet av nummertilldelning i övriga fall, de två säkrare ”nivåerna”. Ett annat alternativ är att införa en ny identitetsbeteckning, förslagsvis identitetsnummer, som kan tilldelas efter en jämfört med i dag starkare identitetskontroll. Samordningsnumret skulle då alltså få tillgodose de två osäkrare ”nivåerna”. Det handlar alltså snarast om vilket nummer man på ett tydligare sätt vill skilja ut från de andra, det som är helt ostyrkt, eller det som föregåtts av den starkaste identitetskontrollen.

Alternativet administrationsnummer vid osäker identitet

Den tilldelning av samordningsnummer som nu sker trots att det råder osäkerhet om personens uppgifter grundas på att myndigheter behöver ett gemensamt begrepp för att undvika personförväxling och för kommunikation sinsemellan. För att stärka samordningsnumrets ställning i samhället har vi övervägt om samordningsnumret verkligen ska tillgodose behovet av nummertilldelning när identitetsuppgifterna är så osäkra. Behovet skulle då i stället tillgodoses genom en ny personbeteckning, administrationsnumret. Ett sådant nummer skulle kunna fungera som en personbeteckning för att myndigheter ska kunna undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer. Det skulle alltså inte vara avsett att få allmän spridning i samhället på samma sätt som ett samordningsnummer och heller inte bli användbart på samma sätt för den enskilde.

Genom att på så sätt skilja ut de ”ostyrkta” numren från de övriga skulle man kunna begränsa spridningen av dessa nummer och minska missbruk av nummer som är helt ostyrkta. Man skulle kunna komma tillrätta med den problematik som finns i dag att vissa myndigheter använder ett helt ”ostyrkt” nummer på samma sätt som ett som är tilldelat efter en fullgod identitetskontroll.

Med ett sådant system skulle samordningsnumret tillgodose de två säkrare ”nivåerna”. Samordningsnumret skulle då bli säkrare och mer användbart än vad som är fallet i dag. De som använder ett samordningsnummer kan då vara säkra på att det inte är helt ostyrkta uppgifter som ligger bakom numret. Systemet skulle däremot inte erbjuda användarna något nummer som garanterar att en fullgod identitetskontroll har gjorts, även om man kan utforma systemet så att de flesta sam-

ordningsnummer skulle ha föregåtts av en sådan. Vissa samordningsnummer skulle alltjämt behöva tilldelas efter t.ex. en kontroll av kopior av identitetshandlingar och utan stärkt identitetskontroll, t.ex. genom personlig inställelse. För att vara säker på vilken identitetskontroll som ligger bakom ett samordningsnummer kommer det då alltjämt att krävas att användaren kontrollerar uppgifterna mot folkbokföringsdatabasen. Utan en sådan kontroll riskerar man sammanblandning mellan den säkraste "nivån" och "mellannivån". Numret i sig kommer då inte att garantera annat än en mellansäker identitetskontroll.

Alternativet identitetsnummer vid säker identitet

För att tilltron till nummersystemet som helhet ska bli så stor som möjligt bör det säkraste numret, precis som ett personnummer grundas på en kontroll som uppfyller höga anspråk på säkerhet. Vi har därför övervägt om de som genomgått en stärkt identitetskontroll ska tilldelas en ny identitetsbeteckning, identitetsnummer. Om systemet på så sätt erbjuder användarna ett säkert nummer som i sig garanterar att en fullgod identitetskontroll ligger bakom numret kommer numret i sig att bli mer användbart för den enskilde. Det skulle minska riskerna för felaktig tilldelning av sådana nummer och i sin tur risken för missbruk. På så sätt skulle de som använder ett nummer också veta vilken identitetskontroll som ligger bakom numret, utan att behöva kontrollera detta mot folkbokföringsdatabasen.

Skatteverket har inom ramen för utredningen förordat ett absolut krav på personlig inställelse och styrkt identitet för tilldelning av det säkraste numret och att ett annat nummer får tillgodose behoven i övriga fall.

I vissa fall när myndigheterna har ett behov av ett nummer är det inte möjligt att få till stånd en fullgod identitetskontroll. I de fallen skulle myndigheterna med denna lösning i stället få begära tilldelning av ett samordningsnummer. Nackdelen med lösningen blir i stället att samordningsnumret då skulle behöva tillgodose det behov av nummer som finns trots att identiteten och de angivna personuppgifterna är mycket osäkra (t.ex. för beskattning och lagföring) samtidigt som det kommer att behöva tilldelas i vissa fall för t.ex. utbetalning av studiemedel eller välfärdsförmåner. För att det ska vara möjligt att få information om vilken identitetskontroll som ligger bakom ett sam-

ordningsnummer måste numren med den lösningen registreras i två olika ”nivåer”. Det finns då en risk för att ett helt ”ostyrkt” nummer läggs till grund för viktiga åtgärder, t.ex. utbetalningar från välfärds-systemen, om erforderliga kontroller inte görs mot folkbokförings-databasen. Det kommer därför även i fortsättningen att vila ett stort ansvar på användarna att göra kontroller mot folkbokföringsdatabasen i de sammanhang man väljer att godta ett samordningsnummer. Dessa kontroller har hittills inte fungerat tillfredsställande beträffande samordningsnummer, trots att informationen redan i dag aviseras från Skatteverket.

Vår bedömning

Det är enligt vår uppfattning viktigt att de osäkrare numren i så liten utsträckning som möjligt kommer till användning i situationer där en säker identitetskontroll behövs. Med ett nytt identitetsnummer erbjuds de som använder numret ett alternativ som garanterar en fullgod identitetskontroll. Det kommer att leda till att numret som sådant blir mer användbart än det nuvarande samordningsnumret för den enskilde. Samordningsnumret får även i fortsättningen tillgodose behovet av nummertilldelning i situationer när den enskilde inte genomgått en lika säker identitetskontroll. Det blir då upp till användarna att på annat sätt göra de kontroller som behövs om man väljer att godta, eller behöver godta, ett samordningsnummer i sin verksamhet. Vi bedömer att ett system med identitetsnummer på ett bättre sätt än alternativet med administrationsnummer kan tillgodose behovet av en säker identitetsbeteckning. Ställs krav på identitetsnummer i de fall en säker identitetskontroll behövs, och kontrolleras samordningsnummer mot folkbokföringsdatabasen, kan de behov av nummer som finns tillgodoses på ett säkert sätt. Vi föreslår därför att ett nytt nummer, identitetsnumret, ska införas. Det ska kunna tilldelas en person som inte är eller har varit folkbokförd och som genomgått en säkrare identitetskontroll med personlig inställelse. De närmare detaljerna kring våra förslag framgår av kommande kapitel.

13 Identitetsnummer – en ny identitetsbeteckning

13.1 Ett nytt identitetsnummer

13.1.1 Inledning

Trots att åtgärder har vidtagits för att förbättra systemet med samordningsnummer har enskilda fortsatt att uppleva problem i avsaknad av ett personnummer. Även personer som av olika anledningar vistas i landet, utan att för den skull uppfylla kraven för att bli folkbokförda här, har behov av en säker och användbar identitetsbeteckning. Samordningsnumret har hittills inte fullt ut fyllt det behovet. De ändringar som trätt i kraft den 18 juni 2021 har bl.a. gett enskilda möjlighet att ansöka om samordningsnummer vilket kan antas bidra till att det blir enklare för den som har ett faktiskt behov av ett nummer att få ett sådant. Den åtgärden i sig kan dock inte förväntas lösa alla problem som enskilda upplevt. Även myndigheter som använder gemensamma nummer har ett behov av en säkrare och mer pålitlig identitetsbeteckning än samordningsnumret hittills varit. Användningsområdet och behoven av samordningsnummer har utvidgats sedan numren infördes. Vid valet av vilken beteckning samordningsnumret skulle få påtalades att det inte främst var till för att utvisa en persons identitet varför beteckningen identitetsnummer bedömes vara missvisande.¹ Nu är situationen en annan, den enskildes perspektiv måste beaktas, och det finns ett behov av ett nummer som även utvisar en persons identitet. Vi bedömer därför att ett nytt identitetsnummer ska införas, vid sidan om samordningsnummer.

Identitetsnumret är avsett att fungera på i stort sett samma sätt som ett samordningsnummer, med den skillnaden att det ska vara säkrare och därmed bli mer användbart i samhället för den enskilde på ett sätt

¹ Prop. 1997/98:9 *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer m.m.*, s. 80.

som snarare är jämförbart med personnumret. Förutom att tillgodose de begärande aktörernas behov, är numret alltså även avsett att tillgodose den enskildes behov av en säker identitetsbeteckning. Det är dock viktigt att även i detta sammanhang påpeka att identitetsnumret, precis som samordningsnumret, inte ger några rättigheter i sig.

I detta kapitel redogörs närmare för de grundläggande kraven för tilldelning av identitetsnummer och hur numret ska utformas. Bestämmelserna förs tillsammans med bestämmelserna om samordningsnummer in i den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

13.1.2 Grundläggande krav för tilldelning av identitetsnummer

Utredningens förslag: En person som inte är eller har varit folkbokförd får tilldelas ett identitetsnummer som identitetsbeteckning.

Skatteverket får tilldela en person ett identitetsnummer efter begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer eller efter ansökan av en enskild som har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning.

I huvudsak innebär våra förslag att ett identitetsnummer ska kunna tilldelas under samma förutsättningar som ett samordningsnummer i dag, men först efter en förstärkt identitetskontroll. Det innebär att flera bestämmelser som hittills gällt för tilldelning av samordningsnummer bör gälla för tilldelning av identitetsnummer. För att kunna tilldelas ett identitetsnummer krävs det alltså att personen inte är eller har varit folkbokförd. Däremot ska det inte finnas något hinder mot att en person som tidigare tilldelats ett samordningsnummer också tilldelas ett identitetsnummer. Numren bör i en sådan situation kopplas samman i folkbokföringsdatabasen så att det finns en hänvisning mellan dem. Det kan också finnas skäl för att samordningsnumret förklaras vilande i en sådan situation (se avsnitt 15.5.3). Skatteverket föreslås få tilldela ett identitetsnummer efter begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer eller efter ansökan av en enskild som har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning. Som en följd av detta försvinner möjligheten för en enskild att ansöka om ett samordnings-

nummer. Bestämmelserna om när en enskild ska kunna tilldelas ett identitetsnummer efter egen ansökan ska dock ha samma innebörd som nu gällande bestämmelser om en enskilds ansökan om samordningsnummer i 18 a § andra stycket 2 folkbokföringslagen (1991:481). De uttalanden som gjorts i de förarbeten som ligger till grund för dessa bestämmelser blir således även applicerbara på våra förslag.² Det förtydligas också att identitetsnumret, liksom personnumret, är en identitetsbeteckning. De grundläggande kraven för tilldelning av identitetsnummer förs in i 1 kap. 1 § och 2 kap. 1 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

13.2 Identitetskontroll vid tilldelning av identitetsnummer

13.2.1 Styrkt identitet krävs

Utredningens förslag: För att en person ska tilldelas identitetsnummer krävs att dennes identitet styrkts.

Beviskravet – en enhetlig terminolog

Uttrycken ”fastställd identitet”, ”styrkt identitet” och att ”det inte råder osäkerhet om” en persons identitet används som tidigare beskrivits ofta omväxlande när det handlar om samordningsnummer, trots att någon skillnad inte varit avsedd. ”Fastställd” identitet brukar i andra sammanhang anses ge uttryck för samma höga beviskrav som ”styrkt” identitet.³ Att flera olika uttryckssätt används för samma sak skapar förvirring. Några vägledande uttalanden kring varför olika begrepp används i folkbokföringsförordningen finns inte i förarbetena. Vi menar att det är lämpligare att konsekvent använda ett uttryck när samma sak avses.

Som framgår av avsnitt 12.5 används i många andra sammanhang beviskravet styrkt när det gäller identitet (t.ex. ansökan om id-kort för folkbokförda, pass och nationellt id-kort). Enligt Skatteverkets rutiner krävs det också normalt att personen styrker sin identitet i sam-

² Se prop. 2020/21:160, *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 49 ff. och 98 f.

³ Se t.ex. MIG 2016:6.

band med folkbokföring efter inflyttning till landet (se avsnitt 4.4.4). Det kommer att ställas högre krav på vad ett identitetsnummer ska kunna användas till jämfört med vad som var avsikten med samordningsnumret när det infördes. Identitetsnumret ska i många avseenden fungera på samma sätt som ett personnummer ur den enskildes perspektiv. Det är därför angeläget att det ställs samma höga krav på identitetskontrollen vid tilldelning av identitetsnummer som vid tilldelning av personnummer för att tilltron till identitetsnumret som identitetsbeteckning ska upprätthållas.⁴ Det bör alltså som huvudregel krävas att personen styrker sin identitet. Till skillnad från vad som föreslås i fråga om identitetskontroll vid folkbokföring, bör huvudregeln framgå av lag (se avsnitt 6.3). Om man utgår från att styrkt och fastställd utgör samma höga beviskrav är detta egentligen ingen ändring i sak jämfört med vad som hittills gällt för samordningsnumret. I tillämpningen har det dock inte i samtliga fall ställts särskilt höga krav för att uppnå ”fastställd” och kravet på styrkt identitet är avsett att innebära en skärpning i praktiken. Olika myndigheter har gjort olika bedömningar, troligen till viss del på grund av att det inte funnits några gemensamma föreskrifter om hur identitetsbedömningarna ska gå till. Vårt förslag syftar till att göra det tydligare att det är ett högt beviskrav och att åstadkomma en enhetlig terminologi beträffande beviskravet. Uttrycken ”fastställd” och ”inte råder osäkerhet om” ska således inte längre användas i detta sammanhang.

Vilka uppgifter ska styrkas för att identiteten ska anses styrkt?

Det finns som tidigare nämnts inga tydliga regler för vilka uppgifter som enligt dagens bestämmelser behöver kontrolleras för att det inte ”ska råda osäkerhet om” en persons identitet vid tilldelning av samordningsnummer. Enligt Skatteverkets rutiner krävs att det inte råder osäkerhet om uppgifter om persons namn, födelseår, medborgarskap och (oftast) födelseort för att samordningsnummer ska kunna tilldelas enligt huvudregeln i 5 a § första stycket folkbokföringsförordningen (1991:749). Någon legaldefinition av begreppet identitet finns heller inte och det saknas vägledande förarbetsuttalanden om begreppets närmare innebörd. I rättspraxis anses identi-

⁴ Jfr vad regeringen uttalade angående personnummer när samordningsnumret infördes, prop. 1997/98:9, *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.*, s. 79.

teten bestå av sökandens namn, födelsetid och, som huvudregel, medborgarskap (se t.ex. MIG 2019:18). Dessa uppgifter måste som utgångspunkt vara styrkta för att identiteten ska anses styrkt i samband med tilldelning av identitetsnummer.

Skatteverket har alltså krävt att uppgifter (t.ex. uppgift om födelseort) som normalt inte omfattas av identitetsbegreppet ska vara fastställda vid tilldelning av samordningsnummer, trots att det inte framgår av författningstext. Flera andra myndigheter har också följt Skatteverkets (numera upphävda) meddelande SKV M 2010:3 och har därför krävt att uppgifter om namn, födelsetid, födelseort och medborgarskap ska anses fastställda för att nummer ska kunna tilldelas.⁵ Andra myndigheter har utvecklat egna rutiner för vad som ska krävas.⁶ Det har därför inte varit helt tydligt vilka uppgifter som måste kunna anses fastställda för att samordningsnummer ska kunna tilldelas. Vi har därför övervägt om de uppgifter som ska vara styrkta för tilldelning av identitetsnummer bör preciseras i lagtext, uttryckligen eller genom en hänvisning till de uppgifter som ska finnas i begäran eller ansökan om tilldelning av identitetsnummer.

Det finns i dag en tydlig och avgränsad reglering för vilka personuppgifter som ska anges i en begäran eller ansökan om samordningsnummer (namn, kön, födelsetid, födelseort, kontaktadress och medborgarskap, se 6 och 6 a §§ folkbokföringsförordningen). Det bör vara tydligt vilka uppgifter som måste styrkas för att ett identitetsnummer ska få tilldelas. En möjlighet att åstadkomma tydlighet i det avseendet är att i författningstext räkna upp vilka uppgifter som måste styrkas. Det blir emellertid en reglering som avviker från vad som gäller i flera andra sammanhang. I samband med ansökan om id-kort för folkbokförda, nationellt id-kort och pass samt i de förslag som 2017 års ID-kortsutredning lagt fram om ett nytt statligt id-kort hänvisas till att personen ska styrka sin ”identitet och övriga personuppgifter”. Detsamma skulle enligt förslagen i lagrådsremissen Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen gälla vid enskilda ansökan om samordningsnummer. I de slutliga förslagen i den följande propositionen (2020/21:160) med samma namn som bl.a. ligger till grund för den möjlighet som numera finns för en enskild att ansöka om ett samordningsnummer

⁵ T.ex. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har i sina rutiner hänvisat till Skatteverkets meddelande.

⁶ T.ex. har Arbetsförmedlingen, CSN, Polismyndigheten och Transportstyrelsen uppgett att de har egna rutiner för vilka krav som ställs vid identitetsbedömningarna.

krävs dock, i detta avseende, endast att personen styrker sin identitet. Kravet på att även ”övriga personuppgifter” ska styrkas vid en enskilds ansökan om samordningsnummer slopades alltså.

Det är i viss mån oklart vad som i olika sammanhang avsetts med ”övriga personuppgifter”. Det som ligger närmast till hands är att det som avsågs i förslagen i ovan nämnda lagrådsremiss är de uppgifter som ska anges i en begäran eller ansökan om nummertilldelning (namn, kön, födelseid, födelseort, adress och medborgarskap), även om detta inte klart framgår. Styrkt är som nämnts ett mycket högt beviskrav och en del av dessa uppgifter kan vara svåra att styrka. Uppgift om personens adress, som bara behöver vara en kontaktadress, kan t.ex. vara svår att styrka eftersom underlag ofta saknas. Det handlar inte om en folkbokföringsadress som går att kontrollera mot folkbokföringsdatabasen. Att ställa krav på att uppgiften om adress ska vara styrkt är därför enligt vår uppfattning inte rimligt.

Även uppgiften om födelseort kan i vissa fall ställa till problem och vara svår att styrka. Med begreppet ”födelseort” i folkbokförings-sammanhang menas enligt Skatteverkets (numera upphävda) meddelande SKV M 2010:3 födelseort och födelseland. Vissa ortnamn finns i flera länder, och enbart angivande av ort ger inte alltid säker ledning om vilken ort som avses. Det är därför visserligen önskvärt att både födelseort, i bemärkelsen ort, och land kan styrkas. Försäkringskas-sans rutiner kräver t.ex. redan nu att båda dessa uppgifter är fast-ställda för att ett samordningsnummer ska rekvireras. Det är ett problem att det inte alltid finns någon uppgift om ort i pass och andra identitetshandlingar, utan bara uppgift om födelseland. Av Polismyn-dighetens föreskrifter och allmänna råd om pass och nationellt iden-titetskort framgår t.ex. att om uppgift om sökandens födelseort sak-nas ska i stället födelseland anges (PMFS 2019:3, 2 kap. 11 §). Enligt uppgift från Skatteverket saknar t.ex. pass från Saudiarabien, Mongo-liet, Sydkorea och Tadjikistan uppgift om födelseort. Det bör, för att även sådana pass ska kunna användas vid rekvisering av identitetsnum-mer inte heller krävas att uppgift om födelseort är styrkt. Det är mot den bakgrunden enligt vår uppfattning tillräckligt för tilldelning av identitetsnummer att personens identitet är styrkt vilket innebär att uppgifter om personens namn, födelseid och medborgarskap är styrkta och också kan kopplas till en fysisk person.

Att det inte bör ställas ett krav på att de övriga uppgifterna som ska finnas med i begäran ska styrkas har alltså att göra med att de i vissa

fall kan vara svåra att styrka och att ett identitetsnummer i sådana situationer ändå bör kunna tilldelas. Det innebär dock inte att övriga uppgifter (kön, födelseort och kontaktadress) inte är viktiga. Dessa ska ändå finnas med i en begäran och registreras i folkbokföringsdatabasen. Att felaktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen ska i största möjliga mån undvikas. Det ankommer därför på rekvisitörerna och Skatteverket att göra vad som är möjligt för att begära in underlag även för de övriga uppgifterna. En uppgift från den enskilde om t.ex. födelseort bör därför inte utan vidare godtas om det finns möjlighet att begära underlag angående detta. Om Skatteverket trots sådana ansträngningar inte får in underlag som styrker dessa uppgifter bör det dock vara möjligt att tilldela ett identitetsnummer ändå.

Grundläggande krav för tilldelning förs in i lag

Kravet på styrkt identitet är centralt och bör framgå av lag. Förutsättningarna för att identitetsnummer ska tilldelas förs in i 2 kap. 2 § i den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

13.2.2 Personlig inställelse vid tilldelning av identitetsnummer

Utredningens förslag: En person som ska tilldelas ett identitetsnummer ska inställa sig personligen för identitetskontroll. Skatteverket får efterge kravet på personlig inställelse om det finns särskilda skäl.

Kravet på personlig inställelse ska inte gälla för personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

Personlig inställelse ett grundläggande krav

Vi har tidigare bedömt att personlig inställelse ska bli en del av identitetskontrollen vid nummertilldelning. Identitetsnumret ska tillsammans med personnumret vara det säkraste numret som systemet erbjuder. Det är därför självklart att personlig inställelse för identitetskontroll ska vara ett grundläggande krav för tilldelning av identitetsnummer.

Undantag från kravet på personlig inställelse

För att det nya identitetsnumret ska vara så säkert och därmed så användbart som möjligt bör det som utgångspunkt inte finnas någon generell möjlighet till undantag från kravet på personlig inställelse. Det behov av nummertilldelning som finns i andra fall får i stället tillgodoses genom möjligheten att en person tilldelas ett samordningsnummer.

Det finns dock personer som kan vara förhindrade att inställa sig för ett personligt möte. Det gäller t.ex. personer som är allvarligt sjuka eller har någon fysisk eller psykisk funktionsnedsättning som gör att de inte kan ta sig till ett fysiskt möte. Dessa personer bör inte vara uteslutna från möjligheten att tilldelas ett identitetsnummer. Det behöver därför finnas visst utrymme för att tilldela identitetsnummer även i sådana situationer, utan att ställa krav på personlig inställelse. Det rör sig troligen om ett fåtal fall per år, inte minst med tanke på att de som ska tilldelas identitetsnummer oftast är personer som inte är bosatta i landet men ändå har tagit sig hit och vistats i landet vid något tillfälle. När det gäller folkbokföring efter anmälan om flytt till landet har Skatteverket uppgett att det rör sig om en handfull fall per år där myndigheten inte kräver personlig inställelse med hänsyn till t.ex. sjukdom eller funktionsnedsättning. Även i sådana fall krävs det att personens identitet kan styrkas, det vill säga att personens identitetsuppgifter styrks och också kan kopplas till den fysiska personen, t.ex. genom en dialog med en vårdgivare som ansvarar för personens vård i kombination med bestyrkta kopior av identitetshandlingar. Hur detta ska gå till måste dock lösas från fall till fall.

Förutom i de ovan nämnda undantagsfallen är personlig inställelse i dagsläget den enda för Skatteverket tillgängliga metoden för att kunna bedöma om en persons identitet är styrkt. Det bör dock framhållas att det framöver kan komma andra möjligheter till en säker identifiering som kan medföra att kravet på personlig inställelse inte behöver upprätthållas i samtliga fall.

Skatteverket har uppgett att det kan bli möjligt att sköta identifiering på ett säkert sätt utan personlig inställelse i framtiden och angett följande exempel på hur t.ex. en student skulle kunna identifieras på det sättet. Personen har ett pass vars biometri kan kontrolleras och jämföras tekniskt. Personen tar en live-bild på sig själv som kan jämföras med biometrin i passhandlingen. Personen skannar sedan sitt

antagningsbesked, bevis om inskrivning vid universitet eller högskola, sitt uppehållstillstånd för studier och andra tillgängliga dokument (t.ex. bekräftelse på studentboende) för att visa sin vistelse i landet.

Det finns ännu inte tekniska lösningar på plats för en säker identifiering utan personlig inställelse. Det finns dock ingen anledning att betvivla att det kommer att vara möjligt inom en inte alltför avlägsen framtid. Det bör därför enligt vår uppfattning redan nu införas en möjlighet till undantag från kravet på personlig inställelse som kan nyttjas när sådana möjligheter finns. Detta kan också underlätta för att på sikt kunna använda identitetsnummer i ärenden som enligt SDG-förordningen⁷ ska erbjudas helt online.

Vi föreslår därför att Skatteverket, likt vad som enligt våra förslag ska gälla vid folkbokföring, ska kunna efterge kravet på personlig inställelse om det finns särskilda skäl. Det finns dock anledning att vara mycket tydlig med att kravet på styrkt identitet inte kan efterges. Undantaget kan därför bara tillämpas när det är möjligt att styrka identiteten på ett annat tillförlitligt sätt. Inledningsvis kommer detta att innebära ett nästintill undantagslöst krav på personlig inställelse, som bara efterges beträffande personer som är allvarligt sjuka eller har någon fysisk eller psykisk funktionsnedsättning som gör att de inte kan ta sig till ett fysiskt möte. Först när det finns tekniska lösningar på plats som möjliggör en säker identifiering utan personlig inställelse kan det över huvud taget bli aktuellt att mer generellt tillämpa undantaget.

Grundläggande krav för tilldelning förs in i lag

Kravet på personlig inställelse är så centralt att det bör framgå av lag. Det förs in i 2 kap. 2 § i den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer tillsammans med kravet på styrkt identitet. Undantagen från personlig inställelse förs in i 2 kap. 5 § i samma lag.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.

13.2.3 Kontroll av handlingar

Utredningens förslag: En person som inställer sig personligen för identitetskontroll med anledning av tilldelning av identitetsnummer, ska på begäran vara skyldig att överlämna pass, identitetskort eller motsvarande handling för kontroll.

Den som har beviljats uppehållstillstånd ska på begäran överlämna sitt uppehållstillståndskort.

I avsnitt 6.6.1 har vi redogjort för identitetshandlingars ofta avgörande betydelse vid identitetskontroller, samt för vilka krav som ställs i annan lagstiftning i fråga om uppvisande eller överlämnande av t.ex. pass och identitetskort i samband med identitetskontroller.

I samband med anmälan om flytt till Sverige begär Skatteverket enligt nuvarande ställningstagande som huvudregel att identiteten ska styrkas med en resehandling i original. I samma arbetsbeskrivning har Skatteverket ställt upp krav för på vilket sätt en resehandling ska vara utfärdad för att handlingen ska kunna godtas. Normalt ska en handling, för att kunna godtas som pass innehålla de uppgifter som framgår av 2 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97).⁸ Skatteverkets rutiner tar alltså i detta avseende sin utgångspunkt i de regler som finns i utlänningslagen (2005:716) med tillhörande förordning.

EES-medborgare som uppger sig ha uppehållsrätt och familjemedlemmar till dessa ska enligt 9 och 10 §§ folkbokföringsförordningen, på Skatteverkets begäran, visa upp bl.a. giltigt pass eller identitetskort. Även nordiska medborgare är enligt artikel 2 punkt 1 i lag (2005:268) om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring skyldiga att visa upp pass eller motsvarande för Skatteverket.

Vi har i avsnitt 6.6.2 övervägt om det även för andra inflyttande bör ställas krav i författning på att särskilda identitetshandlingar ska visas upp eller överlämnas vid identitetskontroll och där kommit till slutsatsen att så bör vara fallet. Eftersom identitetsnumret ska fungera som identitetsbeteckning och därför vara lika tillförlitligt som ett personnummer, bör samma krav ställas vid identitetskontroll vid tilldelning av identitetsnummer.

⁸ Skatteverkets ställningstagande Styrkande av identitet vid flyttning till Sverige, daterat den 23 november 2018, s. 2. Se även avsnitt 6.6.1.

De handlingar som bör komma i fråga är i första hand pass (hemlandspass) och identitetskort från EES-stat eller Schweiz. Även sådana resehandlingar som kan gälla på motsvarande sätt som pass (t.ex. främlingspass och resedokument) bör kunna utgöra föremål för kontroll. För sådana handlingar finns nämligen särskilda standarder och krav som innebär att handlingen utgör ett säkert verktyg för identifiering. Standarder för utformning av resehandlingar har skapats av FN-organet International Civil Aviation Organization (ICAO), som de flesta av världens länder är anslutna till och förutsätts följa (se även avsnitt 4.4.4.). Ett krav på uppvisande av ett giltigt pass eller ett giltigt identitetskort gäller i dagsläget för EES-medborgare enligt 9 och 10 §§ folkbokföringsförordningen.

För att närmare kontroll av en handling ska kunna genomföras på bästa sätt, bör det framgå av författningstexten att handlingen på begäran ska överlämnas och inte bara uppvisas vid identitetskontrollen (se närmare avsnitt 6.6.2). Bestämmelsen bör utformas som en möjlighet för den myndighet som utför identitetskontrollen att begära att handlingar överlämnas om myndigheten ser behov av det och som en skyldighet för den enskilde att efter en sådan begäran överlämna efterfrågade handlingar.

Eftersom de föreslagna bestämmelserna innebär relativt ingripande skyldigheter för den enskilde, bör de enligt vår bedömning framgå direkt av lagen. En sådan reglering öppnar även upp för möjligheten att under vissa förutsättningar kontrollera biometriska uppgifter i överlämnade handlingar (se närmare 7 kap.).

Flyktingar och personer som kommer från länder utan fungerande statlig administration kan i många fall sakna giltiga identitetshandlingar som innehåller biometriska uppgifter. För att stärka identitetskontrollen vid tilldelning av identitetsnummer även i sådana fall, föreslår vi att den som har beviljats uppehållstillstånd på begäran ska överlämna sitt uppehållstillståndskort. En sådan bestämmelse öppnar enligt vår bedömning även upp för möjligheten för Skatteverket att kunna kontrollera de biometriska uppgifter som lagras i uppehållstillståndskortet (se närmare 7 kap.). Ett uppehållstillståndskort bör emellertid inte ensamt kunna ligga till grund för tilldelning av ett identitetsnummer i avsaknad av andra godtagbara identitetshandlingar.

13.2.4 Ändring av uppgift om identitet

Utredningens förslag: Samma krav på styrkt identitet, personlig inställelse och kontroll av handlingar som föreslås gälla vid tilldelning av identitetsnummer bör gälla om någon som redan har tilldelats identitetsnummer begär ändring av en uppgift om sin identitet (namn, födelsetid eller medborgarskap).

I avsnitt 6.7 redogörs för vilka förutsättningar som gäller när en person som har folkbokförts i Sverige i efterhand vill ändra sina identitetsuppgifter, dvs. uppgift om namn, födelsetid eller medborgarskap. Beviskravet för att ändra registrerade identitetsuppgifter i folkbokföringen är högt och kan sägas motsvara Skatteverkets beviskrav att identitetsuppgifter som huvudregel ska vara styrkta för folkbokföring. Samma höga krav som vi föreslår ska gälla vid tilldelning av identitetsnummer (se avsnitt 13.2.1) bör enligt vår uppfattning gälla för den som i efterhand vill ändra en uppgift om sin identitet. För att identitetskontrollen ska kunna bli lika fullständig som vid tilldelning av identitetsnummer, bör alltså den kontrollerande myndigheten även vid en begäran om ändring av identitetsuppgifter ges möjlighet att, för det fall myndigheten anser att det finns ett sådant behov, kräva att den som begär ändring inställer sig personligen och överlämnar pass, identitetskort och uppehållstillståndskort för kontroll.

En bestämmelse om detta tas in i 2 kap. 6 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

13.2.5 Rätt att meddela närmare föreskrifter

Utredningens förslag: En bestämmelse i lag ska upplysa om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om tilldelning av identitetsnummer och samordningsnummer.

Skatteverket ska få meddela föreskrifter om de krav som ska ställas på identitetskontrollen vid tilldelning av identitetsnummer och samordningsnummer. Skatteverket ska även få meddela föreskrifter om vilka handlingar som kan godtas som pass, identitetskort eller motsvarande handling. Bestämmelsen tas in i förordning.

Skatteverket har som tidigare nämnts sedan länge haft stöd för att meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identifiering av en person för vilken samordningsnummer ska begäras och som inte omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (5 b § andra stycket folkbokföringsförordningen). Några sådana föreskrifter meddelades dock inte under lång tid. Den 18 juni 2021 togs det in en upplysningsbestämmelse i folkbokföringslagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om tilldelning (och förnyelse) av samordningsnummer. Skatteverket får i dag meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identifiering av en person i samband med tilldelning (och förnyelse) av samordningsnummer (5 c § folkbokföringsförordningen). Skatteverkets möjlighet att meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identitetskontrollen bör enligt vår mening gälla även tilldelning av identitetsnummer.

I samband med att en person inställer sig personligen för identitetskontroll vid tilldelning av identitetsnummer, föreslår vi att den som inställer sig på begäran ska vara skyldig att överlämna pass, identitetskort eller motsvarande handling. Skatteverket bör även få meddela närmare föreskrifter om vilka handlingar som ska godtas som pass, identitetskort eller motsvarande handling (se även avsnitt 6.6.2).

Bestämmelser om detta tas in i 2 kap. 10 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer samt 13 § förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

13.3 Vem ska ansvara för identitetskontrollen?

Utredningens förslag: Skatteverket ska ansvara för kontroll av identitet vid tilldelning av identitetsnummer.

Passmyndighet ska ansvara för identitetskontrollen när en sådan myndighet begär identitetsnummer.

Beskickningar och karriärkonsulat som fullgör uppgift som passmyndighet utom riket och som är behöriga att handlägga ärenden om vanliga pass ska kunna genomföra identitetskontroll i samband med tilldelning av identitetsnummer efter begäran från en myndighet eller ett annat organ.

Förslaget omfattar inte personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

13.3.1 Skatteverket ska som huvudregel ansvara för identitetskontrollen

Det är Skatteverket som ska besluta om tilldelning av identitetsnummer. I ett ärende om tilldelning av sådana nummer ingår att göra identitetsbedömningar. Med undantag från vad som gäller vid enskilda ansökan är det dock i dag inte Skatteverket, utan de myndigheter och utbildningsanordnare som begär att en person tilldelas samordningsnummer som ansvarar för att bedöma om en persons identitet kan anses fastställd. När samordningsnumren infördes kunde de endast tilldelas för vissa ändamål och på begäran av några olika myndigheter. Man ansåg då att det var en fråga för varje myndighet att avgöra om det fanns tillräckliga uppgifter för registrering hos den myndigheten (t.ex. för inskrivning i allmän försäkringskassa, för registrering i sjömansregistret eller för att få fullgöra totalförsvarsplikt). Skattemyndigheten skulle göra en fullständig identitetskontroll först om personen senare skulle folkbokföras.⁹ Man tycks då ha ansett att det viktigaste var att identifieringen var tillräckligt bra för den myndighet som skulle använda numret vid tilldelningen och räknade inte med att det skulle få någon stor spridning därefter.

Frågan om identitetskontrollerna vid tilldelning av samordningsnummer bör ankomma på en enda myndighet har diskuterats flera gånger tidigare. ID-kortsutredningen framhöll i sitt betänkande från 2007 att det är ett problem att det inte är den beslutande myndigheten, Skatteverket, som kontrollerar identiteten, utan att det görs av den myndighet som begär samordningsnumret. ID-kortsutredningen menade att banker och andra aktörer kunde anse att ett sådant system för utfärdande av id-kort skulle vara alltför osäkert.¹⁰ Folkbokföringsutredningen övervägde året därpå, mot bakgrund av att brister i systemet uppmärksammats, om Skatteverket skulle få i uppdrag att kontrollera identiteten hos alla de personer som ska få en personbeteckning. För en sådan ändring talade främst att Skatteverket har rutiner för att kontrollera identiteten hos personer som ska folkbokföras, att identitetskontrollen kan bli mer enhetlig om den sköts av en myndighet samt att förtroendet för systemen med personnummer och samordningsnummer lättare kan upprätthållas.¹¹ Folkbokföringsut-

⁹ Några folkbokföringsfrågor (SOU 1996:68), s. 231 ff. och prop. 1997/98:9, *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.*, s. 83.

¹⁰ *Id-kort för folkbokförda i Sverige* (SOU 2007:100), s. 80.

¹¹ *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60), s. 160.

redningen bedömde ändå att det även i fortsättningen bör vara den myndighet som begär ett samordningsnummer som kontrollerar identiteten. Utredningen motiverade sitt ställningstagande bl.a. med att det inte skulle vara möjligt att få alla att inställa sig hos Skatteverket för identitetskontroll, att ett sådant system skulle öka Skatteverkets arbetsbörda betydligt och att många andra myndigheter hade bra rutiner för identitetskontroller.¹²

Skatteverket har vid flera tillfällen övervägt om myndigheten bör ansvara för identitetskontrollerna vid tilldelning av samordningsnummer. I promemorian ”Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn” från 2014 lyftes fördelarna med att Skatteverket har vana av att fastställa identiteter och att det skulle bli en enhetlig bedömning som i sin tur skulle ge samordningsnumret ett högre anseende och större trovärdighet. Skatteverket avfärdade dock idén den gången med ungefär samma motivering som Folkbokföringsutredningen. Skatteverket anförde också att det kunde bli förvirrande för den enskilde om en annan myndighet än rekvisenten skulle ansvara för identifieringen.¹³ I sin rapport *En analys av samordningsnummer för beskattningsändamål* menar Skatteverket att folkbokföringsverksamheten självständigt bör bedöma identitetsunderlagen, efter att beskattningsverksamheten ansvarat för att få fram så kompletta identitetsunderlag som möjligt. Insatsen *Begränsa avsiktliga fel inom Skatteverket* föreslog i sin rapport *Kunskapsinhämtning taktiska risker 2017* att folkbokföringen skulle ta över identitetskontrollerna om inte identitetskontrollerna kunde stärkas hos begärande myndigheter genom informationsinsatser. I sin promemoria *Samordningsnumrens funktion i samhället* föreslog Skatteverket att verket bör besluta att personens identitet kan anses fastställd om det inte råder osäkerhet om identiteten, men att Skatteverket bör fatta sitt beslut utifrån den bedömning av personens identitet som rekvisenten har gjort samt utifrån det underlag som bifogats begäran. Skatteverket har inom ramen för denna utredning ställt sig positivt till att myndigheten ska ansvara för identitetskontrollerna i samband med tilldelning av identitetsnummer.

¹² *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60), s. 159 f. Folkbokföringsutredningen föreslog i stället att Skatteverket skulle få ett bemyndigande att besluta om föreskrifter om vilka krav som ska ställas för att en identitet ska anses fastställd. Förslaget i den delen infördes också.

¹³ Skatteverkets promemoria *Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn*, s. 50 f.

Eftersom kontrollen i dag inte är koncentrerad till en myndighet vid tilldelning av samordningsnummer varierar kvaliteten på den identitetskontroll som görs. Medan vissa tilldelade samordningsnummer grundar sig på en bristfällig kontroll kan andra hålla en betydligt högre kvalitet. Att den myndighet som behöver använda ett nummer i sin verksamhet också ansvarar för identitetskontrollen kan möjligen inbjuda till en generösare bedömning av underlaget. Om identiteten inte anses fastställd måste ytterligare underlag efterfrågas och om det inte kommer in kan det leda till att något samordningsnummer inte kan rekvireras, vilket i sin tur kan skapa merarbete för den enskilda handläggaren och för myndigheten.

Skatteverket har ändå såsom ansvarig myndighet för tilldelning av identitetsnummer att bedöma om förutsättningarna för att tilldela ett nummer föreligger eller inte. Om identitetskontrollen ska genomföras av rekvirenten sker således en prövning både av en handläggare på den rekvirerande myndigheten och av en handläggare på Skatteverket, vilket framstår som ett i viss mån onödigt merarbete. Kontroll av identitet är dessutom en uppgift som kräver utbildning och erfarenhet. Om en myndighet ansvarar för identitetskontrollen ökar förutsättningarna för konsekventa och förutsägbara bedömningar. Samma rutiner kan användas och personalen kan få samma utbildning. Personalen kommer att hantera en större mängd ärenden vilket bidrar till att kompetensen kan upprätthållas på ett annat sätt än i dag. Kvaliteten och säkerheten i tilldelningsprocessen kommer därmed att öka vilket leder till ett säkrare nummer. Myndigheter och andra aktörer som använder ett identitetsnummer i sin verksamhet kan därigenom på ett bättre sätt lita på vilken kontroll som ligger bakom identitetsnumret.

Eftersom identitetskontrollen vid tilldelning av identitetsnummer kommer att ske vid personlig inställelse skulle respektive rekvirent behöva ta emot personer på sådana möten om ansvaret för identitetskontrollen skulle ligga på den som begär nummertilldelning.¹⁴ Om ansvaret för kontrollen i stället centraliseras till en myndighet kan det skapa bättre möjligheter för att fler aktörer, som själva inte har rutiner för identitetskontroll eller möjlighet att ta emot enskilda för ett personligt möte, kan få möjlighet att rekvirera identitetsnummer.

Skatteverket kontrollerar i dag identitet vid personligt möte i samband med folkbokföring när en person flyttat in i landet och när en

¹⁴ Även med en sådan lösning skulle många möjligen kunna överlämna uppdraget till Statens servicecenter.

enskild ansöker om samordningsnummer. Skatteverket har rutiner för att kontrollera identitet även vid ansökan om identitetskort för folkbokförda. Det framstår därför naturligt att Skatteverket, som ska besluta om tilldelning av numren, också som huvudregel ansvarar för identitetskontrollen. Förslaget bör inte omfatta personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. I dessa fall bör det, i likhet med vad som gäller för personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen, alltså ankomma på den rekviderande myndigheten (Regeringskansliet) att svara för bedömningen av om identiteten kan anses styrkt.

När en komplett begäran om identitetsnummer kommer in till Skatteverket bör ansvaret för den fortsatta handläggningen ankomma på Skatteverket. Skatteverket bör därför informera den person en begäran eller ansökan om identitetsnummer rör, om att han eller hon måste inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll. Om personen inte inställer sig bör Skatteverket påminna personen, t.ex. på den kontaktadress som angetts i begäran. Någon påminnelse behöver alltså inte skickas till rekvisenten.

Förslagen förs in i 9 och 12 §§ förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

13.3.2 Bör Polismyndigheten ansvara för identitetskontroll när myndigheten begär tilldelning av identitetsnummer?

Polismyndigheten är näst efter Skatteverket den myndighet som rekviderar flest samordningsnummer per år. Myndigheten har också möjlighet att rekvidera samordningsnummer även om det råder osäkerhet om personens identitet. Det kan dock antas att det i en del fall finns ett bra identitetsunderlag även när Polismyndigheten rekviderar samordningsnummer.

Polismyndigheten har uppskattat att 70 procent av de samordningsnummer som myndigheten rekviderar avser personer som fått ett föreläggande om ordningsbot utfärdat. Det är i de allra flesta fall en polis som utfärdat ordningsboten, men även Tullverket och Kustbevakningen utfärdar en mindre andel förelägganden om ordningsbot. Enligt Polismyndighetens föreskrifter får ett föreläggande om ordningsbot bara utfärdas om den misstänktes identitet är styrkt (3 § PMFS 2020:9). Det innebär att identiteten i dessa fall är styrkt ur ett polisiärt perspektiv till den grad att polisman (alternativt tulltjänsteman eller kust-

bevakare) bedömt att ordningsbot har kunnat utfärdas. Polismyndigheten har därtill uppgett att de i samtliga fall har personlig kontakt med den enskilde som de begär nummer för. Skatteverket godtar dock i dagsläget inte utan vidare bedömningen att identiteten är styrkt och markerar inte uppgifterna som styrkta i folkbokföringsdatabasen i samband med tilldelning av samordningsnummer. Enligt uppgift från Skatteverket innehåller begäran om samordningsnummer i dessa fall i princip aldrig fler uppgifter än förnamn, efternamn och födelsetid. Dessutom bifogas inte någon kopia av en id-handling och den enda handling som granskats är normalt ett körkort. Enligt Skatteverkets bedömning kan uppgifterna under sådana förhållanden inte anses styrkta.

För att det ska vara möjligt att få en bättre identitetskontroll i de fall det är möjligt, utan att personen i efterhand måste inställa sig till Skatteverket, har vi övervägt om Polismyndigheten bör ansvara för identitetskontroll i de fall myndigheten rekviderar identitetsnummer. På så sätt skulle det vara möjligt att i vissa fall tilldela den enskilde ett identitetsnummer i stället för ett samordningsnummer. Den personliga kontakt Polismyndigheten har med den enskilde kan t.ex. handla om en person som stoppats för en hastighetsöverträdelse och polismannen på plats har utfärdat en ordningsbot. När det sedan rekvideras ett samordningsnummer kan personen i fråga redan ha lämnat landet utan avsikt att återvända hit. Det är därför uppenbart att det i många fall kommer att vara förenat med stora svårigheter att få personen att inställa sig hos Skatteverket för identitetskontroll och att det därför inte är möjligt att rekvidera identitetsnummer. En annan grupp som Polismyndigheten rekviderar samordningsnummer för är brottsmisstänkta, ibland frihetsberövade personer. Det framstår som en märklig ordning om de genom Polismyndighetens försorg ska transporteras till Skatteverket för identitetskontroll för att kunna tilldelas ett identitetsnummer.

Om identiteten ska kunna styrkas vid ett personligt möte med Polismyndigheten krävs i många fall att det sker vid det tillfälle som t.ex. en polisman har personlig kontakt med den enskilde. Om den identitetskontrollen kan godtas kan det leda till att fler personer tilldelas identitetsnummer i stället för samordningsnummer. Om Skatteverket ska ansvara för identitetsbedömningarna i dessa fall kommer det att leda till att de nummer Polismyndigheten rekviderar endast mycket sällan kan nå upp till de krav som ställs för identitetsnummer, trots

att Polismyndigheten själv ofta gör bedömningen att identiteten är styrkt. Polisen har erfarenhet av identitetsbedömningar och välutvecklade rutiner för detta, inte minst i samband med att myndigheten fullgör sitt uppdrag som passmyndighet inom riket. Det krävs dock att Polismyndigheten anger fullständiga uppgifter i begäran om identitetsnummer, och också bifogar kopior på de identitetshandlingar som legat till grund för myndighetens bedömning om styrkt identitet för att ett identitetsnummer i så fall ska kunna tilldelas.

De identitetskontroller som kan göras av en polisman som utfärdar en ordningsbot i samband med t.ex. ett fordonsstopp kan dock av förklarliga skäl inte bli lika ingående som de som Skatteverket kan göra vid ett personligt besök. Det är heller inte alls säkert att personen har någon annan identitetshandling med sig än ett körkort. Enligt uppgift från Skatteverket kommer myndigheten inte att betrakta ett körkort som fullgott underlag för att styrka en persons identitet vid tilldelning av ett identitetsnummer. Vi anser därför att det finns en risk för att identitetskontrollen i samband med tilldelning av identitetsnummer försvagas i viss mån om ansvaret överlämnas till Polismyndigheten och den bedömning som kan göras i samband med utfärdande av ordningsbot. Det får därför accepteras att identiteten endast i undantagsfall kommer att kunna styrkas på det sätt som krävs för tilldelning av identitetsnummer när Polismyndigheten har behov av ett nummer. Det framstår vidare som ändamålsenligt att en person som misstänks för brott eller tilldelas en ordningsbot inte av den anledningen nödvändigtvis måste tilldelas ett identitetsnummer som kan vara användbart även för den enskilde. Det kan i de sammanhangen vara tillräckligt med ett samordningsnummer. Skatteverket bör därför ansvara för identitetsbedömningen även när Polismyndigheten rekviderar nummer för andra ändamål än en passansökan.

13.3.3 Passmyndighet bör ansvara för identitetskontrollen när myndigheten rekviderar identitetsnummer

Polismyndigheten fullgör uppgift som passmyndighet inom riket och behöver ibland rekvidera samordningsnummer inom ramen för detta uppdrag. Det kan t.ex. handla om en utlandsboende svensk medborgare, som inte är och heller aldrig varit folkbokförd i Sverige och därför inte har tilldelats personnummer (t.ex. barn till utlandsboende svenska medborgare), som ansöker om svenskt pass eller nationellt id-kort

vid personligt besök på en polisstation. Det vanligast förekommande passärendet där samordningsnummer rekquireras är dock att en sådan person inkommer på en svensk utlandsmyndighet som då fullgör uppgift som passmyndighet. Polismyndigheten och andra, t.ex. svenska ambassader, som fullgör uppgift som passmyndighet har välutvecklade rutiner för identitetsbedömningar. De träffar också alltid personen vid ett personligt möte. Det skulle vidare vara förenat med stora problem om t.ex. en enskild svensk medborgare som är bosatt i ett annat land skulle bli tvungen att inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll. Polismyndigheten och annan myndighet som fullgör uppgift som passmyndighet bör därför ansvara för identitetsbedömningarna när myndigheten begär tilldelning av identitetsnummer. På så sätt bör det vara möjligt att tilldela identitetsnummer i sådana ärenden, utan att den enskilde dessutom måste inställa sig hos Skatteverket.

Om personen inte kan styrka sin identitet i samband med en passansökan torde det inte heller finnas något behov av att begära tilldelning av identitetsnummer eftersom passansökan då inte kommer att bifallas.

Förslaget förs in i 10 § förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

13.3.4 Personlig inställelse för identitetskontroll bör kunna ske vid passmyndigheter utom riket

Utifrån myndigheternas svar till utredningen står det klart att omständigheten att en person befinner sig utomlands är den vanligaste anledningen till att myndigheterna anser att det inte är möjligt att alltid kräva personlig inställelse vid nummertilldelning (se mer om detta i avsnitt 12.6.3). Vi har därför övervägt om det bör finnas möjlighet att erbjuda en person som befinner sig i ett annat land att inställa sig på svensk utrikesrepresentation för identitetskontroll. På så sätt skulle det vara möjligt att i en ännu högre utsträckning minska antalet samordningsnummer som tilldelas utan en fullgod identitetskontroll och i stället öka antalet identitetsnummer som tilldelas.

Utlandsmyndigheterna består av beskickningar, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat (1 kap. 2 § förordning [2014:115] med instruktion för utrikesrepresentationen). I utrikesrepresentationen ingår även Svenska dialoginstitutet för Mellanöstern

och Nordafrika samt honorärkonsulat. Sverige har 108 utlandsmyndigheter, som inkluderar ambassader, representationer, delegationer och karriärkonsulat. Tillsammans med de cirka 350 konsulaten som leds av honorära konsulter bildar de alltså utrikesrepresentationen.

När det gäller ansökan om pass för svenska medborgare finns möjlighet att ansöka om detta vid en passmyndighet i ett annat land. Personen ska då styrka sin identitet och övriga personuppgifter (se 6 § passlagen [1978:302]). Denna identitetskontroll sköts då på plats vid passmyndigheten utom riket.

Utom riket fullgör beskickningar, karriärkonsulat och honorärkonsulat (i begränsad utsträckning) uppgifter som passmyndighet i den utsträckning som beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (2 § tredje stycket passlagen). Honorärkonsulats uppgift som passmyndighet begränsas regelmässigt till utfärdande av provisoriska pass under överinseende av den överordnade ambassaden.¹⁵

Enligt 28 a § passförordningen (1979:664) får Regeringskansliet besluta i vilken utsträckning beskickningar och karriärkonsulat ska fullgöra uppgifter som passmyndighet. Regeringskansliet får också besluta att ett honorärkonsulat i begränsad utsträckning ska fullgöra uppgifter som passmyndighet. Av Regeringskansliets beslut den 30 september 2020 i detta avseende framgår att alla beskickningar och karriärkonsulat utom vissa uppräknade ambassader och generalkonsulat får handlägga ärenden om vanliga pass. Av samma beslut framgår att ärenden gällande provisoriska pass handläggs av alla beskickningar och karriärkonsulat.¹⁶ Det kan således konstateras att passansökningar handläggs av samtliga beskickningar och karriärkonsulat, men vissa är undantagna från att handlägga ärenden om vanliga pass.

Enligt uppgift från Utrikesdepartementet finns ingen fullständig lista över utlandsmyndigheterna men information om de enskilda myndigheterna finns tillgänglig på swedenabroad.se. Vilka utlandsmyndigheter som finns ändras också över tid. Den 2 november 2020 öppnade Sverige t.ex. ett karriärkonsulat i Bryssel samtidigt som det tidigare konsulära kontoret som drivits med stöd av en honorärkonsul avvecklades.

¹⁵ Prop. 2007/08:66 *Passmyndigheter utomlands*, s. 7 f.

¹⁶ Se beslut om passmyndigheter utomlands, 2020-09-30, UD2020/14173/KC. Beslutet gäller från och med den 1 november 2020 och ersätter beslutet den 1 februari 2016 (UD2016/04274/KC) om passmyndigheter utomlands.

De omkring 350 honorärkonsulaten får endast utfärda provisoriska pass efter beslut från Regeringskansliet. Enligt uppgift från Utrikesdepartementet fungerar det i praktiken så att ambassaden under vilken honorärkonsulatet lyder inkommer till Regeringskansliet med en hemställan om bemyndigande för honorärkonsulatet. Därefter tar Regeringskansliet beslut enligt 2 § passlagen och 28 a § andra stycket passförordningen. Det är dock ambassaden som är överordnad myndighet för honorärkonsulatet vilket också framgår av Regeringskansliets beslut i sådana fall. Det finns ingen samlad uppgift om vilka honorärkonsulat som bemyndigats att utföra uppgift som passmyndighet tillgänglig på Utrikesdepartementet. I de fall sådant bemyndigande finns utförs dock identitetskontrollen av honorärkonsulatet.

Det kan således konstateras att samtliga beskickningar och karriärkonsulat, samt vissa honorärkonsulat gör identitetsbedömningar i samband med utfärdande av pass och rekvisering av samordningsnummer i samband därmed. Vi föreslår också att passmyndigheter ska ansvara för identitetskontrollen när de själva rekviserar identitetsnummer. För passmyndighet utom riket finns särskilda bestämmelser i Regeringskansliets föreskrifter (UF 2009:9) om handläggningen av ärenden om pass, Europeiska unionens provisoriska resehandling och nationellt identitetskort. I föreskrifterna anges att passmyndigheten noggrant ska kontrollera sökandens identitet (14 §). Det finns också i föreskrifterna en detaljerad lista som anger att identitet ska styrkas genom att sökanden uppvisar

1. ett giltigt vanligt eller extra svenskt pass eller nationellt identitetskort,
2. giltigt svenskt körkort,
3. ett av statlig myndighet utfärdat eller av behörigt organ certifierat och giltigt tjänste- eller identitetskort,
4. ett identitetskort för folkbokförda i Sverige eller
5. en skriftlig försäkran som intygar att sökandens uppgifter om identiteten är riktiga och som har lämnats av en vårdnadshavare, familjehemsförälder, god man, myndigt barn eller barnbarn, förälder, ett myndigt syskon, mor- eller farförälder, make eller maka, sambo, registrerad partner, arbetsgivare (behörig firmatecknare).

Den som lämnar en sådan försäkran som avses i punkt 5 ska enligt föreskrifterna vara närvarande vid identitetskontrollen och därvid styrka sin egen identitet genom en sådan identitetshandling som anges i punkterna 1–4. Om sökanden inte kan styrka sin identitet på något av de sätt som anges, får passmyndigheten godta att identiteten styrks på något annat tillförlitligt sätt.

Det kan alltså konstateras att utlandsmyndigheterna som fullgör uppgift som passmyndighet utom riket har erfarenhet av och goda rutiner för att genomföra identitetskontroller. Rutinerna och de krav som ställs för att identiteten ska anses styrkt avviker dock i några avseenden från Skatteverkets numera upphävda meddelande (SKV M 2010: 3) som avser identitetskontroll vid tilldelning av samordningsnummer.

Passmyndigheter utom riket finns som ovan konstaterats på många orter. Det är inte otänkbart att en betydande andel av de personer som ska tilldelas ett nummer när de befinner sig i utlandet skulle kunna inställa sig på en sådan passmyndighet för identitetskontroll. Om en person som t.ex. Pensionsmyndigheten begär ett identitetsnummer för befinner sig i ett annat land där det finns möjlighet att inställa sig på en ambassad för identitetskontroll bör det enligt vår uppfattning vara möjligt att göra detta. På så sätt blir det möjligt att fler genomgår en fullgod identitetskontroll och kan tilldelas identitetsnummer i stället för samordningsnummer.

Möjligheten att genomföra identitetskontroll i annat land bör begränsas till de beskickningar och konsulat som fullgör uppgift som passmyndighet utom riket eftersom de har rutiner för att göra identitetskontroller. Eftersom den identitetskontroll som sker i samband med tilldelning av identitetsnummer avser en person som inte sedan tidigare tilldelats personnummer och dessutom möjligen inte är svensk medborgare kommer kontrollen ibland att behöva ske mot id-handlingar utfärdade av annan stat. Detta torde normalt sätt inte vålla några bekymmer på EU/EES-området. På de utlandsmyndigheter som finns i övriga delar av världen finns enligt uppgift från Utrikesdepartementet vanligen en kompetens att undersöka id-handlingar som utfärdats av de lokala myndigheterna i verksamhetslandet. Det är däremot mer tveksamt om en svensk honorärkonsul i ett tredje land i samtliga fall har kompetens att avgöra äktheten i id-handlingar som utfärdats av ett helt annat tredje land. De honorärkonsulat som fått sådant bemyndigande får som nämnts också bara utfärda provisoriska pass. Om identitetsbedömningen överläts till honorärkonsulaten finns det

därför viss risk att identitetsbedömningen inte blir lika säker som annars är fallet. Vi bedömer därför att möjligheten att inställa sig för identitetskontroll vid passmyndigheter utom riket inte bör omfatta honorärkonsulat.

Som nämnts ovan handlägger vissa beskickningar och karriärkonsulat endast ansökningar om provisoriska pass. Det finns enligt uppgift från Utrikesdepartementet ingen skillnad i kompetens för identitetsbedömningar mellan dessa och de som handlägger ärenden om vanliga pass, personalen får alla samma utbildning. Däremot har de utlandsmyndigheter som bara handlägger ansökningar om provisoriska pass inte samma erfarenhet av att bedöma utländska identitetshandlingar eftersom de utfärdar väldigt få provisoriska pass och då oftast bara för svenska medborgare som ska resa direkt hem till Sverige. Dessa utlandsmyndigheter är dessutom ofta väldigt små med få utsända och de saknar ofta adekvat utrustning. Det finns mot den bakgrunden enligt vår uppfattning skäl att undanta de beskickningar och karriärkonsulat som bara handlägger ärenden om provisoriska pass från möjligheten att där inställa sig för ett personligt möte utom riket. Således bör endast de beskickningar och karriärkonsulat som handlägger ärenden om vanliga pass kunna genomföra identitetskontroll i samband med tilldelning av identitetsnummer.

Det bör inte vara möjligt att i samband med egen ansökan om identitetsnummer inställa sig för identitetskontroll utom riket. En sådan ansökan kräver anknytning till Sverige och det framstår därför som mest ändamålsenligt att också kräva personlig inställelse här i landet.

I praktiken bör förfarandet kunna hanteras genom att Skatteverket, när en rekvisition om identitetsnummer kommer in avseende en person med adress utomlands eller annars med uppgift om att personen befinner sig utomlands, informerar personen om att han eller hon måste inställa sig på ett personligt möte hos Skatteverket eller hos en passmyndighet utom riket för identitetskontroll. I de fall Skatteverket har uppgift om detta är det också lämpligt att verket informerar om närmsta beskickning eller karriärkonsulat. Det får därefter ankomma på den enskilde att kontakta den berörda utlandsmyndigheten för att boka en tid för identitetskontroll.

För att bedömningarna ska bli så enhetliga som möjligt bör eventuella föreskrifter som meddelas av Skatteverket om identitetskontroll vid tilldelning av identitetsnummer tillämpas även av utlandsmy-

dighet som gör identitetsbedömning i samband med tilldelning av identitetsnummer.

I tredje kapitlet förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen beskrivs utlandsmyndigheternas uppgifter. Av 2 § framgår att beskickningar och konsulat som förvaltningsmyndigheter ska handlägga och besluta i författningsreglerade ärenden. Vidare framgår att beskickningar och konsulat ska handlägga ärenden enligt passlagen och förordningen (1997:698) om Europeiska unionens resehandling. För att möjliggöra att beskickningar och karriärkonsulat också ska kunna utföra identitetskontroller i samband med tilldelning av identitetsnummer bör kapitlet kompletteras med en bestämmelse som anger att också det är en uppgift för utlandsmyndigheterna. Utlandsmyndigheternas uppgift i detta avseende inskränker sig till att utföra identitetskontroll och meddela resultatet av denna till Skatteverket.

Det är inte möjligt att i detta skede i detalj bedöma hur många identitetskontroller i samband med tilldelning av identitetsnummer som utlandsmyndigheterna kommer att behöva genomföra med anledning av förslagen. De myndigheter som i dag begär samordningsnummer till personer som befinner sig utomlands har heller inte kunnat specificera i detalj hur vanligt detta är. Det kan dock antas att antalet kommer att bli förhållandevis begränsat. Det är endast i samband med att en annan myndighet ser ett behov av ett identitetsnummer för en person som befinner sig utomlands som det kan bli aktuellt. Det kan nämnas att Pensionsmyndigheten på våra frågor (se avsnitt 12.6.3) uppgett att en stor andel av de cirka 600 samordningsnummer myndigheten nu begär per år avser personer som befinner sig utomlands. Endast en liten del av dem som Försäkringskassan begär samordningsnummer för befinner sig utomlands. Detsamma gäller för CSN och Transportstyrelsen. Det är inte heller självklart att myndigheterna i samtliga av dessa fall kommer att kräva tilldelning av identitetsnummer, utan i stället nöjer sig med samordningsnummer. Vi bedömer därför att antalet identitetskontroller som med anledning av förslagen i detta avsnitt kommer att behöva genomföras på utlandsmyndighet i samband med tilldelning av identitetsnummer kommer att vara begränsat till ett antal hundra kontroller per år.

Förslagen förs in i 11 § förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer och i 3 kap. 10 a § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.

13.3.5 Statens servicecenters roll i identitetsbedömningarna

Utredningens bedömning: Identitetsbedömningar vid servicekontor innefattar myndighetsutövning.

Utredningens förslag: En arbets- eller uppdragstagare vid Statens servicecenter får, i den utsträckning det följer av ett serviceavtal, i en statlig myndighets namn utföra identitetskontroll.

Statens servicecenter har för närvarande servicekontor på 116 platser i landet från Kiruna i norr till Trelleborg i söder. Antalet servicekontor har blivit fler den senaste tiden och under 2021 planeras det för totalt 120 servicekontor. Ytterligare minst 28 kontor planeras under 2022 och 2023.

Skatteverket tar i dag emot besök från allmänheten för identitetskontroll på servicekontoren i olika typer av ärenden. Det kan vara fråga om när en person anmäler flytt till Sverige eller när en person som inte är folkbokförd ansöker om hindersprövning i Sverige. Personer som ska inställa sig för personligt möte hos Skatteverket inför tilldelning av identitetsnummer enligt våra förslag kommer också att hänvisas till servicekontoren.

Försäkringskassan har fram till den 5 februari 2021 använt servicekontor för kontroll av identitet inför begäran om tilldelning av samordningsnummer. Enligt 5 b § folkbokföringsförordningen ska nämligen det organ som begär att en person ska tilldelas samordningsnummer eller ansöker om förnyelse av ett samordningsnummer bedöma om hans eller hennes identitet kan anses fastställd (styrkt). Enligt Försäkringskassans tidigare interna riktlinjer var huvudregeln att den enskilde skulle inställa sig personligen för att styrka sin identitet innan Försäkringskassan rekviderade samordningsnummer. Inställelsen skedde då på ett servicekontor. Där kontrollerades att uppvisade handlingar stämde överens med den person som inställt sig. Det gjordes också en äkthetsbedömning av de uppvisade identitetshandlingarna. Enligt rutinen översände Statens servicecenter kopior på de uppvisade handlingarna till Försäkringskassan. Försäkringskassan har den 5 februari 2021 beslutat om en ny riktlinje för rekvisering av samordningsnummer, 2021:01, för att se till att myndigheten inte överlåter uppgifter till servicekontor som de eventuellt inte har rätt att utföra. Enligt den

nya riktlinjen vidimeras kopior av identitetshandlingar på servicekontor varefter de vidarebefordras till Försäkringskassan för kontroll.

Enligt 1 § lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service får statliga myndigheter ingå serviceavtal om att för varandras räkning utföra förvaltningsuppgifter. Om ett serviceavtal omfattar förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter, ska den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna träffa ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den enskilde handläggaren på servicekontoret som ska utföra dessa uppgifter. Innebär ett sådant serviceavtal att en statlig myndighet ska utföra förvaltningsuppgifter åt en annan statlig myndighet, ska uppdragsavtal alltid ingås (5 §). Även efter att ett serviceavtal ingåtts har myndigheten det rättsliga ansvaret för sina ärenden.¹⁷

Ett serviceavtal får enligt 2 § förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service inte omfatta andra statliga förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning än vad som anges i 3 § samma förordning. Av 3 § framgår att en arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § nyss nämnda lag får i en statlig myndighets namn i enklare fall – i den utsträckning som det följer av ett serviceavtal – i en statlig myndighets namn besluta i ärenden om utfärdande av identitetskort, lämna ut pass samt i enklare fall bl.a. ta emot anmälningar om hittegoods. Enligt 21 § passförordningen ska ett pass lämnas ut till sökanden personligen. Den förvaltningsuppgift som delvis består i en identitetskontroll som bekräftar att ett pass lämnas ut till rätt person har således ansetts utgöra myndighetsutövning.¹⁸ Däremot har den kontroll av identitet som görs för bl.a. Skatteverkets och Försäkringskassans räkning inte ansetts innefatta myndighetsutövning.

Försäkringskassans skrivelse till regeringen

Försäkringskassan har i en skrivelse till regeringen anfört¹⁹ att mycket talar för att de identitets- och äkthetsbedömningar som görs vid servicekontoren utgör myndighetsutövning. Den förvaltningsuppgift som Statens servicecenter utför för Försäkringskassan innebär visserligen

¹⁷ Prop. 2018/19:47 *Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service*, s. 14 f.

¹⁸ A.a., s. 14 och 17.

¹⁹ Försäkringskassans skrivelse till regeringen 2020-12-04, dnr FK 2020/003478. Skrivelsen har överlämnats till utredningen genom beslut 2021-04-29.

inte att Statens servicecenter fattar det slutliga beslutet i den enskildes ärende. Utrymmet för Försäkringskassan att göra en självständig bedömning av om identiteten är fastställd är dock, enligt Försäkringskassans bedömning, mycket litet. Skulle handläggaren på Statens servicecenter bedöma att den enskilde presenterat förfalskade handlingar eller att identitetshandlingarna inte stämmer överens med den person som inställt sig borde detta enligt Försäkringskassan leda till att ett samordningsnummer inte kan rekvideras för personen i fråga och därmed att den enskilde slutligen inte beviljas den sökta förmånen.

För att skapa en tydlighet kring det rättsliga stödet för identitets- och äkthetsbedömningen vid Statens servicecenter krävs enligt Försäkringskassan en ändring av förordningen om viss gemensam offentlig service. I 3 § förordningen bör en ny punkt införas som ger stöd för att handläggare vid servicekontoren för andra myndigheters räkning genomför hela bedömningen av om en persons identitet är fastställd vid rekvisering av samordningsnummer. Den föreslagna förändringen bör enligt Försäkringskassan ske snarast möjligt.

Försäkringskassan har berett Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter tillfälle att inkomma med synpunkter på förslaget. Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten och Statens servicecenter har inte haft något att erinra mot förslaget. Skatteverket har däremot ansett att den förvaltningsuppgift som Statens servicecenter utför vid rekvisering av samordningsnummer inte kan utgöra myndighetsutövning.

Som framgår av avsnitt 14.2 föreslår vi att Skatteverket ska ansvara för kontroll av identitetsuppgifter i samband med tilldelning av samordningsnummer och att 5 b § folkbokföringsförordningen ska upphävas. Försäkringskassan är emellertid av uppfattningen att den av kassan föreslagna förändringen av förordningen om viss gemensam offentlig service inte kan avvakta ikraftträdandet av utredningens förslag i den delen.

Myndighetsutövning

Det finns ingen lagreglerad definition av begreppet myndighetsutövning, utan den beskrivning av begreppet som finns i förarbetena till 1971 års förvaltningslag, har i betydande grad kommit att bli styrande

för begreppets innebörd.²⁰ Myndighetsutövning innefattar en befogenhet att i förhållande till en enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande. Befogenheten kan grunda sig på ett konkret beslut av regeringen eller riksdagen men torde vanligtvis grundas på bestämmelser i den offentligrättsliga lagstiftningen som ger en myndighet en rätt eller skyldighet att agera på ett visst sätt. Det ska vidare röra sig om ärenden som ensidigt avgörs av en myndighet och vara fråga om bindande beslut som är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. En redogörelse för hur begreppet myndighetsutövning ska uppfattas finns också i propositionen *Bättre möjligheter att samverka vid medborgarkontor* (prop. 1996/97:90). Där nämns att till myndighetsutövning kan hänföras inte bara beslut som innehåller direkta handlingsmönster i förhållande till den enskilde utan även beslut som har indirekta rättsverkningar, t.ex. registreringsbeslut.²¹ Riksdagens ombudsmän (JO) har i olika beslut uttalat att vid bedömningen av vad som utgör myndighetsutövning ska beaktas att beredning och beslut i ett ärende i princip anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift (se t.ex. JO 2010/11 s. 288, JO 2001/02 s. 250 och JO 2000/01 s. 269). Något uttalande i frågan om huruvida handläggningen av ett ärende som i sig innefattar myndighetsutövning utgör myndighetsutövning i alla sina led har dock inte gjorts vare sig i förarbeten eller i doktrin. Handläggning vid Statens servicecenter, Skatteverket och Försäkringskassan som mynnar ut i bindande beslut i form av t.ex. folkbokföring, tilldelning av identitetsnummer eller beviljande av en välfärdsförmån utgör myndighetsutövning. Frågan är om det moment i handläggningen som utgörs av identitetskontroll vid servicekontoret i sig kan anses utgöra myndighetsutövning, trots att inte något formellt beslut om att identiteten styrkts fattas vid kontrollen.

Den åtgärd som vidtas vid servicekontoret gentemot den enskilde och bedömningen som görs där kommer att påverka den enskilde och bli styrande för Skatteverkets beslut om tilldelning av identitetsnummer och andra typer av ärenden där identiteten på den enskilde är avgörande. Samma sak gäller Försäkringskassans bedömning av identitet

²⁰ Prop. 1971:30 del 2 med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m., s. 330 ff., prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 47 f., *En ny förvaltningslag* (SOU 2010:29), s. 102.

²¹ Prop. 1996/97:90 *Bättre möjligheter att samverka vid medborgarkontor*, s. 38. Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 8 u. s. 44 f., Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt*, 18 u., s. 20.

inför begäran om samordningsnummer och eventuellt beviljande av välfärdsförmåner (intill dess vårt förslag om att identitetsbedömningen ska företas av Skatteverket trätt i kraft). Redan identitetskontrollen vid servicekontoret är alltså en på offentlighetsrättsliga normer grundad åtgärd som på ett väsentligt sätt påverkar den enskildes personliga förhållanden och får, enligt vår bedömning, anses utgöra myndighetsutövning.

För att identitetsbedömningen ska kunna utföras på servicekontoren bör därför en ny punkt införas i 3 § förordningen om viss gemensam offentlig service med innebörd att en arbets- eller uppdragsstagare vid Statens servicecenter får – i den utsträckning det följer av ett serviceavtal – i en statlig myndighets namn utföra identitetskontroll.

13.3.6 Identitetsbedömningar i olika processer

I och med att beslut om tilldelning av identitetsnummer kan överklagas till förvaltningsrätt innebär det att t.ex. Skatteverkets bedömning av om den enskildes identitet är styrkt kan bli föremål för domstolsprövning. För asylsökande prövas frågan om personens identitet även av Migrationsverket i asylärendet och, i de fall beslutet överklagas, av migrationsdomstol. Det har inom utredningen lyfts farhågor om att detta kan leda till oklarheter kring hur dessa identitetsprövningar förhåller sig till varandra. Det kommer, som beskrivs i kapitel 16, vara sällsynt att en asylsökande kan tilldelas identitetsnummer. Trots detta är det inte otänkbart att en asylsökande i några få fall kan tilldelas ett identitetsnummer innan frågan om asyl är slutligt avgjord. Identitetsbedömningen i samband med tilldelning av identitetsnummer respektive i asylärendet är dock avhängig helt olika regelverk och bedömningarna kommer sannolikt också att göras på olika underlag. Migrationsverket och migrationsdomstolarna kan enligt vår uppfattning inte under sådana omständigheter bli bundna av den bedömning som Skatteverket eller en förvaltningsdomstol tidigare gjort. Låt vara att vad Skatteverket registrerat i folkbokföringsdatabasen eller ett avgörande från en förvaltningsdomstol kan ha bevisverkan i en annan process (jfr t.ex. MIG 2007:34 och MIG 2008:18). Det finns heller ingen anledning att tro att det kommer att vara vanligt förekommande att Migrationsverket kommer att göra en annan bedömning än den Skatteverket tidigare gjort i ett sådant fall, förutsatt att myndigheterna

har tillgång till samma underlag. Den problematik som lyfts torde därför enligt vår uppfattning inte vålla några särskilda svårigheter.

Det kan i detta sammanhang tilläggas att asylsökande redan sedan samordningsnumret infördes kunnat tilldelats samordningsnummer där en annan myndighet gjort bedömningen att personens identitet är fastställd. Dessa bedömningar har inte ansetts binda Migrationsverket i sitt ställningstagande i asylprocessen. Några sådana problem har heller inte lyfts i förarbetena till bestämmelserna om att enskilda ska kunna ansöka om samordningsnummer. Dessa beslut kan också överklagas till förvaltningsrätt.

13.4 Begäran eller ansökan om tilldelning av identitetsnummer

Utredningens förslag: En begäran eller en ansökan om tilldelning av identitetsnummer ska innehålla uppgifter om den enskildes namn, kön, födelsetid, födelseort, kontaktadress och medborgarskap. I de fall begärande myndighet ska ansvara för identitetskontrollen ska begäran även innehålla uppgift om personens identitet styrkts vid personlig inställelse. En enskilds ansökan om identitetsnummer ska dessutom innehålla uppgift om sökandens anknytning till Sverige och behovet av en identitetsbeteckning.

Tillsammans med begäran om identitetsnummer ska det ges in en kopia av de handlingar som legat till grund för identifiering eller som Skatteverket ska lägga till grund för identifiering. Det ska dock inte gälla när identitetsnummer ska tilldelas en person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

Fastställda formulär ska användas för att lämna en ansökan eller begäran om tilldelning av identitetsnummer.

13.4.1 Uppgifter i begäran och ansökan

En begäran eller ansökan om tilldelning av samordningsnummer ska innehålla uppgifter om den enskildes namn, kön, födelsetid, födelseort, kontaktadress och medborgarskap (6 § första stycket och 6 a § folkbokföringsförordningen). En enskilds ansökan om samordningsnummer ska dessutom innehålla uppgift om sökandens anknytning

till Sverige och behovet av en identitetsbeteckning. Detsamma bör gälla även en begäran eller ansökan om identitetsnummer. I de fall begärande myndighet ska ansvara för identitetskontrollen ska begäran även innehålla uppgift om personens identitet styrkts vid personlig inställelse.

13.4.2 Handlingar som ska bifogas begäran

Tillsammans med begäran om samordningsnummer ska det i dag ges in en kopia av de handlingar som legat till grund för identifiering (6 § andra stycket folkbokföringsförordningen). Vi föreslår dock att bedömningen av identitetsfrågor i samband med tilldelning av identitetsnummer i huvudsak ska ankomma på Skatteverket. I de fall Skatteverket ska ansvara för identitetskontrollen är det inte en kopia av de handlingar som legat till grund för identifiering utan snarare en kopia av de handlingar som Skatteverket ska lägga till grund för identifieringen som ska ges in. Våra förslag innebär också att personer som ska tilldelas identitetsnummer som huvudregel ska inställa sig hos Skatteverket för att styrka sin identitet. Skatteverket får då vid det personliga mötet del av identitetshandlingarna. I de fallen kan det därför övervägas om det är nödvändigt att en kopia av identitetshandlingarna lämnas med begäran. Skatteverket har till utredningen uppgett att myndigheten vill att kopior av identitetshandlingar alltid ska skickas in med begäran, inte minst för att kunna registrera ärendet med korrekta uppgifter. På så sätt kan Skatteverket också kontrollera uppgifterna i begäran och t.ex. passkopian mot uppgifterna i det pass som sedan visas upp vid ett personligt möte. En kopia av de handlingar som ska ligga till grund för identifieringen bör därför alltid bifogas begäran om tilldelning av identitetsnummer.

I vissa situationer föreslår vi att rekvisenten ska ansvara för identitetsbedömningen vid tilldelning av identitetsnummer. Passmyndighet ska enligt förslaget ansvara för identitetskontrollen vid personlig inställelse när sådan myndighet rekvisiterar nummer. Även i de fallen bör kopior av identitetshandlingar alltid bifogas begäran om nummer-tilldelning som skickas in till Skatteverket. Om Skatteverket alltid får in identitetsunderlaget kan det också registreras i tjänsten Passporten (se avsnitt 4.4.4) och på så sätt bidra till att minska risken för att samma handling används av flera personer vid tilldelning av identitetsnummer,

samordningsnummer eller vid folkbokföring. Förslagen förs in som 6 och 7 §§ i den nya förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

13.4.3 Fastställda formulär

Av Skatteverket fastställda formulär ska i dag användas för att lämna en ansökan eller begäran om tilldelning av samordningsnummer (6 b § folkbokföringsförordningen). Detsamma bör gälla en ansökan eller begäran om tilldelning av identitetsnummer. En bestämmelse om detta tas in i 8 § i förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

13.5 Identitetsnumrets utformning

Utredningens förslag: Identitetsnumret ska utformas på samma sätt som samordningsnumret, men med ett tillägg om 70 på positionen för månad. Identitetsnumret ska alltså utgå från den enskildes födelseid. Numret ska anges med två siffror för vardera år, månad och dag i nu nämnd ordning. Siffrorna för dag ska adderas med 60 och siffrorna för månad med 70. Därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontrollsiffra.

Den möjlighet som finns beträffande personnummer och samordningsnummer att, om det för viss födelseid inte finns fler individnummer att tilldela, i stället för födelsedagen ange en närliggande dag i samma månad ska gälla även identitetsnummer.

13.5.1 Identitetsnumret bör få en annan utformning än samordningsnumret

För att kunna veta vilka uppgifter kopplade till ett samordningsnummer som bedömts fastställda krävs i dag att den som använder samordningsnumret kontrollerar det mot folkbokföringsdatabasen eller SPAR. Utan att göra detta finns det ingen möjlighet att se vilka uppgifter kopplade till numret som bedömts fastställda. Det har som nämnts visat sig att många myndigheter och organisationer inte gör

den kontrollen trots att behovet av detta under många år har påpekats. I SPAR lagras endast uppgift om samordningsnummer där identiteten (i praktiken identitetsuppgifterna) bedömts fastställd i sin helhet.

En av anledningarna till att vi föreslår ett nytt identitetsnummer är att det på ett tydligt sätt måste gå att särskilja ett sådant nummer som föregåtts av en fullgod identitetskontroll från ett samordningsnummer. Om det för användarna inte blir en tydlig skillnad mellan numren riskerar de att blandas ihop vilket kan påverka identitetsnumrets användbarhet negativt. De som använder ett identitetsnummer ska kunna vara säkra på att det föregåtts av föreskriven identitetskontroll. Genom att det nya numret får en annan benämning, identitetsnummer, skiljer det sig på så sätt från samordningsnumret. Det är dock också önskvärt att det redan av själva numret går att avgöra att det inte handlar om ett person- eller samordningsnummer.

Utgångspunkten för ett sådant nytt nummer måste också vara att systemet ska vara hållbart, alltså att det under en lång tid ska finnas tillräckligt många nummer för alla personer som ska tilldelas sådana nummer. Det har emellertid inte ingått i vårt uppdrag att överväga något nytt nummersystem för personnummer. En ytterligare ambition med ett nytt nummer måste vara att numret ska vara unikt för att inte riskera att sammanblandas med andra nummer. Vi har mot den bakgrunden övervägt flera alternativ.

13.5.2 Alternativ för identitetsnumrets utformning

Alfanumeriskt nummer

Ett alfanumeriskt identitetsnummer skulle från förväxlingssynpunkt vara att föredra eftersom ett sådant nummer på ett mycket tydligt sätt skulle skilja sig från person- samordnings- och organisationsnummer. Det är dock uppenbart att många myndigheter och organisationer skulle ha svårt att hantera en beteckning av det slaget utan stora och kostsamma omställningar i sina datasystem.²² Vi har under våren 2020 ställt frågor i enkätform till några av de myndigheter som rekviderar och använder samordningsnummer i sina system. Frågorna handlade bl.a. om möjligheten att hantera alfanumeriska nummer. Ingen

²² Att det skulle bli problem för myndigheter att hantera den typen av nummer framgår t.ex. av prop. 1997/98:9, *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.*, s. 81.

av de tillfrågade myndigheterna har i dag möjlighet att hantera bokstäver i sina system och nästan alla uppgav att en sådan lösning skulle kräva omfattande och kostsamma systemförändringar. Skatteverket har i samband med att Folkbokföringsutredningen övervägde en sådan lösning för personnummer uppskattat sin kostnad för att införa alfanumeriska nummer till omkring 350 miljoner kronor.²³ Eftersom förändringar troligen måste genomföras hos samtliga myndigheter kommer en sådan lösning att bli mycket kostsam. Många av de myndigheter vi tillfrågat har också uppgett att ett alfanumeriskt nummer är mycket dyrare att införa jämfört med att införa nummer med ny utformning på annat sätt.

Ett nummer med fiktiva siffor som skapas genom tillägg till vissa positioner

Förväxlingsrisken kan också begränsas genom att vissa tal adderas till personens födelsemånad eller födelsedag. När det gäller samordningsnummer adderas som tidigare beskrivits siffrorna för dag med 60. Något problem med att samordningsnummer och personnummer sammanblandats har inte uppmärksammats trots att de, bortsett från nämnda tillägg är utformade på samma sätt. Låt vara att tillägget om 60 ställer till det i en del företags tekniska lösningar.

Ett alternativ skulle kunna vara att använda en annan fiktiv siffra för dag än samordningsnummer. Alltså att lägga till en annan siffra än 60 till siffran för dag. Siffrorna 01–31 i serien är dock upptagna av personnummer och siffrorna 61–91 av samordningsnummer. Det finns således ingen serie som på det sättet kan användas till identitetsnummer.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att addera siffran för födelsemånad med 20–80. Ett sådant nummer skulle dock riskera att sammanblandas med ett organisationsnummer. Organisationsnummer består av tio siffror. Den tredje siffran (alltså den första siffran för månad) är alltid lägst en tvåa för att undvika förväxling med personnummer och samordningsnummer för fysiska personer. De flesta myndigheter som vi varit i kontakt med har inte kunnat beskriva några större problem som skulle uppstå på grund av den potentiella ”krocken” med organisationsnummer. När uppgifterna hanteras i it-systemen syns det på annat sätt om numret tillhör en person eller en organisation.

²³ *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60), s. 76.

Trots detta kan en sådan sammanblandning potentiellt skapa problem för vissa användare. Bolagsverket har t.ex. uppgett att det med en sådan lösning krävs att identitetsbeteckningen kombineras med vilken typ av objekt som avses (fysisk person eller organisation) och att detta kommer vara en kostnadsdrivande och försvårande faktor i existerande och framtida it-stöd. SCB har till utredningen uppgett att myndigheten på individsidan oftast använder identitetsbeteckningar som är 12 positioner långa och att de därför inte skulle krocka med organisationsnummer, men att det ändå kan förekomma system där 10 positioner används. Försäkringskassan har uppgett att det skulle kunna skapa problem på avdelningen för analys och prognos eftersom det kan medföra felaktig statistik. Transportstyrelsen har framfört att det skulle kunna medföra problem om numren ska hanteras i vägtrafikregistret. Som det ser ut nu skulle endast det ena numret visas vid en sökning i vägtrafikregistret, även om det fanns två likadana nummer registrerade.

Med anledning av de beskrivna problemen har vi undersökt vilken nummerserie (addition av 20–80 på positionen för månad) som skulle medföra lägst risk för ”krock”. Enligt statistik som hämtats från SCB i januari 2021 är det lägst risk för sammanblandning med ett tillägg om 40 (7 950 organisationsnummer finns i den serien). Högst risk för krock leder ett tillägg om 60 till (knappt 147 000 organisationsnummer finns i den serien). Med ett tillägg om 40 kan således risken för sammanblandning begränsas högst väsentligt.

Ett annat alternativ är att utgå från samordningsnumret där siffran för dag adderas med 60 och dessutom addera siffran för månad med någonting. Enligt nämnda statistik från SCB kan krockar med befintliga organisationsnummer helt undvikas om siffran för månad adderas med 30, 40 eller 70 förutsatt att också tillägget avseende siffran för dag som gäller för samordningsnummer behålls.

Ett nummer inspirerat av Skatteverkets GD-nummer

Utöver personnummer och samordningsnummer använder Skatteverket GD-nummer som ett internt registreringsnummer för bl.a. beskattningsändamål. GD står för Gemensamma Distriktet och var en beteckning för icke territoriellt område. Gemensamma Distriktet var tidigare en enhet inom Skattemyndigheten i Stockholm som bl.a. han-

terade beskattningen av utvandrade personer. När en person utvandrade och inte längre var folkbokförd i Sverige beskattades personen i det Gemensamma Distriktet och personerna registrerades med GD-nummer. Gemensamma Distriktet har nu försvunnit men GD-numret finns kvar. Ett GD-nummer finns varken i folkbokföringsdatabasen eller i SPAR. Ett GD-nummer är utformat med siffrorna 302xxx-xxxx och registreras i beskattningsdatabasen. Ett nummer som liknar detta kan potentiellt sammanblandas med ett organisationsnummer och bär heller ingen information om personens födelsetid.

Ett nummer med ytterligare siffror

Ett identitetsnummer skulle kunna utformas som ett samordningsnummer men med ytterligare siffror. Två siffror skulle t.ex. kunna läggas till efter födelsennumret. Ett identitetsnummer skulle då kunna se ut så här ååmm[dd+60]-00xxxx, där de två nya positionerna skulle kunna innehålla samtliga siffror mellan 0 och 9. Även en sådan lösning kan antas medföra mycket höga omställningskostnader. Vi har därför övervägt om man kan använda de positioner som för person- och samordningsnummer används för sekelsiffra (18 § fjärde stycket folkbokföringslagen), alltså att det i stället läggs till två siffror före numret, 00ååmm[dd+60]-xxxx.

De två nya positionerna skulle då kunna innehålla siffror mellan 21 och 99 för att inte sammanblandas med ett person- eller samordningsnummer som anges med tolv siffror. För att de även under en längre tid (när vi går in i ett nytt sekel) inte ska kunna sammanblandas bör positionerna möjligen innehålla siffror mellan 30 och 99. Ett annat alternativ är att de två första positionerna alltid innehåller fasta siffror, förslagsvis 99, som på så sätt gör det tydligt att det är just ett identitetsnummer och att siffrorna i övrigt bestäms på samma sätt som för ett samordningsnummer. Av de myndigheter vi tillfrågat har flera uppgett att även en lösning där positionerna för sekelsiffra används skulle kräva omfattande utvecklingsarbete för att it-systemen ska kunna hantera ett sådant nummer.

Ett informationslöst nummer

Ett informationslöst identitetsnummer med samma antal siffror som person-, samordnings-, och organisationsnummer skulle riskera att sammanblandas med dem. Det skulle däremot kunna utformas med färre siffror. Det kan t.ex. vara ett slumpmässigt åttasiffrigt nummer som tas fram ur en serie med löpnummer samt en kontrollsiffra som beräknas på samma sätt som i dag. Ett informationslöst nummer innehåller inte uppgift om t.ex. födelsetid och kön. Den informationen kan dock lagras i separata poster i folkbokföringsdatabasen. Ett informationslöst nummer har också en fördel ur integritetssynpunkt. En stor nackdel med detta alternativ är att it-systemen i samhället är uppbyggda utifrån att samordningsnumret och personnumret innehåller tio tecken (tolv med sekelsiffrorna). Det kan därför antas att ett informationslöst nummer med färre siffror skulle föranleda mycket höga kostnader för att ställa om it-systemen.

Dagsiffran ersätts med ett informationslöst nummer

Ett identitetsnummer där dagsiffran ersätts med ett informationslöst nummer mellan 32–60 är ett annat alternativ. Information om födelsetid måste då lagras separat. Ett sådant skulle inte riskera att sammanblandas med ett person-, samordnings- eller organisationsnummer och skulle troligen kräva mindre omfattande förändringar i befintliga it-system jämfört med t.ex. ett alfanumeriskt nummer. En nackdel med ett sådant nummer är att det inte på ett lika tydligt sätt sticker ut från hur ett samordningsnummer är konstruerat. Det finns därför viss risk att numret ändå sammanblandas med ett samordningsnummer. En annan nackdel är att födelsetiden aldrig lagras i numret annat än med år och månad. Information om födelsetid måste därför lagras i ett separat fält. Det förekommer visserligen redan i dag för vissa personnummer att dagsiffran inte motsvarar den faktiska födelsetiden. Enligt 18 § tredje stycket folkbokföringslagen får födelsedagen i ett personnummer med en närliggande dag i månaden om det för en viss födelsetid inte finns fler födelsenummer att tilldela. Detsamma gäller sedan den 18 juni 2021 även för samordningsnummer. Enligt uppgift från Skatteverket har drygt 23 000 folkbokförda personer fått ett personnummer med en närliggande dag i samma månad.²⁴

²⁴ Uppgift från Skatteverket 2020-08-31.

Skatteverket lagrar redan i dag födelsetiden även i en separat post för samtliga personer som har personnummer. Att uppgiften om födelsedag i personnumret inte stämmer med den verkliga är dock en undantagssituation och födelsetiden går normalt att utläsa av ett personnummer eller ett samordningsnummer. Den enskilde uppfattar ofta födelsetiden som en helhet, med år, månad och dag. Att då behålla verkliga uppgifter om år och månad, men införa ett informationslöst nummer i stället för dagsiffran kan därför upplevas som inkonsekvent.

Samma utformning som samordningsnummer

Identitetsnumret skulle kunna utformas på samma sätt som ett samordningsnummer. Den stora nackdelen med det alternativet är givetvis att numret då inte särskiljer sig från samordningsnumret och att man genom att titta på numret inte kan avgöra vilken typ av nummer det rör sig om. Det som skiljer dem åt blir då endast benämningen. Fördelen med en sådan lösning är att det minimerar omställningskostnaderna. Identitetsnumret skulle då skilja sig från samordningsnumret endast genom benämningen i folkbokföringsdatabasen och på så sätt likna alternativet att bara markera samordningsnumret i tre olika nivåer. Utan en kontroll mot folkbokföringsdatabasen skulle numren se likadana ut och det skulle vara omöjligt att särskilja dem.

Sammanfattande bedömning

Vi har inte haft möjlighet att i detalj utreda de kostnader som de olika alternativen skulle medföra för alla aktörer som kommer att behöva hantera identitetsnummer i sina system. Sådana beräkningar låter sig knappast göras i något sammanhang. Det kan emellertid antas att kostnaderna för att genomföra flera av alternativen blir mycket höga. Genomförandetiden kan också tänkas bli lång mot bakgrund av att de omfattande förändringar som skulle krävas för vissa alternativ. Beträffande alternativen alfanumeriskt nummer och ett nummer med ytterligare siffror har flera myndigheter uppgett att det skulle kräva omfattande förändringar av it-systemen och att en sådan ändring skulle vara mer omfattande än att ändra vissa siffror. Att införa ett informationslöst nummer får också antas medföra mycket stora kost-

nader.²⁵ Flera andra lösningar riskerar att sammanblandas med andra nummer.

Det alternativ med en annan nummerserie än samordningsnummer ovan som kan antas medföra lägst omställningskostnader torde vara att ersätta siffrorna för dag med ett informationslöst nummer mellan 32 och 60 eller att addera siffrorna för månad med någonting. Om positionen för månad adderas med något behåller numret information om födelsemånad och man kan undvika att detta behöver lagras separat i alla system.²⁶ Om siffrorna för månad adderas med 30, 40 eller 70 och numret därtill tar sin utgångspunkt i samordningsnumret kan man helt undvika potentiella ”krockar” med befintliga organisationsnummer. Även om hindren som kan uppstå av att numret potentiellt sett kan ”krocka” med ett befintligt organisationsnummer framstår som övervinneliga är det önskvärt att de undviks. Vi bedömer därför att alternativet att, med samordningsnumret som utgångspunkt, addera siffrorna för månad med förslagsvis 70 framstår som det bästa alternativet om en ny nummerserie ska införas i nuläget.

Det står klart att en utformning som motsvarar ett samordningsnummer men där positionen för månad adderas med 70 föranleder lägre omställningskostnader än t.ex. ett alfanumeriskt nummer. Att införa en ny nummerserie kommer dock oavsett hur den utformas att innebära stora omställningskostnader. Vi har inte möjlighet att inom ramen för denna utredning göra en fullständig och säker prognos i detta avseende. Vi har dock bett ett flertal myndigheter om kostnadsberäkningar. Skatteverket har uppgett att verket uppskattar sina kostnader till 11–21 miljoner kronor. I den kostnaden inkluderas inte bara beräkningar för folkbokföringen utan även för andra system inom Skatteverket, primärt olika beskattningssystem. Polismyndigheten har uppgett att det skulle kräva anpassningar av myndighetens it-miljö för vilka kostnaderna i dagsläget svårigen kan uppskattas men som i vart fall torde överstiga 30 miljoner kronor. Migrationsverket har bedömt sina kostnader till mellan fyra och fem miljoner kronor. Dessa myndigheter kommer under alla förhållanden att behöva hantera identitetsnummer i sina system. Eftersom vi förordar lösningen där det säkraste numret ska brytas ut till ett eget nummer kommer de allra flesta myndigheter och även många privata aktörer att behöva anpassa

²⁵ Jfr t.ex. *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60), s. 83.

²⁶ Skatteverket lagrar redan i dag information om födelsestid för alla personer i en separat post i folkbokföringsdatabasen.

sina system. Sveriges domstolar har uppskattat att anpassningarna kommer att innebära 1–2 månaders arbete för en person men inte lämnat någon kostnadsuppskattning. Identitetsnumren kommer också troligen att behöva hanteras t.ex. inom sjukvård och i kommunernas verksamhet. Sveriges Kommuner och Regioner har dock uppgett att det inte går att göra några uppskattningar av omställningskostnader i dessa avseenden.

Försäkringskassan har uppskattat att det skulle krävas en utvecklingsinsats på omkring 10 000 arbetstimmar för att anpassa alla förmånssystem att kunna ta emot ett sådant identitetsnummer. Försäkringskassan har vidare uppgett att myndigheten kommer att få stora problem när de gäller de förmåner som hanteras i TP-systemet (COBOL-miljö). I denna gamla it-miljö kan det enligt uppgift från Försäkringskassan vara så att även en mycket liten ändring innebär att man får skriva om hela kodningen därefter. I TP-systemet hanteras för närvarande barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag och Försäkringskassan har uppskattat att utvecklingskostnaden avseende det systemet skulle uppgå till nära tresiffriga miljonbelopp om det ska kunna hantera identitetsnummer med den föreslagna utformningen. Överflyttning till en ny teknisk miljö pågår dock redan nu, i första skedet flyttas bostadsbidrag (2022–2023), därefter underhållsstöd (cirka 2025) och till sist barnbidrag (cirka 2027). Om det gamla systemet måste anpassas till att kunna hantera det nya numret har Försäkringskassan uppgett att de tresiffriga miljonbelopp de uppskattat kostnaden till i sin helhet kommer att utgöra en merkostnad. Därtill har Försäkringskassan uppgett att det dessutom kommer att krävas omfattande anpassningar av självbetjäningstjänster, blanketter m.m.

Bolagsverket har uppgett att det inte skulle föranleda några stora kostnader att anpassa verkets it-system och uppskattat kostnaden till ca en miljon kronor. CSN har uppgett att myndigheten redan kan hantera ett sådant nummer. Transportstyrelsen har uppskattat att det skulle kosta ungefär tre miljoner kronor att anpassa myndighetens ärendehanteringssystem och mer än 18 miljoner kronor ytterligare om ett sådant nummer ska kunna lagras i vägtrafikregistret. SCB har inte kunnat göra någon kostnadsuppskattning eftersom det är svårt att bedöma hur och på vilket sätt identitetsnummer kommer att ingå i leveranser till myndigheten.

Att införa en ny nummerserie är alltså förenat med relativt höga kostnader. De flesta myndigheter har uppskattat utvecklingskostna-

den från ett fåtal miljoner till ett tiotal miljoner kronor. Försäkringskassan sticker dock ut och har uppskattat att det kan kosta över 100 miljoner kronor. Den största kostnaden utgör en anpassning av ett system (TP/COBOL) som under alla förhållanden ska fasas ut de kommande åren. Det framstår självklart som en onödig anpassning och det är enligt vår uppfattning ett bättre alternativ att skynda på överflyttningen till en ny teknisk miljö, i stället för att lägga stora resurser på ett gammalt system som ändå ska fasas ut. På så sätt skulle kostnaderna som uppstår inte vara merkostnader. Det kan dessutom antas att en snabbare överflyttning till en ny it-miljö medför andra fördelar för Försäkringskassan.

Förutom de nyss nämnda kostnaderna kommer det troligtvis att uppkomma utvecklingskostnader hos fler myndigheter och andra aktörer som ska använda ett sådant nummer som svårigen kan uppskattas närmare inom ramen för denna utredning. Utöver systemanpassningar kommer ett nytt nummer, oavsett vilken utformning det får, att kräva stora utbildningsinsatser för de som ska hantera numren.

Trots de höga kostnaderna är det enligt vår bedömning angeläget att nummersystemet erbjuder användarna en säker identitetsbeteckning även för personer som inte är folkbokförda, som på ett tydligt sätt kan särskiljas från ett vanligt samordningsnummer. Vi bedömer därför att det är motiverat att införa en ny nummerserie trots de höga kostnaderna det kan antas medföra. Identitetsnumret bör anges med två siffror för vardera år, månad och dag i nu nämnd ordning. Siffrorna för dag bör adderas med 60 och siffrorna för månad med 70. Därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontrollsiffra. En person född den 23 maj 1980 skulle därför kunna få identitetsnumret 807583-xxxx medan ett samordningsnummer för samma person skulle bli 800583-xxxx.

En bestämmelse om detta förs in i 2 kap. 9 § i den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

13.5.3 Identitetsnumret ska i undantagsfall kunna konstrueras på ett annat sätt

Nummerserierna för personnummer och samordningsnummer har beträffande vissa födelsedatum tagit slut. Bristen på tillgängliga personnummer uppmärksammades redan år 2007 och efter förslag från Folkbokföringsutredningen får Skatteverket sedan den 1 juli 2009 ange

födelsedagen med en närliggande dag i månaden för födelsedatum när det inte finns fler födelsenummer att tilldela (18 § tredje stycket folkbokföringslagen). Sedan 18 juni 2021 gäller samma sak beträffande samordningsnummer efter att Skatteverket 2018 signalerat en brist på lediga samordningsnummer för vissa datum. Den faktiska födelsedagen finns dock ändå registrerad i folkbokföringsdatabasen i en separat post.

Identitetsnumret kommer att få en stor betydelse i samhället och för den enskilde. För att tilltron till systemet ska upprätthållas får det inte förekomma att samma nummer tilldelas flera personer. Någon brist på tillgängliga identitetsnummer kommer inte att föreligga på länge. Eftersom det ställs högre krav för att ett identitetsnummer ska kunna tilldelas, och att det därtill även i fortsättningen ska finnas möjlighet att tilldela samordningsnummer, kommer det troligen att tilldelas färre identitetsnummer än vad som var fallet med samordningsnummer när de infördes. Det kan därför ifrågasättas om det nu finns ett behov av att kunna konstruera identitetsnumret på ett annat sätt. Mot bakgrund av att möjligheten finns både för personnummer och samordningsnummer, samt att det inte kan uteslutas att det framöver kan komma att uppstå en brist på tillgängliga identitetsnummer bedömer vi ändå att samma möjlighet bör finnas för identitetsnumret. Den möjlighet som i dag finns för Skatteverket att fastställa ett personnummer eller ett samordningsnummer där födelsetiden avviker från den faktiska födelsedagen bör därför införas även för identitetsnummer. En bestämmelse om detta förs in i 2 kap. 9 § i den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

13.6 Personuppgiftsbehandling och personuppgiftsansvar

Vi föreslår i avsnitt 13.3.3 att en passmyndighet ska genomföra identitetskontrollen när myndigheten begär tilldelning av identitetsnummer. Vi föreslår också, i avsnitt 13.3.4, att beskickningar och karriärkonsulat som fullgör uppgift som passmyndighet utom riket och är behöriga att handlägga ärenden om vanliga pass ska kunna genomföra identitetskontroll i samband med tilldelning av identitetsnummer. Detta gäller även om en annan myndighet har begärt tilldelning av num-

ret. Det innebär att fler myndigheter än Skatteverket kommer att behandla personuppgifter vid identitetskontrollerna.

13.6.1 Personuppgiftsbehandling

Utredningens förslag: Tillämpningsområdet för lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet utökas till att omfatta även den personuppgiftsbehandling som utförs av passmyndigheterna i samband med identitetskontroll enligt lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Det ska framgå av förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen att beskickningar och konsulat som fullgör uppgift som passmyndighet utom riket ska utföra identitetskontroller enligt lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Förordningen (2006:275) om behandling av personuppgifter i utrikesförvaltningens konsulära verksamhet gäller enligt 4 § för handläggning av konsulära ärenden och för den konsulära verksamhet i övrigt som avses i 3 kap. 14 och 15 §§ förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen. Förordningen (2006:275) är alltså inte avsedd att tillämpas vid utlandsmyndigheternas handläggning av sådana ärenden som regleras i t.ex. pass-, utlännings- eller medborgarskapslagstiftningen. För den behandling av personuppgifter som är nödvändig i de senare typerna av ärenden gäller dataskyddsförordningen och den kompletterande dataskyddslagen och/eller annan särskild författning.

Inte heller för den övriga passverksamheten finns någon särskild registerförfattning. I passärenden tillämpas i dag dataskyddsförordningen och dataskyddslagens bestämmelser om rättslig grund och undantag för när behandling av känsliga personuppgifter är tillåten.

Vi föreslår nu att passmyndigheter ska utföra identitetskontroller enligt den föreslagna regleringen om identitetsnummer och samordningsnummer. För beskickningar och konsulat som fullgör uppgift som passmyndighet utom riket och som ska genomföra identitetskontroll även i vissa fall när en annan myndighet har begärt att ett identitetsnummer ska tilldelas, innebär detta en ny uppgift som bör framgå av förordningen med instruktionen för utrikesrepresentationen. Vi föreslår därför en ny bestämmelse i 3 kap. 10 a § den förordningen.

Bestämmelsen utgör rättslig grund för att myndigheterna ska få utföra föreslagna identitetskontroller. Den arbetsuppgift som beskickningarna och konsulaten utför genom identitetskontroller hör emellertid inte till den konsulära verksamheten utan utgör enligt vår bedömning en – i och för sig mycket begränsad – del av folkbokföringsverksamheten.

Ett moment i identitetskontrollen vid tilldelning av identitetsnummer är kontroll av biometriska uppgifter i vissa handlingar som den som ska tilldelas nummer på begäran är skyldig att överlämna (se närmare 7 kap.). Det är fråga om hantering av känsliga personuppgifter och för att säkerställa att hanteringen blir så säker som möjligt bör enligt vår uppfattning samma regler gälla för all personuppgiftshantering som kontrollen omfattar. Vi föreslår därför att tillämpningsområdet för lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (folkbokföringsdatabaslagen) utökas till att omfatta även den personuppgiftsbehandling som utförs av passmyndigheterna i samband med identitetskontroll enligt lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. Detta sker genom att ett nytt andra stycke förs in i 1 kap. 1 § folkbokföringsdatabaslagen.

I 7 kap. behandlas frågan om kontroll av biometriska uppgifter i handlingar vid identitetskontroll i anledning av anmälan om flytt till Sverige och tilldelning av identitetsnummer. En utförlig analys av den föreslagna personuppgiftsbehandlingen överensstämmer med gällande dataskyddslagstiftning finns i avsnitt 7.7.

13.6.2 Personuppgiftsansvar

Utredningens förslag: Skatteverket och en passmyndighet ska ansvara för den behandling av personuppgifter som respektive myndighet utför.

Enligt artikel 4.7 dataskyddsförordningen är en personuppgiftsansvarig en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Det är den personuppgiftsansvarige som har ansvaret för att behandlingen av personuppgifter följer dataskyddsförordningen. Förordningen innehåller också en rad konkreta skyldigheter för den personuppgiftsan-

svarige. Det handlar bl.a. om att lämna information till de registrerade, att föra ett register över behandlingar, att vidta lämpliga säkerhetsåtgärder, att anmäla personuppgiftsincidenter till tillsynsmyndigheten och att utse dataskyddsombud. Det är till den personuppgiftsansvarige som de registrerade ska vända sig om de exempelvis vill begära rättelse eller radering av personuppgifter.

Dataskyddsförordningen tillåter nationella bestämmelser som anger vilken eller vilka myndigheter som ska ha personuppgiftsansvaret för en viss behandling av personuppgifter. Sådana bestämmelser är vanliga i registerförfattningar och av 1 kap. 5 § folkbokföringsdatabaslagen framgår att Skatteverket är personuppgiftsansvarigt för den behandling av personuppgifter som verket ska utföra. Vi föreslår nu att andra myndigheter än Skatteverket ska genomföra identitetskontroll vid tilldelning av identitetsnummer. Eftersom flera olika myndigheter därmed involveras bör frågan om personuppgiftsansvar behandlas.

Som en allmän huvudregel kan anses gälla att den myndighet som utför och styr över en personuppgiftsbehandling också bör ansvara för behandlingen, om det inte finns skäl för något annat.²⁷

Även om beslut om tilldelning av identitetsnummer i och för sig tillkommer Skatteverket ensamt, har Skatteverket ingen möjlighet att utöva kontroll och inflytande över övriga myndigheters personuppgiftsbehandling. Vår bedömning är därför att respektive myndighet ska ansvara för den personuppgiftsbehandling som myndigheten utför. Bestämmelsen om personuppgiftsansvar i 1 kap. 5 § folkbokföringsdatabaslagen föreslås därför ändras för att klargöra att varje myndighet som utgångspunkt är ansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför.

²⁷ Jfr t.ex. prop. 2014/15:148 *Domstolsdatalag*, s. 32–34 och prop. 2015/16:65, *Utlämningsdatalag*, s. 55 f.

14 Ett förändrat samordningsnummer

14.1 Samordningsnummer utan krav på personlig inställelse och styrkt identitet

14.1.1 Grundläggande krav för tilldelning av samordningsnummer

Utredningens förslag: En person som inte är eller har varit folkbokförd och inte heller har tilldelats ett identitetsnummer får tilldelas ett samordningsnummer. Skatteverket får tilldela ett samordningsnummer efter begäran av en myndighet eller annat organ som regeringen bestämmer, om uppgifterna om den enskildes identitet (namn, födelseid, och medborgarskap) har styrkts.

Samordningsnummer där identitetsuppgifterna styrkts ska markeras med ”säkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen.

Enligt våra förslag i föregående kapitel ska en person som styrkt sin identitet vid ett personligt möte under vissa förutsättningar kunna tilldelas ett identitetsnummer. Det är uppenbart, såväl utifrån vad som tidigare framkommit och utifrån vad myndigheterna uppgett till oss inom ramen för denna utredning, att det finns ett behov hos många myndigheter att kunna begära ett gemensamt nummer även utan personlig inställelse. Behovet av nummertilldelning i dessa situationer ska även i fortsättningen tillgodoses med samordningsnummer. När det inte är möjligt att kontrollera identitet vid ett personligt möte får man falla tillbaka på att granska kopior av identitetshandlingar som kan skickas in till myndigheterna eller i förekommande fall möjligen de

SED som Försäkringskassan använder.¹ Det är den metod som i dag använts i de allra flesta fall vid tilldelning av samordningsnummer där identiteten ansetts fastställd.

För att det ska vara möjligt att tilldela samordningsnummer i de situationer när det inte går att få till stånd ett personligt möte bör varken personlig inställelse eller styrkt identitet vara ett krav för tilldelning av samordningsnummer. För att det ska vara möjligt att genomföra kontrollen utan ett personligt möte bör man enligt vår uppfattning snarare tala om att det är uppgifterna om en person som ska styrkas och inte identiteten. Kontroll av personuppgifter kan t.ex. göras genom kontroll av kopior av identitetshandlingar medan det krävs mer, t.ex. ett personligt möte där man också kontrollerar om en viss fysisk person stämmer överens med de angivna personuppgifterna, för att personens identitet ska vara styrkt.

Möjligen skulle man kunna tala om att personens identitet kan göras sannolik även utan ett personligt möte. Det skulle dock endast indikera ett lägre beviskrav, utan ett personligt möte är det svårt att över huvud taget kontrollera vilken fysisk person som uppgifterna hör ihop med. Kravet för tilldelning av samordningsnummer bör därför i stället formuleras så att uppgifterna om den enskildes identitet, alltså namn, födelseår, och medborgarskap (härefter identitetsuppgifter), ska styrkas för att ett samordningsnummer ska få tilldelas. Vi har också övervägt om det ska krävas att även uppgift om kön, födelseort och kontaktadress ska vara styrkta. Av samma anledning som beträffande identitetsnumret (se avsnitt 13.2.1) anser vi dock att det är tillräckligt att den enskildes identitetsuppgifter är styrkta. De övriga uppgifterna ska ändå anges i begäran och registreras i folkbokföringsdatabasen. Det är viktigt att uppgifterna som förs in där är korrekta. Det ankommer därför på rekvisitörerna och Skatteverket att göra vad som är möjligt för att få ett så bra underlag som möjligt även för de övriga uppgifterna.

Förutom i de fall då personlig inställelse inte blir aktuellt kommer det att finnas situationer där en person, trots att han eller hon inställt sig vid ett personligt möte, inte kan styrka sin identitet. Inte minst gäller det för asylsökande som inte alltid har möjlighet att erhålla godtagbara identitetshandlingar från sitt hemland. Utan sådana handlingar kommer det heller inte att vara möjligt att styrka uppgifterna om iden-

¹ Försäkringskassan använder i dag också s.k. SED:ar (strukturerade elektroniska dokument) för att identifiera personer på distans.

titet varför ett samordningsnummer med styrkta uppgifter inte kommer att kunna tilldelas i det skedet.

Ett samordningsnummer bör inte kunna tilldelas en person som tidigare har tilldelats ett identitetsnummer.

Bestämmelsen om de grundläggande kraven tas in i 1 kap. 1 § och 2 kap. 7 § i den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

När identitetsuppgifterna styrkts ska detta markeras i folkbokföringsdatabasen

När en enskilds identitetsuppgifter styrkts i enlighet med vad som redogjorts för ovan ska samordningsnumret markeras med ”säkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen. På så sätt kan användare av samordningsnumret förvissa sig om att i vart fall uppgifterna om en persons namn, födelsetid och medborgarskap har kontrollerats mot t.ex. en kopia av en identitetshandling (se mer om detta i avsnitt 15.3). En möjlighet att behandla uppgift om detta i folkbokföringsdatabasen förs in i 2 kap. 3 § tredje stycket lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (härefter folkbokföringsdatabaslagen).

14.1.2 Begränsningar i möjligheten att begära samordningsnummer?

Utredningens bedömning: Det bör inte finnas några generella begränsningar i möjligheten att rekvirera ett samordningsnummer i stället för ett identitetsnummer. Ett identitetsnummer bör dock användas i första hand i de fall detta är möjligt.

För att det säkrare identitetsnumret som vi föreslår ska få så stort genomslag som möjligt, har vi övervägt om det bör ställas krav på att myndigheterna i första hand begär tilldelning av identitetsnummer. Först om det inte skulle vara möjligt eller rimligt att kräva personlig inställelse och styrkt identitet skulle ett samordningsnummer i så fall få tilldelas. Genom att ställa ett sådant krav skulle systemet förhindra att myndigheterna fortsätter att rekvirera och använda samordnings-

nummer, trots att det hade funnits möjlighet att i stället begära ett säkrare identitetsnummer. Med ett sådant krav skulle det vara möjligt att få en så stark identitetskontroll som möjligt redan i samband med tilldelningen av ett nummer.

En uppräknig av när samordningsnummer får tilldelas?

Vissa myndigheter som i dag rekviderar samordningsnummer har uppgett att de inte har något behov av att kunna rekquirera nummer utan krav på personlig inställelse. Vi har därför övervägt om endast vissa rekvisiter borde få möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer. En sådan möjlighet skulle emellertid behöva omfatta de allra flesta av de myndigheter som i dag rekviderar merparten av alla samordningsnummer. Av de myndigheter som rekviderar flest nummer har endast Arbetsförmedlingen uppgett att myndigheten inte i något fall skulle behöva rekquirera nummer utan krav på personlig inställelse. Det finns vidare åtskilliga myndigheter som i dag är behöriga att rekquirera samordningsnummer och det skulle vara svårt att täcka alla tänkbara situationer. Detsamma kan sägas även om andra lösningar som tar sikte på att räkna upp i vilka situationer samordningsnummer ska få begäras. Någon sådan begränsning bör därför inte införas.

Krav på särskilda skäl för tilldelning av samordningsnummer?

En eventuell begränsning av möjligheten att begära samordningsnummer enligt huvudregeln skulle kunna utformas så att det får tilldelas endast om Skatteverket bedömer att det finns särskilda skäl. Det skulle i praktiken innebära att kravet på personlig inställelse och styrkt identitet (vilket som huvudregel krävs för tilldelning av identitetsnummer) kan efterges och ett samordningsnummer tilldelas endast om det finns särskilda skäl. En liknande reglering där det finns möjlighet att efterge kravet på personlig inställelse finns t.ex. beträffande nationellt identitetskort, 2 § förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort. Särskilda skäl skulle kunna föreligga t.ex. när en rekvisiter har ett behov av ett nummer trots att den enskilde befinner sig i ett annat land och det inte heller är rimligt att kräva att personen inställer sig personligen för identitetskontroll. Det kan t.ex. handla om att personen befinner sig i ett land där det inte finns någon passmyndighet

eller att det annars är mycket långt till närmsta passmyndighet. Skatteverket skulle dock behöva beakta möjligheten att personen inställer sig för identitetskontroll vid en passmyndighet utom riket (jfr avsnitt 13.3.4) innan det kan utgöra särskilda skäl för att tilldela ett samordningsnummer i stället för ett identitetsnummer. För att ett krav på särskilda skäl inte ska bli ihåligt bör däremot inte den omständigheten att en person motsätter sig personlig inställelse, eller helt enkelt inte inställer sig, utgöra särskilda skäl för att kunna tilldela ett samordningsnummer i stället för ett identitetsnummer. Skatteverket kommer med en sådan lösning vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för att tilldela ett samordningsnummer att behöva lägga stor vikt vid vad rekvisenten anger i begäran om tilldelning. Om rekvisenten inte anger att det finns särskilda skäl för att tilldela samordningsnummer kan det endast i undantagsfall finnas anledning för Skatteverket att bedöma att det finns sådana skäl.

Genom att ställa krav på att det ska finnas särskilda skäl för att få tilldela ett samordningsnummer i stället för ett identitetsnummer skulle så många nummertilldelningar som möjligt avse identitetsnummer och ha föregåtts av en fullgod identitetskontroll med personlig inställelse. Att ställa ett sådant krav kan emellertid också skapa stora problem för rekvisenterna, inte minst när den enskilde själv inte har något eget intresse av att medverka till att ett identitetsnummer kan tilldelas. En person kan då t.ex. inte registreras som ägare till en bil och följdproblem uppstår även för säljaren av bilen. När det gäller vissa förmåner kan Försäkringskassan t.ex. heller inte neka en person de socialförsäkringsförmåner som han eller hon har rätt till endast på den grunden att myndigheten inte kan rekvisitera ett samordningsnummer eller ett identitetsnummer för personen. Skulle en person som befinner sig utomlands och som har rätt till förmåner låta bli att inställa sig för identitetskontroll, trots att det finns en praktisk möjlighet till det, skulle Försäkringskassan vara hänvisad att använda interna nummer, vilket inte är önskvärt.

Vi bedömer därför att det inte bör finnas några generella begränsningar i möjligheten att begära tilldelning av samordningsnummer. Myndigheterna erbjuds genom identitetsnumret ett säkert nummer och det måste också antas ligga i allas intresse att det säkraste numret som i det enskilda fallet är möjligt rekvisiteras och används. Om det är möjligt bör alltså ett identitetsnummer i första hand användas. För att våra förslag ska få fullt genomslag är det av största vikt att myndig-

heterna ställer krav på ett identitetsnummer där det krävs en säker grundidentifiering. I annat fall finns en risk för att samordningsnumren även i fortsättningen kan missbrukas.

Om användarna av numren är medvetna om den osäkerhet som ändå finns med ett samordningsnummer och också tar sitt ansvar torde det dock inte utgöra något problem att det finns möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer utan några särskilda begränsningar. Det bör därför inte krävas några särskilda skäl för att få begära tilldelning av samordningsnummer i stället för identitetsnummer.

14.1.3 Samordningsnummer utan styrkta identitetsuppgifter

Utredningens förslag: Skatteverket får för de ändamål som regeringen bestämmer tilldela ett samordningsnummer även om personens identitetsuppgifter inte kan styrkas. Samordningsnummer ska i sådana situationer endast få tilldelas för att tillgodose särskilda ändamål. Förutom vad som hittills gällt ska samordningsnummer i sådana situationer få tilldelas även för Försäkringskassans behandling av personuppgifter med stöd av 114 kap. socialförsäkringsbalken.

Samordningsnummer där identitetsuppgifterna inte styrkts ska markeras med ”osäkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen.

Tilldelning av samordningsnummer utan att uppgifterna om den enskildes namn, födelseid och medborgarskap (identitetsuppgifter) styrkts bör som utgångspunkt kunna ske för samma ändamål för vilka ”ostyrkta” samordningsnummer nu tilldelas enligt 5 a § folkbokföringsförordningen (1991:749).

Det finns alltså ett behov av att inom rättsväsendet och för beskattningsändamål kunna begära en personbeteckning trots att inga identitetsuppgifter kunnat styrkas eller ens kontrolleras. Migrationsverket har också den möjligheten i dag men utnyttjar den inte eftersom verket inte ser behov av samordningsnummer i sin egen verksamhet. Vårt förslag om att asylsökande ska tilldelas samordningsnummer kommer dock att medföra att även Migrationsverket har behov av att rekvirera ett nummer utan att identitetsuppgifterna styrkts. Även Migrationsverket bör därför fortsatt ha den möjligheten. Frågan är om någon ytterligare myndighet eller organisation bör få den möjligheten.

Av de myndigheter som i dag rekvirerar merparten av alla samordningsnummer, och som inte redan har möjlighet att i vissa fall kunna begära ett nummer trots att det råder osäkerhet om personens identitet, har endast Försäkringskassan uppgett sig ha ett behov av en sådan möjlighet. Det är inte önskvärt att fler samordningsnummer tilldelas trots att identitetsuppgifterna inte styrkts. Det måste dock vara en självklar utgångspunkt att myndigheter som får möjlighet att begära samordningsnummer även vid osäkra uppgifter ändå strävar efter att identiteten eller i vart fall identitetsuppgifterna ska vara styrkta i de fall det är möjligt. Vi ser därför inte något hinder mot att utvidga möjligheten att begära samordningsnummer trots att uppgifterna inte styrkts till fler situationer om det finns ett sådant behov.

Enligt uppgift från Försäkringskassan handlar det främst om underhållsstödsärenden där den förälder som är underhållsskyldig inte finns i landet. Den föräldern har ofta inget incitament att medverka till att Försäkringskassan kan fastställa identitetsuppgifterna genom att skicka in kopior av identitetshandlingar. Om Försäkringskassan på den grunden inte kan rekvirera ett samordningsnummer skapas i stället ett internt registreringsnummer (s.k. 60-nummer). Med sådana interna registreringsnummer blir det enligt Försäkringskassan svårare att koppla numret till ett samordningsnummer eller ett personnummer om personen får ett sådant, t.ex. om den utlandsboende föräldern senare flyttar till Sverige. Följden kan bli att en skuld som härrör från utbetalat underhållsstöd inte kan kopplas till rätt person. Avsaknaden av en gemensam personbeteckning för en person som belastas med skulder kan vidare tänkas försvåra indrivning av skulden i ett senare skede. Antalet sådana interna registreringsnummer som Försäkringskassan har i sitt system har varierat de senaste åren men har legat omkring 2 000–4 300. Antalet registreringsnummer som bytts ut till ett personnummer på grund av att personen senare folkbokförts har legat mellan 200–500 per år. För att undvika att Försäkringskassan tilldelar dessa interna nummer och för att i senare led förbättra spårbarheten och möjligheten att utbyta information bör också Försäkringskassan ges möjlighet att rekvirera samordningsnummer även om personens identitetsuppgifter inte kan styrkas.

Utgångspunkten bör vara att samordningsnummer får tilldelas för de ändamål som regeringen bestämmer även när personens identitetsuppgifter inte kan styrkas. Detta undantag från huvudregeln om att identitetsuppgifterna ska vara styrkta är så centralt att det bör framgå

av lag. En sådan bestämmelse förs in i 2 kap. 8 § i den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. Att låta möjligheten att rekquirera samordningsnummer trots att identitetsuppgifter inte kan styrkas omfatta alla de myndigheter som har möjligheten kan potentiellt leda till att sådana osäkrare nummer tilldelas i situationer när det inte bör vara möjligt. Myndigheterna har många verksamhetsgrenar och alla bör inte kunna rekquirera samordningsnummer utan krav på styrkta uppgifter i alla situationer. Det är därför nödvändigt att begränsa tilldelningen till vissa situationer, med utgångspunkt i den reglering som i dag finns i 5 a § andra stycket folkbokföringsförordningen. En motsvarande bestämmelse förs in i 3 § i den nya förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer. Av den ska också, för att tillgodose Försäkringskassans behov, framgå att samordningsnummer får tilldelas trots att identitetsuppgifterna inte kan styrkas även för Försäkringskassans behandling av personuppgifter med stöd av 114 kap. socialförsäkringsbalken.

Det är också viktigt att återigen påpeka att trots att det inte är ett krav för att samordningsnummer ska kunna tilldelas efter begäran från dessa myndigheter är det önskvärt att så många av identitetsuppgifterna som möjligt kan styrkas. Först om det på grund av bristfälligt identitetsunderlag eller bristfälliga uppgifter inte finns förutsättningar att tilldela ett samordningsnummer enligt huvudregeln (krav på styrkta identitetsuppgifter) bör det bli aktuellt att begära och tilldela ett samordningsnummer trots att uppgifter är osäkra.

Trots att det inte ställs några krav på att uppgifterna ska vara styrkta i dessa fall kan det ändå finnas anledning att påpeka att samordningsnummer inte bör kunna tilldelas om uppgifterna i en begäran kan konstateras vara påhittade eller falska. Även om det är önskvärt att separata myndighetsinterna nummer inte används måste t.ex. en sådan lösning enligt vår mening godtas i ett sådant fall. Konstaterat felaktiga uppgifter bör inte tas in i folkbokföringsdatabasen, inte ens avseende samordningsnummer som tilldelas enligt 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

När identitetsuppgifterna inte styrkts ska detta markeras i folkbokföringsdatabasen

När ett samordningsnummer tilldelats trots att den enskildes identitetsuppgifter inte styrkts i enlighet med vad som redogjorts för ovan ska samordningsnumret markeras med ”osäkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen. På så sätt kan användare av samordningsnumret få en indikation på att uppgifterna inte har styrkts (se mer om detta i avsnitt 15.3). En möjlighet att behandla uppgift om detta i folkbokföringsdatabasen förs in i 2 kap. 3 § tredje stycket folkbokföringsdatabaslagen.

14.2 Vem ska ansvara för bedömningen av om identitetsuppgifterna styrkts?

Utredningens förslag: Skatteverket ska ansvara för kontroll av identitetsuppgifter i samband med tilldelning av samordningsnummer.

De rekviderande myndigheterna ska ansvara för att ge in ett så komplett identitetsunderlag som möjligt.

Förslaget omfattar inte personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

Det är Skatteverket som ska besluta om tilldelning av samordningsnummer. I ett ärende om tilldelning av sådana nummer ingår att bedöma om den enskildes identitetsuppgifter är styrkta. I dag är det dock inte Skatteverket, utan de myndigheter och utbildningsanordnare som begär att en person tilldelas samordningsnummer som ansvarar för att bedöma om en persons identitet kan anses fastställd. Skatteverket ansvarar dock för identitetskontrollen när en enskild ansökt om samordningsnummer.

Av samma skäl som framförts beträffande identitetsnummer i avsnitt 13.3.1 bör Skatteverket ansvara för att bedöma om den enskildes identitetsuppgifter är styrkta i samband med tilldelning av samordningsnummer. En sådan lösning borgar för likvärdiga bedömningar av identitetsunderlaget. Eftersom det inte krävs att den enskilde inställer sig på ett personligt möte för tilldelning av samordningsnummer kommer Skatteverket endast att ha det underlag som rekvisenten

bifogat med begäran till stöd för sin bedömning. Det bör därför ankomma på rekvisenten att ge in ett så komplett identitetsunderlag som möjligt. Om underlaget inte är tillräckligt för tilldelning av samordningsnummer kan Skatteverket i slutändan avslå begäran.

Passmyndigheter ska enligt våra förslag ansvara för identitetskontrollen vid personlig inställelse vid tilldelning av identitetsnummer. Det kan därför övervägas om sådana myndigheter även bör ansvara för bedömningen av om identitetsuppgifterna styrkts vid tilldelning av samordningsnummer. Passmyndigheter träffar dock i samtliga fall den enskilde som myndigheten rekvisiterar nummer för vid ett personligt möte. Det kommer därför enligt vår bedömning vara sällsynt att passmyndigheter har behov av att rekvisitera samordningsnummer. Behovet kan i stället tillgodoses med identitetsnummer.

En särskild grupp som kan uppmärksammas i detta sammanhang är nyfödda barn till svenska medborgare som ansöker om pass vid en passmyndighet i utlandet. Om dessa regelmässigt behöver tilldelas samordningsnummer skulle det finnas anledning att överväga om passmyndigheten bör ansvara för identitetskontrollen även vid tilldelning av samordningsnummer, denna kontroll måste av förklarliga skäl ofta ske med ett annat underlag än identitetshandlingar. Enligt vår bedömning bör det dock vara möjligt att begära tilldelning av identitetsnummer i dessa sammanhang. Identiteten måste ändå vara styrkt för tilldelning av pass och vid tilldelning av identitetsnummer ska passmyndigheten ansvara för identitetsbedömningen.

Om det i något undantagsfall ändå finns anledning för en passmyndighet att begära tilldelning av samordningsnummer finns det inga tungt vägande skäl för att i sådana situationer frånga regeln om att Skatteverket ska ansvara för bedömningen. Skatteverket bör därför ansvara för bedömningen vid tilldelning av samordningsnummer även i sådana fall.

Förslaget bör inte heller avseende samordningsnummer omfatta personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. I dessa fall bör det, i likhet med vad som gäller för personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen, alltså ankomma på den rekvisiterande myndigheten (Regeringskansliet) att svara för bedömningen av om identitetsuppgifterna styrkts.

Det framgår redan av de föreslagna bestämmelserna i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer att Skatteverket beslutar enligt lagen och att det krävs att identitetsuppgifterna är styrkta för

att tilldelning av samordningsnummer ska ske. Det behövs därför enligt vår bedömning inga kompletterande bestämmelser i förordning om att Skatteverket ansvarar för kontroll av identitetsuppgifterna.

14.3 Begäran om tilldelning av samordningsnummer

Utredningens förslag: Tillsammans med begäran om samordningsnummer ska det ges in en kopia av de handlingar som Skatteverket ska lägga till grund för identifiering. Det ska dock inte gälla när samordningsnummer ska tilldelas en person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

En begäran om samordningsnummer i fall där personens identitetsuppgifter inte kan styrkas ska innehålla tillgängliga uppgifter om den enskildes namn, kön, födelse- och födelseort, kontaktadress och medborgarskap. Den ska därtill innehålla uppgift om vilka identitetsuppgifter som inte kan styrkas.

14.3.1 Uppgifter i begäran

En begäran om tilldelning av samordningsnummer ska enligt nu gällande regler innehålla uppgifter om den enskildes namn, kön, födelse- och födelseort, kontaktadress och medborgarskap (6 § första stycket folkbokföringsförordningen). Detsamma bör gälla även i fortsättningen.

I en begäran om samordningsnummer i fall där personens identitetsuppgifter inte kan styrkas (2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer) kan det dock inte ställas ett absolut krav på att alla dessa uppgifter anges. Syftet med att samordningsnummer får tilldelas även i sådana fall är att det kan fylla en funktion som personbeteckning trots att man inte kan få fram säkra uppgifter i alla delar. I likhet med vad som nu gäller bör det därför endast krävas att rekvisenten anger de uppgifter som finns tillgängliga i en begäran om samordningsnummer i sådana fall. Ett samordningsnummer bör dock inte begäras utan att identitetsuppgifterna styrkts om det finns förutsättningar att begära identitetsnummer eller ett samordningsnummer enligt huvudregeln. De aktörer som har möjlighet att begära tilldelning av nummer måste i alla lägen sträva efter att begära ett så säkert nummer som möjligt, i första hand ett identitetsnummer och i andra

hand ett samordningsnummer med styrkta uppgifter. En begäran om samordningsnummer med osäkra uppgifter bör därför komma i fråga först när det inte finns möjlighet att begära något annat. För att detta ska bli tydligt, och för att Skatteverket ska få relevant information, bör en sådan begäran om tilldelning också innehålla uppgift om vilka identitetsuppgifter som enligt rekvisitens bedömning inte kan styrkas. Anledningen till att uppgifterna inte kan styrkas torde oftast vara att rekvisiten inte har tillgång till alla uppgifter som behöver finnas i en begäran om samordningsnummer enligt huvudregeln eller att identitetsunderlaget är bristfälligt i någon del. En begäran om samordningsnummer enligt 2 kap. 8 § kan därför innehålla t.ex. information om att uppgifterna om namn, födelseid och medborgarskap inte kan styrkas.

En bestämmelse om vilka uppgifter som ska finnas i begäran tas in i 6 § i den nya förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

14.3.2 Handlingar som ska bifogas begäran

Tillsammans med begäran om samordningsnummer ska det i dag ges in en kopia av de handlingar som legat till grund för identifiering, förutom när samordningsnummer ska tilldelas en person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Vi föreslår dock att bedömningen av om identitetsuppgifterna styrkts ska ankomma på Skatteverket i samtliga fall, förutom just när samordningsnummer ska tilldelas en person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Det är därför inte en kopia av de handlingar som legat till grund för identifiering utan snarare en kopia av de handlingar som Skatteverket ska lägga till grund för identifieringen som ska ges in i en begäran om tilldelning av samordningsnummer. För att Skatteverket ska ha möjlighet att göra en bedömning måste de handlingar som ges in till stöd för den enskildes identitetsuppgifter vara så kompletta som möjligt, annars finns risk för att Skatteverket avslår begäran.

En bestämmelse om vilka handlingar som ska bifogas begäran tas in i 7 § i den nya förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

14.3.3 Fastställda formulär

Av Skatteverket fastställda formulär ska i dag användas för att lämna en ansökan eller begäran om tilldelning av samordningsnummer (6 b § folkbokföringsförordningen). Detsamma bör gälla även fortsättningsvis. En bestämmelse om detta tas in i 8 § i förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

14.4 Samordningsnumret är inte en identitetsbeteckning

Utredningens förslag: Samordningsnummer ska inte vara en identitetsbeteckning.

Våra förslag innebär att det införs en ny identitetsbeteckning, identitetsnummer. Identitetsnumret ska tillsammans med personnumret tillgodose det behov av identitetsbeteckningar som finns. Identitetsbeteckningarna fungerar som ett hjälpmedel för att kunna identifiera en viss person.

Samordningsnumret fyller fortfarande en viktig funktion för att undvika personförväxling och för att utbyta information. Som systemet med samordningsnummer sett ut och även i fortsättningen kommer att se ut ställs det dock inget krav på att uppgifterna som registreras med säkerhet kan kopplas till en viss fysisk person genom t.ex. personlig inställelse. Det finns dessutom möjlighet att även i fortsättningen tilldela samordningsnummer trots att uppgifterna som registreras är helt ostyrkta (2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer). Det förekommer också samordningsnummer som endast har uppgift om ett namn registrerat i folkbokföringsdatabasen. Det blir under sådana förhållanden missvisande att säga att samordningsnumret är en identitetsbeteckning. Samordningsnumret bör därför inte längre kallas för en identitetsbeteckning. På så sätt blir det tydligare för de som använder numren att ett samordningsnummer inte är en säker identitetsbeteckning. I de fall användaren behöver en säker identitetsbeteckning ska i stället identitetsnumret användas.

15 Fler åtgärder för ett bättre system med identitetsnummer och samordningsnummer

15.1 Behov av nummer ska vara tillräckligt

Utredningens förslag: Kravet på att ett samordningsnummer ska behövas för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer tas bort. Något sådant krav ska inte heller finnas beträffande identitetsnummer. Det ska vara tillräckligt att det finns ett behov av numret i verksamheten.

För att ett samordningsnummer ska kunna tilldelas efter begäran krävs i dag att ett samordningsnummer behövs för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer (5 § folkbokföringsförordningen [1991:749]). Samordningsnumret kom till just av det skälet. När Skatteverket på eget initiativ tilldelar samordningsnummer för registrering i beskattningsdatabasen ställs emellertid inte, i vart fall inte uttryckligen, något sådant krav (se 5 § sista stycket). Det finns enligt vår uppfattning ingen anledning att kräva mer än att rekvirenten i sin verksamhet behöver ett identitetsnummer eller samordningsnummer. Numren ska enligt vår mening alltså få tilldelas på begäran av en statlig myndighet eller en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda vissa examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda examina, och som i sin verksamhet behöver ett samordningsnummer eller ett identitetsnummer för en person. Kravet på att det ska finnas ett behov av numret i verksamheten tas in i 2 § i den nya förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

15.2 En särskild avslagsbestämmelse behövs inte

Utredningens bedömning: Det behövs ingen uttrycklig bestämmelse för att Skatteverket ska ha möjlighet att avslå en begäran eller en ansökan om tilldelning eller förnyelse av identitetsnummer eller samordningsnummer.

När en begäran om tilldelning av samordningsnummer är ofullständig eller om annan brist föreligger, uppmanar Skatteverket enligt sina rutiner den som begärt tilldelningen av numret att avhjälpa bristen genom att komplettera handlingarna i ärendet. Handläggningen riskerar i ett sådant fall att bli fördröjd, både hos Skatteverket och hos rekvisenten. Skatteverket kan också med stöd av förvaltningslagen (2017:900) meddela ett formellt avslagsbeslut, om rekvisenten inte avhjälper bristen. Om begäran eller ansökan är så bristfällig att den inte kan läggas till grund för en prövning i sak kan den också avvisas. Det är alltså i och för sig inte nödvändigt med en särskild avslagsbestämmelse för att Skatteverket ska ha möjlighet att avslå en begäran eller ansökan. Det har hittills mycket sällan förekommit att en begäran avslagits.

Skatteverket ska enligt vårt förslag ha det huvudsakliga ansvaret för att bedöma om en person styrkt sin identitet vid tilldelning eller förnyelse av identitetsnummer och, om identitetsuppgifterna är styrkta, vid tilldelning eller förnyelse av ett vilandeförklarat samordningsnummer. Även passmyndighet och Regeringskansliet ska emellertid i vissa fall kunna göra sådana bedömningar. När en begäran om samordningsnummer kommer in till Skatteverket enligt nu gällande regler har rekvisenten redan bedömt att identiteten kan anses fastställd. Någon sådan bedömning behöver rekvisenten oftast inte göra enligt våra förslag, även om det naturligtvis ligger även i rekvisentens intresse att underlaget är tillräckligt för nummertilldelning. Det kan därför antas att det oftare än tidigare kan bli aktuellt att avslå en begäran om samordningsnummer för att underlaget är bristfälligt. Det kan vidare antas att kravet på personlig inställelse och styrkt identitet för tilldelning av identitetsnummer kommer att medföra fler avslagsbeslut än tidigare. Det är en grund för avslag om personen inte inställer sig för identitetskontroll. Trots att Skatteverket har möjlighet att avslå en begäran om t.ex. tilldelning av identitetsnummer är inte avsikten att Skatteverket ska överpröva identitetsbedömningen i de fall den ankommer på en

annan myndighet. Det kan dock i sällsynta undantagsfall förekomma att en omständighet som uppdagats efter att en annan myndighet bedömt att identiteteten är styrkt bör föranleda att Skatteverket gör en annan bedömning i den frågan och meddelar ett avslagsbeslut. Så kan t.ex. vara fallet om det framkommer att en identitetshandling är förfalskad.

I annan lagstiftning, t.ex. i 4 § lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige, framgår i korthet att en ansökan om identitetskort ska avslås om förutsättningarna för utfärdande inte är uppfyllda eller om det som krävs av sökanden inte har iakttagits. En liknande bestämmelse föreslås även i 2017 års ID-kortsutredning. Skatteverket har tidigare framfört att en motsvarande bestämmelse när det gäller begäran om tilldelning av samordningsnummer skulle kunna effektivisera handläggningen genom en ökad tydlighet för myndigheter och andra berörda organ om vad som krävs vid en begäran och vad som blir konsekvensen om den är så bristfällig att den inte kan läggas till grund för tilldelning av nummer.¹ Vi har mot den bakgrunden övervägt om en liknande avslagsbestämmelse bör föras in i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. Eftersom det redan finns möjlighet att avslå en begäran eller ansökan om nummertilldelning anser vi att det inte finns några starka skäl för att införa en sådan bestämmelse.

Innan Skatteverket kan avslå begäran eller ansökan måste myndigheten ofta vända sig till den som begär eller ansöker om nummertilldelning för komplettering (23 § förvaltningslagen). Innan ett avslagsbeslut meddelas på grund av att en person inte inställer sig på personligt möte bör Skatteverket t.ex. påminna personen som ska inställa sig om att detta krävs.

Även när det gäller en begäran om samordningsnummer enligt 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer kan det, trots att inga uppgifter behöver vara styrkta, i undantagsfall bli aktuellt med ett avslagsbeslut. Så skulle t.ex. kunna bli fallet om uppgifterna i en sådan begäran kan konstateras vara påhittade eller falska. Skatteverket upptäcker t.ex. årligen ett antal hemlandspass som kan konstateras falska efter en EU-förfrågan i samband med begäran om samordningsnummer från beskattningsverksamheten. Inte heller i en sådan situation är det nödvändigt med en särskild avslagsbestämmelse för att Skatteverket ska ha möjlighet att avslå begäran.

¹ Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 73 f.

15.3 Information om identitetsnummer och samordningsnummer

Utredningens förslag: Uppgift om identitetsnummer och samordningsnummer ska behandlas i folkbokföringsdatabasen och i SPAR.

Uppgift om samordningsnummer som tilldelats trots att identitetsuppgifterna inte styrkts ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen, men inte i SPAR.

Uppgift om huruvida en person som tilldelats samordningsnummer har styrkt sina identitetsuppgifter eller om de är osäkra, ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen. Uppgifterna bör alltid lämnas ut tillsammans med övriga uppgifter kopplade till samordningsnumret genom en helhetsbedömning av om det rör sig om ”säkra uppgifter” eller ”osäkra uppgifter”.

En myndighet ska få ha direktåtkomst även till uppgift om identitetsnummer.

15.3.1 Inledning

I folkbokföringsdatabasen får uppgifter behandlas om personer som är eller har varit folkbokförda här i landet, personer som har tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481), och personer som har tilldelats samordningsnummer (2 kap. 2 § lagen [2001:182] om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, herefter folkbokföringsdatabaslagen). Med andra ord får uppgifter behandlas om personer som har tilldelats personnummer eller samordningsnummer.

15.3.2 Identitetsnummer och samordningsnummer i folkbokföringsdatabasen

Samtliga identitetsnummer kommer att tilldelas efter en fullgod identitetskontroll som resulterat i att identiteten styrkts. Identitetsnumren är avsedda att få bred spridning i samhället på samma sätt som personnumren. Eftersom samma krav på identitetskontrollen kommer att gälla för samtliga identitetsnummer behöver de inte markeras på något särskilt sätt i folkbokföringsdatabasen.

Samordningsnummer kommer med de föreslagna ändringarna att förekomma i två ”nivåer”, precis som de i praktiken har gjort även tidigare. Den säkrare nivån överensstämmer i stort med dagens ”styrkta” samordningsnummer. Dessa samordningsnummer bör markeras i folkbokföringsdatabasen på ett sådant sätt att de tydligt kan särskiljas från osäkrare nummer. Vi har övervägt att dessa nummer ska markeras med ”styrkta uppgifter”. Det är trots allt endast uppgifterna, och inte identiteten som sådan, som måste vara styrkta för att samordningsnummer ska kunna tilldelas enligt huvudregeln (2 kap. 7 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer). Begreppet ”styrkta” riskerar dock att ge intrycket av att numret motsvarar samma säkerhetsnivå som identitetsnumret. Dessa samordningsnummer bör därför enligt vår uppfattning i stället markeras med ”säkra uppgifter”. Det kommer i många fall att handla om tillfällen när förutsättningar för personlig inställelse inte funnits och rekvisenten i stället begärt tilldelning av ett samordningsnummer. Identitetskontrollen kommer då endast att ha bestått av t.ex. granskning av kopior av identitetshandlingar. Uppgifterna som sådana kan dock bedömas säkra, oaktat att de inte på något säkert sätt kunnat knytas till en viss fysisk person.

Den andra och lägsta ”nivån” av samordningsnummer avser sådana nummer som tilldelats med stöd av 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer, trots att identitetsuppgifterna inte kunnat styrkas. Även uppgifter om personer som har tilldelats sådant nummer bör, för att numret ska kunna bidra till ökad spårbarhet, lagras i folkbokföringsdatabasen och kunna spridas till andra myndigheter, kommuner och regioner på samma sätt som andra samordningsnummer. Ett sådant nummer bör markeras med ”osäkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen.

Information om huruvida identitetsuppgifterna kopplade till ett samordningsnummer styrkts eller om de är osäkra måste kunna lagras i folkbokföringsdatabasen och bör alltid aviseras tillsammans med ett samordningsnummer för att förslaget ska få avsett genomslag i samhället. I dag aviseras Skatteverket alltid information om den eller de uppgifter som beställts om en person med samordningsnummer är styrkta eller inte. Detta markeras i aviseringen med ett ”J” för respektive uppgift om t.ex. namn eller medborgarskap. Det aviseras däremot ingen helhetsbedömning av om uppgifterna om en person med samordningsnummer är styrkta. Det har visat sig att endast ett fåtal myndigheter tar emot och behandlar dessa detaljerade uppgifter. Många

myndigheter gör i stället ingen skillnad alls på olika samordningsnummer. Informationen som aviseras bör därför förenklas för att fler myndigheter på ett enklare sätt ska kunna ta del av den.

Våra förslag innebär i stort att inget samordningsnummer kommer att vara lika säkert som ett identitetsnummer. Redan den omständigheten att ett nummer som någon vill använda är ett samordningsnummer bör därför föranleda användaren att göra kontroller mot folkbokföringsdatabasen. Dessa kontroller måste dock bli enklare. Det är därför enligt vår bedömning tillräckligt att information om ”säkra uppgifter” eller ”osäkra uppgifter” aviseras tillsammans med samordningsnumret. På så sätt blir informationen mer lättillgänglig och enklare att förstå än när uppgifter om varje enskild uppgift aviseras. Det kan också antas att det blir lättare att anpassa mottagande myndighets system för att hantera en samlad helhetsbedömning av identitetsuppgifterna än separat information för varje enskild personuppgift.

Den som får en avisering om ett samordningsnummer bör alltså alltid från Navet få information om huruvida identitetsuppgifterna är säkra eller osäkra. Enligt uppgift från Skatteverket överväger verket att införa en möjlighet att i folkbokföringsdatabasen markera om en person inställt sig personligen för identitetskontroll i samband med tilldelning av samordningsnummer. Denna eller en liknande funktion bör i stället kunna användas för att markera att identitetsuppgifterna är säkra eller osäkra. För att förslaget i denna del ska få fullt genomslag är det viktigt att de aktörer som tar emot information från folkbokföringsdatabasen också skapar möjligheter för att ta del av uppgifter om huruvida identitetsuppgifterna är ”säkra” eller ”osäkra”. En annan förutsättning är att de aktörer som använder samordningsnummer i sin verksamhet också kontrollerar dessa mot databasen i de fall identifieringen är av betydelse för ändamålet med behandlingen. Tanken är dock alltjämt att identitetsnumret ska användas i de fall en säker identifiering av en viss person krävs.

I 2 kap. 8 § folkbokföringsdatabaslagen föreskrivs att en myndighet får ha direktåtkomst till uppgift om bl.a. personnummer eller samordningsnummer. I 2 kap. 11 § samma lag regleras tillåtna sökbegrepp vid sökningar efter handlingar som kommit in i ett ärende. Bl.a. får personnummer eller samordningsnummer användas som sökbegrepp. Vad som sägs i dessa bestämmelser om personnummer och samordningsnummer bör gälla även för identitetsnummer.

Förslagen föranleder ändringar i 2 kap. 2, 3, 8 och 11 § folkbokföringsdatabaslagen.

15.3.3 Identitetsnummer och samordningsnummer i SPAR

Samtliga identitetsnummer som tilldelas enligt de föreslagna reglerna bör få behandlas i SPAR för att öka användbarheten av numren för enskilda. Samordningsnummer som tilldelats enligt huvudregeln, alltså där identitetsuppgifterna styrkts ("säkra uppgifter") bör också precis som tidigare få behandlas i SPAR. De samordningsnummer som tilldelats med stöd av 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer är mycket osäkra. Det framgår visserligen om numret kontrolleras på avsett sätt. För att begränsa spridningen av sådana nummer i samhället bör sådana samordningsnummer inte heller i fortsättningen ingå i SPAR. Förslaget föranleder ändringar i 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret, härefter SPAR-lagen.

15.4 Underrättelser om oriktiga eller ofullständiga uppgifter

Utredningens förslag: Det införs en skyldighet för samtliga myndigheter att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringsdatabasen om en person med identitetsnummer eller samordningsnummer är oriktig eller ofullständig.

Om särskilda skäl talar mot det behöver någon underrättelse inte lämnas. Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet är undantagen från underrättelseskyldigheten. Detsamma gäller i fråga om uppgifter som omfattas av s.k. statistiksekretess.

Kort om underrättelseskyldighet avseende folkbokföringsuppgifter

Tidigare fanns en underrättelseskyldighet endast för vissa utpekade myndigheter. Så snart det fanns *anledning att anta* att en adress som en person hade inte var registrerad i folkbokföringen, skulle Totalförsvarets plikt- och prövningsverk (tidigare Totalförsvarets rekryteringsmyndighet), Transportstyrelsen, CSN, Migrationsverket, Kronofog-

demyndigheten, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och kommun, med undantag för socialtjänsten, underrätta Skatteverket om adressen. Underrättelse skulle även lämnas så snart det fanns anledning att anta att den adress som var registrerad i folkbokföringen var felaktig eller ofullständig. Underrättelse om den adress en person hade behövde inte lämnas om det var uppenbart att adressen var tillfällig eller av annat skäl inte skulle registreras (2 § folkbokföringsförordningen i tidigare lydelse). Under åren 2016–2018 inkom totalt omkring 200 000 underrättelser varav knappt hälften från ingivare som inte fanns angivna i 2 § folkbokföringsförordningen.² Även andra än de som har en underrättelseskyldighet kan lämna underrättelser till Skatteverket, förutsatt att tillämpliga sekretess- och dataskyddsbestämmelser tillåter det. De uppgifter som Skatteverket får via underrättelser föranleder inte per automatik en ändring av en persons folkbokföring men med stöd av uppgifterna kan myndigheten vidta åtgärder för att utreda den aktuella personens bosättning och, om förutsättningarna för det är uppfyllda, besluta om ändring av folkbokföringen. Skatteverket har dock inte haft kapacitet att omhänderta och utreda de underrättelser som kommer in till myndigheten.³ Skatteverket hade enligt uppgift från myndigheten i slutet av 2019 över 70 000 underrättelser enligt 2 § folkbokföringsförordningen i balans. Problemet med att många underrättelser legat i balans har uppmärksammats inom Skatteverket och det pågår ett utvecklingsarbete inom myndigheten.

Skyldigheten att underrätta om misstänkta fel i folkbokföringen har nyligen utökats och regleras numera i 32 c § folkbokföringslagen. Samtliga myndigheter är sedan den 18 juni 2021 skyldiga att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen om en person som är eller har varit folkbokförd är oriktig eller ofullständig. Underrättelseskyldigheten gäller alltså inte bara adress utan tar sikte på alla sådana uppgifter som anges i 2 kap. 3 § första stycket folkbokföringsdatabaslagen. Det innebär att en underrättelse, utöver uppgift om adress, kan avse t.ex. namn, födelsetid, födelseort, medborgarskap och civilstånd. Den relativt låga tröskeln för underrättelseskyldighet har behållits. Avsikten har varit att även fortsättningsvis ska förhållandevis oklara misstankar kunna utredas av Skatteverket. Det är däremot inte meningen att de underrättelseskyldiga parterna ska be-

² Prop. 2020/21:160, *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 20 f.

³ Se t.ex. Riksrevisionens granskningsrapport *Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförbacke*, RIR 2017:23, s. 54 och 81.

driva någon egen utredning avseende förhållanden som är av betydelse för vilka uppgifter som ska registreras i folkbokföringen utan enbart uppmärksamma Skatteverket på fall där det kan finnas anledning för myndigheten att utreda om uppgifterna är oriktiga.

En underrättelse behöver inte lämnas om särskilda skäl talar mot det. Underrättelseskyldigheten gäller heller inte för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet eller i fråga om uppgifter som omfattas av statistiksekretess (24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Särskilda skäl kan enligt förarbetena föreligga bl.a. om det är uppenbart att den adress en person har är tillfällig eller av annat skäl inte ska registreras i folkbokföringen. Om en myndighet har kännedom om att en annan myndighet redan har skickat in en sådan underrättelse kan det också finnas särskilda skäl för att underlåta att underrätta Skatteverket. Det kan även finnas situationer där den enskilde, vars uppgifter det gäller, befinner sig i en särskilt utsatt situation och konsekvenserna av en underrättelse till Skatteverket riskerar att bli väldigt allvarliga för den enskilde. Särskilda skäl kan vidare föreligga för bl.a. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Åklagarmyndigheten i samband med brottsutredningar eller annan brottsbekämpande verksamhet. Vid handläggningen i domstol kan särskilda skäl föreligga t.ex. när misstänkta fel framkommer under den inledande handläggningen av ett mål eller ärende eller i samband med att det avgörs. Regleringen medför i dessa fall inte någon skyldighet för domstolarna att lämna underrättelser om parter eller vittnen. Underrättelseskyldigheten för domstolar är främst tänkt att aktualiseras när misstänkta fel upptäcks i samband med att ett ärende registreras eller när ett avgörande expedieras. Den närmare bedömningen om när särskilda skäl föreligger ankommer dock på varje myndighet att avgöra.⁴

Underrättelseskyldighet angående identitetsnummer

Någon underrättelseskyldighet som motsvarar den som finns för uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda finns inte i dagsläget avseende uppgifter om personer med samordningsnummer. Skatteverket har i remissvar på departementspromemorian Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta upp-

⁴ Prop. 2020/21:160 *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 36 f. och 101 f.

gifter i folkbokföringen anført att underrättelseskyldigheten även bör omfatta uppgifter om personer som tilldelats samordningsnummer. En sådan underrättelseskyldighet skulle enligt Skatteverket dels leda till mer korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen, dels ge Skatteverket information som skulle kunna medföra att ett samordningsnummer avregistreras (numera vilandeförklaras).

De skäl som anförts till stöd för den nyligen utvidgade underrättelseskyldigheten gör sig i många avseenden gällande även för personer som tilldelats identitetsnummer (se särskilt prop. 2020/21:160, s. 23 ff.). För att identitetsnumren ska bli säkra och användbara på avsett sätt och för att alla samhällsfunktioner ska ha ett korrekt underlag för beslut och åtgärder är det en förutsättning att folkbokföringsdatabasen innehåller korrekta uppgifter.

Med våra förslag om ett nytt identitetsnummer kommer identitetsuppgifterna kopplade till numret alltid att vara styrkta och kopplade till en fysisk person i samband med tilldelningen. Även om en underrättelseskyldighet avseende identitetsnummer kommer att bli en administrativ börda, bör de hårdare kraven i samband med tilldelning av identitetsnummer innebära att ofullständiga eller felaktiga uppgifter kommer att bli mer sällsynta än vad som är fallet med samordningsnummer. Underrättelseskyldighet avseende uppgifter kopplade till ett identitetsnummer kan därför antas inte bli en så tung administrativ börda att det redan av den anledningen kan uteslutas. För att underrättelserna ska ge avsedd effekt måste Skatteverket ha kapacitet att behandla underrättelserna.

Identitetsnumret är avsett att få stor spridning i samhället och användarna ska kunna lita på att informationen är korrekt. Den enskilde ska också kunna använda numret i sitt dagliga liv. Det är därför av största vikt att uppgifterna som registrerats är korrekta. Om uppgifterna kopplade till identitetsnummer i folkbokföringsdatabasen är felaktiga kan dessa få stor påverkan i samhället när de sprids via SPAR och Navet, på många sätt liknande fel som finns om personer som är folkbokförda. För att uppgifterna som registrerats om en person som tilldelats identitetsnummer i så stor utsträckning som möjligt ska åter spegla verkliga förhållanden är det viktigt att den information som finns om felaktigheter i folkbokföringsdatabasen kommer Skatteverket till handa. Uppgifter om t.ex. identitet och adress avseende personer som har identitetsnummer kommer att finnas och behandlas hos många andra myndigheter. Ibland kommer dessa att avvika från

de uppgifter som finns registrerade i folkbokföringsdatabasen. I avsaknad av underrättelseskyldighet kommer denna information inte alltid att lämnas till Skatteverket. En underrättelseskyldighet som även omfattar uppgifter kopplade till identitetsnummer bedöms kunna bidra till att informationen når Skatteverket vilket i sin tur kan bidra till att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen blir mer korrekta. Risken för missbruk av identitetsnummer kan på så sätt minska och identitetsnumrets status som en säker identitetsbeteckning öka. Det skulle dessutom framstå som en något märklig ordning om alla myndigheter skulle ha en underrättelseskyldighet avseende folkbokförda, men inte avseende personer med identitetsnummer. Identitetsnumret ska i många avseenden kunna användas på ett liknande sätt som ett personnummer. Vi anser därför att en underrättelseskyldighet bör införas även avseende personer som tilldelats identitetsnummer.

Underrättelseskyldigheten angående samordningsnummer

Information som kopplas till ett samordningsnummer är i dagsläget av naturliga skäl ofta osäkrare än för dem som folkbokförts. Informationen kommer även i fortsättningen att vara osäkrare än den som finns kopplad till ett identitetsnummer. Inte minst gäller det personer som tilldelats samordningsnummer trots att identitetsuppgifterna inte styrkts.

De skäl som gjorts gällande till stöd för en utvidgad underrättelseskyldighet om uppgifter avseende personer som är eller har varit folkbokförda liksom om personer som tilldelats identitetsnummer gör sig till viss del gällande även för personer som tilldelats samordningsnummer. Även uppgifter om personer som tilldelats samordningsnummer lagras i folkbokföringsdatabasen och sprids till andra funktioner i samhället. Det är därför mycket viktigt att uppgifterna om en person med samordningsnummer är korrekta. I och med förslagen om det nya identitetsnumret förändras dock samordningsnumrets användningsområde något. I de fall användaren vill ha ett säkert nummer bör identitetsnumret användas. Konsekvenserna av att folkbokföringsdatabasen innehåller felaktiga uppgifter om en person med samordningsnummer torde därför inte bli fullt lika allvarliga som beträffande personnummer och identitetsnummer.

Det finns en inneboende osäkerhet i ett samordningsnummer redan i samband med tilldelningen, på så sätt att identitetsuppgifterna inte är kopplade till en fysisk person på samma sätt som med ett personnummer eller identitetsnummer. Även uppgifterna som sådana kan vara osäkra eller ofullständiga redan i samband med tilldelningen (se 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer). Det kan därför antas att det kommer att vara betydligt vanligare att uppgifter kopplade till ett samordningsnummer är oriktiga eller ofullständiga jämfört med identitetsnummer. Att införa en underrättelseskyldighet avseende samordningsnummer skulle därför kunna bli en administrativ börda för Skatteverket och för dem som i så fall blir skyldiga att underrätta Skatteverket. Vi har därför övervägt om samordningsnummer bör omfattas av underrättelseskyldigheten.

Skatteverket har i den frågan varit mycket tydligt med att samtliga samordningsnummer enligt myndighetens uppfattning bör omfattas av underrättelseskyldigheten och att en sådan skyldighet kan leda till mer korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Enligt förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket ansvarar verket för att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen ger olika samhällsfunktioner ett korrekt underlag för beslut och åtgärder (se 2 §). Den ökade administrativa börda det kommer att medföra för Skatteverket och andra myndigheter vägs även enligt vår uppfattning upp av fördelarna med att få mer korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Det kan ytterligare minska risken för missbruk av samordningsnummer. Eftersom uppgifterna kopplade till ett samordningsnummer som tilldelats enligt 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer till sin natur är ofullständiga redan vid tilldelningen, måste det självfallet handla om att någon ny uppgift tillkommit eller att någon uppgift förändrats för att underrättelseskyldigheten ska aktualiseras avseende sådana nummer.

Vilka aktörer bör omfattas av underrättelseskyldigheten?

Om underrättelseskyldigheten gällande identitetsnummer och samordningsnummer också omfattar samtliga myndigheter kommer Skatteverket att få än fler underrättelser att hantera. Skatteverket har dock även inom ramen för denna utredning framhållit att underrättelseskyldigheten avseende personer med identitetsnummer eller samord-

ningsnummer bör gälla samtliga myndigheter och att verket arbetar för att öka sin kapacitet att bearbeta inkomna underrättelser. Om samtliga myndigheter omfattas av underrättelseskyldigheterna ökar förutsättningarna för att få korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Vi anser därför, trots den ökade arbetsbördan, att underrättelseskyldigheten även avseende identitetsnummer och samordningsnummer bör omfatta samtliga myndigheter. Det framstår inte som ändamålsenligt att vissa myndigheter ska ha en underrättelseskyldighet avseende uppgifter om folkbokförda, men inte avseende identitetsnummer och samordningsnummer. Låt vara att många myndigheter sällan kommer i kontakt med identitetsnummer eller samordningsnummer och därför inte kommer att belastas av underrättelseskyldigheten i detta avseende.

En skyldighet att underrätta om misstänkta fel finns för samtliga mottagare av uppgifter från SPAR, vilket också omfattar samordningsnummer (se 14 § förordning [1998:1234] om det statliga personadressregistret). Det framstår därför inte som orimligt att även de som hämtar uppgifter direkt från folkbokföringsdatabasen via Navet också får en liknande skyldighet. I huvudsak bör därför samtliga myndigheter omfattas av underrättelseskyldigheten även avseende identitetsnummer och samordningsnummer. Det innebär att skyldigheten även kommer att gälla för olika verksamhetsgrenar som kan finnas inom en och samma myndighet. Begreppet myndighet omfattar såväl statliga som kommunala myndigheter.

Vilka uppgifter ska omfattas av underrättelseskyldigheten?

De uppgifter som registreras avseende en person som tilldelas identitetsnummer eller samordningsnummer är, jämfört med en som folkbokförs, begränsade. En begäran eller ansökan om identitetsnummer eller samordningsnummer ska innehålla uppgifter om den enskildes namn, kön, födelsetid, födelseort, kontaktadress och medborgarskap. Om det förekommer felaktiga eller ofullständiga uppgifter om personens identitet går en stor del av syftet med identitetsnummer eller samordningsnumret förlorat, nämligen att undvika personförväxling och utbyta information om personen. De centrala uppgifterna som utgör personens identitet (namn, födelsetid och medborgarskap) bör därför under alla förhållanden omfattas av underrättelseskyldigheten. Att det förekommer fel i dessa uppgifter torde bli mer sällsynt

till följd av våra förslag om stärkt identitetskontroll, vilket gör att den administrativa bördan för Skatteverket och myndigheterna som blir underrättelseskyldiga kan begränsas något.

Uppgift om kontaktadress som registreras om en person som tilldelas identitetsnummer eller samordningsnummer behöver inte avse en bostadsadress. Det är tillräckligt att det är en aktuell adress där personen kan nå. När det gäller uppgift om kontaktadress kan det antas att det är vanligt förekommande att en person med identitetsnummer eller samordningsnummer anger en annan adress än den som finns registrerad i folkbokföringsdatabasen i kontakt med myndigheter. Inte minst med tanke på att personer med sådana nummer inte anses bosatta i landet i folkbokföringslagens mening är det inte uppseendeväckande att kontaktadressen ibland ändras. Att en person i kontakt med en annan myndighet uppger en annan adress än den som finns registrerad i folkbokföringsdatabasen behöver heller inte nödvändigtvis betyda att den registrerade adressen inte längre är aktuell och kan användas för att nå personen.

Syftet med att uppgift om kontaktadress lagras vid tilldelning av identitetsnummer och samordningsnummer är att personen ska kunna nås på den angivna adressen. Det är därför också i och för sig angeläget att den registrerade adressen är aktuell. Mot den bakgrunden har den som har tilldelats ett samordningsnummer och som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen som tidigare nämnts numera en skyldighet att anmäla ändringar av adressen till Skatteverket (27 a § folkbokföringslagen). Det ska med våra förslag även gälla en person som tilldelats identitetsnummer. Om även myndigheter blir skyldiga att underrätta Skatteverket om felaktig eller ofullständig adress kan det potentiellt leda till att många underrättelser och anmälningar om ändrad adress avser samma sak. Det kommer också att skapa en arbetsbörda vid de underrättelseskyldiga myndigheterna, och hos Skatteverket. Att uppgift om adress hålls aktuell tillgodoses till viss del genom anmälningskyldigheten som den enskilde har och genom att den som begärt tilldelning av ett samordningsnummer eller identitetsnummer får begära att Skatteverket ändrar den. Vi har mot den bakgrunden övervägt om uppgift om ändrad adress inte ska omfattas av underrättelseskyldigheten när det gäller samordningsnummer. Skatteverket har dock framhållit att verket bör få underrättelser även avseende oriktiga eller ofullständiga adressuppgifter. För att åstadkomma ett säkrare system med identitetsnummer och samord-

ningsnummer bedömer vi mot den bakgrunden att underrättelseskyldigheten, trots den arbetsbörda det kommer att medföra, också ska omfatta uppgift om adress.

Uppgifter om kön och födelseort bedöms inte lika centrala för identitetsnummers och samordningsnummers funktion som uppgifter om en persons identitet. Vi anser dock att det är mest ändamålsenligt att underrättelseskyldigheten omfattar även dessa uppgifter. Skatteverket är bäst lämpade för att i nästa steg avgöra vilka underrättelser som bör leda till vidare utredningsåtgärder. Underrättelseskyldigheten ska därför omfatta alla uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen om en person som tilldelas identitetsnummer eller samordningsnummer.

När ska en underrättelse lämnas?

Underrättelseskyldighet bör, likt vad som gäller avseende uppgifter i folkbokföringen, inträda *om det kan antas* att en uppgift är oriktig eller ofullständig. På så sätt begränsas underrättelseskyldigheten till fall där det finns visst fog för att uppgifterna är felaktiga. För de aktörer som inte hanterar identitetsnummer eller samordningsnummer kommer underrättelseskyldigheten därmed aldrig att aktualiseras eftersom de inte kommer ha någon anledning till ett sådant antagande.

Undantag från underrättelseskyldigheten

När det gäller underrättelseskyldigheten avseende folkbokförda personer finns ett undantag för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, som inte omfattas av den underrättelseskyldigheten (32 c § tredje stycket folkbokföringslagen). Undantaget motiverades av att det sedan den 1 juni 2020⁵ redan finns en underrättelseskyldighet för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet gentemot bl.a. folkbokföringsverksamheten som regleras i 7–9 §§ lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.⁶ Den underrättelseskyldighet som redan finns omfattar uppgifter som förekommer i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och som kan antas ha särskild bety-

⁵ Prop. 2019/20:166, *Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset*.

⁶ Prop. 2020/21:160, *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 33.

delse för ett ärende i folkbokföringsverksamheten. Således omfattas även uppgifter om personer med identitetsnummer och samordningsnummer. Det finns därför anledning att även i detta sammanhang undanta Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet från den underrättelseskyldighet som nu föreslås. Underrättelseskyldigheten som nu föreslås bör heller inte gälla i fråga om sådana uppgifter som omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (statistiksekretess). Skälen för detta är desamma som framgår av motiven till den underrättelseskyldighet som numera finns i 32 c § folkbokföringslagen.⁷

När det gäller den befintliga underrättelseskyldigheten behöver underrättelse inte lämnas om särskilda skäl talar mot det. Detta har motiverats av att det i enskilda fall kan finnas situationer där skälen för att underlåta att underrätta Skatteverket väger tyngre än intresset av att underrätta. Som exempel nämndes vid införandet situationer där den enskilde befinner sig under särskilt utsatta förhållanden och konsekvenserna för den enskilde kan bli väldigt allvarliga. Därutöver nämndes att det kan finnas ytterligare situationer där underrättelse bör kunna underlåtas. Sådana situationer kan exempelvis finnas i samband med pågående brottsutredningar eller annan brottsbekämpande verksamhet hos bl.a. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Åklagarmyndigheten.

Särskilda skäl för att underlåta att underrätta Skatteverket kan även finnas vid handläggning av vissa mål och ärenden i domstol. Avsikten är heller inte att domstolarna ska lämna underrättelser om misstänkta fel angående parter eller vittnen som framkommer i samband med att ett mål avgörs, t.ex. under en huvudförhandling. I praktiken kommer underrättelseskyldigheten för domstolarna därmed främst att aktualiseras när det gäller sådana misstänkta fel som upptäcks vid registrering av ett mål eller ärende eller vid expediering av ett avgörande. Bedömningen av vad som utgör särskilda skäl kommer ytterst att ankomma på varje aktör att göra. Däremot bör det förhållandet att skyldigheten kan vara resurskrävande inte utgöra särskilda skäl.

De skäl som anfördes till stöd för att införa en undantagsbestämelse gör sig gällande även avseende uppgifter om en person med identitetsnummer eller samordningsnummer. Ett sådant undantag

⁷ A.a., s. 33 f.

från underrättelseskyldigheten bör därför införas även när det gäller sådana nummer.

Personuppgiftsbehandling

Utredningens bedömning: Den behandling av personuppgifter som förslaget om en utökad underrättelseskyldighet ger upphov till är förenlig med relevant dataskyddslagstiftning. Det behöver därför inte införas någon ytterligare reglering av personuppgiftsbehandling.

För att en underrättelseskyldighet ska kunna införas måste den gå att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Sekretessen som finns mellan myndigheter syftar bl.a. till att värna om den enskildes integritet. De skäl som talar för en underrättelseskyldighet måste alltså vägas mot de integritetsskäl som talar däremot. Varje underrättelse som lämnas innebär en personuppgiftsbehandling hos den utlämnande myndigheten. Skatteverket kommer i sin tur att behandla de personuppgifter som tas emot i folkbokföringsdatabasen. Förslaget ger alltså upphov till sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 7.7 och 8.4.4 för utförliga beskrivningar av dataskyddsförordningen). Dataskyddsförordningen kompletteras genom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och för Skatteverkets personuppgiftsbehandling i folkbokföringsverksamheten finns även folkbokföringsdatabaslagen och förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet som kompletterar regleringen (se även avsnitt 7.7).

I artikel 6.1 dataskyddsförordningen regleras vilka rättsliga grunder som måste föreligga för att behandling av personuppgifter ska vara laglig. För att förslaget, som alltså innebär utökad personuppgiftsbehandling, ska vara lagligt måste minst ett av villkoren i artikel 6.1 vara uppfyllt. Den rättsliga grunden för behandlingen hos de offentliga aktörer som omfattas av den nu föreslagna uppgiftsskyldigheten är i första hand att den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c. Grunden för behandlingen är fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 data-

skyddsförordningen genom den föreslagna 4 kap. 1 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och myndigheters egna registerförfattningar på förordningens område gäller inte för personuppgiftsbehandling som brottsbekämpande myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, i vilket även ingår att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten (artikel 2.2 d dataskyddsförordningen). I dessa fall gäller i stället brottsdatalagen (2018:1177). Innan personuppgifter som behandlas med stöd av brottsdatalagen behandlas för ett ändamål utanför lagens tillämpningsområde, måste det säkerställas att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det ändamålet såvida inte skyldigheten att lämna uppgifter följer av lag eller förordning (2 kap. 22 § brottsdatalagen). När brottsbekämpande myndigheter lämnar uppgifter till Skatteverket, enligt den underrättelseskyldighet som föreslås, är det fråga om en ny behandling av personuppgifter för ett ändamål som ligger utanför brottsdatalagens tillämpningsområde. Eftersom skyldigheten att lämna uppgifterna följer av lag kan de lämnas till Skatteverket utan någon prövning av om det är nödvändigt och proportionerligt. Skatteverket behöver behandla personuppgifterna i folkbokföringsdatabasen. Den rättsliga grunden för behandlingen hos Skatteverket vilar på artikel 6.1 e dataskyddsförordningen, dvs. den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Det allmänna intresset utgörs av att uppgifterna i folkbokföringen ska vara riktiga. Grunden för behandlingen är fastställd i den nationella rätten i förordningen med instruktion för Skatteverket och i folkbokföringslagens inledande bestämmelser samt i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. Kraven enligt artikel 6.3 dataskyddsförordningen är därmed uppfyllda. De närmare ändamålen för behandlingen liksom andra specificerade bestämmelser finns i folkbokföringsdatalagen. De krav som ställs för att behandlingen ska vara tillåten enligt 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen är därmed uppfyllda.

Enligt artikel 6.3 b dataskyddsförordningen ska den nationella rätten uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Den utökade underrättelseskyldighet som föreslås är nödvändig för att tillgodose behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen. En underrättelse från en myn-

dighet till Skatteverket om att det kan antas att en uppgift i folkbokföringsdatabasen är oriktig eller ofullständig bör i regel inte innehålla annat än harmlösa uppgifter och inte några längre redogörelser för enskildas personliga förhållanden. Intrånget i den personliga integriteten som den utökade personuppgiftsbehandlingen medför måste därför bedömas som relativt litet. Det eventuella integritetsintrång som personuppgiftsbehandlingen innebär framstår därför som proportionerligt i förhållande till det eftersträvade målet.

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att befintlig reglering är tillräcklig för den personuppgiftsbehandling som förslaget om utökad underrättelseskyldighet föranleder. Det finns därför inte behov av någon ytterligare reglering av personuppgiftsbehandlingen.

Underrättelseskyldigheten bör kunna fullgöras digitalt

Skatteverket har tidigare fått in drygt 70 000⁸ underrättelser om misstänkt felaktig folkbokföringsadress per år. Drygt 30 000 av dessa underrättelser kommer normalt från myndigheter. Med den nyligen införda skyldigheten att underrätta Skatteverket om misstänkta fel i folkbokföringen om personer som är eller har varit folkbokförda (32 c § folkbokföringslagen) och med den underrättelseskyldighet som nu föreslås kommer antalet underrättelser som kommer in troligtvis att öka väsentligt. Det är därför angeläget att uppgiftslämnande kan ske på så smidigt och enkelt sätt som möjligt, såväl för Skatteverket som för den uppgiftslämnande myndigheten. Skatteverket håller på att utveckla en möjlighet för myndigheter att digitalt lämna underrättelser om felaktig folkbokföring. Tjänsten bör nyttjas även i detta avseende och erbjuder då ett smidigt och säkert sätt att fullgöra uppgiftsskyldigheten.

Sammanfattning av förslaget

Sammantaget föreslås att en underrättelseskyldighet för myndigheter som motsvarar den som sedan den 18 juni 2021 gäller beträffande uppgifter om en person som är eller har varit folkbokförd ska införas även avseende uppgifter om en person som tilldelats identitetsnum-

⁸ Enligt uppgift från Skatteverket har myndigheten fått in omkring 100 000 underrättelser under år 2020.

mer eller samordningsnummer. En myndighet ska alltså underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringsdatabasen om någon som tilldelats identitetsnummer eller samordningsnummer är oriktig eller ofullständig. En sådan underrättelse behöver inte lämnas om särskilda skäl talar mot det. Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och uppgifter som omfattas av statistiksekretess är undantagna från underrättelseskyldigheten. En bestämmelse med denna innebörd föreslås föras in i 4 kap. 1 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

15.5 Vilandeförklaring och förnyelse

Kort om nuvarande reglering

Den 18 juni 2021 infördes ett förnyelseförfarande för samordningsnummer. Ett samordningsnummer får numera förnyas efter anmälan av den som kan begära tilldelning av ett sådant. Om förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan är uppfyllda, får ett samordningsnummer också förnyas efter ansökan av den enskilde (18 c § folkbokföringslagen). Om någon sådan anmälan eller ansökan inte har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades ska numret förklaras vilande (18 d § folkbokföringslagen). Numret ska också förklaras vilande om det finns andra skäl för det. Det kan finnas många anledningar till att ett samordningsnummer bör förklaras vilande. I propositionen anges att det t.ex. kan handla om att Skatteverket får underrättelser från andra aktörer om att en person har tilldelats samordningsnummer på felaktiga grunder, att någon har tilldelats flera samordningsnummer eller att personen t.ex. har avslutat studier eller en tillfällig tjänst och dessutom lämnat landet eller att personen bosatt sig i landet och ska folkbokföras.⁹

Bestämmelserna innebär en presumtion för att ett samordningsnummer ska förklaras vilande efter att den angivna tiden förflutit eller om det annars finns skäl för det. Att ett samordningsnummer förklaras vilande innebär att det markeras som vilandeförklarat i folkbokföringsdatabasen. Samordningsnumret finns dock alltjämt kvar i

⁹ Prop. 2020/21:160 *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 67 f.

databasen och kan, tillsammans med information om att det är vilandeförklarat, spridas via SPAR och Navet.

Skatteverket får förnya ett samordningsnummer som har förklarats vilande efter ansökan av den enskilde eller den som kan begära tilldelning av samordningsnummer. Detta förutsätter dock att förutsättningarna för tilldelning av samordningsnummer är uppfyllda. När ett samordningsnummer är vilandeförklarat krävs alltså en ansökan, och inte bara en anmälan, och dessutom ställs det krav på att förutsättningarna för tilldelning av numret ska vara uppfyllda. Det krävs alltså att Skatteverket på nytt bedömer att de grundläggande kraven för tilldelning av samordningsnummer är uppfyllda vid tidpunkten för prövningen av ansökan om förnyelse. Vilka krav som aktualiseras blir beroende av vem det är som ansöker om förnyelse. Om den enskilde själv ansöker krävs alltså att personen inställer sig personligen och styrker sin identitet samt att personen har en sådan anknytning till landet att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning för att samordningsnumret ska förnyas. Om en behörig rekvisitant ansöker om förnyelse krävs däremot i huvudsak endast att det finns ett behov av numret i verksamheten för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen samt att det inte råder osäkerhet om personens identitet. Vid ansökan om förnyelse från en enskild ställs alltså samma krav oavsett om samordningsnumret sedan tidigare är vilandeförklarat eller inte.

Om en persons samordningsnummer har förklarats vilande och det sedan kommer in en begäran eller en ansökan om ett nytt samordningsnummer för samma person ska detta behandlas som en ansökan om förnyelse (18 e § folkbokföringslagen).

Identitetsnummer

Utredningens förslag: Ett identitetsnummer får förnyas efter ansökan av den som kan begära tilldelning av sådant nummer eller efter ansökan av den enskilde. Ett identitetsnummer får förnyas endast om förutsättningarna för tilldelning av ett identitetsnummer är uppfyllda vid prövningen av ansökan om förnyelse.

Skatteverket ska förklara ett identitetsnummer vilande om inte någon sådan ansökan om förnyelse har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller

senast förnyades. Ett identitetsnummer kan också förklaras vilande om det finns andra skäl för det.

Om en persons identitetsnummer är vilande, ska en begäran eller ansökan om ett nytt sådant nummer för samma person anses som en ansökan om förnyelse.

En ansökan om förnyelse av identitetsnummer ska göras på fastställt formulär.

Information om vilandeförklaring och att en person avlidit ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen och SPAR även beträffande en person med identitetsnummer.

De skäl som anförts för att samordningsnummer ska förklaras vilande efter en viss tid gör sig gällande även beträffande identitetsnummer. Regleringen om förnyelse och vilandeförklaring bör därför gälla även det nya identitetsnumret. Även identitetsnummer bör alltså förklaras vilande efter att den angivna tiden förflutit eller om det finns andra skäl för det. Att Skatteverket får information som gör att det kan finnas andra skäl att förklara ett nummer vilande kommer också att bli vanligare med den underrättelseskyldighet vi föreslår för andra myndigheter (se avsnitt 15.4).

Vissa personer kan behöva använda sitt identitetsnummer i mer än fem år. Detta gäller t.ex. för utländska fastighetsägare och för personer som återkommande arbetar i Sverige. Ett sådant behov kan också finnas hos myndigheter eller andra organ som kan begära tilldelning av identitetsnummer. Den som tilldelats ett identitetsnummer eller den som kan begära tilldelning av ett sådant bör därför kunna ansöka om att numret förnyas.

Om det är den enskilde själv som ansöker om förnyelse av ett samordningsnummer krävs enligt dagens reglering att han eller hon uppfyller förutsättningarna för att tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan. Om det är en myndighet eller ett annat organ som får begära tilldelning av samordningsnummer som anmäler att samordningsnumret behöver förnyas krävs dock inte att personen inställer sig eller att han eller hon har något behov av numret för egen del (18 c § folkbokföringslagen). Detta är logiskt eftersom det endast är vid egen ansökan om tilldelning av nummer som dessa krav ställs. Med det nya identitetsnumret är situationen delvis annorlunda. För att ett sådant nummer ska få tilldelas krävs, oavsett vem som begär eller ansöker om tilldelning, att personen inställer sig personligen och

styrker sin identitet. Det kan därför finnas skäl att ställa ett sådant krav även vid förnyelse av identitetsnummer oavsett om det är en myndighet som anmäler att numret behöver förnyas eller om det är den enskilde som ansöker om det. Detta kommer innebära att en person som tilldelats ett identitetsnummer vart femte år kommer att behöva inställa sig personligen och styrka sin identitet för att numret inte ska förklaras vilande. Detta innebär en olägenhet för den enskilde och också en ökad arbetsbörda för den myndighet som ska sköta identitetskontrollen vid personlig inställelse (i huvudsak Skatteverket). Det kan också ställa till med problem om den enskilde inte inställer sig för identitetskontroll när t.ex. en myndighet anmäler att identitetsnumret ska förnyas. Det står dock myndigheten fritt att fortsätta använda identitetsnumret även i ett sådant fall, trots att det vilandeförklaras (och markerats på det sättet i folkbokföringsdatabasen), förutsatt att myndigheten bedömer att numret ändå är tillräckligt säkert. Det finns givetvis anledning att behandla vilandeförklarade nummer med stor försiktighet.

Trots de olägenheter det kan medföra bedömer vi att det är nödvändigt att i samtliga fall kräva att Skatteverket på nytt bedömer att de grundläggande kraven för tilldelning av identitetsnummer är uppfyllda vid tidpunkten för prövningen av ansökan om förnyelse. Vilka krav som aktualiseras blir beroende av vem det är som ansöker om förnyelse. Utan ett sådant krav riskerar systemet med identitetsnummer att på sikt försvagas. Om man kan få sitt identitetsnummer förnyat utan att det krävs personlig inställelse när en myndighet ansöker om att numret ska förnyas finns det också en risk för att det blir populärt att ha sitt identitetsnummer registrerat hos en myndighet som regelmässigt ansöker om förnyelse innan tidsfristen går ut. Genom att ställa samma krav på personlig inställelse och styrkt identitet som vid tilldelning av identitetsnummer, oavsett vem som ansöker om förnyelse och oavsett om numret vilandeförklarats sedan tidigare, kommer identitetsnumret som sådant också att garantera att uppgifterna kopplade till numret kontrollerats ordentligt inom den senaste femårsperioden. Ett identitetsnummer som inte vilandeförklarats blir på så sätt ännu säkrare och det blir svårare att missbruka ett identitetsnummer som tilldelats långt tillbaka i tiden. De undantag som finns från personlig inställelse i samband med tilldelning (särskilda skäl som t.ex. sjukdom eller funktionsnedsättning, jfr 2 kap. 5 § lagen om iden-

titetsnummer och samordningsnummer) blir tillämpliga även i dessa sammanhang.

En ansökan om förnyelse av identitetsnummer ska göras på fastställt formulär. Förslagen tas in i 3 kap. 1 och 3 §§ lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Enligt 2 kap. 3 § första stycket 18–20 folkbokföringsdatabaslagen och 4 § första stycket 13–15 SPAR-lagen får information om vilandeförklaring gällande samordningsnummer och tidpunkt för när en person med ett sådant nummer avlidit behandlas i folkbokföringsdatabasen och i SPAR. Detsamma bör gälla beträffande identitetsnummer.

Samordningsnummer

Utredningens förslag: Samordningsnummer ska alltså kunna förnyas efter anmälan eller ansökan och förklaras vilande på samma sätt som i dag. En enskild ska dock inte längre ha någon möjlighet att ansöka om att ett samordningsnummer ska förnyas.

Trots att det nya identitetsnumret införs och är tänkt att tillgodose behovet av en säker identitetsbeteckning finns det anledning att samordningsnummer ska kunna förklaras vilande även i fortsättningen. Samordningsnumren är med det nya systemet tänkta att i sig signalera att det inte är en säker identitetsbeteckning, om en sådan behövs ska identitetsnumret användas. Men eftersom en vilandeförklaring ger en ännu tydligare bild av att samordningsnumret inte bör användas utan vidare kontroller bedömer vi ändå att även dessa ska kunna förklaras vilande och förnyas på samma sätt som i dag. Vilandeförklaringen har också betydelse, bl.a. för den anmälningsskyldighet om ändrad adress som numera finns för en person med samordningsnummer (se nuvarande 27 a § folkbokföringslagen och vårt förslag i 4 kap. 2 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer). En enskild fysisk person bör dock inte längre ha möjlighet att ansöka om att ett samordningsnummer ska förnyas. Samordningsnumret är inte avsett att i första hand tillgodose ett behov hos den enskilde. Om det finns ett sådant behov kan den enskilde i stället ansöka om ett identitetsnummer. Förslagen tas in i 3 kap. 1 och 2 §§ lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Om en person som tilldelats ett samordningsnummer i ett senare skede ska folkbokföras och tilldelas ett personnummer kan det vara ett skäl för Skatteverket att på eget initiativ besluta att samordningsnumret ska förklaras vilande.¹⁰ Detsamma bör gälla om en person med ett samordningsnummer tilldelas ett identitetsnummer.

Det är viktigt att poängtera att trots att ett nummer förklaras vilande finns det kvar i folkbokföringsdatabasen. Det kan även finnas kvar i myndigheters och organisationers system och för att uppmärksamma att numret förklarats vilande måste en kontroll göras mot folkbokföringsdatabasen.

TP-nummer

Utredningens förslag: Personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring ska kunna förnyas och förklaras vilande under samma förutsättningar som samordningsnummer.

Uppgift om vilandeförklaring av ett personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring och tidpunkt för när en person med ett sådant nummer avlidit ska kunna behandlas i folkbokföringsdatabasen på samma sätt som gäller för samordningsnummer.

Innan samordningsnumret infördes år 2000 fanns det större möjlighet att tilldela personnummer även till personer utan samband med folkbokföring. Sådana personnummer, s.k. TP-nummer (tilldelat personnummer), tilldelades t.ex. för registrering i skatteregister, körkortregister, sjömansregister, register hos allmän försäkringskassa samt för utfärdande av pass och registrering i passregister (se avsnitt 10.2.1). Den största andelen av TP-numren tilldelades för registrering i skatteregister och för registrering i rättsväsendets informationssystem. Vid utgången av år 1999, just innan möjligheten att tilldela sådana nummer togs bort och ersattes av samordningsnummer, hade omkring 511 000 personer tilldelats TP-nummer.

Sådana nummer får alltså behandlas i folkbokföringsdatabasen (se p. 2 i övergångsbestämmelserna till folkbokföringsdatabaslagen,

¹⁰ Prop. 2020/21:160, *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 67.

som i sin tur hänvisar till p. 2 i övergångsbestämmelserna till lagen (1997:997) om ändring i lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister). Numren får dock inte behandlas i det statliga personadressregistret (SPAR).

Skatteverket har i sitt remissvar på departementspromemorian Säkrate samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen framfört att TP-numren enligt Skatteverkets uppfattning bör omfattas av de bestämmelser om avregistrering (numera vilandeförklaring) som föreslogs för samordningsnummer. TP-numren kommer annars enligt Skatteverket att finnas registrerade i folkbokföringsdatabasen för all framtid utan möjlighet till avregistrering.

Drygt 500 000 TP-nummer har alltså tilldelats och behandlas i folkbokföringsdatabasen. Det kan antas att det numera saknas behov av numret i en mycket stor andel av fallen. Många personer som tilldelats numren kan dessutom antas ha avlidit. Det är därför angeläget att de TP-nummer som inte längre används kan sorteras ut ur folkbokföringsdatabasen. Numren har tilldelats i situationer där det enligt senare regler i stället skulle ha tilldelats samordningsnummer. Det är mot den bakgrunden enligt vår uppfattning rimligt att TP-numren omfattas av reglerna om vilandeförklaring och förnyelse som gäller för samordningsnummer. Detta bör framgå av en bestämmelse i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Förslaget omfattar endast de personnummer som tilldelats utan samband med folkbokföring före år 2000 (TP-nummer), och alltså inte sådana personnummer som senare tilldelats med stöd av 18 b § folkbokföringslagen. Förslaget tas in i 3 kap. 4 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

För att vilandeförklaring av TP-nummer ska få någon effekt måste uppgift om detta kunna behandlas i folkbokföringsdatabasen på samma sätt som för samordningsnummer. Uppgift om att en person med ett TP-nummer har avlidit bör också kunna behandlas i folkbokföringsdatabasen, precis som numera gäller för samordningsnummer. Detta föreslås framgå av 2 kap. 3 § folkbokföringsdatabaslagen.

Rätt att meddela föreskrifter

Utredningens förslag: En bestämmelse i lag ska upplysa om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om förnyelse av identitetsnummer, samordningsnummer och personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring.

Skatteverket ska få meddela föreskrifter om de krav som ska ställas på identitetskontrollen vid förnyelse av identitetsnummer, samordningsnummer och personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring. Bestämmelsen tas in i förordning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan i dag meddela ytterligare föreskrifter om förnyelse av samordningsnummer. Den bestämmelse som i lag upplyser om detta (nuvarande 18 f § folkbokföringslagen) bör även omfatta förnyelse av identitetsnummer och personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring. Bestämmelsen tas in i 3 kap. 5 § i den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Skatteverket får i dag meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identifiering av en person i samband med förnyelse av samordningsnummer (5 c § folkbokföringsförordningen). Skatteverkets möjlighet att meddela närmare föreskrifter om de krav som ska ställas på identitetskontrollen bör enligt vår mening gälla även förnyelse av identitetsnummer och personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring. Bestämmelsen tas in i 13 § förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

15.6 Övriga åtgärder för ett säkrare nummersystem

15.6.1 Fler myndigheter bör använda Skatteverkets webbtjänst för rekvisering av nummer

Utredningens bedömning: Skatteverkets e-tjänst för rekvisering av samordningsnummer bör omfatta även rekvisering av identitetsnummer. Fler myndigheter bör ansluta sig till Skatteverkets e-tjänst.

Skatteverket föreslog 2018 i sin promemoria Samordningsnumrets funktion i samhället att fler myndigheter som begär tilldelning av samordningsnummer bör använda Skatteverkets webbtjänst E-rekvision av samordningsnummer för begäran (se mer om tjänsten i avsnitt 10.4.2). Skatteverket lyfte då fram Polismyndigheten och Transportstyrelsen som särskilt viktiga myndigheter eftersom de rekvirerar flest nummer varje år. Polismyndigheten hade enligt uppgift vid den tiden för avsikt att börja begära nummer digitalt. Det är fortfarande endast Skatteverkets beskattningsverksamhet som har anslutit sig till webbtjänsten. Flera myndigheter har visat intresse för E-rekvision av samordningsnummer men valt att inte ansluta sig på grund av de höga utvecklings- och underhållskostnader som uppkommer för att myndigheten måste bygga ett eget gränssnitt för att kunna använda tjänsten.

Vi bedömer att det alltså är angeläget att begäran om tilldelning av identitetsnummer och samordningsnummer sker på ett smidigt och enkelt sätt. Skatteverket bör därför möjliggöra att även identitetsnummer kan rekvireras i tjänsten. På så sätt undviks också felregistreringar i större utsträckning jämfört med om blanketter skickas in manuellt. Precis som Skatteverket konstaterade i sin promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället är det mest angeläget att de myndigheter som begär flest nummer varje år ansluter sig. Polismyndigheten och passmyndigheterna rekvirerar omkring 30 000 respektive 5 000 nummer per år. Transportstyrelsen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ligger alla ungefär i intervallet 1 200–1 700 nummer per år medan Regeringskansliet och Pensionsmyndigheten begär omkring 600 samordningsnummer per år. Det skulle därför vara att föredra om alla dessa myndigheter anslöt sig till e-tjänsten. Rekvireringsprocessen skulle på så sätt standardiseras så att informationen kommer in till Skatteverket på samma sätt vid varje rekvirering. Det kan därtill antas leda till effektiviseringar både för Skatteverket och rekvirenten. Migrationsverket ska enligt våra förslag rekvirera nummer för asylsökande (se 16 kap.). Det kommer att avse en betydande andel av det totala antalet rekvireringar varje år och det är mycket angeläget att detta kan ske på ett smidigt sätt. Detta bör därför ske genom att även Migrationsverket ansluter sig till Skatteverkets e-tjänst.

Det finns dock många andra myndigheter och organ som har möjlighet att rekvirera nummer som endast gör det vid ett mindre antal tillfällen under ett kalenderår. Med tanke på att det kan antas medföra utvecklingskostnader bör det inte vara ett absolut krav att

använda Skatteverkets webbtjänst för att kunna rekvirera nummer. Även utan ett sådant krav får det förutsättas att de myndigheter som rekvirerar många nummer per år ansluter sig till tjänsten.

15.6.2 Information till den som tilldelats ett identitetsnummer eller samordningsnummer

Utredningens bedömning: En person som tilldelas ett identitetsnummer eller samordningsnummer bör få information om detta och om vad ett identitetsnummer respektive samordningsnummer är. Någon särskild bestämmelse om detta behövs inte.

Det finns i dag inga regler i folkbokföringslagen eller folkbokföringsförordningen om att den enskilde som tilldelas ett samordningsnummer ska informeras om detta. Enligt 33 § förvaltningslagen ska dock en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt. Skatteverket har tidigare ansett att ett beslut om tilldelning av samordningsnummer är ett förvaltningsbeslut som riktar sig till rekvisenten och inte den enskilde som tilldelas numret. Skatteverket har därför, fram till den 18 juni 2021, bara informerat rekvisenten om beslutet, och inte den enskilde.

Beträffande det nya identitetsnumret är situationen delvis en annan. Identitetsnumret syftar, förutom till att tillgodose myndigheternas behov, även till att underlätta det vardagliga livet för den enskilde. Bestämmelserna kring samordningsnumret och dess tilltänkta användningsområde har dock i viss mån förändrats sedan de infördes. Även om samordningsnumret med våra förslag om ett nytt identitetsnummer kommer att få en mindre betydelse för den enskilde är det enligt vår uppfattning bra om personen är medveten om att han eller hon har tilldelats ett samordningsnummer. På så sätt kan den enskilde i fortsatta kontakter med t.ex. myndigheter uppge sitt samordningsnummer. En person med ett samordningsnummer som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen ska numera anmäla ändringar av adressen till Skatteverket. Detsamma ska gälla även i fortsättningen och omfatta även dem som tilldelats identitetsnummer. Att tilldelas ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer innebär således skyldigheter för den enskilde.

Detta innebär enligt vår uppfattning sammantaget att den enskilde har ett befogat intresse i saken och bör vara att anse som part i ärendet om tilldelning av såväl identitetsnummer som samordningsnummer. Den enskilde bör därför underrättas om att han eller hon har tilldelats ett nummer och vad det innebär. Skatteverket bör meddela den enskilde om att ett identitetsnummer eller samordningsnummer har tilldelats i samband med beslut om tilldelning. Någon särskild bestämmelse om detta behövs inte. Underrättelse ska ske enligt förvaltningslagen.

Enligt uppgift från Skatteverket underrättar myndigheten sedan den 18 juni 2021 alltid den enskilde när ett samordningsnummer tilldelats. Ett arbete pågår inom Skatteverket med att ta fram en ny underrättelse om tilldelat samordningsnummer och vilka uppgifter som finns registrerade om den enskilde som ska skickas ut till den som numret avser. Underrättelsen ska skickas ut oavsett om samordningsnumret har begärts av en myndighet eller tilldelats efter ansökan från en enskild. Skatteverket arbetar även med att på andra sätt förbättra informationen kring samordningsnummer. Informationen om samordningsnummer på Skatteverkets webbplats ska t.ex. förbättras och det ska finnas mer gemensam information om vad det innebär att flytta till och verka i Sverige. Målsättningen för arbetet är att individen ska ha en mer lättåtkomlig information vad gäller samordningsnummer. Skatteverket har också planer på att ta fram en informationsfilm om samordningsnummer och vad ett samordningsnummer innebär samt vilka möjligheter samordningsnumret ger.

Sådant informationsmaterial måste givetvis framöver även ta sikte på identitetsnumret. Att den som tilldelats ett identitetsnummer eller samordningsnummer får information om detta och vad det innebär samt att tillgänglig information blir bättre bedömer vi vara av stor vikt för att systemet ska fungera på avsett sätt.

15.7 Tilldelning av nummer i ett tidigare skede

15.7.1 Inledning

En stor del av de samordningsnummer som i dag tilldelas för beskattningsändamål är ”ostyrkta” samordningsnummer. Arbetstagare har ofta lämnat landet när ett samordningsnummer ska rekvireras och det är av den anledningen svårt att kräva personlig inställelse och styrkt identitet vid tilldelning av nummer för beskattningsändamål. En stor

del av dessa nummer kommer därför enligt våra förslag att bli samordningsnummer med ”osäkra uppgifter”. Skatteverket har uppgett att information om att någon arbetat i Sverige kan dyka upp t.ex. genom att arbetsgivaren lämnar in en uppgift på individnivå i arbetsgivardeklarationen eller genom att personen själv lämnar in en inkomstdeklaration året efter det att arbetet har utförts. Det förekommer också att personer som arbetat i Sverige eller deras arbetsgivare ansöker om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta (SINK). De har i många fall redan rest till sitt hemland när ansökan kommer in eller när den väl handläggs och ett samordningsnummer ska rekvideras. Om identitetshandlingar saknas skickar Skatteverket alltid i det skedet ut en förfrågan till personen att inkomma med kopia av pass eller nationellt id-kort. Även om inget svar inkommer så måste Skatteverket ändå rekvidera ett samordningsnummer om personen har haft en inkomst i Sverige.

I och med att nya regler om beskattning vid tillfälligt arbete i Sverige samt utländska utbetalares skyldighet att göra skatteavdrag och betala in skatten här trädde i kraft den 1 januari 2021 kommer fler utländska arbetstagare att beskattas i Sverige.¹¹ Enligt beräkningar innebär lagändringarna att antalet skattskyldiga ökar med cirka 23 000 personer per år.¹² För att kunna registrera individerna i beskattningsdatabasen behöver Skatteverket begära tilldelning av ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer. Skatteverkets bedömning är att många begränsat skattskyldiga personer som arbetar i Sverige återkommer från år till år. Det antal som ska tilldelas ett nummer blir därför framgent inte fullt så högt. Antalet ärenden som gäller rekvisition och tilldelning av samordningsnummer eller identitetsnummer med anledning av de nya reglerna har bedömts uppgå till ungefär 10 000 ärenden per år fr.o.m. 2022.¹³ Det kommer alltså att bli allt fler som ska tilldelas nummer för beskattningsändamål. Det har dock lyfts farhågor om att de nya skattereglerna kommer att medföra att det inte längre kommer att vara lönsamt för t.ex. utländska bärplockare att komma till Sverige. Sådana effekter kan medföra att ökningen av antalet nummer som krävs inte blir lika omfattande.

Det skulle vara önskvärt att få en säkrare identifiering på fler av de personer som ska tilldelas nummer för beskattningsändamål. Perso-

¹¹ Prop. 2019/20:190, *Ekonomiskt arbetsgivarbegrepp – förändrade skatteregler vid tillfälligt arbete i Sverige*.

¹² A.a., s. 123 och 130.

¹³ A.a., s. 124.

nerna befinner sig vid något tillfälle i landet och om nummer skulle kunna rekvireras i det skedet skulle det förstås förbättra möjligheterna till en säker identifiering som krävs för identitetsnummer och begränsa antalet samordningsnummer som behöver tilldelas.

15.7.2 Tilldelning av nummer i samband med månatliga arbetsgivardeklarationer

Utredningens bedömning: Skatteverkets beskattningsverksamhet bör i samband med att en arbetsgivardeklaration lämnats in rekquirera identitetsnummer eller samordningsnummer för en person som saknar nummer och anges som betalningsmottagare i deklarationen.

Sedan den 1 januari 2019 ska alla arbetsgivare månadsvis på individnivå i en arbetsgivardeklaration redovisa bl.a. utbetalda ersättningar för arbete som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för, skatteavdragets storlek och den ersättning som utbetalaren är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för (se 26 kap. skatteförfarandelagen [2011:1244]). Det innebär att Skatteverket får in uppgift om vilka personer som mottagit skattepliktig ersättning från en arbetsgivare varje månad. En sådan arbetsgivardeklaration på individnivå ska innehålla nödvändiga identifikationsuppgifter för betalningsmottagaren. I första hand ska namn, personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer och postadress anges (26 kap. 18 § skatteförfarandelagen och 6 kap. 1 § skatteförfarandeförordningen [2011:1261]). Om betalningsmottagaren är begränsat skattskyldig i Sverige ska även bl.a. uppgift om medborgarskap anges (6 kap. 2 § skatteförfarandeförordningen). Skatteverket får meddela föreskrifter om eller i enskilda fall besluta att en viss identifikationsuppgift (t.ex. personnummer eller samordningsnummer) inte behöver lämnas i en arbetsgivardeklaration om verket ändå kan fatta riktiga beslut om slutlig skatt (6 kap. 2 a § skatteförfarandeförordningen). Om ett personnummer eller samordningsnummer saknas ska enligt uppgift från Skatteverket i stället betalningsmottagarens födelsetid, namn, gatuadress, adress i utlandet m.m. lämnas i arbetsgivardeklarationen.

När en uppgift på individnivå i arbetsgivardeklarationen avseende en person som saknar personnummer eller samordningsnummer

kommer in till Skatteverket skickar verket ut ett meddelande till uppgiftslämnaren med information om att en ansökan om SINK eller en anmälan om A-skatt måste lämnas för betalningsmottagaren. Därefter vidtas inga åtgärder med uppgiften på individnivå om inte en ansökan om SINK eller A-skatt kommer in. Det framgår av en intern rutin hos Skatteverket. Något samordningsnummer rekvideras alltså inte för personen förrän senare, t.ex. när en ansökan om SINK eller anmälan om A-skatt kommer in och handläggs. Det finns i dagsläget inga uppgifter på vilken effekt det har gett att Skatteverket meddelar arbetsgivarna att arbetstagaren måste skicka in en ansökan om SINK eller en anmälan om A-skatt.

Uppgifter om personen som tagit emot ersättning från en arbetsgivare kommer alltså in till Skatteverket redan i samband med att uppgifter på individnivå lämnas i arbetsgivardeklarationen. Det kan då också konstateras att personen i ett senare skede ska tilldelas ett nummer för att kunna behandlas i beskattningsdatabasen. Skatteverket har ofta redan när uppgiften på individnivå kommer in samma information om personen som senare ska anges i t.ex. en ansökan om SINK. Det bör därför inte finnas något hinder för att beskattningsverksamheten redan i samband med den första arbetsgivardeklarationen avseende en person som saknar personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer rekviderar ett samordningsnummer eller ett identitetsnummer. Det bör genom ett sådant förfarande finnas betydligt bättre möjligheter att på förfrågan få in kopia av identitetshandling och för att få personen att inställa sig för identitetskontroll hos Skatteverket jämfört med om rekvireringen sker långt senare. På så sätt bedömer vi att fler tilldelade nummer kan föregås av en fullgod identifiering och antalet samordningsnummer med osäkra uppgifter kan begränsas något. Det bedöms underlätta hanteringen i senare led t.ex. om Skatteverket ska kräva in skatt eller för den delen återbetala för mycket inbetald skatt. Även arbetsgivarnas hantering av skatteinbetalningar, deklarationer m.m. underlättas om personen har tilldelats ett nummer.

Skatteverket har heller inte kunnat uppge några skäl mot att ett nummer begärs redan i detta skede. Vi anser därför att beskattningsverksamheten bör rekquirera identitetsnummer eller samordningsnummer för personer redan i samband med att en arbetsgivardeklaration kommer in till verket. Skatteverket kan sedan registrera arbetstagaren i beskattningsdatabasen. Ett sådant förfarande är enligt vår bedömning

möjligt redan med befintligt författningsstöd. Någon författningsändring krävs därför inte. Skatteverket behöver däremot uppdatera myndighetens interna rutiner.

Bättre uppgifter i arbetsgivardeklarationen

Utredningens förslag: I avsaknad av personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer ska en arbetsgivardeklaration eller en förenklad arbetsgivardeklaration som avser en fysisk person innehålla uppgift om personens namn, postadress, kön, födelse-tid, födelseort och medborgarskap.

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen föreslog att de fem utbetalande myndigheterna, Skatteverket och Sveriges Kommuner och Regioner ska få i uppdrag att identifiera vilka ytterligare uppgifter som vore önskvärda att inkludera i arbetsgivardeklarationen i syfte att motverka felaktiga utbetalningar. Delegationen ansåg att det finns en stor outnyttjad potential att motverka felaktiga utbetalningar med hjälp av uppgifterna i en arbetsgivardeklaration och att det därför finns behov av andra uppgifter som skulle kunna inkluderas i arbetsgivardeklarationen i syfte att stärka kontrollmöjligheterna, bl.a. arbetad tid och frånvaro.¹⁴

För att få ett än bättre underlag för att rekvirera identitetsnummer eller samordningsnummer i samband med en arbetsgivardeklaration på individnivå bör de uppgifter som ska anges i en sådan kompletteras. När personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer saknas bör det redan i och med att arbetsgivardeklarationen kommer in finnas tillräckliga uppgifter för att beskattningsverksamheten ska kunna begära tilldelning av ett nummer. De uppgifter som enligt 6 § förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer ska finnas med i begäran om nummertilldelning bör alltså anges i deklara-tionen i de fall personnummer, identitetsnummer och samordnings-nummer saknas. Förslaget föranleder en ändring i 6 kap. 1 § skatteför-farandeförordningen.

¹⁴ *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2019:59), s. 227 ff.

15.7.3 Tilldelning av nummer i samband med beslut om arbetstillstånd

Om arbetstillstånd

En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd (2 kap. 5 § utlänningslagen [2005:716]). En utlänning som ska arbeta i Sverige ska som huvudregel också ha arbetstillstånd (2 kap. 7 §). Viktiga undantag från huvudregeln är att arbetstillstånd inte krävs för medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge och inte heller för en person som har uppehållsrätt eller permanent uppehållstillstånd (2 kap. 8 c §). Medborgare inom EU/EES behöver således inte heller ha arbetstillstånd för att få arbeta här i landet.

I 6 kap. 2 § utlänningslagen anges de grundläggande förutsättningarna för att arbetstillstånd ska beviljas. Av bestämmelsen följer bl.a. att sökanden måste ha ett anställningserbjudande från en arbetsgivare och att inkomsten från anställningen måste vara av sådan storlek att det är möjligt för utlänningen att försörja sig på den under vistelsen i Sverige. Som huvudregel ska en utlänning som vill ha arbetstillstånd i Sverige ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet (6 kap. 4 §). En ansökan om arbetstillstånd av en utlänning som vistas i Sverige ges in till Migrationsverket. En ansökan om arbetstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ges in till och utreds av en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat i hemlandet eller i det land där utlänningen annars är stadigvarande bosatt (5 kap. 8 § utlänningsförordningen [2014:115]). Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får meddela föreskrifter om att en ansökan om arbetstillstånd får ges in till och utredas av en annan myndighet (5 kap. 14 § utlänningsförordningen).¹⁵

Arbetstillstånd får även ges till en utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd, om inte skäl hänförliga till syftet med uppehållstillståndet talar häremot (6 kap. 3 § utlänningslagen). Ett sådant arbetstillstånd kräver till skillnad från andra arbetstillstånd (t.ex. 6 kap. 2 § och 6 a–6 c kap. utlänningslagen) inte att sökanden har något anställningserbjudande. Migrationsverket beviljar i regel arbetstillstånd till den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och har behov av det.¹⁶

¹⁵ För närmare detaljer om t.ex. var ansökan om arbetstillstånd ska ges in om det saknas en svensk utlandsmyndighet i aktuellt land, se Regeringskansliets föreskrifter om var ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd ges in och utreds i vissa fall (UF 2016:3).

¹⁶ Prop. 2015/16:174, *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*, s. 57.

Beslut om arbetstillstånd meddelas normalt av Migrationsverket (6 kap. 5 § utlänningslagen) men även en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat samt Arbetsförmedlingen kan efter att Migrationsverket meddelat föreskrifter om detta meddela sådant beslut (6 kap. 7 § utlänningslagen och 5 kap. 13 § utlänningsförordningen). Migrationsverket har tidigare meddelat sådana föreskrifter (MIGRFS 5/2006 och MIGRFS 4/2008) med bemyndigande för svenska utlandsmyndigheter att bevilja uppehållstillstånd och arbetstillstånd i vissa fall. Enligt uppgift från Migrationsverket har dessa inte tillämpats och de nämnda föreskrifterna har därför upphävts genom beslut den 12 april 2021 (se MIGRFS 2021:2 och MIGRFS 2021:3). Några föreskrifter som ger Arbetsförmedlingen rätt att besluta om arbetstillstånd finns inte. Detta innebär att samtliga beslut om arbetstillstånd i dag meddelas av Migrationsverket.

I ärendet om arbetstillstånd krävs normalt att personen visar upp pass eller ett giltigt identitetskort och styrker sin identitet. Migrationsverket har lämnat uppgift om att personens identitet alltid måste bedömas styrkt för att arbetstillstånd ska beviljas.

Under år 2019 beviljades totalt 21 950 arbetstillstånd för arbetstagare från tredjeländ. De flesta arbetstillstånd avsåg gruppen ”bärplockare och plantörer m.fl.” (6 162) följt av gruppen ”IT-arkitekter, systemutvecklare och testledare m.fl.” (4 347). Under 2020 sjönk antalet beviljade arbetstillstånd för arbetstagare från tredjeländ något till 15 231. Många av dem som beviljas arbetstillstånd saknar personnummer och samordningsnummer.

Arbetstillstånd ska ges för viss tid (6 kap. 1 § utlänningslagen). Ett arbetstillstånd grundat på anställning får ges för högst två år åt gången (6 kap. 2 a § utlänningslagen) medan ett arbetstillstånd för säsongarbete inte får överstiga sex månader under en tolv månadersperiod (6 c kap. 9 § andra stycket utlänningslagen). Under perioden 2016–2020 har det beviljats cirka 6 000–10 000 arbetstillstånd kortare än 12 månader per år.

Enligt uppgifter från Migrationsverket görs endast en liten andel (cirka 10 procent) av ansökningarna om arbetstillstånd på papper. I förstagsångsärenden görs dessa ansökningar på utlandsmyndighet och det följer i dessa fall en identitetskontroll vid ett personligt möte där. I den stora majoriteten av fallen görs dock ansökningar om arbetstillstånd digitalt via webben. Den sökande uppmanas ladda upp kopior på identitetshandlingar, t.ex. ett hemlandspass. Identitetskontrollen

görs i dessa fall av medarbetare på Migrationsverket i Sverige och med endast uppladdade kopior av handlingarna som underlag. Beslut om arbetstillstånd meddelas då utan något personligt besök.

I samtliga fall ska den som beviljats arbetstillstånd lämna biometriska uppgifter för ett uppehållstillståndskort. Detta gäller dock inte om arbetstillståndet, och vistelsen i Sverige, är kortare än tre månader. Då behövs nämligen inget uppehållstillstånd (jfr 2 kap. 5 § utlänningslagen). Biometriska uppgifter lämnas normalt på utlandsmyndighet eller på Migrationsverket efter ankomst till Sverige. De som behöver visum för att resa till Sverige lämnar i regel biometriska uppgifter på utlandsmyndighet och får redan där ett uppehållstillståndskort som underlättar inresan till Sverige. Personer som inte behöver visum lämnar ofta biometriska uppgifter hos Migrationsverket efter ankomst till Sverige. De kan dock också lämna biometriska uppgifter på utlandsmyndighet innan inresa. När den sökande kommer för att lämna biometriska uppgifter verifieras att sökanden är den som han eller hon utger sig för att vara. Detta sker vanligtvis genom uppvisande av passhandling.

I 33 procent av fallen görs ansökningarna om arbetstillstånd av s.k. certifierade företag. Dessa företag har ett återkommande behov av arbetskraft och har förbundet sig att bl.a. lämna in kompletta ansökningar om arbetstillstånd. Migrationsverket har i dessa ärenden meddelat att målsättningen är att beslut ska meddelas efter högst tio dagar efter att en sådan ansökan lämnats in till myndigheten. Prövningen i ett sådant ärende skiljer sig dock inte från ett annat ärende om arbetstillstånd.

Problem med att nummer begärs i ett sent skede

Om en person beviljas arbets- och uppehållstillstånd i minst ett år och har för avsikt att stanna här i landet under hela den tiden ska personen normalt folkbokföras och därför tilldelas ett personnummer. Personer som beviljas arbetstillstånd men ändå inte ska folkbokföras tilldelas inget samordningsnummer i samband med ärendet om arbetstillstånd trots att det alltså ställs krav på styrkt identitet. Migrationsverket har inte sett något behov av ett nummer i sin verksamhet i samband med handläggning och beslut om arbetstillstånd och har därför inte rekviderat samordningsnummer i samband med detta. Dessa per-

soner tilldelas i stället ofta samordningsnummer i ett senare skede, först när de ska registreras i beskattningsdatabasen. Detta försämrar möjligheterna att göra en ordentlig identitetskontroll eftersom den enskilde ofta redan har lämnat landet när Skatteverket begär tilldelning av nummer för beskattningsändamål (se ovan under ”Inledning”).

Avsaknaden av nummer under den tid som en arbetstagare befinner sig i landet kan också skapa en osäkerhet hos de arbetsgivare som anställer utlänningarna och försvårar deras hantering av skatteinbetalningar och arbetsgivardeklarationer m.m. På så sätt försvåras möjligheterna att erbjuda utländska arbetstagare arbete i landet. Detta skulle underlättas om arbetstagaren hade ett nummer redan när arbetet ska påbörjas. Utredningen har också kontaktats av arbetsgivare som beskrivit problem med hanteringen av gästarbetare med arbetstillstånd i avsaknad av samordningsnummer. Det har bl.a. påpekats att arbetstagarerna inte kan öppna bankkonto i avsaknad av samordningsnummer och att det gör hanteringen av löner mycket problematisk för de arbetsgivare som vill hantera löner och skatter på ett korrekt sätt.

Även för den enskilde skulle vistelsen i Sverige underlättas om ett nummer kan tilldelas i ett tidigt skede (även om en enskild som arbetar här numera har möjlighet att själv ansöka om ett samordningsnummer och med våra förslag möjlighet att ansöka om ett identitetsnummer). Det finns därför anledning att överväga om personer som beviljas arbetstillstånd som understiger ett år bör tilldelas ett samordningsnummer redan i samband med att beslut om arbetstillstånd meddelas.

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Samordningsnummer ska på begäran av Migrationsverket få tilldelas en person som beviljats arbetstillstånd även om behov av numret inte finns i myndighetens verksamhet.

Migrationsverket ska i samband med ett beslut om arbetstillstånd kortare än 12 månader begära ett samordningsnummer till den person som beviljats arbetstillstånd, förutsatt att personen inte sedan tidigare tilldelats personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer. Detta ska dock inte gälla arbetstillstånd som beviljats med stöd av 6 kap. 3 § utlänningslagen.

Personer som beviljas arbetstillstånd bör tilldelas nummer

Under perioden 2016–2020 har det alltså beviljats cirka 6 000–10 000 arbetstillstånd kortare än 12 månader per år. Många av dessa personer saknar personnummer, identitetsnummer och samordningsnummer. De ändrade reglerna¹⁷ om att en begränsat skattskyldig fysisk person som arbetar i Sverige ska beskattas här om arbetet utförs för en uppdragsgivare i Sverige kommer troligen att innebära att allt fler kommer att behöva tilldelas ett nummer för registrering i beskattningsdatabasen. Redan i samband med att en person beviljas arbetstillstånd på grund av arbete kan man med stor sannolikhet säga att personen i ett senare skede kommer att tilldelas ett samordningsnummer eller identitetsnummer för beskattningsändamål. Tilldelning sker dock i dagsläget oftast långt senare under förhållanden som gör att det kan vara svårt att göra en säker identitetskontroll. Avsaknaden av nummer innebär också problem för t.ex. arbetsgivare och för den enskilde under vistelsen i Sverige. Om nummer i stället tilldelas i samband med beslut om arbetstillstånd kommer det att öka möjligheterna till en säker identitetskontroll och dessutom underlätta för arbetsgivare, myndigheter och den enskilde. Det skulle bli enklare för myndigheterna att följa en person som beviljats arbetstillstånd, kontrollera om tillståndet utnyttjats och att t.ex. skatter betalas på ett korrekt sätt. Det skulle också underlätta för arbetsgivares hantering av arbetsgivardeklarationer, löneutbetalningar m.m. Även för den enskilde kan vistelsen i Sverige underlättas vilket gör det mer attraktivt att komma till Sverige för att arbeta.

En nackdel med att begära nummer för alla personer som får arbetstillstånd är att alla inte börjar arbeta i Sverige. Alla kommer inte heller att vistas i Sverige överhuvudtaget. Det innebär att det kommer att tilldelas nummer som inte kommer till användning, i vart fall inte i det syfte för vilket det tilldelades. Det kan också i teorin leda till att en person som endast är ute efter att skaffa sig ett nummer ansöker om ett kort arbetstillstånd enbart av den anledningen och utan egentlig avsikt att arbeta i landet. Det låter sig dock inte göras med mindre än att personen styrker sin identitet i samband med ansökan om arbetstillstånd. Trots de nämnda riskerna överväger fördelarna med att personer som beviljas kortare arbetstillstånd tilldelas

¹⁷ Se prop. 2019/20:190, *Ekonomiskt arbetsgivarbegrepp – förändrade skatteregler vid tillfälligt arbete i Sverige*.

ett nummer de nackdelar som kan följa av att vissa nummer tilldelas trots att de inte behövs. De personer som beviljas arbetstillstånd på grund av arbete bör alltså enligt vår mening redan i samband med detta tilldelas ett nummer.

Beträffande de personer som beviljas arbetstillstånd med stöd av 6 kap. 3 § utlänningslagen är situationen delvis en annan. En stor del av denna grupp utgörs av de utlänningar som på grund av anknytning har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd inom ramen för s.k. uppskjuten invandringssprövning. De har inte nödvändigtvis något arbetserbjudande eller för den delen någon konkret plan på att börja arbeta. Det är därför inte på samma sätt säkert att det finns ett behov av att personer som beviljas arbetstillstånd med stöd av 6 kap. 3 § utlänningslagen tilldelas ett nummer. Många av dem beviljas dessutom uppehållstillstånd och arbetstillstånd som överstiger 12 månader. Dessa arbetstillstånd bör mot den bakgrunden undantas.

Migrationsverket bör begära samordningsnummer

För att de som beviljas arbetstillstånd ska tilldelas ett nummer är en möjlig lösning att Migrationsverket informerar Skatteverket om detta, och att Skatteverket då påbörjar en utredning av om personen ska registreras i beskattningsdatabasen. En sådan lösning har tidigare lyfts som ett alternativ av Skatteverket.¹⁸ Nackdelen med detta jämfört med att personen redan i samband med beslut om arbetstillstånd tilldelas ett nummer är att personen trots en sådan underrättelse kommer att sakna nummer i det inledande skedet av sin vistelse. Dessutom måste en ny identitetskontroll genomföras när Skatteverket efter en sådan underrättelse kommer fram till att personen ska registreras i beskattningsdatabasen. Då går man miste om möjligheten att utnyttja den identitetskontroll som ändå genomförs i samband med tilldelning av numret. En sådan ordning skulle också innebära merarbete för Skatteverket.

En annan lösning är att en myndighet begär tilldelning av nummer i samband med att en person beviljats arbetstillstånd. Det skulle t.ex. kunna ske i samband med att personen inställer sig på Migrationsverket eller utlandsmyndighet för att lämna biometriska uppgifter. I samband med detta görs en kontroll av att personen är den som han eller hon

¹⁸ Se Skatteverkets promemoria Samordningsnumrens funktion i samhället, s. 58.

utger sig för att vara, oftast genom att kontrollera en passhandling. I det skedet skulle det därför oftast vara möjligt att begära tilldelning av ett identitetsnummer för personen, förutsatt att utlandsmyndighet respektive Migrationsverket också ansvarar för identitetsbedömningen vid det personliga mötet. På så sätt utnyttjas den möjlighet som ändå finns att i ett tidigt skede göra en fullgod identitetskontroll vid ett personligt möte. Det skulle också på bästa sätt underlätta vistelsen i Sverige för den enskilde om han eller hon tilldelades ett säkert identitetsnummer. En nackdel med en sådan lösning är dock att det blir många identitetsnummer som tilldelas till personer som inte befinner sig i landet och som kanske inte heller utnyttjar sitt arbetstillstånd. Det finns också viss risk för att en person i annat land ansöker om arbetstillstånd i syfte att tilldelas ett identitetsnummer om det regelmässigt ska tilldelas i samband med en sådan ansökan. Dessutom lämnar de som beviljas arbetstillstånd kortare än tre månader inte biometriska uppgifter (eftersom de inte behöver uppehållstillstånd, 2 kap. 5 § utlänningslagen). I vissa fall lämnas därtill biometriska uppgifter innan beslut om arbetstillstånd fattas.

Syftet med att samtliga personer som beviljas arbetstillstånd ska tilldelas ett nummer är framför allt att det leder till säkrare nummer än om identitetsbedömningen görs i ett senare skede. Att ett nummer tilldelas tidigare underlättar också spårbarheten och möjligheten att utbyta information om personen redan från inledningen av vistelsen i Sverige. Nummertilldelning i det skedet kommer också att vara fördelaktigt för den enskilde. Det är emellertid enligt vår uppfattning tillräckligt att de som beviljas arbetstillstånd tilldelas samordningsnummer. De bör i samtliga fall kunna tilldelas samordningsnummer med "säkra uppgifter" eftersom det krävs styrkt identitet för att överhuvudtaget beviljas arbetstillstånd. En person som utnyttjar sitt arbetstillstånd och på grund av sin anknytning till landet har ett behov av ett säkrare identitetsnummer kan på egen hand ansöka om ett identitetsnummer på samma villkor som andra. Det kan också hända att personen under sin vistelse kommer i kontakt med en annan myndighet som ser ett behov av ett identitetsnummer för personen.

Eftersom Migrationsverket beslutar om arbetstillstånd är det lämpligast att Migrationsverket i samband med beslutet begär tilldelning av samordningsnummer. Det bör också föreskrivas att Migrationsverket ska göra detta i samband med att beslut om att bevilja arbetstillstånd. Migrationsverket har redan nu en möjlighet att begära sådant om myn-

digheten ser ett behov av numret i sin verksamhet. Något sådant behov har Migrationsverket inte sett. För att möjliggöra att de som beviljas arbetstillstånd tilldelas samordningsnummer efter begäran från Migrationsverket måste verket få möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer i sådana fall trots att verket inte har något behov av numret i sin verksamhet.

Arbetstillstånd ges som nämnts för viss tid. Om arbetstillståndet avser 12 månader eller längre tid ska personen i regel folkbokföras om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under den tiden. Migrationsverket bör därför regelmässigt begära samordningsnummer endast för personer som beviljas arbetstillstånd som avser en kortare tid än 12 månader. Med den möjlighet som ges till Migrationsverket att begära nummer utan att det finns ett behov i verksamheten finns dock alltså en möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer för en person som beviljats ett arbetstillstånd för en längre tid men det står klart att han eller hon inte kan antas tillbringa sin dygnsvila i landet på sådant sätt att folkbokföring kommer i fråga. Självklart ska något samordningsnummer heller inte begäras om personen sedan tidigare tilldelats personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer.

Skatteverket får i samband med begäran om tilldelning av samordningsnummer del av de identitetshandlingar som åberopats i arbetstillståndsärendet. Underlaget bör i princip alltid vara tillräckligt för att tilldela ett samordningsnummer med ”säkra uppgifter”. Det finns enligt vår bedömning ingen anledning att i dessa situationer frånga huvudregeln om att Skatteverket ansvarar för identitetsbedömningen vid tilldelning av samordningsnummer. Underlaget kommer oftast att bestå av passhandlingar som även Skatteverket har god erfarenhet av att bedöma. Eftersom nummer tilldelas i ett så tidigt skede finns det också möjlighet att ange samordningsnumret på uppehållstillståndskortet för att ytterligare underlätta spårbarheten.

Förslaget genomförs genom 4 och 5 §§ förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

15.8 Överklagande

Utredningens förslag: Skatteverkets beslut om tilldelning, förnyelse och vilandeförklaring av samordningsnummer ska inte kunna överklagas. Överklagandeförbud ska också gälla för beslut om fastställande av individnummer och kontrollsiffror i identitetsnummer och för beslut om tilldelning av identitetsnummer efter begäran från en myndighet eller ett annat organ. Detsamma gäller för beslut om förnyelse av ett identitetsnummer efter ansökan av en sådan part liksom beslut om vilandeförklaring med anledning av att någon ansökan om förnyelse från sådan part inte har kommit in i rätt tid.

Skatteverkets beslut om tilldelning av samordningsnummer har tidigare inte kunnat överklagas (39 § folkbokföringslagen i tidigare lydelse). Något sakligt motiverat behov av att kunna överklaga sådana beslut ansågs inte finnas.¹⁹ Sedan den 18 juni 2021 har det som tidigare nämnts införts en möjlighet för en enskild att ansöka om ett samordningsnummer. En sådan ansökan innebär att sökanden ska inställa sig personligen för att styrka sin identitet. Ansökan innebär också en prövning av om sökanden har en anknytning till landet som gör att han eller hon kan antas komma att behöva en identitetsbeteckning. När möjligheten för enskild att ansöka om ett nummer infördes ansågs prövningen snarast kunna liknas vid den som sker när en person flyttar in i landet och ska folkbokföras. Det antogs vidare att ett samordningsnummer som tilldelas efter en sådan ansökan får stor betydelse för den enskilde. Ett beslut om tilldelning av samordningsnummer efter en sådan ansökan kan mot den bakgrunden överklagas (39 och 40 §§ folkbokföringslagen). Av samma skäl kan beslut om vilandeförklaring och förnyelse av samordningsnummer överklagas av den enskilde.²⁰

Med våra förslag kommer en enskilds möjlighet att ansöka om en identitetsbeteckning att tillgodoses genom möjligheten att ansöka om ett identitetsnummer i stället för ett samordningsnummer. Något behov av att kunna överklaga ett beslut om tilldelning, vilandeförklaring eller förnyelse av samordningsnummer kommer därmed inte längre att finnas.

¹⁹ Prop. 2002/03:99, *Det nya Skatteverket*, s. 275.

²⁰ Prop. 2020/21:160, *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 76 f.

När det gäller identitetsnumret är situationen en annan. Där kan prövningen vid tilldelningen snarast liknas vid den som gäller vid folkbokföring efter flytt till landet. De skäl som anfördes till stöd för att beslut om tilldelning av samordningsnummer efter egen ansökan kan överklagas i dag och som redovisats ovan gör sig gällande även här. Det gäller både vid tilldelning och vid förnyelse av numret. Ett identitetsnummer kommer också att kunna ha en stor betydelse för den enskilde. Beslut om tilldelning av identitetsnummer och förnyelse efter ansökan av enskild bör därför kunna överklagas.

Dessa skäl gör sig gällande även när det är en myndighet eller ett annat organ som begärt tilldelning eller förnyelse av ett identitetsnummer. Identitetsnumret kan även i sådana situationer vara av stor betydelse för den enskilde, och tilldelning eller förnyelse kräver även när en myndighet eller ett annat organ initierat ärendet att den enskilde inställer sig personligen och styrker sin identitet. Beslutet gäller således den enskilde. Det kan därför finnas ett intresse av att den enskilde ska kunna överklaga beslut om tilldelning och förnyelse även i dessa fall. Den enskildes intressen bör dock i sådana fall kunna tillgodoses genom att han eller hon själv ansöker om tilldelning eller förnyelse av identitetsnumret, i stället för att överklaga Skatteverkets beslut. Beslut om tilldelning eller förnyelse av identitetsnummer, förutom när den enskilde ansöker, bör därför inte kunna överklagas.

Beslut om vilandeförklaring av samordningsnummer med anledning av att någon anmälan om förnyelse från myndighet eller annat organ inte har kommit in i rätt tid får i dag inte överklagas (39 § 7 folkbokföringslagen). Detta bör enligt vår uppfattning gälla avseende vilandeförklaring av identitetsnummer.

Skatteverkets beslut om samordningsnummer överklagas i förekommande fall hos Förvaltningsrätten i Stockholm (38 § folkbokföringslagen). Detsamma bör gälla för beslut enligt lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. Prövningstillstånd bör precis som i dag krävas vid överklagande till kammarrätten.

15.9 Ska fler aktörer vara behöriga att begära samordningsnummer?

Utredningens bedömning: Några ytterligare aktörer behöver inte ha behörighet att begära identitetsnummer eller samordningsnummer.

I utredningsuppdraget har ingått att utreda och föreslå vilka andra aktörer som ska ha behörighet att begära samordningsnummer. I dagsläget är det som tidigare nämnts statliga myndigheter och vissa utbildningsanordnare som kan begära tilldelning av samordningsnummer. Sedan den 18 juni 2021 kan den enskilde själv också ansöka om ett sådant. Det innebär att t.ex. kommuner, regioner och företag inte är behöriga att begära tilldelning av samordningsnummer.

Med våra förslag kommer den enskilde att kunna begära tilldelning av ett identitetsnummer. Denna möjlighet är avsedd att tillgodose det behov som finns för den enskilde att få en fungerande identitetsbe-teckning. Att enskilda har en sådan möjlighet kan också i sin tur underlätta för andra aktörer eftersom allt färre personer helt kommer att sakna ett nummer. Om en person ändå saknar ett nummer vid kontakt med t.ex. ett företag kan personen upplysas om möjligheten att själv ansöka om ett identitetsnummer.

I avsnitt 15.7 föreslås åtgärder som kommer att leda till att fler personer kommer att ha ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer under sin vistelse i landet. I 16 kap. föreslås vidare att asylsökande ska tilldelas ett samordningsnummer i samband med asylansökan. Dessa åtgärder kommer tillsammans med möjligheten för en enskild att själv ansöka om ett identitetsnummer sammantaget att medföra att behovet av att ytterligare aktörer får behörighet att begära nummertilldelning minskar drastiskt.

Vi bedömer att det med våra övriga förslag inte finns något behov av att fler aktörer får behörighet att begära tilldelning av identitetsnummer eller samordningsnummer. Under förutsättning att våra förslag om samordningsnummer till asylsökande genomförs har något sådant behov heller inte framförts till utredningen.

16 Samordningsnummer till asylsökande

16.1 Vårt uppdrag

Skatteverket har tidigare fått i uppdrag att utreda förutsättningarna för att låta samtliga asylsökande erhålla samordningsnummer och föreslå hur ett sådant förfarande bör utformas. I en promemoria vari Skatteverket redovisade uppdraget föreslog Skatteverket bl.a. att samtliga asylsökande ska tilldelas samordningsnummer efter rekvisition från Migrationsverket. Frågan om asylsökande ska tilldelas samordningsnummer har tidigare diskuterats under ett mångårigt kvalificerat myndighetsöverskridande samarbete mellan Skatteverket och Migrationsverket. Migrationsverket har tidigare ställt sig positivt till införande av samordningsnummer för asylsökande.¹ Även Mottagandeutredningen (SOU 2018:22) gjorde bedömningen att regeringen skyndsamt bör ta ställning till om förslag till lagstiftning bör tas fram utifrån befintliga underlag om att Migrationsverket ska rekvirera samordningsnummer för samtliga asylsökande alternativt att det snarast bör tillsättas en utredning med uppdraget att se över frågan.² Med anledning av detta har vi fått i uppdrag att utreda om, och i så fall föreslå hur, samordningsnummer ska kunna tilldelas fler asylsökande.

¹ Se t.ex. Migrationsverkets remissvar på promemorian Samordningsnummer till asylsökande, Fi2015/04871. Migrationsverket uppger i sitt svar att verket ser mycket positivt på att samordningsnummer ska rekvireras åt alla asylsökande.

² *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande* (SOU 2018:22).

16.2 Asylsökande i Sverige

Personer som kommer till Sverige och söker asyl blir inledningsvis inte folkbokförda i Sverige. För att en person som har sökt asyl ska bli folkbokförd och få ett personnummer krävs, något förenklat, att personen har ett uppehållstillstånd som gäller i minst 12 månader. Först då räknas personen som bosatt i Sverige. Under tiden ansökan om uppehållstillstånd handläggs kan det ofta uppstå ett behov av en personbeteckning för den asylsökande som då inte har något personnummer. Ett sådant behov kan också uppstå om en person som har sökt asyl beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som gäller kortare tid än ett år eller av annan anledning inte kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila i landet under minst ett år.

Hur många som söker asyl i Sverige påverkas av flera faktorer. Bland annat leder krig, förföljelse och fattigdom i omvärlden till att människor lämnar sina hemländer. Migrationspolitiken i Sverige och i andra länder påverkar också. Det kan t.ex. handla om visumkrav, gränskontroller och regler om uppehållstillstånd.

16.2.1 Hur många nummer kan potentiellt behöva tilldelas asylsökande varje år?

Antalet ansökningar om asyl som kommer in varje år motsvarar antalet identitetsnummer eller samordningsnummer som kan behöva rekvideras löpande om alla asylsökande ska tilldelas ett nummer. I början av 2000-talet sökte 20 000–30 000 personer asyl i Sverige varje år, med någon mindre avvikelse. Från 2011 och framåt ökade antalet asylsökande och under 2015 nådde antalet asylsökande den högsta nivån någonsin då omkring 160 000 sökte asyl i Sverige. Antalet asylsökande minskade kraftigt till 2016, då antalet uppgick till omkring 28 000. För åren 2017–2019 har antalet asylsökande uppgått till drygt 20 000 per år. Enligt Migrationsverkets prognoser kommer antalet asylsökande de kommande åren att uppgå till mellan 16 000 och 28 000 asylsökande per år med ett antagande om cirka 21 000 per år. Under perioden januari–juli 2020 sökte 7 962 personer asyl i Sverige. Det är en betydande minskning jämfört med samma period 2019 då 12 381 personer sökte asyl. Den stora minskningen har sin förklaring i de åtgärder som vidtogs för att begränsa spridningen av coronaviruset SARS-CoV-2. Åtgärder som t.ex. utökade gränskontroller inom

Schengenområdet, viseringsrestriktioner för tredjelandsmedborgare och färre flygavgångar gjorde att antalet asylsökande i Sverige minskade i snabb takt. Under hela 2020 ansökte 12 991 personer om asyl i Sverige. Migrationsverket har i sin verksamhetsprognos i juli 2020 sänkt planeringsantagandet för 2021 till 18 000 asylsökande. I Migrationsverkets Verksamhets- och utgiftsprognos i februari 2021 har planeringsantagandet för antalet asylsökande justeras nedåt även för åren 2021–2023.³ Antalet asylsökande antas bli 19 000 år 2022, och 20 000 per år 2023–2024.

Enligt Migrationsverkets prognoser i februari 2021 kommer alltså omkring 20 000 identitetsnummer eller samordningsnummer att tilldelas årligen från 2022 och framåt om alla asylsökande ska få ett sådant.

16.2.2 Under hur lång tid kan ett nummer behövas?

Det kan finnas ett behov av ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer för en asylsökande redan från det att ansökan om asyl kommer in. För en person som sedermera beviljas uppehållstillstånd och ska folkbokföras finns behovet av ett nummer under Migrationsverkets handläggningstid av asylärendet samt under Skatteverkets handläggningstid avseende folkbokföring. Personen tilldelas sedan ett personnummer.

Enligt uppgift från Migrationsverket hade de asylansökningar som avgjordes under 2019 en genomsnittlig handläggningstid om 288 dagar, medan den genomsnittliga liggtiden för ärenden i balans uppgick till 320 dagar den 15 april 2020. Under handläggningstiden och fram till att uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring meddelats saknar många asylsökande en personbeteckning. När uppehållstillstånd meddelas är handläggningstiden vid Skatteverket för folkbokföring förhållandevis kort. Skatteverket har uppgett att en stor del av ärendena som avser anmälan om flytt till Sverige, t.ex. av en asylsökande som beviljats uppehållstillstånd, bör vara avgjorda inom två veckor. Skatteverket har dessutom bedömt att tekniska moderniseringar, effektiviseringar, förändrat arbetssätt och utökat informationsutbyte kommer att leda till att anmälan om flyttning till Sverige i sådana situationer kommer att kunna hanteras betydligt mer skyndsamt under de närmaste åren. För de asylsökande som sedermera beviljas uppehålls-

³ Migrationsverkets Verksamhets- och utgiftsprognos 2021-02-05, Dnr 1.1.3-2021-425.

tillstånd av Migrationsverket, folkbokförs och tilldelas ett personnummer är det således främst handläggningstiden hos Migrationsverket som styr under hur lång tid det finns behov av identitetsnummer eller samordningsnummer. Med stöd av statistiken för år 2019 finns det behovet i omkring 300 dagar. Migrationsverket har dock uppgett att handläggningstiden år 2020 uppgår till ungefär sex månader i genomsnitt.

Det kan också finnas behov av en personbeteckning för de asylsökande som fått avslag på sin asylansökan, ända fram till dess beslutet vunnit laga kraft och verkställt. Om avslagsbeslutet ändras av domstol och personen senare folkbokförs finns behovet i stället fram till dess personnummer tilldelats. I dessa fall styr alltså Migrationsverkets handläggningstid fram till avslagsbeslut och tiden till dess att beslutet vinner laga kraft efter överprövning.

Under tiden dessa handläggs vid migrationsdomstolarna kan det alltså finnas ett fortsatt behov av identitetsnummer eller samordningsnummer. Generellt kan sägas att omloppstiderna vid migrationsdomstolarna steg mycket kraftigt efter åren med stort mottagande (t.ex. år 2015) men nu är på väg nedåt igen. Handläggningstiderna ser fortfarande väldigt olika ut vid de olika domstolarna. Genomsnittlig handläggningstid för avlägsnandemål rörande asyl vid migrationsdomstolarna 2019 var 9,7 månader (exklusive mål rörande ensamkommande barn).⁴ Genomsnittlig handläggningstid för samma måltyp vid Migrationsöverdomstolen 2019 var 1 månad.⁵ Hur lång tid det tar innan besluten kan verkställas varierar, bl.a. med hänsyn till läget i det land som utvisningen ska ske till. Det kan dock konstateras att det kan finnas behov av en personbeteckning under ett par eller flera år i dessa fall.

16.2.3 Hur många nummer kan potentiellt behövas redan vid ikraftträdande av nya regler?

Utöver de nummer som löpande kan komma att behöva tilldelas finns det asylsökande som redan nu kan ha behov av ett nummer, men som inte tilldelats något sådant i samband med ansökan om asyl. Vi har i mitten av april 2020 fått uppgift från Migrationsverket om att det finns ungefär 13 000 personer i Sverige som ännu inte har fått sin

⁴ Uppgift från Domstolsverket 2020-09-15.

⁵ Sveriges domstolars årsredovisning 2019, se särskilt s. 63.

ansökan om asyl prövad av verket och som det alltså skulle kunna vara aktuellt att tilldela identitetsnummer eller samordningsnummer om regler hade funnits på plats. Till detta kommer de personer som överklagat sina avslagsbeslut och som ännu inte fått något lagakraftvunnet beslut. Under 2019 överklagades knappt 14 000 beslut i första gångsansökningar om asyl.

Enligt Migrationsverkets prognoser, som vi fått del av i september 2020, kommer det vid utgången av 2021 att finnas 6 900 ärenden där personer inte fått sin ansökan om asyl prövad av verket. Motsvarande siffra vid utgången av 2022 är 5 900–7 900. Vid utgången av 2022 kommer det enligt prognosen att finnas 4 700–14 800 öppna förstagångsärenden om asyl som överklagats till migrationsdomstol. Prognoserna är osäkra med tanke dels på om lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige kommer att fortsätta att gälla efter den 19 juli 2021,⁶ dels på anslags-tilldelningen till Domstolsverket och migrationsdomstolarna. Enligt dessa prognoser kan mellan 10 600 och 22 700 personer antas vara aktuella för tilldelning av identitetsnummer eller samordningsnummer om bestämmelser om detta träder i kraft den 1 januari 2023.

16.3 Identifieringskoder för asylsökande

16.3.1 Asylsökande tilldelas inte samordningsnummer på begäran av Migrationsverket

För att en person ska tilldelas ett samordningsnummer efter begäran från en myndighet krävs att myndigheten anser att det behövs i verksamheten för att undvika personförväxling eller för att förenkla utbyte av information mellan myndigheter eller organisationer. Enligt våra förslag är det tillräckligt att myndigheten behöver ett identitetsnummer eller samordningsnummer för en person i sin verksamhet. Migrationsverket har inte sett något behov av samordningsnummer i sin verksamhet i samband med att en person ansöker om asyl. Migrationsverket har därför inte rekviderat samordningsnummer, trots att verket enligt gällande regler har möjlighet att begära samordnings-

⁶ Lagen gäller till och med den 19 juli 2021 (se lag [2019:481] om dels fortsatt giltighet av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, dels ändring i samma lag. Om den tillfälliga lagen inte längre ska gälla efter den tidpunkten antar Migrationsverket i sina prognoser att fler personer kommer att söka asyl i Sverige de kommande åren.

nummer för asylsökande, även om det råder osäkerhet om personens identitet. Migrationsverket tilldelar i stället den asylsökande ett internt dossiernummer (ibland kallat LMA-nummer). Dossiernumret består av åtta siffror och genereras automatiskt, numret bär alltså ingen information. Att numret inte bär någon information om t.ex. födelsetid är en nackdel om den uppgiften behövs i något sammanhang där numret används. Det underlättar dock på så sätt att numret inte behöver ändras om det under asylprocessen kommer fram nya uppgifter om eller görs en annan bedömning av personens födelsetid.

Migrationsverket har i samband med genomförandet av tidigare regeringsuppdrag påpekat att verket ser positivt på att verket har möjlighet att begära samordningsnummer för en asylsökande även om dennes identitet inte kan anses vara fastställd. Migrationsverket har dock invänt mot att det inte föreslagits någon författningsändring som säkerställer de asylsökande utlänningarnas behov av skydd för uppgifter om sina personliga förhållanden.⁷ Möjligen ligger en del av förklaringen till att Migrationsverket inte rekviderar samordningsnummer i att myndigheten anser att sekretesskyddet inte är tillräckligt om uppgifter om asylsökande lämnas vidare till Skatteverket. Det finns i dagsläget inte heller någon sekretessbrytande bestämmelse som underlättar överlämnande av sekretessreglerade uppgifter till Skatteverket.

16.3.2 Asylsökande tilldelas ofta interna identifieringskoder

Behovet av ett samordningsnummer för en asylsökande uppstår oftast senare i kontakten med andra myndigheter och organisationer. Behovet kan uppstå inom en myndighet eller organisation, men även för den enskilde själv som ska etablera sig i det svenska samhället. De myndigheter, regioner och kommuner som kommer i kontakt med asylsökande har ofta, i avsaknad av ett samordningsnummer, använt sig av olika interna identifieringskoder.

För patienter som är asylsökande använder sig hälso- och sjukvården oftast av en beteckning som kallas reservnummer. Det saknas konstruktion varierar därför mellan olika regioner. Vanligt är att reservnumret består av de födelsedata som personen uppger och en bokstavs- eller sifferkombination.

⁷ Prop. 2008/09:111, *Personnummer och samordningsnummer*, s. 37 f.

Skolor och förskolor har inte heller något enhetligt sätt att hantera asylsökandes personuppgifter. Det förekommer olika varianter av identifikationsnummer i t.ex. betygsdatabaser. En elev utan person- eller samordningsnummer får vanligtvis, liksom hos kommuner, ett tillfälligt person-id som brukar bestå av uppgivet födelsedatum + TF följt av ett löpnummer. Det finns inga nationella riktlinjer om hur ett person-id ska konstrueras. Det kan förekomma att en person får flera TF-nummer om han eller hon t.ex. flyttar till en annan kommun och byter skola. Det finns heller inget nationellt register över person-id vilket kan leda till att flera personer tilldelas samma nummer.

16.4 Identitetsbedömning av asylsökande

När en person ansöker om asyl i Sverige ska Migrationsverket pröva om han eller hon vid ett återvändande till sitt medborgarskapsland (eller beträffande en statslös utlänning till det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort) riskerar att utsättas för något som medför att han eller hon har ett skyddsbehov i utlänningslagens mening. Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl aktualiseras frågor om vilket land den sökande är hemmahörande i, och i vilken del av detta land sökanden har haft sin hemvist. Det är den sökande som har bevisbördan för sin identitet och sitt behov av skydd. Migrationsverket har också en utredningsskyldighet som i asylärenden är långtgående.

Begreppet identitet består som nämnts enligt förarbeten och praxis av namn, födelseid och, som huvudregel, medborgarskap. I förarbetena understryks att det är av stor vikt att den som söker asyl lämnar korrekta uppgifter om sina personliga förhållanden, flyktvägar och identitet. Dessa uppgifter ligger till grund för bedömningen av den sökandes behov av skydd och vilket land som har ansvaret för att ge detta skydd. Identitetsuppgifterna utgör också underlag för utfärdandet av behövliga resehandlingar och en eventuell framtida ansökan om medborgarskap i vistelselandet. Att en person saknar handlingar som styrker de uppgifter han eller hon lämnar om sin person får inte medföra att uppgifterna enbart därför betraktas som osanna. Det kan finnas och finns en rad skäl till att en person som flyr från sitt hemland inte alltid kan ha tillgång till identitetshandlingar. I många fall kan det snarast sägas ligga i flyktingskapets natur att fullständig doku-

mentation saknas.⁸ I vissa fall måste den asylsökandes skyddsbehov prövas även om personens identitet inte ens gjorts sannolik.⁹

16.4.1 Migrationsverkets rutiner för bedömning av identitet i asylärenden

Registrering av identitetsuppgifter hos Migrationsverket

Enligt utlänningsdatalagen (2016:27) får asylsökandes identitetsuppgifter registreras i Migrationsverkets verksamhetsregister. Efter att asylansökan har registrerats tilldelar Migrationsverket den asylsökande ett dossiernummer. Det är en identifieringskod som bara används i Migrationsverkets verksamhet och av migrationsdomstolarna. Därefter fotograferas den asylsökande och Migrationsverket upptar fingeravtryck. Huvudregeln vid registrering av identitetsuppgifter hos Migrationsverket är att uppgifterna i hemlandspass eller motsvarande följs. Om personen uppger att uppgifterna inte stämmer bör han eller hon uppmanas att göra en rättelse av handlingen hos utfärdande myndighet. Om sökanden vid ansökningstillfället varken genom pass eller genom andra handlingar kan klarlägga sin identitet, får de handlingar som uppvisas ligga till grund för registreringen av identitetsuppgifterna. När den sökande helt saknar handlingar får i stället hans eller hennes egna uppgifter ligga till grund för registreringen.¹⁰ Det förekommer att sökanden inte vet vilket år han eller hon är född. En uppskattning av åldern ska då göras i samförstånd med den sökande.¹¹ När individregistreringen sker på obestyrkta uppgifter och andra uppgifter framkommer senare, kan registreringen ändras om de senare uppgifterna styrks, eller i förekommande fall görs sannolika. För att registreringen ska ändras krävs som huvudregel att ny bevisning tillkommit som styrker eller gör sökandens egna uppgifter sannolika. Enbart det faktum att den sökande kommer med nya uppgifter bör normalt inte föranleda någon ändring. När det framkommer andra uppgifter om identiteten än dem som sökanden lämnat, kan det hända att Migrationsverket innan ansökan om uppehållstillstånd avgörs ändrar registreringen av identitetsuppgifterna, emot vad den sökande upp-

⁸ Se t.ex. prop. 1996/97:25, *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv*, s. 187–188.

⁹ Se t.ex. MIG 2019:1.

¹⁰ Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående registrering av identitetsuppgifter, 2021-04-23, RS/063/2021, s. 5.

¹¹ A.a., s. 7.

gett.¹² Den sökande kan som huvudregel klaga på de identitetsuppgifter som registreras hos Migrationsverket först i samband med att ärendet om uppehållstillstånd slutligen avgörs.

Bedömning av identitet

Även om det i ärenden om uppehållstillstånd – till skillnad från vad som är fallet i medborgarskapsärenden – inte finns något uttalat krav på att identiteten ska vara klarlagd för att uppehållstillstånd ska beviljas, är utgångspunkten ändå att identiteten ska klarläggas (styrkas).¹³ I vissa fall godtas dock att identiteten görs sannolik.

De sökande kan självfallet styrka sin identitet genom att visa ett giltigt pass eller annan identitetshandling, utfärdad av en behörig myndighet i hemlandet. Saknar den sökande en sådan handling kan identiteten, utifrån principen om fri bevisföring, styrkas med hjälp av andra handlingar eller uppgifter. Exempel på andra handlingar än hemlandspass som en sökande kan åberopa till stöd för att styrka sin identitet (eller göra den sannolik) är inrikespass, identitetskort av olika slag, medborgarskapsbevis, födelseattester, militärböcker, körkort, betyg, vigselbevis, bankböcker och sjömansböcker. För att handlingarna ska få ett högt bevisvärde krävs, förutom att de är i original och utfärdade av behörig myndighet, att de ska vara tillförlitliga och utfärdade på ett från identitetssynpunkt tillfredsställande sätt. Detta innebär att handlingarna ska ha utfärdats i behörig ordning, med personlig inställelse och med en noggrann kontroll av identiteten innan handlingen utfärdats från den utfärdade myndighetens sida.¹⁴

Om den sökande inte har några identitetshandlingar alls till stöd för sin uppgivna identitet ska han eller hon ges tillfälle att förklara skälen till detta. Den sökande bör då ge en rimlig förklaring till varför han eller hon saknar handlingar och i största möjliga mån försöka skaffa fram dokument eller annan bevisning.¹⁵

Om det inte finns handlingar som i sig kan styrka eller göra identiteten sannolik kan Migrationsverket använda andra metoder för att

¹² A.a., s. 9.

¹³ Se t.ex. Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående kraven på klarlagd identitet och pass i ärenden om uppehållstillstånd, 2021-03-18, RS/037/2021, s. 10. Se även prop. 1997/98:178, *Medborgarskap och identitet*, s. 10.

¹⁴ Se Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående utredning och prövning av identitet och medborgarskap samt hemvist och vanlig vistelseort i asylärenden, 2021-03-12 RS/029/2021, s. 7. Se också MIG 2010:17.

¹⁵ A.a., s. 8.

utreda identitet och hemvist. Där ingår bl.a. muntlig utredning, kunskapskontroll och språkanalys. Den sökandes berättelse ska då värderas tillsammans med övrig bevisning. Det är enligt Migrationsverkets rutiner möjligt att bedöma en asylsökandes identitet som sannolik enbart med stöd av hans eller hennes muntliga berättelse. Bevisvärderingen ska vara saklig och objektiv och beslutsfattaren måste motivera och förklara skälen för sitt beslut.¹⁶

Beviskravet för ett asylsökande barns identitet är detsamma som för vuxna, dvs. identiteten ska göras i vart fall sannolik. Ett barn ska upplysas om att det kan styrka eller göra sin identitet sannolik genom att lämna in identitetshandlingar eller andra handlingar. Migrationsverket kan dock inte kräva att ett barn ska lämna in identitetshandlingar eller andra handlingar för att styrka eller göra sin identitet sannolik. En del av att utreda barnets identitet är att utreda vilka barnets vårdnadshavare eller föräldrar är. Bedömningen av barnets identitet kan baseras på uppgifter som föräldrarna lämnar.¹⁷

Migrationsverket tar ställning till identitetsfrågan först i samband med beslut i frågan om uppehållstillstånd

Migrationsverket får sällan in några identitetshandlingar i inledningen av asylprocessen. Vid den tidpunkten är det enligt uppgift från Migrationsverket väldigt sällsynt att en person kan styrka sin identitet eller ens göra den sannolik. Handlingar och uppgifter kommer i stället in löpande under hela asylprocessen. I de få fall när sökanden kan styrka sin identitet i samband med ansökan kan bedömningen ändå ändras under ärendets handläggning, t.ex. om det framkommer nya uppgifter om de handlingar som lämnats in till stöd för identitetsbedömningen. Bedömningen av den sökandes identitet som görs i samband med beslut om uppehållstillstånd kan dessutom komma att ändras av överinstanserna vid ett överklagande.

De personer som har styrkt identitet direkt vid asylansökan har enligt Migrationsverket sällan ett skyddsbehov mot myndigheterna i hemlandet eftersom de haft möjlighet att skaffa resehandlingar och lämna hemlandet legalt. Många av dessa kommer från s.k. säkra länder där beviljandegraden är låg. Asylprocessen för personer från dessa län-

¹⁶ Se t.ex. Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående sannolik identitet i asylärenden, 2021-03-16, RS/031/2021, s. 5.

¹⁷ A.a., s. 7.

der ska vara så kort som möjligt och många av dessa kommer att anses ha en uppenbart ogrundad ansökan som snabbt avslås. Dessa personer har enligt Migrationsverket ofta ett annat syfte för sin ansökan än att faktiskt få uppehållstillstånd av asylskäl. Om Migrationsverket ska begära nummer för asylsökande kan en ansökan enligt Migrationsverkets uppfattning t.ex. vara motiverad av att personen vill få ett samordningsnummer för att kunna arbeta, öppna bankkonto och skaffa handlingar.

Enligt uppgift från Migrationsverket visar fingeravtrycksjämförelser med t.ex. Schengens informationssystem (SIS) och informationssystemet för viseringar (VIS) i dag att 20–25 procent av de asylsökande har rest in i Europa på egna handlingar och med giltiga viseringar eller tillstånd. Migrationsverket bedömer vidare att denna siffra kommer att öka markant när sökningar framöver kan göras i fler system.¹⁸ Om personerna accepterar att de är den person som VIS anger och att de haft egna resehandlingar så kan de förmodligen inom en vecka från ansökan i teorin bedömas ha en sannolik identitet. Deras identitet kan dock inte bedömas vara styrkt om de inte visar upp resehandlingarna så att Migrationsverket kan göra en kontroll av äktheten. En sådan kontroll av äktheten tar cirka en månad. Om en asylsökande som finns i t.ex. VIS inte accepterar att han eller hon är den person som datasystemen anger måste handlingarna beställas från den andra medlemsstaten eller ambassaden. Detta tar förhållandevis lång tid (oftast flera månader) och identiteten kan inte fastställas förrän asylrendet avgörs. Trots att identiteten vid kontroll i VIS i teorin skulle kunna bedömas som sannolik en kort tid efter att asylansökan kommit in, anser Migrationsverket att det inte är möjligt att göra någon bedömning i identitetsfrågan förrän i samband med beslut i frågan om uppehållstillstånd.

Under asylprocessen görs normalt flera åtgärder för att vid beslutet kunna fastställa om identiteten är styrkt eller sannolik, t.ex. medicinska åldersbedömningar, språkanalyser, kunskapskontroller och analys av ingivna handlingar. Under processen skickas även identitetshandlingar och pass till id-enheten för kontroll av handlingarnas äkthet. Id-enheten kontrollerar även om handlingarna manipulerats eller ej och om de är utfärdade av behörig myndighet. Det är inte ovanligt att namn, födelsedatum m.m. justeras under processen. Det förekommer att en

¹⁸ Så kan enligt Migrationsverket ske när den s.k. Screeningförordningen (förordning om införande av screening för tredjelandsmedborgare vid yttre gräns) träder i kraft.

persons födelsetid ändras 5–6 gånger under handläggningen av ett asylärende och Migrationsverket har uppskattat att födelsetiden ändras minst en gång i ungefär 20 procent av fallen.

Utredningen om personens identitet sköts parallellt med asylutredningen. Migrationsverket kan därför inte lämna något besked om identiteten styrkts eller gjorts sannolik förrän verket har fattat beslut om uppehållstillstånd. I det läget ska den som beviljats uppehållstillstånd folkbokföras om han eller hon uppfyller övriga förutsättningar enligt folkbokföringslagen (1991:481). Den som inte ska beviljas uppehållstillstånd ska lämna landet.

Migrationsverket har till vår utredning uppgett att det inte ens med tillskjutna medel skulle vara möjligt att snabba på processen med identitetsbedömningarna. Någon bedömning av en asylsökandes identitet går enligt Migrationsverkets uppfattning inte att göra tidigare än vid beslut i frågan om uppehållstillstånd. Om Migrationsverket ska göra en bedömning av identitet i samband med att asylansökan lämnas in kommer verket inte att kunna lämna utförligare uppgifter till Skatteverket än vad den enskilde personen själv har berättat. Det är också en av anledningarna till att LMA-kortet inte är giltigt som id-handling. Uppgifterna om personens identitet är i det skedet för osäkra och baseras i stor utsträckning på vad personen uppgett till Migrationsverket.

16.5 Allmänt om sekretess som rör asylsökande

16.5.1 Raka och omvända skaderekvisit

Med tanke på offentlighetsprincipen är det en självklar utgångspunkt vid utformningen av varje särskild sekretessbestämmelse att inte åstadkomma starkare sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen. Av detta skäl är sekretessen enligt de flesta sekretessbestämmelser inte absolut, utan bestämmelserna är normalt försedda med någon form av skaderekvisit.

Vid *raka skaderekvisit* är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess gäller endast om det kan antas att viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Skadebedömningen i dessa fall ska i huvudsak kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften som skyddas. Frågan om sekretess gäller, behöver i första hand inte knytas till

en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande bör i stället vara om uppgiften är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös ska den alltså normalt anses falla utanför sekretessen.

Konstruktionen med skaderekvisit innebär att frågan vem som begär ut en uppgift eller ändamålet med en begäran kan få betydelse i vissa fall när sekretessfrågan ska avgöras. Om det t.ex. i ett särskilt fall framgår att den som begär att få ut en uppgift som typiskt sett bedöms som harmlös kan använda denna för att utsätta vederbörande för trakasserier, ska uppgiften i just den situationen anses vara omfattad av sekretess. Om en tjänsteman t.ex. har kännedom om att man från visst håll samlar in uppgifter av det aktuella slaget i illegitimt syfte kan uppgiften i den situationen anses vara omfattad av sekretess, trots att uppgiften endast skyddas av ett rakt skaderekvisit. Detta gäller inte minst i fråga om massuttag. Situationen är emellertid i sådana ärenden i viss mån en annan så till vida att den berörde tjänstemannen av naturliga skäl inte kan bilda sig en uppfattning om den särskilda skaderisk som kan vara förbunden med en enskild uppgift. Å andra sidan har han eller hon emellertid nästan undantagslöst uppgift om vem beställaren är och oftast också om dennes avsikt med uppgifterna. Dessa kunskaper, i förening med en bedömning av den skaderisk som typiskt sett är förbunden med uppgifter av det slag som avses med beställningen, bör enligt lagmotiven i de allra flesta fall ge fullt tillräckligt underlag för bedömningen av om sekretessregleringen ska anses hindra ett utlämnande eller inte.¹⁹

Vid *omvända skaderekvisit* är, som nämnts tidigare, utgångspunkten den omvända i förhållande till raka skaderekvisit, dvs. utgångspunkten är att uppgifterna omfattas av sekretess. Uppgifterna får vid ett omvänt skaderekvisit bara lämnas ut om det står klart att de kan lämnas ut utan att viss skada uppstår. Detta innebär att tillämparen har ett ganska begränsat utrymme för sin bedömning. I praktiken innebär detta att tillämparen många gånger inte kan lämna ut en uppgift som omfattas av en sådan sekretessbestämmelse utan att ha kännedom om mottagarens identitet och om dennes avsikter med uppgifterna.²⁰

¹⁹ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 78 ff.

²⁰ A.a., s. 82.

16.5.2 Starkare sekretess hos Migrationsverket än hos Skatteverket

Enligt 21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utläningar. Sekretessen gäller med ett kvalificerat rakt skaderekvisit. Utgångspunkten är alltså att uppgifter om en utlänning är offentliga. Endast en relativt allvarlig skada, ”övergrepp eller annat allvarligt men”, ska leda till sekretess men det krävs inte någon högre grad av sannolikhet för sådan skada. Redan en beaktansvärd risk för skada är tillräcklig.²¹ Sekretessen gäller inom hela den offentliga förvaltningen, alltså oavsett om uppgifter förekommer hos Migrationsverket eller Skatteverket. Det krävs dock att det ”kan antas” att röjande av uppgiften skulle medföra fara. Skatteverket har, till skillnad från Migrationsverket, inte tillgång till grunden för asylansökan, åberopat skyddsbehov och landinformation för att göra bedömningen av om det finns sådana risker som anges i 21 kap 5 § OSL. Sekretessen i bestämmelsen kan på så sätt sägas ge ett sämre sekretesskydd hos Skatteverket än hos Migrationsverket.

Vid folkbokföring och liknande registrering av befolkningen utgår skyddet för enskilda från 22 kap. 1 § första stycket OSL. Sekretess gäller då för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller även här med ett kvalificerat rakt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är att uppgiften är offentlig. Även uppgifter i SPAR omfattas av bestämmelsen. För uppgifter om t.ex. namn, adress och nationalitet gäller alltså normalt inte någon sekretess enligt denna bestämmelse. Det måste föreligga någon särskild anledning för att sådana uppgifter ska få hemlighållas. En särskild anledning som nämnts i förarbetena kan vara t.ex. att uppgifter ur folkbokföringen begärs om utläningar med en viss nationalitet. Tyder omständigheterna på att utlämnandet av en sådan förteckning kan leda till aktioner eller trakasserier mot invandrarna som dessa uppfattar som hotande eller påtagligt obehagliga bör

²¹ A.a., s. 209.

utlämnandet av det begärda urvalet vägras.²² I nu avsedda fall kan för övrigt också en tillämpning av den ovan nämnda bestämmelsen i 21 kap. 5 § OSL om skydd för utlänningar få aktualitet. Också i andra fall då enstaka uppgifter av harmlöst slag begärs utlämnade kan det finnas särskild anledning att vägra utlämnande, t.ex. på grund av befarad personförföljelse.

I verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap gäller enligt 37 kap. 1 § OSL sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Bestämmelsen tar sikte på uppgifter om enskildas personliga förhållanden och den gäller med ett omvänt skaderekvisit. Det råder alltså en presumtion för sekretess. Sekretessen är mera omfattande än enligt 21 kap. 5 § och den sekretess som gäller vid folkbokföringen enligt 22 kap. 1 §. Som exempel på uppgifter som skyddas kan nämnas uppgifter om hälsotillstånd, religiös eller politisk uppfattning. Uppgiften att en person sökt asyl eller uppehållstillstånd på annan grund skyddas också.²³ Bestämmelsen i 37 kap. 1 § OSL torde ha störst betydelse för Migrationsverket (t.ex. i samband med ansökan om asyl), Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, utrikesförvaltningen och Myndigheten för internationella adoptionsfrågor. Den ska även tillämpas av allmänna förvaltningsdomstolar när dessa prövar överklagade beslut av de aktuella myndigheterna.²⁴

Av ovanstående redogörelse följer att asylsökandes personuppgifter har ett starkare skydd inom Migrationsverkets verksamhet än inom folkbokföringen hos Skatteverket. Sekretessens omfattning i asylärenden är tämligen omfattande.²⁵ Om uppgifter om en utlänning lämnas över från Migrationsverket till Skatteverket, t.ex. i samband med rekvisering av samordningsnummer för en asylsökande, kommer uppgifterna enligt dagens reglering alltså att omfattas av ett svagare sekretesskydd hos Skatteverket än hos Migrationsverket.

²² A.a., s. 211.

²³ Se lagkommentaren till 37 kap. Offentlighets- och sekretesslagen, Eva Lenberg, Anna Tansjö, Ulrika Geijer, Norstedts Juridik.

²⁴ A.a.

²⁵ Se också JK, beslut 2007-08-24, Dnr 6229-06-21.

16.5.3 Uppgifter om asylsökande är känsliga

Uppgifter som rör en asylsökandes personliga förhållanden som kommer in till Migrationsverket i t.ex. ett asylärende skyddas alltså av sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Anledningen till att det föreligger en presumtion för sekretess är att uppgifterna ofta är känsliga. I förarbetena har framhållits att sekretesskyddet för utlänningar bör förhindra att röjande av uppgift om utlänningen leder till skada som hänger samman med hans särskilda förhållanden som utlänning. Ett typexempel är att röjande av uppgifter om en politisk flykting här i landet leder till repressalier mot flyktingen, eller hans eller hennes anhöriga i hemlandet. Motsättningar mellan olika invandrargrupper eller grupper i personens hemland kan också göra att en enskild lider men om uppgifter om dennes personliga förhållanden blir offentliga. Sekretessen i 37 kap. 1 § OSL syftar till att ge ett sekretesskydd för sådana uppgifter.

I samband med införandet av sekretesslagen (1980:100) diskuterades om sekretesskyddet i utlänningsärenden i den bestämmelse som nu motsvaras av 37 kap. 1 § OSL skulle sänkas. Med hänvisning till det betydande offentlighetsintresse som föreligger i utlänningsärenden föreslogs att uppgifter om den enskildes personliga förhållanden skulle omfattas av ett rakt skaderekvisit, alltså presumtion för offentlighet. Det framhölls att det fanns ett allmänt intresse av att få insyn i invandrarpolitikens praktiska tillämpning. Några remissinstanser, däribland Statens invandrarverk och Utlänningslagkommittén, invände mot förslaget att sekretesskyddet skulle försvagas. Att införa en presumtion för offentlighet ansågs vara djupt olyckligt med hänsyn både till utlänningen och till möjligheterna för utlänningsmyndigheterna att nå fram till riktiga avgöranden i ärendena. Mot offentlighetsintresset skulle också ställas det obestridliga behov av sekretess som föreligger för de uppgifter om enskilds personliga förhållanden som kommer fram i dessa ärenden. Det framhölls att det därvid måste beaktas att uppgifter som i Sverige kan framstå som tämligen harmlösa kan för en utlänning vara ytterst ömtåliga och sådana att deras röjande skulle kunna få menliga konsekvenser för utlänningen eller hans närstående i hemlandet. I propositionen med förslag till sekretesslag gjordes därför bedömningen att den starka sekretess som sedan tidigare

gällde inte bör ändras.²⁶ Bestämmelsen i 37 kap. 1 § har alltså i dag samma utformning som när den infördes i sekretesslagen 1980.

16.5.4 Sekretessen kan efterges av den enskilde

Sekretessen i 21 kap. 5 § och 37 kap. 1 § OSL gäller till skydd för den enskilde, t.ex. i asylärenden. Enligt 12 kap. 2 § OSL kan sekretess som gäller till skydd för en enskild hävas genom samtycke från honom eller henne. Bestämmelsen har betydelse för rätten att lämna sekretessbelagda uppgifter både till en annan enskild och till en annan myndighet. Ett samtycke behöver inte vara uttryckligt. Också ett tyst, s.k. presumerat samtycke, får godtas. Ibland framgår av den enskildes beteende och förväntningar att han eller hon i viss utsträckning accepterar att en hemlig uppgift vidarebefordras.

Samtycket får inte ges ett så generellt innehåll att den enskilde förklarar sig helt avstå från sekretessen hos en viss myndighet. Om en enskild mer eller mindre tvingas till ett generellt samtycke kan omständigheterna vidare vara sådana att samtycket inte bör tillerkännas rättslig giltighet.²⁷ Vidare är det viktigt, i synnerhet när den enskilde upplever det svårt att ifrågasätta innehållet, att effekten av ett mer omfattande samtycke klarläggs för den enskilde.²⁸

16.5.5 Sökbegrepp i folkbokföringsdatabasen begränsar möjligheten att få ut uppgifter

Av 2 kap. 10 § första stycket lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (härefter folkbokföringsdatabaslagen) framgår att bl.a. födelseort, inflyttning från utlandet och uppehållsrätt för en person som är folkbokförd inte får användas som sökbegrepp. Enligt bestämmelsens andra stycke får uppgifter om medborgarskap användas som sökbegrepp endast i fråga om medborgarskap i Sverige, Danmark, Norge, Finland eller Island samt om medborgarskap inom eller utom Europeiska unionen (unionsmedborgarskap eller inte unionsmedborgarskap). Beträffande SPAR får bara vissa särskilt uppräknade sökbegrepp användas. Det kan därvid nämnas

²⁶ Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 209 f.

²⁷ Se lagkommentaren till 12 kap. 2 § Offentlighets- och sekretesslagen, Eva Lenberg, Anna Tansjö, Ulrika Geijer, Norstedts Juridik.

²⁸ JO 1997/98 s. 328.

att t.ex. födelseort och medborgarskap inte får användas som sök-
begrepp.²⁹

I förarbetena till lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister (föregångaren till folkbokföringsdatabaslagen), föreslogs att medborgarskap skulle få användas som sökbegrepp i folkbokföringsregistren. Motiven för detta var bl.a. att det är värdefullt för kommuner, som i sin verksamhet har behov av uppgifter om t.ex. vilka olika invandrar-
grupper som finns företrädade i kommunen, och att uppgifterna används av Riksskatteverket och av politiska partier när valinformation skickas ut på främmande språk.³⁰ I yttrande till skatteutskottet över propositionen motsatte sig konstitutionsutskottet att medborgarskap skulle få användas som sökbegrepp. Skälen för att ett sådant begrepp skulle få användas var enligt konstitutionsutskottet inte tillräckligt tungt vägande med hänsyn till den enskildes integritetsintresse.³¹ När lagen infördes gick lagstiftaren på konstitutionsutskottets linje. Medborgarskap fick alltså inte heller användas som sökbegrepp enligt lagen om folkbokföringsregister.

Eftersom t.ex. medborgarskap och födelseort inte får användas som sökbegrepp vare sig i folkbokföringsdatabasen eller i SPAR utgör en sammanställning grundad på sådana uppgifter i dessa register inte allmän handling (se 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen).³² Detta innebär att en begäran om utlämnande av uppgifter baserat på sådana sökbegrepp inte kan lämnas ut från Skatteverket.

16.6 Problem som uppstår i avsaknad av ett myndighetsgemensamt nummer

Många kommuner har efter Skatteverkets tidigare förslag vid ett flertal tillfällen påpekat vikten av att påskynda ett genomförande av att asylsökande ska tilldelas samordningsnummer. Enligt vad utredningen erfar utgör avsaknaden av en gemensam identitetsbeteckning för asylsökande ett stort problem, inte minst för kommuner och regioner.

Ensamkommande barn och barn till asylsökande har samma rätt till plats inom skolan eller förskolan som andra barn. Hemkommunen

²⁹ Se 8 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret och 11 och 12 §§ förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret.

³⁰ Prop. 1990/91:53 om lag om folkbokföringsregister, m.m., s. 35 f.

³¹ Skatteutskottets betänkande 1990/91:9 s. 42 f.

³² Se också rättsfallet RÅ 1996:86.

har skyldighet att skapa plats till asylsökande inom förskoleverksamhet eller bereda plats inom grundskolan eller gymnasieskolan (om den påbörjas innan den asylsökande fyllt 18 år). För kommunerna innebär detta att de asylsökande måste vara registrerade i de systemstöd som t.ex. hanterar plats i förskolan, ger tillgång till den digitala lärmiljön, hanterar betyg och ansökningar till gymnasieskolan. Denna möjlighet skapas med TF-nummer för dem som saknar person- och samordningsnummer. Som exempel kan nämnas att ett barn med dubbla TF-nummer kan registreras på två förskoleplatser vilket i sin tur leder till svårigheter med att säkerställa platstillgång och felaktig utbetalning av verksamhetsbidrag till förskolorna. Ett annat exempel är att flera elever som tilldelats samma TF-nummer söker till gymnasieskolan. De kan då inte registreras dubbelt i antagningssystemet och ett nytt TF-nummer måste skapas för en av eleverna. Det innebär att en elev kan ha olika TF-nummer på ansökningshandlingarna och betygskommunikationerna.³³ Flera kommuner har påtalat att förslaget från Skatteverket angående samordningsnummer för asylsökande skulle innebära en rättssäker hantering av dessa barn och elever.

För patienter som är asylsökande använder sig hälso- och sjukvården som nämnts oftast av en beteckning som kallas reservnummer. Om en person har flera vårdkontakter kan flera olika reservnummer tilldelas och risken finns att journalanteckningar som rör samma person inte kopplas samman. Om patienten inte kan legitimera sig är rutinen, enligt uppgift till utredningen, att ett nytt reservnummer tas ut i samband med journalföring. Det går därför inte att följa personen genom vårdkedjan. När en patient som inte kan legitimera sig kommer in på t.ex. en vårdcentral kan personen ha journaler registrerade på flera olika reservnummer som patienten i bästa fall kan uppge. Läkaren får sedan försöka avgöra om journalerna tillhör patienten som finns på plats. När journalföring sedan ska ske för det aktuella besöket tas ytterligare ett nytt reservnummer fram eftersom patienten inte kan legitimera sig.³⁴

Bristande spårbarhet får ibland allvarliga konsekvenser. Som exempel kan nämnas en asylsökande patient som avled på akuten vid Sahlgrenska sjukhuset i Göteborg under hösten 2020. Patienten som sökte vård för huvudvärk hade en hjärntumör som inte var diagnostiserad.

³³ Skrivelse till Finansdepartementet från Kommunförbundet Skåne 2017-10-07 och från drygt 70 kommuner 2019-04-15.

³⁴ Se t.ex. ”Identitetslös i Sverige, v 0.6”, Arbetsmaterial från SKR, 2020-10-07.

I efterhand visade det sig att personen hade sökt vård av samma anledning vid fyra tidigare tillfällen, men varje gång fått ett nytt reservnummer. Numren kopplades inte samman då identiteten inte kunde styrkas. Om patienten hade haft ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer hade sjukvården kunnat koppla ihop journalanteckningarna. Om sjukhuset känt till historiken hade de kanske kunnat göra mer för patienten.³⁵ I avsaknad av ett gemensamt nummer finns också risk för att en person t.ex. kan hämta ut receptbelagd medicin i flera olika regioner.

Utredningen har fått uppgift från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) om att den beskrivna problematiken alltjämt föreligger och att behovet av nummer även nu är mycket angeläget, trots att antalet asylsökande som behöver en personbeteckning har minskat något och handläggningstiderna har minskat sedan Skatteverkets tidigare förslag lades fram.

16.7 Fördelar med identitetsnummer eller samordningsnummer för samtliga asylsökande

Utlänningar som kommit till Sverige och ansökt om asyl kommer regelmässigt i kontakt med andra myndigheter och aktörer under tiden som de väntar på beslut i uppehållstillståndsfrågan. Om asylsökande tilldelades ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer skulle det kunna användas av alla aktörer, i stället för att aktörerna skapar egna interna nummer. Detta skulle underlätta myndigheternas verksamhet, det skulle öka spårbarheten och möjligheten att utbyta information om en person och det skulle dessutom kunna underlätta avsevärt för den enskilde själv, inte minst om det är ett identitetsnummer. Identitetsnummer eller samordningsnummer skulle kunna bidra till att förhindra situationer där patienter far illa på grund av bristande spårbarhet i journalsystemet och underlätta vårdgivares skyldigheter i fråga om informationshantering och journalföring. Även överföring av information om elever inom skolväsendet skulle underlättas, t.ex. om en asylsökande elev flyttar från en skola till en annan. Den nya skolan skulle då på ett enklare sätt kunna ta del av underlag från den tidigare skolan, även om de ligger i olika kommuner. Det

³⁵ Se t.ex. artikel om fallet publicerad i bl.a. *Svenska Dagbladet* 2 september 2020, svd.se/onskan-ta-fingeravtryck-pa-patienter.

skulle vidare i hög grad underlätta kontakten mellan myndigheter när det gäller placering av asylsökande i kommuner och insatser för vård och utbildning. Det skulle bli möjligt att på ett enklare sätt följa personers historik inom utbildning, vård och annan omsorg vilket för de enskilda asylsökande kommer att medföra att patientsäkerheten stärks och att de i högre utsträckning kan tillgodoses med adekvata insatser när det gäller utbildning och omsorg. Om alla asylsökande skulle ha ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer skulle riskerna för sammanblandning av personer minska. Enskilda asylsökande kommer också att ha lättare att ta del av och komma in i det svenska samhället med en beteckning som är anpassad för befintliga system. Det kan också antas att en gemensam beteckning kan underlätta asylsökandes etablering i det svenska samhället. En gemensam beteckning som är känd i samhället kan också bidra till att arbetsgivare blir mer benägna att anställa asylsökande som har tillstånd att arbeta. Utökad användning av gemensamma beteckningar skulle även möjliggöra för SCB att följa en person från det att denne anländer till Sverige fram till beslut i frågan om uppehållstillstånd.

I dagsläget förekommer det att personer interagerar med myndigheterna endast av anledningen att de vill tilldelas ett samordningsnummer. Ett tillvägagångssätt har varit att man anmäler ägarbyte på ett fordon för att på så sätt få Transportstyrelsen att rekvirera ett samordningsnummer. Sådana ageranden kan antas bli mer sällsynta om asylsökande tilldelas ett nummer i samband med asylansökan.

16.8 Risker och svårigheter med att tilldela samtliga asylsökande ett nummer

16.8.1 Fler nummer medför ökade risker för missbruk

Riskerna för missbruk av samordningsnummer har beskrivits i avsnitt 10.8.2. Om samtliga asylsökande ska tilldelas identitetsnummer eller samordningsnummer kommer antalet nummer som tilldelas varje år givetvis att öka. Redan i och med detta ökar också riskerna för missbruk. Om asylsökande ska tilldelas nummer kommer det oavsett hur våra förslag utformas nästan uteslutande att handla om samordningsnummer. De allra flesta dessutom med ”osäkra uppgifter” eftersom det enligt Migrationsverket är ovanligt att det över huvud taget finns några identitetshandlingar i det skedet och att någon bedöm-

ning av identiteten inte går att göra förrän i samband med beslut om uppehållstillstånd. Antalet samordningsnummer i omlopp med osäkra identitetsuppgifter kommer därför att öka markant. Det kommer då att vara än mer angeläget att de myndigheter som ändå använder samordningsnummer kontrollerar och har klart för sig vilken identitetskontroll som ligger bakom numret innan det läggs till grund för vidare åtgärd. Att flera samordningsnummer är osäkra gör också att det blir än viktigare att identitetsnummer används i de fall det är möjligt.

16.8.2 Identitetsuppgifter ändras under asylprocessen

Som framgått ovan kan det förekomma att en persons födelsetid ändras 5–6 gånger under handläggningen av ett asylärende och Migrationsverket har uppskattat att en ändring sker minst en gång i ungefär 20 procent av fallen. Om ett identitetsnummer eller samordningsnummer tilldelas alla asylsökande i samband med ansökan om asyl kan det leda till att numret ska ändras 5–6 gånger under asylprocessen. Sedan ska personen möjligen folkbokföras och tilldelas ett personnummer. Även om dessa nummer kan länkas samman och spårbarheten mellan numren i teorin kan behållas kommer det att kunna skapa stor förvirring om vilket nummer som hör till vilken person. Det kan också leda till förlorad spårbarhet och att fördelarna med att tilldela ett nummer blir färre. Ett tidigare nummer kan då redan ha använts hos myndigheter och registrerats i deras system. Om personen sedan återkommer med ett nytt nummer krävs noggranna kontroller mot folkbokföringsdatabasen för att upptäcka att det handlar om samma person. Skatteverket har också inom ramen för utredningen uttryckt att så många nummerändringar kan skapa problem för Skatteverket med att på ett bra sätt länka samman de olika numren för bibehållen spårbarhet.

16.8.3 Risken för flyktingspionage

Migrationsverket har till utredningen framhållit att det förekommer att personer, för att gå främmande makt tillhanda, samlar in uppgifter om asylsökandes personliga förhållanden. Ofta är det auktoritära och icke-demokratiska stater som bedriver flyktingspionage. Flyktingspionage kan leda till att enskilda individer tvingas leva i rädsla för sin egen och närståendes säkerhet, eller liv och hälsa, både i sitt hem-

land och i Sverige. Människor som har fått en fristad i Sverige vågar inte utnyttja sina grundlagsskyddade fri- och rättigheter.

Risken för att uppgiften kan utnyttjas vid flyktingspionage är enligt Migrationsverkets bedömning påtaglig om uppgifter om en asylsökandes personliga förhållanden lämnas över till Skatteverket och därmed skyddas av svagare sekretessbestämmelser. Redan en uppgift om att en person har sökt asyl i Sverige leder till sådana risker. Hos Migrationsverket omfattas uppgiften om att en person har sökt asyl i Sverige av sekretess även efter det att beslut i ärendet har fattats (se 37 kap. 1 § tredje stycket OSL). Om en risk för flyktingspionage uppstår i och med uppgiftslämnandet skapas också ett asylskäl för den asylsökande i och med att en hotbild kan uppstå från hemlandet.

Migrationsverket har uppgett att den allvarligaste risken verket ser är att det i och med begäran om nummertilldelning kommer att skapas en lista över personer som är asylsökande hos Skatteverket och att en flyktingspion därigenom kan begära ut en lista över vilka med en viss nationalitet som tilldelats samordningsnummer efter begäran från Migrationsverket. Det är ett återkommande problem att personer som Migrationsverket bedömer ägnar sig åt flyktingspionage vänder sig till verket och försöker få ut uppgifter om asylsökande av t.ex. en viss nationalitet. Migrationsverket har också uppgett att uppgifter om en asylsökandes medborgarskap, födelseort och adress kan användas vid flyktingspionage.

Det kan i sammanhanget anmärkas att flyktingspionage mot en person i landet är straffbart som olovlig underrättelseverksamhet mot person enligt 19 kap. 10 b § brottsbalken. Det finns också exempel på fällande domar som avser det brottet från de senaste åren, se t.ex. Svea hovrätts dom den 2 april 2019 i mål B 6913-18 och Stockholms tingsrätts dom den 20 december 2019 i mål B 2890-19. I båda fallen dömdes en person för olovlig underrättelseverksamhet mot person, grovt brott.

Enligt Säkerhetspolisen förhindras och motverkas flyktingspionage dessutom i många fall innan något brott har begåtts. Säkerhetspolisen arbetar förebyggande bl.a. genom samtal med utsatta grupper i samhället för att öka medvetenheten och informera om att flyktingspionage förekommer och är ett brott. Säkerhetspolisen arbetar också aktivt med myndigheter och organisationer som kan vara utsatta för olovlig underrättelseverksamhet som syftar till att inhämta information som i nästa steg kan användas till att bedriva flyktingspionage

mot enskilda individer.³⁶ Vi har i utredningen inte tillgång till några mer detaljerade uppgifter om hur utbredd förekomsten av flyktingspionage i Sverige är. Det kan däremot konstateras att flyktingspionage är något som förekommer och att risken för detta är angelägen att motverka.

Om ett förfarande där Migrationsverket ska rekvirera nummer till asylsökande bidrar till att öka risken för flyktingspionage kan det leda till försämrade möjligheter för Migrationsverket att nå riktiga avgöranden i asylärendena. En person som ansöker om asyl kanske inte vågar lämna riktiga uppgifter om sin identitet och om sitt ursprung, om dessa uppgifter på grund av att Migrationsverket ska rekvirera nummer riskerar att hamna i fel händer.³⁷

16.9 Asylsökande i Norge tilldelas nummer³⁸

Före 2015 var det inte möjligt att tilldela d-nummer (Norges motsvarighet till samordningsnummer, se avsnitt 12.9.1) till asylsökande i Norge. När det under 2015 och 2016 kom väldigt många asylsökande även till Norge uppmärksammades att det var många som behövde ett nummer. Problematiken med avsaknad av nummer uppstod inte minst inom vården där man t.ex. hade svårt att följa upp provresultat när man inte på ett enkelt sätt kunde identifiera vem provresultatet hörde till. Sedan problemen uppmärksammats gjordes författningsändringar och numera tilldelas samtliga asylsökande i Norge ett d-nummer direkt när de ansöker om asyl i landet. I praktiken går det till så att Migrationsverket (Utlendingsdirektoratet) hämtar ett nummer digitalt från Skatteverket (Skatteetaten).

Asylsökande kan sällan styrka sin identitet redan i samband med att asylansökan lämnas in. Samtliga asylsökande i Norge som tilldelas ett d-nummer registreras med upplysning om att identiteten är ”inte kontrollerad”. Detta gäller oavsett om det undantagsvis skulle gå att styrka personens identitet redan i det inledande skedet. Det d-nummer som tilldelas i samband med ansökan om asyl ändras heller inte även om det under asylprocessen kommer fram ändrade uppgifter om t.ex. personens födelseid. En asylsökande som tilldelas ett d-nummer kommer alltså att ha samma nummer till dess att personen eventuellt

³⁶ www.sakerhetspolisen.se/kontraspionage/underrattelsehotet.html.

³⁷ Se också resonemanget i prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 209 f.

³⁸ Uppgifterna i avsnittet kommer från Skatteetaten i Norge.

folkbokförs och tilldelas ett födelsenummer (motsvarande personnummer). Först då kan eventuellt ändrade uppgifter om födelsetid ändras så att den framgår av numret som sådant.

Enligt uppgift från Skatteetaten har det inte i Norge uppmärksamats några problem med flyktingspionage som härrör från hanteringen av d-nummer. Det kan till viss del ha sin förklaring i att uppgifterna i folkeregistret inte är offentliga uppgifter på samma sätt som i Sverige och uppgifter lämnas endast ut om den som begär uppgiften har behov av att få uppgiften (se 10 kap. folkeregisterloven och 10 kap. folkeregisterförförskriften). I Norge har man gjort bedömningen att fördelarna med att asylsökande tilldelas ett nummer överväger nackdelarna.

16.10 Asylsökande ska tilldelas ett samordningsnummer

Utredningens förslag: Asylsökande ska efter begäran från Migrationsverket tilldelas ett samordningsnummer.

16.10.1 Sammanfattande bedömning

Det finns många fördelar med att tilldela samtliga asylsökande ett nummer (se avsnitt 16.7). Som redovisas nedan föreslås åtgärder för att stärka sekretesskyddet för uppgifterna som lämnas över till Skatteverket (se avsnitt 16.10.4). Med dessa åtgärder kan riskerna för att förfarandet underlättar flyktingspionage enligt vår bedömning minimeras. Migrationsverket har framhållit att det skulle vara möjligt att en person begär ut uppgifter om samtliga som har tilldelats samordningsnummer med osäkra uppgifter och på så sätt få ut uppgift om vilka som sökt asyl. Det är visserligen inte otänkbart att det skulle gå att få ut uppgift om samtliga som tilldelats samordningsnummer med osäkra uppgifter. Samordningsnummer med osäkra uppgifter kommer precis som tidigare också att tilldelas för beskattningsändamål och inom rättsväsendet och med våra förslag dessutom efter begäran från Försäkringskassan. Det går inte att sortera ut vilka nummer som är hänförliga till just asylsökande. Även om man skulle kunna dra en sådan slutsats, t.ex. genom att manuellt sortera ut de personer som har sekretesskydd på uppgiften om medborgarskap eller adress, kan

en potentiell flyktingspion knappast sortera ut medborgare från ett visst land eftersom det råder sekretess för den uppgiften. Även om det, t.ex. genom att sortera ut vanliga namn i det aktuella landet skulle vara möjligt att få fram asylsökande som sannolikt kommer från ett visst land skyddas personens adress av sekretess. Vi bedömer därför att den eventuellt förhöjda risk för flyktingspionage som förfarandet kan medföra är begränsad och vägs upp av de fördelar som följer med att samtliga asylsökande tilldelas samordningsnummer. Med förslagets slutliga utformning har vi inom utredningen inte kunnat identifiera någon konkret situation där förslagen skulle underlätta för en flyktingspion.

Flera åtgärder har redan vidtagits för att stärka systemet med samordningsnummer. Tillsammans med de förslag som vi lagt fram, inklusive införandet av det nya identitetsnumret, bedöms detta kunna begränsa den ökade risken för missbruk av samordningsnummer som en ökad tilldelning i sig medför. Det föreslås därför att asylsökande ska tilldelas ett samordningsnummer. De närmare övervägandena och förslagen följer nedan.

16.10.2 Migrationsverket ska begära samordningsnummer för asylsökande

Utredningens förslag: Samordningsnummer ska få tilldelas en asylsökande på begäran av Migrationsverket även om behovet av samordningsnumret inte finns i Migrationsverkets verksamhet.

Migrationsverket ska i samband med att asylansökan kommer in till verket begära ett samordningsnummer till den asylsökande. Detta gäller dock inte om ansökan kan antas komma att bedömas uppenbart ogrundad eller om det annars finns särskilda skäl.

Asylsökande bör tilldelas samordningsnummer

Enligt Migrationsverkets uppgifter till utredningen kommer det alltså aldrig att vara möjligt att bedöma en asylsökandes identitet eller identitetsuppgifter som styrkta förrän i samband med beslut i uppehållstillståndsfrågan. Med den utgångspunkten kommer samtliga nummer som tilldelas att vara samordningsnummer som ska markeras med ”osäkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen. Numren kommer därför heller inte att ingå i SPAR. Det kan dock enligt vår uppfattning inte uteslutas att en asylsökande person, om än sällsynt, kan styrka sin identitet eller i vart fall sina identitetsuppgifter på det sätt som krävs för tilldelning av identitetsnummer eller samordningsnummer med säkra uppgifter redan i samband med asylansökan. Det är heller inte rimligt att redan på förhand säga att det inte skulle vara möjligt för en asylsökande att styrka sin identitet i samband med ansökan om asyl. Det skulle därför i teorin vara möjligt att i något enstaka fall tilldela ett identitetsnummer.

Syftet med att samtliga asylsökande ska tilldelas ett nummer är framför allt att det ska öka spårbarheten och möjligheten att utbyta information om personen. Det kommer i och för sig också att vara fördelaktigt för den enskilde. Det är emellertid enligt vår uppfattning tillräckligt att samtliga asylsökande tilldelas samordningsnummer. Vi har däremot inte funnit anledning att undanta asylsökande från möjligheten att ansöka om ett identitetsnummer. Ett identitetsnummer kan för en asylsökande, precis som för andra personer, underlätta det vardagliga livet. En asylsökande som kan styrka sin identitet vid personlig inställelse kan i teorin på samma villkor som andra tilldelas ett identitetsnummer, t.ex. efter egen ansökan eller efter senare kontakt med en myndighet eller organ som behöver ett sådant nummer i sin verksamhet. Det kommer dock enligt uppgift från Migrationsverket att vara sällsynt att en asylsökande kan styrka sin identitet under asylprocessen varför det får antas handla om ett fåtal fall per år där det över huvud taget kan bli aktuellt med identitetsnummer för en asylsökande. För att tilldelas ett identitetsnummer efter egen ansökan krävs dessutom att personen har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning. Bara den omständigheten att en person är asylsökande bör inte innebära att ett sådant behov kan antas föreligga.

Om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd får Migrationsverket eller Polismyndigheten ta hand om hans eller hennes pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det (se 9 kap. 4 § utlänningslagen [2005:716]). Enligt uppgift från Migrationsverket omhändertas regelmässigt pass och andra identitetshandlingar i samband med ansökan om asyl. En passhandling som omhändertagits och förvaras hos Migrationsverket utgör en allmän handling på det sätt som avses i tryckfrihetsförordningen. Vid sådant förhållande får Migrationsverket avhända sig passet endast genom ett återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av lag eller föreskrift som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, eller särskilt beslut av regeringen (se 12 § arkivlagen [1990:782]). Vad gäller Migrationsverket har föreskrifter meddelats av Riksarkivet. I föreskrifterna om återlämnande och gallring hos Migrationsverket (RA-MS 2013:45) föreskrivs bl.a. att pass och andra identitetshandlingar får återlämnas när ärendet har avgjorts. Det finns således inte stöd för att återlämna en passhandling som har omhändertagits till en asylsökande förrän asylärendet har avgjorts (se också MIG 2020:25). Det kan av denna anledning i praktiken bli svårt för en asylsökande att ansöka om och tilldelas ett identitetsnummer på egen hand (eller för den delen efter begäran från en myndighet) om hans eller hennes pass omhändertagits av Migrationsverket. Det finns dock stöd för att Migrationsverket, för det fall en asylsökande t.ex. ansökt om ett identitetsnummer, kan låna ut passhandlingen till Skatteverket (se 7 § arkivförordningen [1991:446]). Migrationsverket har dock uppgett att ett sådant förfarande kan leda till fördröjningar i asylprocessen och att det finns risk för att en sådan möjlighet utnyttjas just för att fördröja processen. Trots det sagda finns det enligt vår bedömning alltså en möjlighet att praktiskt lösa frågan i ett ärende om tilldelning av identitetsnummer för en asylsökande. Hur detta ska gå till om det blir aktuellt måste dock lösas genom samråd mellan Migrationsverket och Skatteverket.

Migrationsverket får begära nummer trots att verket inte har behov

För att alla asylsökande ska tilldelas samordningsnummer är det lämpligaste att det sker efter begäran från Migrationsverket i samband med asylansökan. Migrationsverket har redan nu en möjlighet att begära sådant men har hittills inte sett något behov av samordningsnummer i sin verksamhet. För att möjliggöra att asylsökande tilldelas nummer efter begäran från Migrationsverket måste verket få möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer till asylsökande trots att verket inte har något behov av numret i sin verksamhet, precis som tidigare föreslagits i Skatteverkets promemoria Samordningsnummer till asylsökande.³⁹

Migrationsverket ska begära nummer i samband med asylansökan

För att det i så stor utsträckning som möjligt ska gå att undvika personförväxling och öka spårbarheten av en asylsökandes förhållanden vid olika myndigheter och organisationer är det att föredra att Migrationsverket begär tilldelning av samordningsnummer redan när ansökan om asyl kommer in till verket. Ett behov av ett nummer kan uppstå redan i ett tidigt skede av asylprocessen, t.ex. i samband med att personen ska skrivas in på en skola eller har sökt vård.

Vi har övervägt om det skulle kunna leda till en säkrare identitetsbedömning av den asylsökande om Migrationsverket kunde rekvirera samordningsnummer vid ett något senare tillfälle än när ansökan kommer in. För att det ska bli meningsfullt att tilldela den asylsökande ett samordningsnummer får det dock inte gå för lång tid, så att det närmar sig ett beslut i uppehållstillståndsfrågan. Migrationsverket har inledningsvis uppgett att ytterligare tid inte skulle kunna leda fram till någon säkrare identitetsbedömning, så länge bedömningen inte skulle ske först i samband med beslut i uppehållstillståndsfrågan. Migrationsverket har dock uppgett att en viss grupp (20–25 procent av de asylsökande) som med hjälp av fingeravtrycksjämförelser kan visas ha rest in i Europa på egna handlingar och med giltiga viseringar eller tillstånd kan bedömas få en sannolik identitet inom en vecka efter asylansökan. Detta förutsätter att personen accepterar att han eller hon

³⁹ Dnr 1 31 176575-16/113.

är den person som fingeravtrycksjämförelsen med t.ex. VIS-systemet visar. Migrationsverket menar dock att det endast är en teoretisk bedömning av identiteten och att det aldrig är möjligt att göra en identitetsbedömning innan beslut i uppehållstillståndsfrågan fattas. Det finns därför enligt vår mening inte anledning att avvakta med att begära samordningsnummer av den anledningen.

Bestämmelsen bör ändå formuleras så att begäran om nummer-tilldelning ska ske *i samband med* att asylansökan kommer in för att medge viss flexibilitet, t.ex. om det ändå kan finnas anledning att tro att identitetsuppgifterna kan styrkas inom kort eller om det behöver utredas om ansökan är sådan att den inte ska föranleda tilldelning av nummer (se nästa avsnitt). Det kan också mera regelmässigt finnas anledning att Migrationsverket får möjlighet att fotografera sökanden och uppta hans eller hennes fingeravtryck innan ett nummer rekvideras. I samband med kontroll av biometri kan Migrationsverket upptäcka att samma person haft ett tidigare ärende hos myndigheten i en annan identitet.

Migrationsverket ska inte alltid begära samordningsnummer

Ett samordningsnummer bör inte i samtliga fall begäras i samband med att en ansökan om asyl kommer in. Det finns personer som är ute efter att missbruka systemen och de skulle då kunna använda en ansökan om asyl för att skaffa ett samordningsnummer, trots att ansökan som sådan är uppenbart ogrundad och kommer att avslås efter kort tid. Migrationsverket har möjlighet att avslå en uppenbart ogrundad ansökan om asyl och besluta om omedelbar verkställighet (8 kap. 19 § utlänningslagen). I Ds 2020:2, *Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer*, föreslogs författningsändringar för att genomföra det omarbetade asylprocedurdirektivets⁴⁰ regler om säkra ursprungsländer. Den 1 maj 2021 trädde lagändringar i kraft som, i korthet, innebär att Migrationsverket ska kunna bedöma en ansökan om asyl som uppenbart ogrundad och besluta om avvisning med omedelbar verkställighet när sökanden kommer från ett land

⁴⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning).

som finns upptaget på en förteckning över säkra ursprungsländer.⁴¹ Detta gäller dock endast om sökanden inte har lagt fram några allvarliga skäl för att landet inte ska anses som ett säkert ursprungsland för honom eller henne. Migrationsverket får meddela föreskrifter om förteckningen över säkra ursprungsländer (4 kap. 2 a § utlänningsförordningen [2006:97]).

Migrationsverket har den 25 maj 2021 meddelat föreskrifter om förteckning över säkra ursprungsländer (MIGRFS 2021:4). I ärenden där den sökande kommer från ett land som förts upp på förteckningen kommer det enligt Migrationsverkets att gå snabbt att avgöra om ansökan är sådan att den omedelbart ska avslås som uppenbart ogrundad. I de flesta fall kan Migrationsverket redan vid ansökningstillfället identifiera att ärendet kommer att avslås som uppenbart ogrundad. Precis som tidigare kan Migrationsverket även avslå en ansökan som uppenbart ogrundad om de uppgifter som utlänningen åberopar saknar betydelse för prövningen av ansökan eller saknar tillförlitlighet (8 kap. 19 § utlänningslagen). Detta gäller alltså även om personen inte kommer från ett s.k. säkert ursprungsland. Vissa ärenden hanteras av Migrationsverket i en accelererad process, även om personen inte kommer från ett land som tagits upp på listan över säkra ursprungsländer. I dessa fall tar dock prövningen av om ansökan kan anses som uppenbart ogrundad något längre tid. Enligt uppgift från Migrationsverket är mediantiden för sådana ärenden 88 dagar för år 2020. I vissa fall kan handläggningstiden från ansökan till beslut dock vara så kort som 20 dagar.

De personer vars ansökan om asyl avslås som uppenbart ogrundad har inget behov av och bör inte heller tilldelas samordningsnummer. Migrationsverket bör därför inte regelmässigt rekvidrera samordningsnummer för asylsökande vars ansökan redan inledningsvis kan antas komma att bedömas som uppenbart ogrundad i enlighet med 8 kap. 19 § utlänningslagen, t.ex. eftersom den sökande kommer från ett land som finns upptaget i förteckningen över säkra ursprungsländer. Det finns dock trots det sagda inget hinder mot att Migrationsverket ändå rekvidrerar ett samordningsnummer för personen, t.ex. om sökanden lägger fram några allvarliga skäl för att landet inte

⁴¹ Så har redan tidigare skett där det av landinformation framgått att sökanden kan ges ett godtagbart skydd i ursprungslandet. Eftersom Sverige inte har antagit några bestämmelser för att genomföra begreppet säkert ursprungsland fann EU-domstolen i sitt avgörande den 25 juli 2018 i mål C-404/17 att direktivet inte medger att en ansökan om internationellt skydd anses som uppenbart ogrundad i ett sådant fall.

ska anses som ett säkert ursprungsland för honom eller henne och det kan antas dröja länge innan Migrationsverket kan avgöra om det rör sig om en uppenbart ogrundad ansökan. Ett alternativ skulle vara att knyta frågan om Migrationsverket ska begära tilldelning av samordningsnummer till listan över säkra ursprungsländer. Det bör dock även finnas möjlighet att underlåta att begära ett nummer om ansökan av andra skäl kan bedömas uppenbart ogrundad.

Det bör dessutom finnas en möjlighet för Migrationsverket att underlåta att begära tilldelning av samordningsnummer om det finns särskilda skäl. Som exempel på vad som kan utgöra särskilda skäl kan nämnas situationen att Migrationsverket upptäcker att samma person haft ett tidigare ärende hos myndigheten i en annan identitet och redan tilldelats ett samordningsnummer i denna. I sådana fall bör Migrationsverket självklart inte begära ytterligare ett nummer för personen. En annan situation där det kan finnas särskilda skäl för att inte begära ett nummer är ärenden som kan mynna ut i ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen. Ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen innebär att Sverige inte anses vara den stat som är ansvarig för asylprövningen och att den berörda personen ska överföras till det land som ansvarar för asylprövningen. Vid beslut om överföring enligt Dublinförordningen ska asylansökan avvisas (5 kap. 1 c § andra stycket utlänningslagen). I en sådan situation bör det alltså finnas särskilda skäl för att underlåta att begära tilldelning av samordningsnummer. Handläggningstiden för ärenden om överföring enligt Dublinförordningen är enligt uppgift från Migrationsverket över 30 dagar. Det kan därför inte uteslutas att det i vissa fall kan finnas skäl för att begära tilldelning av samordningsnummer även i sådana fall.

16.10.3 Identitetsfrågor

Ett samordningsnummer bör inte ändras under asylprocessen på grund av nya uppgifter

Utredningens bedömning: En asylsökande som tilldelats ett samordningsnummer i samband med asylansökan bör inte få ett nytt nummer på grund av att nya uppgifter om personens födelsetid framkommer under asylprocessen.

Ett samordningsnummer ska utgå från den enskildes födelsetid och anges med två siffror för vardera år, månad och dag i nu nämnd ordning (18 a § folkbokföringslagen). Vad som ska gälla om uppgiften om t.ex. födelsetid ändras är inte helt klart. Det finns inga författningsreglerade bestämmelser som särskilt tar sikte på förutsättningarna för att ändra uppgifter som registrerats om en person med samordningsnummer. Frågan är heller inte prövad i praxis. Enligt Skatteverkets rutiner kan dock uppgifterna ändras i vissa situationer (se avsnitt 10.6). Om uppgift om födelsetid ändras tilldelar Skatteverket personen ett nytt nummer och det nya numret kopplas samman med det gamla. På så sätt stämmer det aktuella numret med den senaste uppgiften om födelsetid och utformningen av numret med vad som framgår av 18 a § folkbokföringslagen.

Enligt Migrationsverket är det vanligt att det kommer nya uppgifter om en asylsökandes födelsetid under den identitetsutredning som pågår under hela asylprocessen (ibland 5–6 gånger i samma ärende). Det är dock endast när åldern ändras från barn till vuxen eller tvärtom som Migrationsverket under pågående asylärende ändrar den registrerade åldern. Det är enligt uppgift från Migrationsverket inte alls lika vanligt. Att det kommer fram nya uppgifter om födelsetid måste självfallet vara vanligast i de fall man inte i samband med tilldelning kunnat styrka uppgiften om födelsetid. Det kommer att skapa problem med spårbarheten om ett nytt nummer ska tilldelas vid dessa tillfällen. Olika nummer som avser samma person kan då finnas registrerade hos olika myndigheter och organisationer. Även om numren är sammankopplade i folkbokföringsdatabasen är det lätt att förstå att det kan leda till problem med spårbarheten.

Om en asylsökande behåller samma nummer under hela asylprocessen kommer det att leda till bättre spårbarhet. En annan fördel som följer av att numret inte ändras är att antalet tilldelade nummer minskas, vilket i sin tur innebär en minskad risk för att nummerserierna tar slut.

Om numret inte ändras när det kommer fram nya uppgifter om födelsetid kommer numret som sådant att innehålla en felaktig uppgift om födelsetid. Även den nya uppgiften om födelsetid måste dock i sammanhanget ofta anses osäker, ända fram till dess beslut i frågan om uppehållstillstånd meddelas. Uppgift om födelsetid lagras dessutom även i en separat post i folkbokföringsdatabasen. Den senaste uppgiften om födelsetid kan därför finnas tillgänglig i folkbokförings-

databasen även om ett nytt nummer inte tilldelas. Det förekommer dessutom redan för såväl personnummer som samordningsnummer att vad som framgår av numret som sådant inte stämmer överens med faktiskt födelseid (se 18 och 18 a §§ folkbokföringslagen om möjligheten att födelsedagen i stället anges med en närliggande dag i månaden).

Enligt vår uppfattning överväger fördelarna med att inte tilldela något nytt nummer under asylprocessen, även om det framkommer nya uppgifter om födelseid. Dessa nya uppgifter kommer oftast heller inte att vara styrkta på något säkrare sätt än de uppgifter som fanns i samband med nummertilldelningen. Under sådana förhållanden bedömer vi att någon författningsändring inte är nödvändig för att möjliggöra att en asylsökande behåller samma nummer under asylprocessen trots att uppgifter om födelseid ändras.

Skatteverket bör ansvara för identitetskontrollen

Utredningens bedömning: Skatteverket ska ansvara för identitetskontrollen även när Migrationsverket begär att en asylsökande ska tilldelas ett samordningsnummer.

Enligt våra förslag ska Skatteverket som huvudregel ansvara för identitetsbedömningarna vid nummertilldelning. När det gäller asylsökande bör det övervägas om Migrationsverket, som redan har välutvecklade rutiner för identitetsbedömningar av just asylsökande, ska ansvara för identitetsbedömningen i dessa fall. Myndigheten har redan personlig kontakt med de asylsökande och genomför inom ramen för asylprocessen identitetsbedömningar. Som framgått ovan görs identitetsbedömningar dock normalt sett efter en lång utredning och i samband med beslut i asylärendet. Vid den tidpunkten har behovet av en personbeteckning sedan länge uppstått.

En fördel med att överlåta ansvaret för identitetskontrollen till Migrationsverket när verket rekviderar samordningsnummer till asylsökande är att personen ändå inställer sig vid Migrationsverket, vilket kan underlätta även en bedömning av om identitetsuppgifterna är styrkta eller inte. Migrationsverket har också erfarenhet av identitetsbedömningar i sådana situationer och ofta tillgång till ett bredare underlag än vad som måste bifogas till en begäran om samordningsnummer. Eftersom vi föreslår att asylsökande ska tilldelas

samordningsnummer, och inte identitetsnummer, finns det inte anledning att kräva att personen inställer sig även hos Skatteverket för identitetskontroll.

I det inledande skedet av asylprocessen, när samordningsnummer alltså kommer att begäras, kommer den identitetskontroll som kan göras att grundas på eventuella identitetshandlingar och den enskildes uppgifter. I avsaknad av identitetshandlingar kommer det knappast att gå att styrka identitetsuppgifterna i det skedet. Att granska identitetshandlingar i samband med tilldelning av samordningsnummer (eller vid folkbokföring) har Skatteverket erfarenhet av och välutvecklade rutiner för. Samtidigt ökar möjligheten för att identitetsbedömningen genomförs på samma sätt och att samma krav ställs om Skatteverket ansvarar för bedömningen även i dessa fall.

Migrationsverket har påpekat att verket inte begär tilldelning av samordningsnummer i dag och därför inte har erfarenhet av att göra denna typ av identitetskontroller. Det skulle också enligt Migrationsverket innebära ett mycket arbetskrävande moment med behov av personer med specialkunskap. För att kontrollen ska bli så likvärdig som möjligt i olika fall bör det enligt Migrationsverket vara Skatteverket som ansvarar för identitetskontrollen.

Migrationsverket har ofta tillgång till ett bättre underlag för att bedöma identitet än vad Skatteverket skulle ha vid en begäran om samordningsnummer. Migrationsverket har också större erfarenhet av den aktuella typen av identitetsbedömningar och bedömningar av t.ex. utländska pass. Enligt vad Migrationsverket uppgett till vår utredning kommer verket dock aldrig att kunna bedöma några uppgifter som styrkta i samband med att asylansökan kommer in. Migrationsverket har också lyft en farhåga om att verket i asylärendet skulle bli bundna av sin tidigare bedömning, om man t.ex. bedömer identitetsuppgifterna som styrkta i samband med rekvisering av samordningsnummer. Om Migrationsverket ska ansvara för identitetsbedömningarna betyder det att identitetsuppgifterna aldrig kommer att bedömas styrkta.

Enligt de uppgifter vi fått från Migrationsverket kommer det för asylsökande nästan uteslutande att handla om samordningsnummer med osäkra uppgifter som tilldelas med stöd av 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. Det kommer alltså i praktiken vara så att Migrationsverket i sin begäran anger att vissa, eller alla, uppgifter inte går att styrka och bifogar de identitetshandlingar som eventuellt finns att tillgå. Under sådana förhållanden bedömer vi

att det inte finns tillräckliga skäl för att frånga huvudregeln att Skatteverket, precis som ska gälla i andra fall, ansvarar för identitetsbedömningen när samordningsnummer ska tilldelas asylsökande. Skatteverket har också uppgett att myndigheten inte har något att invända mot att ansvaret för identitetskontrollen vid tilldelning av samordningsnummer stannar på Skatteverket även i detta sammanhang.

16.10.4 Sekretessfrågor

Stärkt sekretess för uppgifter som lämnas över till Skatteverket

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

Den förstärkta sekretessen ska dock inte gälla för uppgift om namn, födelsetid, kön och om identitetsuppgifterna styrkts.

Sekretess ska även gälla för uppgift om grunden för tilldelning av samordningsnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst 70 år.

Utredningens bedömning: Någon ytterligare sekretessbrytande bestämmelse för att möjliggöra att uppgifter om den asylsökande lämnas till Skatteverket behövs inte.

Stärkt sekretess för uppgifter som ska lämnas i en begäran om tilldelning av samordningsnummer

För att asylsökande ska kunna tilldelas ett samordningsnummer kommer Migrationsverket att behöva lämna ut uppgifter ur ett ärende om uppehållstillstånd till Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. En begäran om tilldelning av samordningsnummer ska som huvudregel innehålla uppgift om personens namn, kön, födelsetid, födelseort,

medborgarskap och kontaktadress. Jämfört med sekretesskyddet för uppgifterna hos Migrationsverket omfattas uppgifterna av svagare sekretess efter överlämnande till Skatteverket. Det finns därför anledning att överväga om det finns behov av att införa sekretess med ett omvänt skaderekvisit (presumtion för sekretess) för sådana uppgifter i folkbokföringsverksamheten när Migrationsverket begär samordningsnummer för en asylsökande.

Skatteverket har i sin promemoria Samordningsnummer till asylsökande föreslagit att uppgifter från Migrationsverket i ärende om tilldelning av samordningsnummer ska omfattas av starkare sekretess (motsvarande den som gäller för uppgifterna hos Migrationsverket) än övriga uppgifter inom folkbokföringsverksamheten. Från regeln undantas enligt förslaget uppgift om namn, födelsetid, kön samt om identiteten är styrkt. Enligt förslaget var det tillräckligt att de sistnämnda uppgifterna omfattas av sedvanlig folkbokföringssekretess. Skatteverket och Migrationsverket var dock i samband med genomförandet av regeringsuppdraget oeniga om vilka uppgifter som bör omfattas av starkare sekretess. Migrationsverket uppgav i sitt remissyttrande över promemorian att sekretessen enligt förslaget innebär ett otillräckligt sekretesskydd för de uppgifter som överförs från Migrationsverket till Skatteverket. Migrationsverket hade liknande synpunkter redan i sitt remissyttrande över Folkbokföringsutredningens betänkande *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60). I förarbetena övervägdes då om det fanns behov av att införa stärkt sekretesskydd för uppgifter om asylsökande i folkbokföringen. Det lyftes fram att det bland asylsökande finns personer som har skyddsbehov på grund av t.ex. risk för förföljelse eller tortyr men det konstaterades samtidigt att det är förhållandevis få uppgifter som måste registreras i folkbokföringsdatabasen för att Skatteverket ska kunna tilldela en enskild ett samordningsnummer. Det ifrågasattes också om en begäran om samordningsnummer över huvud taget skulle innehålla någon adress för en asylsökande som bedöms behöva skydd, och att Migrationsverket i stället skulle kunna välja att ange myndighetens centrala postadress. I propositionen bedömdes det mot den bakgrunden att folkbokföringssekretessen var tillräcklig för att skydda även asylsökande i samband med tilldelning av samordningsnummer.⁴²

Det är visserligen riktigt att det är förhållandevis få uppgifter som måste registreras om en person som tilldelas samordningsnummer. De

⁴² Prop. 2008/09:111, *Personnummer och samordningsnummer*, s. 37 f.

förslag som presenterades i departementspromemorian Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen och sedermera har lett till författningsändringar innebär dock bl.a. att uppgift om kontaktadress ska anges i begäran om tilldelning av samordningsnummer. Förslagen har sedan den 18 juni 2021 tagits in i folkbokföringsförordningen. Tilldelning av samordningsnummer innebär dessutom en skyldighet för den enskilde som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen att anmäla ändringar av adressen till Skatteverket. Migrationsverket torde därmed inte kunna underlåta att ange en aktuell kontaktadress till den enskilde i en begäran om tilldelning av samordningsnummer (genom att ange verkets egen adress på sätt som beskrivits i prop. 2008/09:111, s. 39). Det skulle i så fall krävas att Migrationsverket hade en postförmedlingstjänst som gjorde det möjligt att på ett effektivt sätt nå personen genom den adressen.

Ju fler uppgifter som kommer in till folkbokföringsverksamheten desto högre kvalitet håller samordningsnumret i fråga. Om numret ska bidra till ökad spårbarhet och att undvika personförväxling är det också viktigt att så många uppgifter som möjligt kan aviseras ut i samhället. De uppgifter som omfattas av en starkare sekretess med omvänt skaderekvirit kan inte aviseras ut i samhället via Navet och i förekommande fall SPAR utan att en sekretessprövning görs i varje enskilt fall. Med färre uppgifter som underlag ökar riskerna för fortsatt sammanblandning av individer. Det blir i det avseendet en avvägning mellan å ena sidan kvaliteten på samordningsnumret och hur användbart det blir i samhället och å andra sidan sekretesskyddet för den asylsökandes personliga förhållanden. Aviseringen av samordningsnummer till myndigheter via Navet visar i dag samordningsnummer samt tillgängliga uppgifter om namn, kön, födelseort, medborgarskap, adress samt om identiteten är styrkt.

Migrationsverket har bedömt att det i normalfallet inte är sekretessbelagt att en viss person har ett ärende hos Migrationsverket och att en viss person är registrerad i Centrala Utlänningsdatabasen.⁴³ Därmed skulle det vara möjligt att lämna namn och födelseort till Skatteverket, som i folkbokföringsdatabasen endast har rakt skaderekvirit utan att skyddet för dessa uppgifter försämras. Migrationsverket har inte heller sett något problem med att även uppgift om personens

⁴³ Migrationsverket har konstaterat detta i en intern rättsutredning daterad 2017-03-27, dnr 1.3.4-2017-49778.

kön och uppgift om identitetsuppgifterna styrkts lämnas över till Skatteverket utan stärkt sekretess. Uppgift om medborgarskap, födelseort och kontaktadress måste däremot omfattas av starkare sekretess enligt Migrationsverkets uppfattning. Det kan därmed konstateras att Migrationsverket numera gör samma bedömning som Skatteverket gjorde i detta avseende i sin promemoria Samordningsnummer till asylsökande.

Uppgifter om personens medborgarskap, födelseort och kontaktadress är även enligt vår bedömning sådana som bör skyddas av en starkare sekretess även efter att uppgifterna överlämnats till Skatteverket. Med hjälp av sådana uppgifter kan en person som är ute efter att bedriva flyktingspionage samla uppgifter om en person baserat på dess nationalitet och dessutom ta kontakt med personen och utsätta honom eller henne för hot eller trakasserier. Att förstärka sekretessen på förslaget sätt bedöms avsevärt minska risken för detta. Sekretess till skydd för enskild vid folkbokföring finns i 22 kap. OSL. Vi föreslår att en regel till skydd för enskilds personliga förhållanden i nämnda avseenden förs in som en ny bestämmelse i 22 kap. 1 a § OSL. Likt andra bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen bör den nu föreslagna innehålla en bestämmelse om när sekretessen i en allmän handling senast ska upphöra. Uppgifterna som skyddas genom den föreslagna bestämmelsen avser uppgifter om den enskildes personliga förhållanden. Det finns inte skäl att frångå vad som gäller för övriga uppgifter i 22 kap. OSL. Sekretessen i en allmän handling ska alltså gälla i högst 70 år. Frågan om uppgiften ska lämnas ut eller inte ska dock alltid avgöras med utgångspunkt i en prövning av skaderisken. I många fall kan en sådan prövning antas innebära att från början sekretessbelagda uppgifter kan lämnas ut före sekretesstidens utgång.⁴⁴

Stärkt sekretess för att skydda uppgiften om att en person sökt asyl

Migrationsverket har till utredningen påpekat att den enskilt mest skyddsvärda uppgiften i ett asylärende är det faktum att en person sökt asyl i Sverige. Den uppgiften är inte ens offentlig när beslut fattats i asylärendet i (se 37 kap. 1 § tredje stycket OSL). Även det faktum att en person omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. är sekretessbelagt enligt 26 kap. 1 § OSL.

⁴⁴ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 87.

Migrationsverket har uppgett att det redan genom rekvirering av samordningsnummer skapas en lista hos Skatteverket över asylsökande och har lyft farhågor om att personer som bedriver flyktingspionage kan begära ut uppgifter om alla med ett visst medborgarskap eller födelseort som tilldelats samordningsnummer. Genom att det finns en sökbegränsning i folkbokföringsdatabasen som gör att t.ex. medborgarskap och födelseort inte är tillåtna sökbegrepp kommer Skatteverket inte att kunna lämna ut en lista på personer som finns i databasen baserat på medborgarskap eller födelseort. Det skulle dock vara möjligt att begära ut t.ex. alla samordningsnummer som tilldelats under en viss tid och sedan själv sammanställa listan utifrån medborgarskap. Det sekretesskydd som föreslås skydda uppgift om medborgarskap och födelseort förhindrar dock även ett sådant tillvägagångssätt.

I folkbokföringsdatabasen får grunden för tilldelningen av samordningsnummer lagras (se 2 kap. 3 § folkbokföringsdatabaslagen). Det skulle därför vara möjligt för en flyktingspion att begära ut uppgifter om alla samordningsnummer som tilldelats efter begäran från Migrationsverket. En sådan sammanställning torde dock inte lämnas ut efter sekretessprövning enligt 22 kap. 1 § och 21 kap. 5 § OSL.⁴⁵ Skatteverket har också till utredningen uppgett att utlämnande av en sådan lista sannolikt skulle förhindras av 21 kap. 5 § OSL.

Vi har mot den bakgrunden övervägt om det bör införas ett starkt sekretesskydd även för uppgiften om grunden för tilldelning av ett nummer. Vi bedömer att befintliga sekretessbestämmelser i regel bör förhindra en begäran om utfående av samtliga samordningsnummer som tilldelats efter begäran från Migrationsverket och att ett starkt sekretesskydd inte nödvändigtvis behövs. Det handlar dock om en bedömning som måste göras i varje enskilt fall när någon begär ut uppgifter från Skatteverket. Det finns därför ändå en möjlighet att den som för Skatteverkets räkning gör en sekretessprövning mot befintliga bestämmelser efter en sådan begäran om utlämnande gör en annan bedömning. Det finns också risk för att en flyktingspion med befintliga bestämmelser i ett enskilt fall kan få uppgift om att en person har tilldelats ett samordningsnummer efter begäran från Migrations-

⁴⁵ Se särskilt förarbetsuttalandet som nämnts ovan, prop. 1979/80:2 *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 81 samt 210–212, om att uppgifter om utläningar med en viss nationalitet skyddas av 22 kap. 1 § OSL om omständigheterna tyder på att utlämnandet av en sådan förteckning kan leda till aktioner eller trakasserier mot invandrarna som dessa uppfattar som hotande eller påtagligt obehagliga.

verket och därigenom kan dra slutsatsen att personen med största sannolikhet har sökt asyl i Sverige. Därför finns det enligt vår bedömning skäl att stärka sekretesskyddet även för uppgift om grunden för tilldelning av samtliga samordningsnummer på så sätt att sekretess gäller för uppgiften om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Vi har mot den bakgrunden övervägt om det bör införas ett starkt sekretesskydd även för uppgiften om grunden för tilldelning av ett nummer. Vi bedömer att befintliga sekretessbestämmelser i regel bör förhindra en begäran om utfående av samtliga samordningsnummer som tilldelats efter begäran från Migrationsverket och att ett starkt sekretesskydd inte nödvändigtvis behövs. Det handlar dock om en bedömning som måste göras i varje enskilt fall när något begär ut uppgifter från Skatteverket. Det finns därför ändå en möjlighet att den som för Skatteverkets räkning gör en sekretessprövning mot befintliga bestämmelser efter en sådan begäran om utlämnande gör en annan bedömning. Det finns också risk för att en flyktingspion med befintliga bestämmelser i ett enskilt fall kan få uppgift om att en person har tilldelats ett samordningsnummer efter begäran från Migrationsverket och därigenom kan dra slutsatsen att personen med stor sannolikhet har sökt asyl i Sverige. Därför finns det enligt vår bedömning skäl att stärka sekretesskyddet även för uppgift om grunden för tilldelning av samordningsnummer på så sätt att sekretess gäller för uppgiften om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Vi föreslår att en regel till skydd för uppgift om grunden för tilldelning av samordningsnummer förs in som en ny 22 kap. 1 b § OSL. Trots att sekretessbestämmelsen träffar fler situationer är den nära sammankopplad med vad som föreslagits i föregående avsnitt. Sekretessen bör därför även i detta avseende gälla i högst 70 år.

Någon ytterligare sekretessbrytande bestämmelse behövs inte

När ett samordningsnummer rekvireras behöver den rekvirerande myndigheten lämna över personuppgifter till Skatteverket om den individ som ska få ett nummer. För att Migrationsverket ska få lämna över dessa uppgifter till Skatteverket behövs en bestämmelse som bryter sekretessen. Enligt vårt förslag ska Migrationsverket begära ett

samordningsnummer i samband med att asylansökan kommer in (4 § förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer). Bestämmelsen innebär att Migrationsverket blir skyldigt att lämna ut uppgifterna till Skatteverket. Uppgiftsskyldigheten framgår av förordning och sekretessen hindrar därför inte att uppgifterna lämnas till Skatteverket (10 kap. 28 § OSL). Någon ytterligare sekretessbrytande bestämmelse behövs därför inte.

16.10.5 Personer som redan vid ikraftträdandet har sökt asyl

Utredningens bedömning: Personer som redan vid ikraftträdandet av nya regler har sökt asyl bör inte per automatik tilldelas samordningsnummer genom att Migrationsverket begär tilldelning av ett sådant.

Enligt de prognoser som Migrationsverket gjort i juli 2020 kan mellan 10 600 och 22 700 personer finnas i landet och vänta på ett laga-kraftvunnet beslut på sin första asylansökan i början av år 2023. Många av dessa kommer att sakna samordningsnummer och kan vara aktuella för tilldelning av samordningsnummer om bestämmelser om detta träder i kraft i början av år 2023.

Relativt många personer kommer alltså vid ikraftträdandet att sakna en myndighetsgemensam beteckning. Sveriges Kommuner och Regioner har lyft behovet av att även dessa personer tilldelas nummer i samband med ikraftträdandet. Om alla dessa tilldelas nummer i samband med ikraftträdandet skulle det innebära att många av de problem som i dag finns på grund av avsaknad av gemensam beteckning skulle lindras omedelbart. Vissa av dessa asylsökande kommer dock endast kort tid efter ikraftträdandet att få ett beslut i frågan om uppehållstillstånd och kommer inte att behöva ett samordningsnummer under särskilt lång tid, vilket talar emot att de tilldelas nummer. Eftersom dessa personer inte tilldelats något samordningsnummer i samband med att de ansökte om asyl kommer många dessutom att finnas registrerade hos kommuner och regioner under andra beteckningar, t.ex. TF-nummer och reservnummer. För att spårbarheten inte ska gå förlorad hos dessa aktörer måste dessa nummer kopplas samman med det nya samordningsnumret. Vi bedömer av dessa skäl

att det inte är lämpligt att alla som väntar på prövning av asylansökan tilldelas ett nummer i samband med ikraftträdandet av nya regler.

Med våra förslag kommer det däremot att finnas möjlighet för Migrationsverket att begära tilldelning av samordningsnummer för en asylsökande person, även om Migrationsverket inte har något behov av ett nummer i den egna verksamheten. Det finns därför inget som hindrar att Migrationsverket vid kontakt med en asylsökande begär ett samordningsnummer för den asylsökande även i ett senare skede än i samband med att asylansökan kommer in. Dessutom kan en asylsökande som har möjlighet att styrka sin identitet, under samma förutsättningar som andra, ansöka om att tilldelas ett identitetsnummer (se dock avsnitt 16.10.2 om svårigheten med omhändertagna pass).

16.10.6 Rekvirering av nummer bör ske digitalt

Utredningens bedömning: Rekvirering av samordningsnummer till asylsökande bör ske digitalt.

Enligt Migrationsverkets prognoser kommer omkring 20 000 personer att söka asyl i Sverige årligen 2023–2024 och framåt. Det kommer alltså att bli ett betydande antal personer som på grund av förslagen i detta kapitel ska tilldelas samordningsnummer. Det är därför angeläget att processen kring rekvireringen blir så smidig som möjligt. Skatteverket erbjuder i dagsläget webbtjänsten E-rekvisition samordningsnummer för begäran. Migrationsverket bör i första hand ansluta sig till den tjänsten för att rekvireringen ska bli smidig för båda myndigheter.

17 Straffansvar och anmälningsskyldighet för brott

17.1 Alla klandervärda handlingar bör inte straffbeläggas

Kriminalisering innebär att straff föreskrivs för en viss handling. Beroende på vilka värderingar som för tillfället råder i samhället kan olika typer av gärningar från tid till annan vara belagda med straffansvar. Det är inte alltid uppenbart för människor vilka gärningar som är straffsanktionerade. Om även bagatellartade förseelser kan leda till straff, finns en risk att straffhotet inte längre får den tyngd som det är avsett att ha. Det finns också en risk att antalet straffbestämmelser blir så stort att rättsväsendets resurser inte räcker till för att beivra överträdelse. Straffbestämmelserna får då inget verkligt innehåll, utan framstår endast som tomma hot.¹

Vid varje ny kriminalisering bör det övervägas om rättsväsendet klarar av att realisera straffhotet i fråga. Om överträdelse av en straffbestämmelse kan antas komma att lämnas utan åtgärd bör bestämmelsen inte gälla. Det finns alltså mycket som talar för försiktighet i fråga om att använda kriminalisering som en metod för att hindra överträdelse av olika normer i samhället.²

För att kriminalisering ska framstå som befogad, bör enligt regeringens uttalanden i propositionen *Ett effektivare brottmålsförfarande* (prop. 1994/95:23), följande faktorer föreligga.

- Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara,
- alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader,

¹ Prop. 1994/95:23 *Ett effektivare brottmålsförfarande*, s. 53 f.

² A.a., s. 53 f.

- straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar,
- straffsanktion ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet,
- rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.³

Frågan har även behandlats i betänkandet *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38) där liknande kriterier för kriminalisering ställts upp.⁴

17.2 Straffansvaret i folkbokföringslagen bör inte utvidgas

17.2.1 Folkbokföringsbrottet har återinförts i svensk lagstiftning

Folkbokföringsbrottet återinfördes i svensk lagstiftning den 1 juli 2018 och av 42 § folkbokföringslagen (1991:481) framgår följande.

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 25–27 §§.

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.

Den tidigare straffbestämmelsen, som upphörde att gälla i januari 2014, omfattade fall när någon uppsåtligt eller av grov oaktsamhet inte fullgjort sin skyldighet att anmäla flyttning inom landet eller till landet eller anmäla barn som vistats i landet sedan födelsen utan att vara folkbokfört men som ska folkbokföras. Påföljden kunde endast bestämmas till penningböter och ringa fall var inte straffbelagda. Bestämmelsen tog inte sikte på fall då oriktiga uppgifter lämnades. Bestämmelsen upphävdes eftersom det kunde ifrågasättas om enbart underlåtenheten att fullgöra anmälningsskyldighet i sig var så allvar-

³ A.a., s. 54.

⁴ *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38), s. 19 f.

lig att den motiverade en straffsanktion. Straffbestämmelsen utnyttjades dessutom i mycket begränsad omfattning.⁵

I betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), härefter Välfärdsbrottsutredningen, föreslogs att folkbokföringsbrottet skulle återinföras vilket alltså skedde den 1 juli 2018.

I motiven till den nya bestämmelsen konstaterades att folkbokföringsdatabasen har en central funktion för flera myndigheter i den dagliga ärendehantering och därför bör omgärdas av ett starkt skydd. Gärningar där någon genom aktivt handlande uppsåtligen lämnar oriktiga uppgifter till grund för beslut om folkbokföring eller inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt folkbokföringslagen, ansågs därför behöva beivras. Att lämna oriktiga uppgifter till Skatteverket för folkbokföring omfattas inte av det straffskydd som andra bestämmelser som osant intygande, urkundsförfalskning eller olovlig identitetsanvändning innebär. Eftersom den straffrättsliga lagstiftningen inte gav ett tillräckligt skydd, fanns enligt regeringens mening starka skäl som motiverade införandet av ett särskilt straffstadgande.⁶

Förenklat kan sägas att den huvudsakliga avsikten med den nya straffbestämmelsen om folkbokföringsbrott var att komma till rätta med beteenden som innebär att någon medvetet vill att folkbokföringen ska innehålla felaktiga uppgifter. Vidare har straffbarhet för underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden återinförts. Bestämmelsen omfattar till skillnad mot vad som gällt tidigare även anmälningsskyldighet vid flytt till utlandet.⁷

En annan nyhet i förhållande till den tidigare straffbestämmelsen är att ett grovt folkbokföringsbrott införts. En gärning ska bedömas som grovt brott om det med hänsyn till att brottsligheten har utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars är att anse som grovt. Ett exempel är att en person har skaffat flera falska identiteter som denne försöker folkbokföra sig som. Ett annat exempel är att en person skaffat tillgång till utländska identiteter som i och för sig är riktiga, men försöker få dem folkbokförda i Sverige trots att personerna bakom identiteterna inte har för avsikt att bosätta sig i landet. Ringa fall är undantagna från straffansvar. Utrymmet för att bedöma

⁵ Prop. 2012/13:120, *Folkbokföringen i framtiden*, s. 114 f. och prop. 2017/18:145, *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen*, s. 115.

⁶ Prop. 2017/18:145 *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen*, s. 117.

⁷ A.a. s. 117 f.

ett brott som ringa, ansågs i motiven emellertid vara mycket litet då det för straffansvar krävs att åtgärden eller underlåtenheten begåtts uppsåtligen och det för normalbrottet stadgas böter.⁸

17.2.2 "Skenskrivningar" är ett problem i Sverige

Som konstaterats i avsnitt 3.5.2 förekommer det att personer, för att kunna uppbära välfärdsförmåner eller med andra kriminella syften, avsiktligt anmäler felaktig folkbokföringsadress. Fenomenet brukar allmänt benämnas som skenskrivningar. Försäkringskassan har t.ex. beskrivit att skenskrivningar utnyttjas för att begära bostadssubsiderade förmåner såsom bostadsbidrag och underhållsstöd. Skenskrivning kan även syfta till att utvandrade personer ska kunna få behålla pågående förmåner.⁹

Andra skäl till att avsiktligt anmäla felaktig folkbokföringsadress kan t.ex vara att man som andrahandshyresgäst inte vill behöva flytta från bostaden för att upplåtelsen inte är godkänd av hyresvärd eller bostadsrättsförening eller att förstahandshyresgästen inte vill riskera att få hyresrätten förverkad till följd av olovlig andrahandsuthyrning.

Den pressade bostadssituation som råder i många av landets kommuner kan leda till att människor utnyttjas på bostadsmarknaden. Problemet har uppmärksamrats i t.ex. Boverkets rapport *Boendesituationen för nyanlända*, 2015:40. I rapporten konstateras att handeln med bostadsadresser är svår att uppskatta eftersom det är en handel som aldrig registreras. För att kunna ge en bild av omfattningen av en möjlig otillåten handel, presenteras i rapporten en översikt över bostäder där många vuxna är folkbokförda. Enligt Boverkets siffror fanns vid tillfället 134 bostäder med fler än tio vuxna folkbokförda. En möjlig tolkning av att många vuxna är folkbokförda på samma bostad är enligt Boverket att det är orimligt att så många bor där. Att det pågår en handel med de adresser där det är orimligt många folkbokförda skulle då kunna vara en anledning, men det kan också finnas någon annan, okänd anledning. Det kan också finnas en möjlighet att det faktiskt bor så många i bostaden.¹⁰ I betänkandet *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning* (SOU 2017:86) och i den

⁸ A.a., s. 118.

⁹ Nationellt underrättelsecentrums myndighetsgemensamma lägesbild om organiserad brottslighet 2019, s. 13.

¹⁰ Boverkets slutrapport 2015:40, *Boendesituationen för nyanlända*, s. 43 f.

efterföljande propositionen *Åtgärder mot handel med hyreskontrakt* (prop. 2018/19:107), redogörs för problem med svarthandel av hyreskontrakt. Utredningen konstaterar att det förekommer ett missbruk av folkbokföringsuppgifter i samband med bl.a. den illegala handeln med hyresrätter och även en handel med folkbokföringsadresser. Det finns emellertid ingen uppgift om hur utbredd handeln med folkbokföringsadresser är.¹¹ Hyresgästföreningens tidskrift *Hem & Hyra* publicerade i februari 2020 en artikel som även den påvisar en utbredd förekomst av vad som i det närmaste kan förklaras som försäljning av folkbokföringsadresser. Företeelsen handlar i regel inte om att en person hyr en bostad utan att folkbokföra sig på adressen, utan att någon betalar någon annan för att få skriva sig på en fastighet eller lägenhet trots att man inte är bosatt där. Problemet kan illustreras på följande sätt: Bristen på bostäder som råder i framför allt storstäderna medför att människor ofta bor inneboende hos någon annan. För att personen som innehar hyreskontraktet inte ska bli av med t.ex. bostadsbidrag, får det inte synas att det finns en inneboende. Den inneboende har därför visserligen någonstans att bo, men vill inte bli folkbokförd där. Lösningen kan i många fall vara att betala för att kunna folkbokföra sig någon annanstans. Personer tar alltså emot betalning för att andra skriver sig på hans eller hennes fastighet eller lägenhet i utbyte mot att inte påtala felaktigheten för Skatteverket. Det förekommer även att personer utan betalning upplåter sin bostadsadress som folkbokföringsadress till andra, exempelvis till ensamkommande som behöver fullgöra sin skolgång för att den så kallade gymnasielagen (lagen [2016:752] om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige) ska gälla.¹²

Personer som uppsåtligen folkbokför sig där de inte är bosatta gör sig skyldiga till folkbokföringsbrott, oavsett om de betalar någon ersättning eller inte. Däremot utgör det inte enligt bestämmelsen i 42 § folkbokföringslagen ett självständigt brott att inte, oaktat om betalning förekommit, avslöja för Skatteverket att någon felaktigt folkbokfört sig på ens fastighet eller lägenhet trots att man är fullt medveten om att så skett. Det finns därför skäl att överväga om ett sådant beteende bör kriminaliseras.

¹¹ *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrabandsuthyrning* (SOU 2017:86), s. 197.

¹² Se t.ex. artikeln www.hemhyra.se/nyheter/jakten-pa-en-adress-har-ar-manniskorna-som-betalar/.

17.2.3 För att göra en flyttanmälan krävs inget godkännande från andra som också är folkbokförda på samma plats

En person som ska flytta kan med hjälp av ett Bank-id eller vissa andra legitimeringstjänster enkelt göra en anmälan i Skatteverkets tjänst Flyttanmälan. Flyttanmälan kan för den som inte har e-legitimation också göras via pappersblankett. För att göra flyttanmälan krävs inget godkännande från personer som redan är folkbokförda på samma plats. Det finns inte heller någon skyldighet för en fastighetsägare eller bostadsinnehavare att utan anmodan lämna uppgift till Skatteverket om till vem en bostad upplåts.

Enligt 32 § folkbokföringslagen får Skatteverket förelägga en fastighetsinnehavare eller innehavare av en 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. För att ett föreläggande ska bli aktuellt måste rimligen Skatteverket redan misstänka att det föreligger något felaktigt förhållande eller annars se ett behov av ytterligare utredning.

17.2.4 Medverkansbestämmelserna i brottsbalken

I 23 kap. brottsbalken finns regler om ansvar för medverkan till brott. Enligt 23 kap. 4 § gäller följande.

Ansvar som i denna balk är föreskrivet för viss gärning skall ådömas inte bara den som utfört gärningen utan även annan som främjat denna med råd eller dåd. Detsamma skall gälla beträffande i annan lag eller författning straffbelagd gärning, för vilken fängelse är föreskrivet.

Den som inte är att anse som gärningsman döms, om han har förmått annan till utförandet, för anstiftan av brottet och annars för medhjälp till det.

Varje medverkande bedöms efter det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger honom till last. Ansvar som är föreskrivet för gärning av syssloman, gäldenär eller annan i särskild ställning skall ådömas även den som tillsammans med honom medverkat till gärningen.

Vad som sägs i denna paragraf skall inte gälla, om något annat följer av vad för särskilda fall är föreskrivet.

Medverkansansvaret är självständigt på det sättet att någon kan dömas för anstiftan eller medhjälp, trots att ingen kan dömas som gärnings-

man. Av fyra medverkande kan alltså t.ex. en dömas för anstiftan till mord, en annan för medhjälp till vållande till annans död, en tredje för medhjälp till misshandel och en fjärde – den som har utfört den gärning som inneburit att någon dödats – kan frikännas, därför att kravet på uppsåt eller oaktsamhet inte är uppfyllt.¹³ Medverkansbestämmelserna är tillämpliga även vid ett specialstraffrättsligt brott under förutsättning att fängelse ingår i straffskalan.

Som exempel på medhjälp kan nämnas att anskaffa spelbord åt den som bedriver äventyrligt spel (16 kap. 14 § brottsbalken; dobbleri), att lämna ekonomiskt understöd eller upplåta lokal till den som anordnar pornografisk föreställning (2 kap. 29 § ordningslagen [1993:1617]), och att tillhandahålla lägenhet som utgör tillhåll för narkotikamissbrukare.¹⁴

Högsta domstolen uttalade i rättsfallet NJA 2012 s. 826 punkt 15–17 följande i fråga om vilka krav som kan ställas för att en person ska kunna anses ha främjat en gärning med råd eller dåd.

För att ett handlande ska utgöra medverkan till ett visst brott (dvs. medhjälp eller anstiftan) krävs, som har framgått av punkt 12, att handlandet har innefattat ett främjande av medverkansobjektet med råd eller dåd. Med det avses att främjandet ska ha skett med fysiska eller psykiska medel.

Vad som krävs för att det ska ha rört sig om ett främjande är inte i alla delar klart. Däremot kan det konstateras att främjandebegreppet är tämligen vidsträckt. Enligt förarbetena (se SOU 1944:69 s. 91) skulle det, för att ett främjande ska föreligga, räcka med att handlandet ”övat inflytande på händelseutvecklingen i brottsfrämjande riktning, vore det så än blott genom att styrka de andra i deras brottsliga beslut”.

I rättspraxis har det ansetts som ett främjande att någon har hållit gärningsmannens rock medan denne tillsammans med en annan misshandlat och rånat en tredje person (NJA 1963 s. 574). Däremot utgjorde det i rättsfallet NJA 1984 s. 922 inte ett främjande när en yngling endast hade följt med ut ur en bil när några av hans kamrater misshandlade ett par förbipasserande personer och det inte var styrkt vare sig att misshandeln var planerad i förväg eller att ynglingen genom sin närvaro eller på något annat sätt hade styrkt kamraterna i deras uppsåt. I rättsfallet NJA 2006 s. 577 hade en person tagit emot ett fönster som hade brutits upp av hans kamrat som utförde inbrottet. Syftet med mottagandet av fönstret var emellertid inte att underlätta för den andre att fullfölja inbrottet, utan att i fastighetsägarens intresse se till att fönstret inte gick sönder. HD konstaterade därför att handlandet inte utgjorde ett främjande av stölden.

¹³ Asp, Petter m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2013, s. 449.

¹⁴ A.a., s. 441.

I rättsfallet drar Högsta domstolen slutsatsen att det går att främja även underlåtenhetsbrott. Det finns därmed inga principiella hinder mot att någon döms för medverkan (dvs. för anstiftan eller medhjälp) till t.ex. bokföringsbrott som består i underlåtenhet att uppfylla bokföringsskyldigheten. Vidare konstaterar Högsta domstolen att det, även om medverkansansvaret är tämligen vidsträckt, finns anledning att inte sträcka ut medverkansansvaret längre än vad som är motiverat från straffrättspolitiska utgångspunkter.

17.2.5 Överväganden och bedömning

Utredningens bedömning: Det finns för närvarande inte behov av att utvidga straffansvaret i folkbokföringslagen eller ålägga den som är folkbokförd på en fastighet eller lägenhet anmälningsskyldighet för det fall man är medveten om att någon felaktigt är folkbokförd på samma fastighet eller lägenhet.

Medhjälp till folkbokföringsbrott

Folkbokföringsbrottet regleras inte i brottsbalken utan utgör specialstraffrättslig brottslighet. Eftersom straffskalan för folkbokföringsbrott av normalgraden är böter till fängelse sex månader, är medverkansbestämmelserna i brottsbalken tillämpliga.

Att mot eller utan ekonomisk ersättning tillåta att en person folkbokför sig på en fastighet eller lägenhet trots att man är fullt medveten om att personen i fråga inte kommer att bo där, bidrar till att skapa fel i folkbokföringen. Personen som lämnar den oriktiga uppgiften gör sig skyldig till folkbokföringsbrott, men risken för upptäckt torde minska markant om bostadsinnehavaren är medveten om och godtar arrangemanget. Den som tar betalt för att på detta sätt i det närmaste hyra ut en adress, torde undantagslöst vara medveten om att han eller hon främjar ett brottsligt handlande. Ett sådant handlande skulle kunna aktualisera medhjälp till folkbokföringsbrott men utgör alltså inget självständigt brott enligt nuvarande lagstiftning.

Att genom betalning eller någon annan typ av överenskommelse försäkra sig om att den egentlige adressinnehavaren inte avslöjar felaktigheten för Skatteverket är emellertid inte nödvändigt för att ett

fullbordat folkbokföringsbrott ska vara för handen. Eftersom det vid anmälan om flytt inte krävs något godkännande eller någon bekräftelse från den som redan står skriven på bostaden, kan folkbokföringsbrottet fullbordas utan att bostadsinnehavaren över huvud taget är medveten om att så sker.

Sammanfattningsvis hindrar inte den nuvarande lagstiftningen att en person som hyr eller lånar ut en bostadsadress för att någon felaktigt ska kunna använda sig av den med lägre risk för upptäckt, kan lagföras för medhjälp till folkbokföringsbrott. Det innebär att det oönskade beteendet redan med gällande lagstiftning kan bestraffas vilket talar emot att straffbestämmelsen om folkbokföringsbrott ska utvidgas ytterligare i det aktuella avseendet eller att beteendet ska straffbeläggas på annat sätt.

Folkbokföringsbrott är resurskrävande att utreda och svåra att leda i bevis

För att dömas för medhjälp till folkbokföringsbrott krävs inte att någon döms för huvudbrottet. Däremot krävs att ett folkbokföringsbrott de facto har begåtts. Att upptäcka och än mer bevisa att någon mot betalning eller av annan orsak hyrt eller lånat ut sin bostadsadress, låter sig svårligen göras på annat sätt än genom uppgifter från den eller de personer som begått huvudbrottet. Det kan därför förmodas att sådana beteenden är svårbevisade, i synnerhet i de fall det rör sig om enstaka händelser.

Åklagarmyndigheten har till utredningen uppgett att redan folkbokföringsbrottet i sin nuvarande lydelse kan vara svårt att leda i bevis. Uppfattningen är att det för fällande dom ofta krävs uppgift om både var personen i fråga inte bor (den uppgivna, felaktiga folkbokföringsadressen) och var hon eller han faktiskt bor. Sådana uppgifter kan vara svåra att få fram utan användning av tvångsmedel. Ibland måste polisen utföra husrannsakan på flera platser vilket är resurskrävande. Sådana åtgärder måste ställas i proportion till brottslighetens förhållandevis låga straffvärde, som i normalfallet ofta bedöms till cirka 70 dagsböter.

Organiserad tilldelning av bostadsadresser framstår som särskilt straffvärt

Av 42 § andra stycket folkbokföringslagen framgår att ett folkbokföringsbrott ska betraktas som grovt om brottsligheten utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars är att anse som grovt. Straffskalan för grova brott sträcker sig till fängelse i två år.

Enligt uppgifter från Polismyndigheten, förekommer det att personer i mer organiserad form bedriver vad som i det närmaste kan beskrivas som organiserad tilldelning eller anvisning av adresser. Företeelsen kan ingå som ett led i mer organiserad brottslighet. Ett sådant agerande innebär inte sällan att den eller de som säljer adresser, eller snarare tillgång till adresser, utnyttjar människors trångmål och utsatthet för egen vinning. Personerna som tillhandahåller adresser kan i teorin göra sig skyldiga till medhjälp till folkbokföringsbrott. Så länge själva huvudgärningen inte är av sådan karaktär att den kan betraktas som grovt brott, kan emellertid inte heller adresstillhandahållaren/tilldelaren dömas för medhjälp till grovt brott – även om dennes organiserade handlande framstår som betydligt mer straffvärt.

Det innebär att några av de mest straffvärda förekomsterna av tilldelning av adresser med nu gällande lagstiftning, i regel inte kan bestraffas som medhjälp till grovt folkbokföringsbrott vilket i sig skulle tala för att straffbestämmelsen i folkbokföringslagen utvidgas.

Sammanfattande bedömning

Sammantaget framstår det som tveksamt om en straffsanktion skulle utgöra ett effektivt medel för att motverka att personer mot eller utan ersättning underlättar för någon att folkbokföra sig på en adress där personen i fråga inte har för avsikt att bo. Det kan också ifrågasättas om, mot bakgrund av den omfattande utredning som brottstypen tycks kräva, rättsväsendets resurser bör belastas ytterligare av en sådan kriminalisering. I de fall där de brottsutredande myndigheterna anser det påkallat finns redan i de flesta fall utrymme för att utreda misstanke om medhjälp till folkbokföringsbrott. Det bör också beaktas att den nuvarande lagstiftningen om folkbokföringsbrott är relativt ny tillkommen och kan behöva tillämpas under ytterligare en tid innan den utvärderas och eventuellt utvidgas.

Motsatsvis talar den omständigheten att den mer organiserade s.k. adresshandeln ofta inte kan bestraffas som medhjälp till grovt folkbokföringsbrott i någon mån för att sådana företeelser bör kriminaliseras som huvudbrott. Men eftersom det hittills varit svårt att fastställa hur utbrett problemet med adresshandel i själva verket är¹⁵ gör emellertid utredningen bedömningen att straffbestämmelsen i folkbokföringslagen – i vart fall för närvarande – inte heller av den anledningen bör utvidgas.

Utredningen har i sammanhanget också övervägt frågan om det finns anledning att ålägga adressinnehavare anmälningsskyldighet till Skatteverket för det fall man är medveten om att någon felaktigt står skriven på ens adress. Att inte efterfölja sådan anmälningsskyldighet skulle kunna kategoriseras som ett underlåtenhetsbrott enligt 42 § första stycket andra meningen folkbokföringslagen. En anmälningsskyldighet för adressinnehavare torde emellertid bli än mer svårutredd och framstår inte som en framkomlig väg för att komma till rätta med problemet.

På grund av ovanstående omständigheter är det utredningens bedömning att straffansvaret för folkbokföringsbrott i dagsläget inte bör utvidgas ytterligare.

17.3 Straffansvar i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer

17.3.1 Förekomsten av felaktiga uppgifter om personer med samordningsnummer

Majoriteten av samordningsnumren är med största sannolikhet tilldelade enligt rätt förutsättningar och med korrekta underlag och fyller också ofta sin funktion att underlätta kommunikation mellan myndigheter och att undvika personförväxling. Det finns dock indikationer på att samordningsnummer missbrukas och att de ibland har förekommit som en av flera komponenter i olika brottsliga upplägg. En del i detta är att felaktiga uppgifter lämnas i samband med tilldelning av samordningsnummer. I den kartläggning som Valfärdsbrottsutredningen gjorde framgår t.ex. att flera myndigheter uppmärksammat att falska uppgifter lämnas i syfte att få samordningsnummer. Ibland

¹⁵ Se t.ex. Boverkets slutrapport 2015:40, *Boendesituationen för nyanlända*, s. 43 ff. och *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning* (SOU 2017:86), s. 197.

används också falska identitetshandlingar för att skapa falska identiteter. Dessa kan i sin tur användas för att t.ex. få felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen konstaterade dock i sitt betänkande *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2019:59) att samordningsnummer inte medför så stora risker för felaktiga utbetalningar som det ibland har getts uttryck för. Delegationen bedömde att de felaktiga utbetalningarna till personer med samordningsnummer uppgår till 4–19 miljoner kronor årligen.¹⁶ Detta kan jämföras med delegationens bedömning av felaktiga utbetalningar till personer som är folkbokförda i Sverige trots att personen inte längre bor i landet, s.k. övertäckningsfel, vilket för år 2018 uppskattats till 285 miljoner kronor.

Det saknas i övrigt tillförlitlig statistik över omfattningen av felaktiga uppgifter om personer med samordningsnummer som ligger till grund för annan brottslighet. Det kan dock konstateras att det förekommer att personer uppsåtligen lämnar felaktiga uppgifter i syfte att få oriktiga, eller stulna, identiteter registrerade i folkbokföringsdatabasen. Så kan också befaras komma att vara fallet i samband med tilldelning av det nya identitetsnumret som vi föreslår ska införas.

17.3.2 Konsekvenser av felaktiga uppgifter

På samma sätt som beträffande uppgifter om folkbokförda personer ligger uppgifter om personer med samordningsnummer till grund för många beslut och åtgärder. Myndigheter och organisationer hämtar information från folkbokföringsdatabasen via Navet och SPAR. Informationen avser både personer som är folkbokförda och sådana som tilldelats i samordningsnummer. Med våra förslag kommer identitetsnumret att få en liknande funktion. Samordningsnummer kommer även fortsättningsvis att vara viktiga, men de kommer att användas i mindre utsträckning i och med införande av identitetsnumret.

Folkbokföringsdatabasen har en central funktion för flera myndigheter i den dagliga ärendehantering och den bör därför omgärdas av ett starkt skydd. Med våra förslag blir det än viktigare att informationen i databasen om personer som tilldelats identitetsnummer är korrekt.

¹⁶ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 6, oktober 2019, s. 123 och *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2019:59), s. 93.

Identitetsnumren kommer med förslagen att bli användbara i samhället och aktörer kommer att behöva förlita sig på att uppgifter som finns registrerade om personer med identitetsnummer är riktiga. Det är därför mycket angeläget att uppgifterna blir korrekt registrerade i samband med tilldelning av sådana nummer.

Oriktiga uppgifter som lämnas i samband med tilldelning av identitetsnummer och samordningsnummer kan få långtgående konsekvenser, inte minst i sådana fall där någon lämnar uppgifter i syfte att få en oriktig, eller någon annans, identitet registrerad i folkbokföringsdatabasen och sedan på olika sätt kan agera i en falsk identitet i annan brottslig verksamhet. För en utförligare beskrivning av de problem som missbruk av samordningsnummer kan medföra i dag se avsnitt 10.8.2.

17.3.3 Det finns ingen särskild straffbestämmelse beträffande samordningsnummer

Att uppsåtligen lämna oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring eller att underlåta att fullgöra sin anmälningsskyldighet angående folkbokföring är alltså straffbart som folkbokföringsbrott. Något motsvarande straffansvar som särskilt tar sikte på när en enskild lämnar oriktiga uppgifter till grund för beslut om samordningsnummer finns inte. Det finns i dag inte heller någon särskild sanktion mot en person som tilldelats samordningsnummer och som underlåter att anmäla ändringar av kontaktadress till Skatteverket (se 27 a § folkbokföringslagen). Mot bakgrund av de höga krav som enligt våra förslag ställs på ett identitetsnummer och att de i många avseenden är tänkta att fungera på samma sätt som ett personnummer finns det anledning att överväga om sådana beteenden som är straffbara i samband med folkbokföring även bör vara det i ärenden om identitetsnummer. De problem som uppmärksammats med missbruk av samordningsnummer gör att det också finns anledning att överväga om en eventuell ny straffbestämmelse bör ta sikte även på oriktiga uppgifter som lämnas till grund för beslut om sådant nummer.

17.3.4 Behovet av en särskild straffbestämmelse

Syftet med att kriminalisera lämnandet av oriktiga uppgifter som ska ligga till grund för tilldelning av identitetsnummer och samordningsnummer är i huvudsak att förebygga och förhindra ett oönskat beteende och på så sätt säkerställa att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är korrekta och att en person inte ska tilldelas ett nummer på felaktiga grunder. Om en straffbestämmelse kan bidra till detta medför det i sin tur att numren blir säkrare och mer användbara i samhället. Det kan också motverka att nummer som tilldelats på felaktiga grunder används i annan brottslig verksamhet, t.ex. brottslighet riktad mot välfärdsystemen.

De skäl som framförts till stöd för återinförandet av folkbokföringsbrottet gör sig i huvudsak gällande även avseende ärenden om identitetsnummer och samordningsnummer.¹⁷ Som regelverket ser ut i dag torde det dessutom vara lättare för någon att få oriktiga uppgifter införda i folkbokföringsdatabasen i samband med tilldelning av samordningsnummer än vid folkbokföring. Utan ett personligt möte ökar risken för att någon t.ex. skickar in en kopia av en annan persons identitetshandling. För att få säkrare identitetsnummer och samordningsnummer kan gärningar där någon genom aktivt handlande uppsåtligen lämnar oriktiga uppgifter till grund för beslut, precis som vid folkbokföring, behöva beivras.

Många beteenden är redan kriminaliserade

En kriminalisering av ett beteende som tidigare har varit straffritt fordrar som nämnts mycket starka skäl. Om ett handlande redan omfattas av en annan straffrättslig reglering kan det också ifrågasättas om det finns behov av en ny bestämmelse. Det finns därför skäl att närmare undersöka frågan om i vilken utsträckning straffansvar för lämnande av oriktiga uppgifter till grund för beslut om nummertilldelning innebär en kriminalisering av ett tidigare straffritt område och i vilken utsträckning handlandet omfattas av annan straffrättslig lagstiftning.

¹⁷ Prop. 2017/18:145 *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen*, s. 116 f. och *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 363 f.

Befintliga straffbestämmelser i brottsbalken om t.ex. olovlig identitetsanvändning (4 kap. 6 b §), urkundsförfalskning (14 kap. 1 §) och osant intygande (15 kap. 11 §) kan bli aktuella när en person lämnar oriktiga uppgifter eller använder falska identitetshandlingar eller intyg. Dessa straffstadganden har nämnts i korthet i samband med att folkbokföringsbrott infördes på nytt.¹⁸

Den som genom att olovligen använda en annan persons identitetsuppgifter utger sig för att vara den personen riskerar att dömas för olovlig identitetsanvändning. Ansvar för olovlig identitetsanvändning kräver dock även att gärningen ger upphov till skada eller olägenhet för den person vars identitet används. Det förutsätter att användningen av en annan persons identitetsuppgifter sker utan samtycke från den personen. Att använda en annan persons identitet i ärenden om identitetsnummer eller samordningsnummer är därför inte alltid straffbart enligt bestämmelsen. Om den person vars identitet används har samtyckt till det, eller om användandet inte ger upphov till någon skada eller olägenhet för den personen faller beteendet inte in under bestämmelsen om olovlig identitetsanvändning.

Den som obehörigen, genom att skriva eller på liknande sätt ange en annan persons namn eller på annat sätt, framställer en falsk urkund eller ändrar eller fyller ut en äkta urkund döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för urkundsförfalskning (14 kap. 1 § brottsbalken). Ansvar för urkundsförfalskning kräver bl.a. att handlingen skett obehörigen. En urkund är alltså inte att anse som förfalskad för att den har tillkommit genom att någon tecknat en annans namn, förutsatt att detta skett med namnbärarens samtycke. Med urkund avses bl.a. en handling som är av betydelse som bevis och som har en utställarangivelse och är av originalkaraktär. När det gäller elektroniska handlingar måste utställarangivelsen kunna kontrolleras på ett tillförlitligt sätt. Ett namn i ett ordinärt e-postmeddelande anses t.ex. inte vara en sådan utställarangivelse som kan kontrolleras på ett sådant sätt. Ett vanligt e-postmeddelande där någon utger sig för att vara någon annan är därför inte att anse som en urkundsförfalskning. Om en person däremot undertecknar en blankett i en annan persons namn skulle det kunna utgöra urkundsförfalskning eller osant intygande.¹⁹

¹⁸ Prop. 2017/18:145 s. 116 f. och *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 363 f.

¹⁹ Jfr t.ex. rättsfallet NJA 1996 s. 63 där undertecknande av en blankett för beställning av identitetshandling i annans namn bedömdes som urkundsförfalskning.

Att uppvisa en falsk identitetshandling i samband med tilldelning av identitetsnummer eller samordningsnummer, kan föranleda ansvar för brukande av falsk urkund (14 kap. 1 och 10 §§ brottsbalken). Om någon i stället åberopar en annan persons, i och för sig äkta, identitetshandling såsom gällande för sig kan det föranleda ansvar för missbruk av urkund (15 kap. 12 §). Även att förete en, i och för sig korrekt, kopia av en förfalskad identitetshandling, eller att sanningslöst utge en handling för att vara en riktig kopia av en identitetshandling kan föranleda straffansvar enligt nu gällande straffbestämmelser (missbruk av urkund eller missbruk av handling, 14 kap. 10 § eller 15 kap. 12 § tredje stycket).

Att på annat sätt än i en urkund lämna oriktiga uppgifter om sin identitet är normalt inte straffbart (bortsett från om det kan föranleda ansvar för olovlig identitetsanvändning). Att lämna oriktiga uppgifter i ett e-postmeddelande eller muntligen är således inte straffbart i sig. Att lämna osanna uppgifter på något annat sätt än muntligen kan dock vara straffbart som osann försäkran (15 kap. 10 § brottsbalken), förutsatt att uppgiften enligt lag eller annan författning lämnas på heder och samvete eller under annan liknande försäkran. Något krav på att uppgifterna ska lämnas på heder och samvete finns dock inte avseende uppgifter som lämnas i samband med folkbokföring eller vid tilldelning av samordningsnummer.

Många situationer där någon lämnar oriktiga uppgifter, använder en annan persons identitetshandling eller använder en falsk identitetshandling i syfte att få oriktiga uppgifter registrerade i folkbokföringsdatabasen i samband med beslut om identitetsnummer eller samordningsnummer är alltså redan straffsanktionerade genom befintliga bestämmelser i brottsbalken. Eftersom det ställs krav på styrkt identitet avseende identitetsnummer och som huvudregel styrkta identitetsuppgifter avseende samordningsnummer kommer det vanligaste vara att en identitetshandling (eller i vart fall en kopia) visas upp. Om identitetshandlingen (eller kopian) är falsk, eller om den tillhör någon annan kan ansvar för brukande av falsk urkund eller missbruk av urkund aktualiseras. Utan att en identitetshandling visas upp på ett eller annat sätt kan det bara i sällsynta undantagsfall vara möjligt att tilldelas ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer (om man bortser från de samordningsnummer som med stöd av 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer kan tilldelas trots att identitetsuppgifterna inte styrkts).

Det förekommer också att personer som lämnar oriktiga uppgifter t.ex. i ärenden om folkbokföring, medborgarskap eller id-kort döms för annan brottslighet. Beträffande urkundsförfalskning i sådana situationer se t.ex. Hovrätten för Västra Sveriges dom 2014-12-02 i mål B 3154-14 (en person dömdes bl.a. för urkundsförfalskning bestående i att han skrivit under anmälan om folkbokföring i en annan persons identitet), Svea hovrätts dom 2015-11-10 i mål B 7844-14 (en person dömdes bl.a. för urkundsförfalskning bestående i att han skrivit under en ansökan om id-kort med en annan persons namn och uppvisat en falsk passhandling).

Beträffande brukande av falsk urkund i sådana situationer se t.ex. Göta hovrätts dom 2019-02-04 i mål B 2707-18 (en person dömdes för att ha uppvisat falskt pass i samband med ansökan om medborgarskap) och Hovrätten över Skåne och Blekinges dom 2013-10-21 i mål B 786-13 (en person dömdes för att ha uppvisat ett förfalskat pass och en förfalskad id-handling i samband med anmälan om flyttning till Sverige). Det finns också ett stort antal domar som avser brukande av falsk urkund i samband med asylärenden, se t.ex. Hovrätten för Övre Norrlands dom 2019-03-22 i mål B 1030-18 (en person dömdes för att ha uppvisat ett falskt identitetskort och falskt medborgarskapsbevis i ett asylärende). Det finns också ett flertal tingsrättsdomar som avser brukande av falsk urkund där falska pass uppvisats just i ärenden om folkbokföring (se bl.a. Jönköpings tingsrätts dom, 2019-02-11 i mål B 4997-18, Stockholms tingsrätts dom 2018-06-21 i mål B 5590-18, Värmlands tingsrätts dom 2014-11-13 i mål B 4068-14).

Vi har inte kunnat hitta några fall där en person dömts för brott när uppgifterna uttryckligen har lämnats till grund för beslut om samordningsnummer. Det har troligen sin förklaring i att uppgifterna sällan lämnas av den enskilde just i syfte att få ett samordningsnummer. Oriktiga uppgifter som lämnas till andra myndigheter och stöds av falska handlingar kan dock ligga till grund för tilldelning av samordningsnummer i senare led.

Befintlig lagstiftning ger inte heltäckande skydd

I vissa situationer finns det enligt vår bedömning möjlighet att lämna oriktiga uppgifter och få dessa registrerade i folkbokföringsdatabasen utan att det utgör ett brott enligt befintliga bestämmelser. Vissa upp-

gifter som ska lämnas i en begäran om identitetsnummer eller samordningsnummer kan inte kontrolleras mot en identitetshandling. Uppgift om kontaktadress framgår inte av identitetshandlingar och dessutom saknar vissa pass uppgift om födelseort. En person som ska tilldelas identitetsnummer eller samordningsnummer skulle därför kunna lämna felaktiga uppgifter om kontaktadress och födelseort och få dessa uppgifter registrerade i folkbokföringsdatabasen i samband med nummertilldelning utan att för den skull göra sig skyldig till något brott enligt nuvarande bestämmelser. Det skulle också vara möjligt för en person att lämna oriktiga uppgifter om sin anknytning till landet i samband med en egen ansökan om identitetsnummer, vilket heller inte i sig skulle vara brottsligt enligt nuvarande regler.

En person som tilldelats identitetsnummer eller samordningsnummer (med styrkta identitetsuppgifter) och som har en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen ska anmäla ändringar av adressen till Skatteverket. Att lämna en oriktig uppgift om sin kontaktadress, eller att underlåta att anmäla aktuell kontaktadress omfattas inte heller av nuvarande straffbestämmelser.

17.3.5 Överväganden och bedömning

Utredningens bedömning: Något särskilt straffansvar som tar sikte på oriktiga uppgifter som lämnas till grund för beslut om identitetsnummer bör inte införas.

Inledning

Det föreslagna identitetsnumret är avsett att bli en säker identitetsbeteckning som ska kunna bli användbar i samhället på ett liknande sätt som ett personnummer. Att det numera genom en särskild straffbestämmelse är kriminaliserat att lämna oriktiga uppgifter till grund för beslut om folkbokföring talar i sig för att samma straffansvar bör följa med att lämna oriktiga uppgifter till grund för beslut om identitetsnummer. Det är tveksamt om det är någon skillnad i klandervärdhet mellan att lämna oriktiga uppgifter i samband med tilldelning av identitetsnummer som när en person folkbokförs första gången. Det bör dock enligt vår uppfattning krävas att man med en sådan bestäm-

melse kan komma åt tidigare straffria beteenden som riskerar att föranleda påtaglig skada eller fara och att straffbestämmelsen kan antas utgöra ett effektivt medel för att motverka att oriktiga uppgifter lämnas.

Oriktiga uppgifter som lämnas efter nummertilldelning

När det gäller folkbokförda personer kan det få stora konsekvenser om en person lämnar felaktiga uppgifter t.ex. om var han eller hon är bosatt, eller om personen underlåter att anmäla en flytt. Detta är som bekant uppgifter som ändras löpande under en persons liv. När det gäller ändrade uppgifter om en person med identitetsnummer är situationen en annan än vad gäller folkbokförda. Den som är folkbokförd är bl.a. skyldig att anmäla flyttning inom landet och flytt till utlandet (25 och 27 §§ folkbokföringslagen). Vilken ort en person är folkbokförd på får konsekvenser i flera andra sammanhang och underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldigheten kan föranleda ansvar för folkbokföringsbrott. En folkbokförd person kan t.ex. ha anledning att lämna oriktiga uppgifter om att han eller hon flyttat till en annan plats i landet (eller undantagsvis till ett annat land) trots att så inte skett. Det i sig kan i viss mån motivera ett särskilt straffstadgande avseende uppgifter till grund för beslut om folkbokföring. Motsvarande argument kan dock inte användas till stöd för en straffbestämmelse som tar sikte på identitetsnummer. Den adress som är kopplad till ett identitetsnummer är inte en bosättningsadress utan bara en kontaktadress där personen ska gå att nå. Kontaktadressen har heller ingen avgörande betydelse i andra sammanhang på det sätt folkbokföringsorten har. En person som tilldelats identitetsnummer kan såklart anmäla ändrad adress till Skatteverket, trots att den egentligen inte ändrats. Det är dock svårt att se vad det skulle finnas för incitament för detta, låt vara att en person kan ha en allmän önskan om att hålla sig undan från myndigheterna. Det kan därför inte antas att det kommer att bli vanligt förekommande att personer lämnar oriktiga uppgifter om sin kontaktadress till Skatteverket efter nummertilldelningen, i vart fall finns det i nuläget inget underlag för att göra en sådan bedömning. Att en person efter nummertilldelningen anmäler en felaktig kontaktadress kan därför inte sägas riskera att föranleda påtaglig skada eller fara på ett sätt som motiverar en straffbestämmelse.

Oriktiga uppgifter i samband med nummertilldelning

Det är mycket viktigt att de uppgifter som registreras om en person som tilldelas ett identitetsnummer blir korrekta från början. Det är i det skedet en person har störst möjlighet att lämna oriktiga uppgifter om sin identitet och få dessa registrerade i folkbokföringsdatabasen. Det är också dessa uppgifter som, om de är oriktiga, kan leda till allvarliga konsekvenser. De problem som tidigare har uppmärksammats med oriktiga uppgifter kopplat till samordningsnummer består också i att falska uppgifter lämnats i samband med nummertilldelningen för att på så sätt skapa falska identiteter. Att lämna oriktiga uppgifter till grund för beslut om tilldelning av identitetsnummer riskerar att föranleda påtaglig skada om uppgifterna registreras i folkbokföringsdatabasen.

I samband med tilldelning av identitetsnummer är de flesta situationer där oriktiga uppgifter riskerar att registreras i folkbokföringsdatabasen redan straffbelagda enligt nuvarande bestämmelser, främst för att det kommer att krävas att personen visar upp någon form av identitetshandling. Om den inte är förfalskad, på annat sätt oriktig eller tillhör någon annan torde det inte vara möjligt att få uppgifterna registrerade i databasen. Redan av den anledningen kan det ifrågasättas om det finns behov av en särskild kriminalisering av oriktigt uppgiftslämnande till grund för beslut om identitetsnummer i samband med tilldelningen.

De betenden som riskerar att föranleda att oriktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen i samband med nummertilldelning och som i dag är straffria som skulle kunna kriminaliseras i ärenden om identitetsnummer är i första hand:

- Att lämna oriktiga uppgifter om kontaktadress och i vissa fall födelseort (i de fall endast uppgift om födelseland finns i identitetshandlingen som visas upp).
- Att lämna oriktig uppgift om sin anknytning till landet i samband med egen ansökan om identitetsnummer.

Om övriga uppgifter är korrekta och kontrolleras mot en giltig identitetshandling kommer det dock att vara ytterst svårt att upptäcka och leda i bevis att en person lämnat oriktig uppgift om födelseort eller adress. Om endast de uppgifterna är oriktiga är riskerna för att numret i senare led kan missbrukas små och det är svårt att nu se varför

en person skulle vilja lämna oriktiga uppgifter bara i dessa delar. Det är t.ex. inte möjligt att få ett till identitetsnummer bara genom att nästa gång uppge en annan adress eller en annan födelseort.

För att det ska vara motiverat att föreslå en ny straffbestämmelse bör det också finnas goda argument för att detta är ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet. Sedan folkbokföringsbrottet återinfördes 2018 och fram till mitten av december 2020 finns det, såvitt vi kunnat hitta, 41 brottmålsdomar avseende folkbokföringsbrott (de mål som prövats i två instanser har bara räknats en gång).²⁰ Samtliga domar avser oriktiga uppgifter i en flyttanmälan eller underlåtenhet att anmäla flytt. Det finns alltså inga domar som avser att oriktiga uppgifter lämnats i samband med att folkbokföring skett och personen tilldelats ett personnummer. Detta har troligtvis till viss del att göra med att det är svårupptäckt och att det svårligen låter sig göras utan att samtidigt använda falska identitetshandlingar eller liknande som gör att personen gör sig skyldig till ett allvarigare brott med strängare straffskala än folkbokföringsbrott. Att straffbestämmelsen om folkbokföringsbrott hittills aldrig har aktualiserats när personen ska identifiera sig talar enligt vår uppfattning emot att en sådan straffbestämmelse kommer att ge någon effekt i samband med tilldelning av identitetsnummer.

Att lämna oriktiga uppgifter till grund för identitetsnummer är precis som vid folkbokföring mycket klandervärt och det bör motverkas. Vi bedömer dock att en ny straffbestämmelse inte skulle ge tillräcklig effekt utöver de redan befintliga bestämmelserna. Det är därför inte motiverat att föreslå en ny straffbestämmelse.

Alternativ lösning

Vi föreslår alltså att något särskilt straffansvar som tar sikte på oriktiga uppgifter som lämnas till grund för beslut om identitetsnummer inte bör införas. Slutsatsen är inte självklar och vi har övervägt andra alternativ. Nedan följer våra överväganden i fråga om hur ett eventuellt straffansvar skulle kunna utformas.

²⁰ Utredningen har gjort egna sökningar i informationstjänsten JUNO.

Allmänt om utformningen

Ett alternativ till en särskild straffbestämmelse, som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen förordat i remissvar på departementspromemorian Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen,²¹ är att införa ett krav på att uppgifterna till grund för beslut om identitetsnummer och samordningsnummer ska lämnas på heder och samvete. Om en person trots ett sådant krav lämnar osann uppgift kan detta föranleda straffansvar för osann försäkran (15 kap. 10 § brottsbalken). En sådan lösning skulle också vara möjlig när det gäller oriktiga uppgifter som lämnas till grund för beslut om folkbokföring. I de fallen är personen själv skyldig att anmäla inflyttning eller flyttning inom landet. I samband med att en person folkbokförs kommer uppgifterna därför från den enskilde och det hade varit möjligt att föreskriva att dessa ska lämnas på heder och samvete. En annan lösning valdes dock i och med införande av folkbokföringsbrottet.

Ett eventuellt straffansvar för att lämna oriktiga uppgifter till grund för beslut om identitetsnummer och samordningsnummer bör likna folkbokföringsbrottet. En särskild rubricering har flera fördelar. Rubriceringen kan på ett enkelt sätt förmedla vilket beteende och i vilket sammanhang det är straffbart att lämna oriktiga uppgifter. Det blir också tydligare och enklare för allmänheten att förstå vilken typ av brott det är fråga om. Mot denna bakgrund bör därför brottet få en särskild rubricering. Det finns därför inte anledning att föreslå att uppgifter till grund för beslut om identitetsnummer eller samordningsnummer ska lämnas på heder och samvete. I stället bör uppgiftslämnandet, för det fall det ska kriminaliseras, omfattas av en särskild straffbestämmelse liknande den som gäller för folkbokföringsbrott.

Precis som gäller för folkbokföringsbrott bör endast uppsåtliga ageranden kriminaliseras. Det ska således vara fråga om ett beteende som innebär att man uppsåtligen lämnar oriktiga uppgifter till grund för beslut om identitetsnummer eller samordningsnummer. Avsikten är att i första hand komma till rätta med beteenden som innebär att man medvetet försöker undvika att folkbokföringsdatabasen ska innehålla korrekta uppgifter.

Som en ytterligare förutsättning för straffansvar för folkbokföringsbrott uppställs i fråga om lämnade uppgifter att gärningen ska innebära

²¹ Promemorian föregick prop. 2020/21:160 med samma namn.

fara i bevishänseende. Det ska alltså finnas en konkret fara för att folkbokföringsdatabasen inte kommer att återspegla de verkliga förhållandena för att handlingen ska vara straffbar. Sådan konkret fara föreligger om den oriktiga uppgiften sannolikt inte skulle upptäckas vid den normala rutinmässiga kontroll som folkbokföringsverksamheten vidtar. Någon konkret fara föreligger alltså t.ex. inte om den oriktiga uppgiften framstår som uppenbart felaktig.²² Ett sådant rekvisit bör också gälla vid en kriminalisering i nu aktuellt avseende.

Oriktiga uppgifter i en egen ansökan om identitetsnummer bör omfattas

Den som på egen hand vill ansöka om att tilldelas ett identitetsnummer ska i ansökan lämna uppgift om namn, kön, födelseid, födelseort, medborgarskap och kontaktadress. Sökanden ska också inställa sig personligen hos Skatteverket och vara skyldig att styrka sin identitet. Denna situation är på många sätt lik den som gäller för en person som efter inflyttning till landet ska anmäla detta och sedan inställa sig hos Skatteverket för identitetskontroll i samband med folkbokföring. I fall när den enskilde själv ansöker om tilldelning av identitetsnummer kan det heller inte råda någon tvekan om att personen är medveten om att uppgifterna som lämnas kan läggas till grund för beslut om identitetsnummer. Uppgifter som lämnas i en sådan ansökan bör därför omfattas av en eventuell straffbestämmelse.

Oriktiga uppgifter till grund för beslut om identitetsnummer i andra fall bör omfattas

För att en person ska kunna dömas för ett uppsåtligt brott bestående i att oriktiga uppgifter lämnas till grund för beslut om identitetsnummer krävs att personens uppsåt när uppgifterna lämnas omfattar just att de lämnas till grund för sådant beslut. Det är inte tillräckligt att personen i ett senare skede kommer till en sådan insikt. När en myndighet rekviderar ett identitetsnummer för en person är det inte alltid säkert att personen inledningsvis är medveten om att så sker. Uppgifterna som personen lämnat till rekviderande myndighet kan

²² Se *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 366.

därför ha lämnats utan att personen var medveten om att uppgifterna kunde läggas till grund för beslut om nummertilldelning. Ur den enskildes perspektiv lämnas uppgifterna troligen snarast i syfte att det aktuella ärendet ska kunna handläggas, t.ex. ett ärende om en välfärdsförmån hos Försäkringskassan. Även i de fall när personen faktiskt var medveten om att uppgifterna lämnades också till grund för beslut om identitetsnummer kan det vara förenat med svårigheter att leda i bevis att så var fallet. Därför kan det vara svårt att döma personen för ett uppsåtligt brott även om uppgifterna som lämnades var oriktiga. Vi har mot den bakgrunden övervägt om ett eventuellt straffansvar bör begränsas till att gälla endast i samband med egen ansökan om identitetsnummer.

Det kan dock förekomma att den myndighet eller det organ som begär nummertilldelningen informerat personen om att t.ex. ytterligare uppgifter behövs för att ett identitetsnummer ska kunna begäras. Den enskilde ska dessutom i samtliga fall²³ inställa sig personligen för identitetskontroll. Rutinerna vid den personliga inställelsen bör utformas så att personen på ett tydligt sätt informeras om syftet med identitetskontrollen och att personen vid mötet får lämna sina uppgifter med den insikten. Med en sådan rutin bör det enligt vår bedömning vara möjligt att säkerställa att eventuella oriktiga uppgifter som lämnas till grund för beslut om identitetsnummer också omfattas av uppgiftslämnarens uppsåt. Vi bedömer därför att ett straffansvar bör ta sikte på samtliga fall där uppgifterna lämnats till grund för beslut om identitetsnummer.

Uppgifter till grund för beslut om samordningsnummer bör inte omfattas

När det gäller uppgifter som lämnas till grund för tilldelning av samordningsnummer kommer situationen i fler fall än vid tilldelning av identitetsnummer vara sådan att personen inte är medveten om att uppgifterna lämnas till grund för beslut om sådant nummer. Uppgifterna kan också komma från annat håll än från den enskilde själv. Tilldelning av samordningsnummer kommer dessutom sällan att ha föregåtts av en identitetskontroll vid personligt möte. Det finns därför inte på samma sätt som vid tilldelning av identitetsnummer ett natur-

²³ Utom i sådana sällsynta undantagsfall som avses i 2 kap. 5 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

ligt tillfälle att säkerställa att den enskilde är medveten om i vilket syfte uppgifterna lämnas.

I de fall tilldelning av samordningsnummer får ske trots att identitetsuppgifterna inte styrkts (2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer) kommer det att vara än vanligare att personen som ska tilldelas numret inte är medveten om att uppgifterna kan ligga till grund för sådant beslut. Den rekvirerande myndigheten kan ha fått uppgifterna från någon annan, t.ex. i samband med att samordningsnummer tilldelas för beskattningsändamål eller för registrering i rättsväsendets system.

Incitamenten för att lämna felaktiga uppgifter torde dessutom inte vara lika starka i dessa fall eftersom samordningsnumren med våra förslag inte ska kunna användas på samma sätt i samhället som ett identitetsnummer. Felaktiga uppgifter om en person som tilldelats samordningsnummer får därför inte heller lika långtgående konsekvenser som beträffande identitetsnummer (eller personnummer).

Det är visserligen möjligt att t.ex. en person som är misstänkt för brott uppger oriktiga uppgifter i syfte att undkomma ansvar, eller för att få ett mildare straff än vad som hade varit fallet om lagföringen skedde under riktig identitet. Det är heller inte otänkbart att personen i sådana situationer är medveten om att uppgifterna kan läggas till grund för tilldelning av samordningsnummer. Om det uppmärksammas att en person dömts under felaktig identitet kan sådana uppgifter på begäran av åklagare rättas i domen i efterhand (30 kap. 13 § tredje stycket rättegångsbalken). Om den felaktiga identitetsuppgiften lett till att personen fått ett lindrigare straff än vad som annars varit fallet bör åklagaren också vidta åtgärder för att få påföljden ändrad (genom överklagande eller extraordinära rättsmedel).²⁴ Att personen under sådana förhållanden dessutom riskerar att dömas för ett brott på grund av att uppgifterna kan läggas till grund för samordningsnummer kan antas få begränsad effekt på ett sådant agerande. En person som inte vill bli lagförd eller beskattad i sin riktiga identitet kan dessutom helt låta bli att lämna några uppgifter.

Det ligger i samordningsnumrets natur att uppgifter kopplade till numret inte alltid är verifierade. Om en person lämnar felaktiga uppgifter till grund för beslut om samordningsnummer och i ett senare skede ska tilldelas ett identitetsnummer eller bli folkbokförd och till-

²⁴ Se t.ex. prop. 1989/90:71 om några processrättsliga frågor, s. 85.

delas ett personnummer kan oriktigt uppgiftslämnande i samband därmed omfattas av straffansvar.

Vi bedömer sammantaget att oriktiga uppgifter som lämnas till grund för beslut om samordningsnummer inte bör omfattas av en eventuell straffbestämmelse.

Underlåtenhet att anmäla ändrad kontaktadress bör inte omfattas

En person som har tilldelats ett identitetsnummer eller samordningsnummer och som har sin kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen ska anmäla ändringar av adressen till Skatteverket. Det finns således, likt vad som gäller för folkbokförda personer, en anmälningsskyldighet för personer med identitetsnummer och samordningsnummer om det finns en kontaktadress i folkbokföringsdatabasen.

En folkbokförd person kan ha skäl att underlåta att anmäla en flytt till en annan ort eller till ett annat land. Det kan handla om att en person som redan är folkbokförd på fastigheten inte ska bli av med sitt bostadsbidrag eller att personen själv inte vill bli av med välfärdsförmåner som kräver bosättning i landet. Det finns därför skäl att en sådan underlåtenhet ska vara kriminaliserad. Till skillnad från vad som gäller för en folkbokförd person finns det inga tydliga incitament för att underlåta att uppfylla sin anmälningsskyldighet för en person med identitetsnummer eller samordningsnummer, låt vara att en person kan ha en allmän önskan om att hålla sig undan från myndigheterna. Några rättsverkningar är däremot inte knutna till vilken kontaktadress som finns registrerad i folkbokföringsdatabasen om en person med sådana nummer. Snarare är det så att en person riskerar att få sitt nummer vilandeförklarat om den kontaktadress som finns i databasen inte går att använda för att nå personen. Således finns i stället incitament för att frivilligt fullgöra sin anmälningsskyldighet.

Många av dem som tilldelats samordningsnummer enligt tidigare regler vet heller inte om att de har ett nummer. Det är inte rimligt att det för dem ska vara straffbelagt att inte anmäla uppgift om ändrad kontaktadress. För ett underlåtenhetsbrott som det i så fall skulle vara fråga om krävs dessutom att gärningsmannen kände till att han eller hon hade en skyldighet att handla (se t.ex. rättsfallet NJA 2016 s. 702). Det skulle förstås vara förenat med stora svårigheter att leda i bevis att en person som tilldelats samordningsnummer enligt tidi-

gare och nu gällande regler kände till sin skyldighet. Någon information om tilldelningen har normalt inte skickats till den enskilde.

Ett annat problem som lyftes i samband med att reglerna om anmälningsskyldighet för personer med samordningsnummer infördes är att det utan aktuell adress blir förenat med stora svårigheter att komma i kontakt med personen och delge brottsmisstanke eller beslut om sanktioner.²⁵ Det kommer dessutom att vara mycket svårt att upptäcka och leda i bevis att en person uppsåtligt underlåtit att anmäla uppgift om ändrad kontaktadress. Sammantaget bedömer vi att ett eventuellt straffansvar inte bör omfatta den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Benämning, straffskala och gradindelning

Om en straffbestämmelse skulle införas bör den få en egen benämning, förslagsvis identitetsnummerbrott, och placeras i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Det finns inte skäl att identitetsnummerbrott ska ha en annan straffskala än folkbokföringsbrott. Straffskalan för identitetsnummerbrott bör därför bestämmas till böter eller fängelse i högst 6 månader, motsvarande vad som gäller folkbokföringsbrott.

I samband med att folkbokföringsbrott återinfördes bedömdes det finnas behov av ett grovt brott. Som exempel på när ett folkbokföringsbrott kan bedömas som grovt nämndes i förarbetena att en person har skaffat ett flertal falska identiteter som denne försöker få folkbokförda. Ett annat exempel som togs upp var att en person skaffat sig tillgång till utländska identiteter som i och för sig är riktiga, men försöker få dem folkbokförda i Sverige trots att personerna bakom identiteterna inte har för avsikt att bosätta sig i landet.²⁶ Sådana ageranden kan förekomma även avseende identitetsnummer. Det kan i och för sig även i detta sammanhang ifrågasättas om det är möjligt att göra detta utan att samtidigt göra sig skyldig till urkundsförfalskning eller brukande av falsk urkund (som har samma straffskala som grovt folkbokföringsbrott), eller till och med urkundsförfalskning, grovt brott (fängelse i lägst sex månader och högst sex år). Se t.ex. Stockholms

²⁵ Prop. 2020/21:160 *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 74 och departementspromemorian med samma namn, s. 71.

²⁶ Prop. 2017/18:145, *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen*, s. 118.

tingsrätts dom den 13 maj 2013 i mål B 14303-12 där en person dömdes för bl.a. grov urkundsförfalskning för att vid upprepade tillfällen och med hjälp av falska pass folkbokfört olika identiteter som således tilldelades personnummer. Även när falska handlingar används vid ett enskilda tillfälle kan det föranleda ansvar för brukande av falsk urkund, grovt brott (se t.ex. Jönköpings tingsrätts dom, 2019-02-11 i mål B 4997-18). Vi har mot den bakgrunden svårt att se i vilka situationer det skulle kunna bli aktuellt att döma någon för grovt identitetsnummerbrott. Någon fällande dom som avser grovt folkbokföringsbrott har heller ännu inte meddelats²⁷ vilket också talar mot att det finns ett behov av en sådan rubricering avseende ett eventuellt identitetsnummerbrott. Någon bestämmelse om grovt brott bedöms därför inte behövas.

Beträffande folkbokföringsbrott undantas ringa fall från straffansvar. Som exempel på ringa fall nämndes i förarbetena fel som i det närmaste är ursäktliga eller en i någon mån förståelig underlåten anmälningsskyldighet.²⁸ Vi har bedömt att ett eventuellt identitetsnummerbrott inte bör omfatta ansvar för underlåten anmälningsskyldighet avseende ändrad kontaktadress. För att straff enligt den föreslagna utformningen ska komma i fråga förutsätts att oriktiga uppgifter lämnats uppsåtligen och för normalgradsbrottet stadgas böter. Det är under sådana förhållanden svårt att se något fall där en gärning som består i att aktivt och uppsåtligen lämna oriktiga uppgifter kan bedömas som ringa. Någon bestämmelse om ringa fall bedöms därför inte behövas. En eventuell straffbestämmelse kan utformas enligt följande: Den som lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om identitetsnummer döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för identitetsnummerbrott till böter eller fängelse i högst sex månader.

17.4 Skatteverkets anmälningsskyldighet för brott utökas

17.4.1 Skatteverket är i vissa fall skyldigt att anmäla brott

I lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet finns bestämmelser om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. I 1 § regleras vilka typer av brott som denna verksamhet omfattar,

²⁷ Uppgiften från mitten av december 2020.

²⁸ *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 367.

den så kallade brottskatalogen. Den fullständiga brottskatalogen omfattar brott enligt följande bestämmelser:

1. Skattebrottslagen (1971:69),
2. 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005:551),
3. 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.,
4. 4 kap. 6 b §, 14 kap. 1–4 och 10 §§ och 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken, om gärningen avser uppgift eller handling i ärende hos Skatteverket,
5. 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet enligt
 - lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete,
 - lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, eller
 - lagen (2020:1066) om förfarandet vid skattereduktion för installation av grön teknik,
6. 11 kap. 5 § brottsbalken,
7. lagen (2014:836) om näringsförbud,
8. folkbokföringslagen (1991:481),
9. lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, och
10. lagen (2020:548) om omställningsstöd.

Skatteverket får medverka vid undersökning också i fråga om annat brott än som anges i brottskatalogen, om åklagaren anser att det finns särskilda skäl för det.

Skatteverkets skyldighet att anmäla brott regleras i 17 § skattebrottslagen (1971:69), 11 § folkbokföringsförordningen (1991:749) och i 18 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261).

Skatteverkets anmälningsskyldighet enligt skattebrottslagen

Så snart det finns anledning att anta att ett brott enligt skattebrottslagen har begåtts ska Skatteverket göra en anmälan till åklagare. Anmä-

lan får under vissa förutsättningar i stället göras till Skatteverkets skattebrottsenhet. Det är då fråga om så kallade förenklade brottsutredningar avseende sådan brottslighet som avses i 1 § första stycket lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Sådana utredningar får utföras i fall som avses i 23 kap. 22 § rättegångsbalken, om den misstänkte kan antas erkänna gärningen och har fyllt tjuogoett år.

Skatteverkets anmälningsskyldighet enligt folkbokföringsförordningen

Samtidigt som straffbestämmelsen om folkbokföringsbrott infördes den 1 juli 2018, infördes även en skyldighet för Skatteverket att anmäla sådana brott. En anmälan ska göras till Polismyndigheten eller till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till brott enligt 42 § folkbokföringslagen. Anmälan ska göras så fort det finns förutsättningar att inleda en förundersökning, det vill säga så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (se 23 kap. 1 § rättegångsbalken).

Om det inte finns skäl att anta att brottet kommer att leda till annan påföljd än böter får, under samma förutsättningar som gäller för skattebrott, anmälan göras till Skatteverkets skattebrottsenhet.

Om brottet inte kan antas medföra någon påföljd, så ska någon anmälan inte göras vare sig till Skatteverkets skattebrottsenhet eller till Polismyndigheten eller åklagare. Skatteverket ska heller inte göra någon anmälan om anmälan av något annat skäl inte behövs. Exempel på en sådan situation är när det står klart att anmälan redan har skett eller att Polismyndigheten eller åklagare på annat sätt redan har kännedom om det misstänkta brottet.

Skatteverkets anmälningsskyldighet enligt skatteförfarandeförordningen

För andra brott än brott enligt skattebrottslagen och folkbokföringslagen är Skatteverket skyldigt att göra en anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att någon gjort sig skyldig till

1. brott enligt 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005: 551),

2. brott enligt 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m.,
3. givande av muta enligt 10 kap. 5 b § eller grovt givande av muta enligt 10 kap. 5 c § brottsbalken,
4. bokföringsbrott eller grovt bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken,
5. brott enligt 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete eller lagen (2020:1066) om förfarandet vid skattereduktion för installation av grön teknik,
6. brott enligt 4 kap. 6 b §, 14 kap. 1–4 och 10 §§ eller 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken, om gärningen avser uppgift eller handling i ärende hos Skatteverket,
7. brott enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, eller
8. brott enligt lagen (2020:548) om omställningsstöd.

En anmälan ska dock inte göras om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något annat skäl inte behövs. Anmälan ska t.ex. alltså inte göras om åklagaren redan känner till det misstänkta brottet. Under samma förutsättningar som gäller för skattebrott och folkbokföringsbrott, får anmälan i stället för till åklagare göras till Skatteverkets skattebrottsenhet.

Anmälningsskyldigheten i 18 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen motsvarar (med undantag av de brott som det råder anmälningsskyldighet för enligt skattebrottslagen och folkbokföringslagen samt givande av muta enligt 10 kap. 5 b § eller grovt givande av muta enligt 10 kap. 5 c § brottsbalken) brottskatalogen i 1 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Skatteverket är inte skyldigt och får som huvudregel, på grund av sekretess, inte anmäla några andra brott än de som omfattas av anmälningsskyldigheten. I 10 kap. 24 och 27 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns sekretessbrytande regler som gör det möjligt för Skatteverket att i vissa fall bryta sekretessen och anmäla ett misstänkt brott som inte omfattas av anmälningsskyldigheten.

17.4.2 Vissa brott som uppmärksammas i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet omfattas inte av anmälningsskyldigheten

I 1 kap. 1 § skatteförfarandeförordningen anges att förordningen gäller vid tillämpningen av skatteförfarandelagen (2011:1244). Eftersom skatteförfarandeförordningen endast gäller i beskattningsverksamheten, uppkommer ingen anmälningsskyldighet för Skatteverket när den aktuella brottsmisstanken avser en verksamhet som inte omfattas av skatteförfarandelagen utan av annan lagstiftning, t.ex. folkbokföringslagen.

Detta kan resultera i att Skatteverket har en anmälningsskyldighet vad gäller t.ex. osant intygande i 15 kap. 11 § brottsbalken om det är en misstanke som upptäcks i beskattningsverksamheten, men om samma misstanke uppstår inom folkbokföringsverksamheten, som inte regleras av skatteförfarandelagen, finns ingen sådan skyldighet. En brottsanmälan är då bara möjlig om de sekretessbrytande reglerna i 10 kap. 24 och 27 §§ offentlighets- och sekretesslagen kan tillämpas.

I propositionen *Utökade möjligheter för Skatteverket att bekämpa brott* (prop. 2018/19:12), redovisade regeringen olika exempel på hur de ytterligare brott enligt brottsbalken som då föreslogs ingå (och som numera ingår) i brottskatalogens fjärde punkt har anknytning till Skatteverkets verksamhet. De aktuella brotten i brottsbalken är olovlig identitetsanvändning (4 kap. 6 b §), urkundsförfalskning, förvanskning av urkund, grov urkundsförfalskning, hindrande av urkunds bevisfunktion och brukande av falsk urkund (14 kap. 1–4 och 10 §§), osann eller vårdslös försäkran, osant intygande och brukande av osann urkund, missbruk av urkund eller handling och förnekande av underskrift (15 kap. 10–13 §§).

I flera av exemplen ansågs dessa brott typiskt sett ha koppling till bl.a. Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Exempel på när olovlig identitetsanvändning eller missbruk av urkund eller handling kan aktualiseras är då en fysisk person utger sig för att vara en annan person genom att olovligen använda den personens identitetsuppgifter. Identiteten kan ha tagits över genom att falska eller ändrade handlingar har använts, vilket kan innebära att brotten urkundsförfalskning eller brukande av falsk urkund aktualiseras.²⁹ Problem med att falska upp-

²⁹ Prop. 2018/19:12 *Utökade möjligheter för Skatteverket att bekämpa brott*, s. 12.

gifter lämnas i syfte att få samordningsnummer beskrivs i Vårdförbrottsutredningen.³⁰

Fysiska personer kan använda falska eller förvanskade urkunder i kontakten med Skatteverket, t.ex. i samband med folkbokföring eller tilldelning av samordningsnummer, vilket kan aktualisera brotten urkundsförfalskning eller brukande av falsk urkund. Syftet kan vara att få en eller flera falska identiteter registrerade. Dessa personer kan sedan med hjälp av dessa falska identiteter exempelvis uppbära oberättigade bidrag eller bedriva näringsverksamhet under en falsk identitet. Detta kan vara ett led i eller leda fram till bl.a. bidragsbrott, bedrägeri, skattebrott eller bokföringsbrott.

Falska eller förvanskade hyresavtal kan också uppvisas i kontakten med Skatteverket i syfte att få en felaktig folkbokföringsadress registrerad vilket kan aktualisera brotten urkundsförfalskning, brukande av falsk urkund eller osant intygande. Detta kan t.ex. vara ett led i folkbokföringsbrott eller bidragsbrott.³¹

Urkundsförfalskning, brukande av falsk urkund och osant intygande kan även aktualiseras om fysiska personer använder falska eller förvanskade urkunder i samband med att en myndighet behöver rekvidrera ett samordningsnummer för personen från Skatteverket. Näringsverksamhet kan sedan bedrivas under åberopande av det felaktigt tilldelade samordningsnumret vilket kan innebära urkundsförfalskning, osant intygande eller brukande av osann urkund. Detta kan leda fram till bl.a. skattebrott, bokföringsbrott, bedrägeri och miljöbrott som kan vara svåra att knyta till den ansvariga personen.³²

Om en person i skriftlig handling, under heder och samvete, eller i annan försäkran lämnar osanna uppgifter eller tiger om sanningen kan det föranleda brotten osann eller vårdslös försäkran. En sådan försäkran kan exempelvis ske om en person i samband med hindersprövning (som sker inom folkbokföringsverksamheten) intygar att han eller hon aldrig varit gift trots att det inte stämmer. En person kan också förneka sin underskrift på en urkund (förnekande av underskrift).³³

Bestämmelsen i 1 § första stycket 4 lagen om Skatteverkets brottbekämpande verksamhet tar sikte på fall där den brottsliga gärningen avser uppgift eller handling som förekommer i ärende hos Skattever-

³⁰ *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37), s. 248 och 293.

³¹ Prop. 2018/19:12, *Utökade möjligheter för Skatteverket att bekämpa brott*, s. 12.

³² A.a., s. 12.

³³ A.a., s. 13.

ket. Som exempel nämns i motiven när brottet har begåtts just i samband med folkbokföring eller skatteregistrering.³⁴

17.4.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Skatteverkets anmälningsskyldighet enligt folkbokföringsförordningen ska utökas. Om gärningen avser uppgift eller handling i ärende hos Skatteverket ska anmälningsskyldigheten även omfatta brotten olovlig identitetsanvändning, urkundsförfalskning, förvanskning av urkund, grov urkundsförfalskning, hindrande av urkunds bevisfunktion och brukande av falsk urkund samt osann försäkran, osant intygande, brukande av osann urkund, missbruk av urkund, missbruk av handling eller förnekande av underskrift.

Motsvarande anmälningsskyldighet ska införas i förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Av motiven till 1 § första stycket 4 lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet framgår att syftet med bestämmelsen var att utöka den brottsbekämpande verksamheten inom verket med ett flertal uppräknade brott som regleras i brottsbalken. De aktuella brotten ansågs ha anknytning till Skatteverkets övriga verksamhet, däribland folkbokföringsverksamheten.

På grund av att skatteförfarandeförordningen endast gäller i beskattningsverksamheten, uppkommer ingen anmälningsskyldighet enligt 18 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen för verksamheter inom Skatteverket som inte omfattas av skatteförfarandelagen utan av annan lagstiftning. För att 1 § första stycket 4 lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska få avsedd effekt, finns det behov av att införa en motsvarande anmälningsskyldighet för folkbokföringsverksamheten som redan gäller för skatteförfarandet. De nya bestämmelserna bör läggas till i 11 § folkbokföringsförordningen och i 14 § förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer.

³⁴ A.a., s. 25.

18 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

18.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Förslaget om ändring i förordningen om viss gemensam offentlig service ska träda i kraft den 1 januari 2022. Övriga författningsförslag ska träda i kraft den 1 januari 2023.

För att förslagen i största möjliga utsträckning ska kunna leda till färre fel i folkbokföringen och säkrare identitets- och samordningsnummer, bör de träda i kraft så snart det är möjligt. Tiden för ikraftträdande är emellertid beroende av den tid som krävs för remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet, inhämtande av Lagrådets yttrande och riksdagsbehandling. Förslagen förutsätter i flera fall dessutom anpassning hos myndigheterna och ett omställningsarbete, framförallt för Skatteverket men även för övriga myndigheter, kommuner och privata aktörer som använder sig av nuvarande system för samordningsnummer. Även förslagen om möjlighet till kontroll av biometriska uppgifter i handlingar kräver teknisk anpassning som kan vara tidskrävande. Därutöver kräver förslagen i vissa fall informationsinsatser och utbildning av personal. Vi bedömer mot denna bakgrund att förslagen bör kunna träda i kraft den 1 januari 2023.

Vi har i avsnitt 13.3.5 behandlat en skrivelse från Försäkringskassan som regeringen överlämnat till utredningen. Försäkringskassan hemställer i skrivelsen att 3 § förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service ändras och att förändringen bör ske snarast möjligt och inte kan avvakta ikraftträdandet av utredningens övriga förslag. Eftersom vi bedömer att det behövs en författningsändring för att identitetskontroller ska kunna genomföras vid Statens servicecenters servicekontor gör vi samma bedömning som Försäkringskassan och

föreslår att förslaget i den delen ska träda i kraft redan den 1 januari 2022.

18.2 Övergångsbestämmelser

18.2.1 Samordningsnummer som tilldelats enligt nuvarande bestämmelser

Utredningens förslag: Samordningsnummer som tilldelats trots att det råder osäkerhet om identiteten ska i samband med ikraftträdandet av de nya reglerna markeras med ”osäkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen. Samordningsnummer som tilldelats enligt tidigare huvudregeln (fastställd identitet) ska markeras med ”säkra uppgifter”.

Personer som tilldelats ett samordningsnummer efter egen ansökan ska i samband med ikraftträdandet tilldelas ett identitetsnummer.

”Ostyrkta” samordningsnummer

Det finns ett mycket stort antal samordningsnummer som tilldelats trots att det råder osäkerhet om identiteten (”ostyrkta” samordningsnummer) som fortfarande kan användas i folkbokföringsdatabasen. Samordningsnummer ska förklaras vilande vid utgången av det femte kalenderåret efter det att numret tilldelades om någon anmälan om förnyelse inte kommit in vid den tiden (18 d § folkbokföringslagen [1991:481]). En stor del av de ”ostyrkta” samordningsnumren kommer därför att förklaras vilande med tiden.

För att informationen i folkbokföringsdatabasen redan i samband med ikraftträdandet av våra förslag ska bli enhetlig bör de ”ostyrkta” numren markeras på samma sätt som samordningsnummer som kommer att tilldelas med stöd av 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. De bör alltså markeras med ”osäkra uppgifter”. Någon särskild reglering för att möjliggöra detta bedöms inte behövas.

Samordningsnummer som ansetts styrkta eller fastställda

Den identitetskontroll som ligger bakom de samordningsnummer som tilldelats enligt hittillsvarande regler där identiteten ansetts fastställd når oftast inte upp till vad som enligt våra förslag krävs för tilldelning av identitetsnummer trots att samordningsnumren kallas för ”styrkta”. Personlig inställelse har sällan varit en del av identitetskontrollen och olika bedömningar kan ha gjorts vid olika myndigheter. Det har heller inte på något sätt registrerats hur uppgifterna eller identiteten styrkts (annat än i vissa fall vilka handlingar som legat till grund för bedömningen). Man kan därför inte dra slutsatsen att identiteten har styrkts på det sätt som krävs för tilldelning av identitetsnummer. Det är således inte aktuellt att omvandla dessa samordningsnummer till identitetsnummer.

Identitetskontrollen i samband med tidigare tilldelade styrkta eller fastställda samordningsnummer kan närmast jämföras med vad som enligt våra förslag även i fortsättningen krävs för tilldelning av samordningsnummer enligt huvudregeln. Vissa åtgärder vidtas dock även för att få en säkrare kontroll i samband med tilldelning av samordningsnummer. Skatteverket ska t.ex. som huvudregel ansvara för att bedöma om identitetsuppgifterna styrkts. Tidigare tilldelade samordningsnummer kan därför i vissa fall hålla en sämre kvalitet än de som tilldelas efter att våra förslag införts. Vi bedömer dock att den kontroll som föregått ett sådant nummer ligger så nära vad som ska krävas enligt våra förslag att numren bör markeras på samma sätt. Samordningsnummer som tilldelats enligt hittillsvarande regler där identiteten bedömts fastställd bör därför markeras med ”säkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen. Någon särskild reglering avseende detta bedöms inte behövas.

Samordningsnummer som tilldelats efter egen ansökan

Sedan den 18 juni 2021 kan en enskild tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan. För att tilldelas ett sådant nummer måste den enskilde inställa sig personligen hos Skatteverket för att styrka sin identitet (18 a § andra stycket 2 folkbokföringslagen). De krav som ställs på identitetskontrollen för att tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan motsvarar alltså i stort den kontroll som enligt våra förslag krävs för att tilldelas ett identitetsnummer. Vi föreslår dock också att biometriska uppgifter i vissa identitetshandlingar ska få kon-

trolleras i samband med tilldelning av identitetsnummer. Identitetsnumret blir därför i det avseendet ännu säkrare än ett samordningsnummer som tilldelats efter egen ansökan enligt hittillsvarande regler.

Ett samordningsnummer som tilldelats efter egen ansökan kommer inte att vara lika användbart som ett identitetsnummer, trots att kraven på identitetskontrollen är likartad. För en enskild som tilldelats ett samordningsnummer efter egen ansökan skulle det bli svårbegripligt om det krävs en ny ansökan med personlig inställelse för att tilldelas ett identitetsnummer. De personer som tilldelats ett samordningsnummer efter egen ansökan bör därför enligt vår uppfattning tilldelas ett identitetsnummer i samband med ikraftträdandet av våra förslag, trots att det inte funnits möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter i handlingar i samband med tilldelning av samordningsnumret. Det riskerar heller inte att försämra identitetsnumrets status eftersom i princip lika höga krav ställts på identitetskontrollen vid tilldelning av samordningsnumret. Om det finns ett fortsatt behov av identitetsnumret och en förnyelse blir aktuell vid utgången av femårsfristen kommer personen att behöva inställa sig personligen på nytt och det finns då möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter i identitetshandlingar (se avsnitt 15.5). En övergångsbestämmelse till folkbokföringslagen som anger att personer som tilldelats samordningsnummer efter egen ansökan ska tilldelas ett identitetsnummer föreslås därför.

En person som på så sätt tilldelas ett identitetsnummer bör få information om detta från Skatteverket, jfr avsnitt 15.6.2.

18.2.2 Ärenden om tilldelning av samordningsnummer som inte avgjorts vid ikraftträdandet

Utredningens förslag: En egen ansökan om samordningsnummer som ännu inte avgjorts vid ikraftträdandet av de nya bestämmelserna ska behandlas som en ansökan om identitetsnummer.

Utredningens bedömning: En begäran om samordningsnummer från en myndighet eller ett annat organ som ännu inte avgjorts vid ikraftträdandet av de nya bestämmelserna ska handläggas enligt den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. Några övergångsbestämmelser behövs därför inte.

Vi föreslår att författningsändringarna som följer av våra förslag ska träda i kraft den 1 januari 2023. Vid den tidpunkten kommer det troligen att finnas ett antal ansökningar om samordningsnummer som kommit in till Skatteverket, men som vid den tidpunkten ännu inte har avgjorts. Detsamma gäller med begäranden om tilldelning av samordningsnummer från myndigheter eller andra organ. Det kan därför finnas anledning att i övergångsbestämmelser särskilt reglera vad som ska gälla i dessa situationer.

Egen ansökan om samordningsnummer

För att en person ska tilldelas ett samordningsnummer efter egen ansökan ställs i stort sett samma krav som vid en ansökan om tilldelning av identitetsnummer. Våra förslag om att man ska få kontrollera biometrisk data i handlingar i samband med den personliga inställelsen skiljer sig dock från vad som gäller vid en egen ansökan om samordningsnummer. Den som tilldelats ett samordningsnummer efter egen ansökan ska enligt de föreslagna övergångsbestämmelserna tilldelas ett identitetsnummer i samband med ikraftträdandet (se avsnitt 18.2.1). Det framstår därför inte som lämpligt att en person som själv ansökt om ett samordningsnummer ska tilldelas ett sådant efter ikraftträdandet av nya regler. Det mest ändamålsenliga är i stället enligt vår bedömning att en sådan ansökan behandlas som en ansökan om ett identitetsnummer i enlighet med de regler vi föreslagit. Detta bör framgå av en övergångsbestämmelse till den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Begäran om samordningsnummer

En begäran om tilldelning av samordningsnummer som kommit in till Skatteverket före ikraftträdandet innebär att rekvirenten bedömt om identiteten är fastställd eller inte. Med våra förslag ska det ankomma på Skatteverket att bedöma om de identitetsuppgifter som krävs är styrkta eller inte innan ett samordningsnummer kan tilldelas. För att alla samordningsnummer som tilldelas efter ikraftträdandet där identitetsuppgifterna styrkts ska hålla samma kvalitet och att det inte i något avseende ska behöva göras skillnad mellan dem är det mest ändamålsenliga enligt vår bedömning att ärenden om tilldelning av sam-

ordningsnummer handläggs enligt nya regler, även om begäran kom in till Skatteverket före ikraftträdandet. På så sätt kan också alla nummer markeras på samma sätt i folkbokföringsdatabasen (säkra eller osäkra uppgifter). Detta innebär visserligen att Skatteverket måste göra en ny bedömning av om identitetsuppgifterna är styrkta eller inte, trots att rekvisenten redan bedömt att de är fastställda. Detta kan dock inte antas medföra något nämnvärt merarbete, inte minst med tanke på att antalet ärenden som detta avser kan antas vara begränsat. Eftersom de nya reglerna ska gälla vid handläggningen krävs ingen särskild övergångsbestämmelse.

18.2.3 Förnyelse och vilandeförklaring

Identitetsnummer som tilldelas med stöd av övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Vid tillämpningen av bestämmelsen i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer om att ett identitetsnummer ska förklaras vilande om någon ansökan om förnyelse inte har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år identitetsnumret tilldelades, ska en person som har tilldelats ett sådant nummer med stöd av övergångsbestämmelser anses ha tilldelats numret samma år som det bakomliggande samordningsnumret tilldelades.

Enligt våra förslag till övergångsbestämmelser i avsnitt 18.2.1 ovan ska en person som tilldelats ett samordningsnummer efter egen ansökan tilldelas ett identitetsnummer i samband med ikraftträdandet. Dessa nummer kommer därför att tilldelas den 1 januari 2023. Det bakomliggande samordningsnumret kan dock ha tilldelats från och med den 18 juni 2021 och således vara något år gammalt när identitetsnumret tilldelas. Enligt våra förslag ska ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer förklaras vilande bl.a. om inte någon ansökan eller anmälan om förnyelse har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades. Detta gäller redan nu beträffande samordningsnummer.

Det är enligt vår mening inte lämpligt att femårsfristen för förnyelse förlängs i samband med att personen tilldelas ett identitetsnummer

med stöd av övergångsbestämmelserna. Detta särskilt eftersom det först vid förnyelse av ett sådant nummer kommer att vara möjligt att kontrollera biometriska uppgifter i identitetshandlingar. I stället bör samma tidsfrist för förnyelse gälla som för det ursprungliga samordningsnumret. Det föreslås därför en övergångsbestämmelse till den nya lagen om identitetsnummer och samordningsnummer. Bestämmelsen innebär att vid tillämpning av reglerna om vilandeförklaring ska en person som tilldelats ett identitetsnummer med stöd av övergångsbestämmelserna anses ha tilldelats numret det år det bakomliggande samordningsnumret tilldelades.

TP-nummer

Utredningens förslag: Vid tillämpningen av bestämmelsen i lagen om identitetsnummer och samordningsnummer om att ett personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring ska förklaras vilande om någon anmälan om förnyelse inte har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år numret tilldelades ska personnumret anses ha tilldelats år 2018.

Om TP-nummer utan inskränkning skulle omfattas av bestämmelserna om vilandeförklaring skulle det innebära att samtliga nummer skulle förklaras vilande redan i samband med ikraftträdandet. Det finns ett antal personer vars TP-nummer fortfarande behövs och där det inte finns grund för att ändra numrets status. Vid tillämpningen av reglerna om vilandeförklaring för TP-nummer föreslås därför att TP-numren ska anses ha tilldelats år 2018. Innebörden av detta blir att ett TP-nummer ska förklaras vilande om någon anmälan om förnyelse inte har kommit in vid utgången av 2023. En sådan anmälan kan endast göras av den som kan begära tilldelning av samordningsnummer, och alltså inte den enskilde själv (jfr 3 kap. 2 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer). Om den enskilde som har ett TP-nummer för egen del har ett behov av en säker identitetsbeteckning kan personen i stället ansöka om ett identitetsnummer.

18.2.4 Folkbokföring under rubriken utan känd hemvist

Utredningens förslag: Äldre föreskrifter i 21 § folkbokföringslagen ska gälla beträffande den som före ikraftträdandet folkbokförts under rubriken utan känd hemvist.

Enligt nuvarande regler ska den som oavbrutet under två år saknat känd hemvist avregistreras som försvunnen. Vi föreslår i avsnitt 5.6.3 att folkbokföring under rubriken utan känd hemvist ska slopas och att den som inte kan knytas till en fastighet eller kommun och inte heller är utvandrad ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. Drygt 6 000 personer var folkbokförda utan känd hemvist år 2020. När våra förslag träder i kraft den 1 januari 2023 kommer således ett antal personer att vara folkbokförda under rubriken utan känd hemvist och ha en löpande tvåårsfrist. Utan en särskild övergångsreglering kommer dessa vid ikraftträdandet att omedelbart avregistreras från folkbokföringen. Vi menar emellertid att det är lämpligare att de nya reglerna om omedelbar avregistrering gäller först för dem som efter ikraftträdandet konstateras inte kan knytas till vare sig en fastighet eller kommun. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse med den innebörden.

18.2.5 Överklagande

Utredningens förslag: Äldre föreskrifter i folkbokföringslagen om överklagande ska gälla för överklagande av beslut som meddelats före ikraftträdandet.

Vi föreslår förändringar i möjligheten att överklaga vissa beslut. Det kommer t.ex. inte längre att vara möjligt att överklaga beslut om tilldelning av samordningsnummer efter ikraftträdandet. Sådana beslut som meddelats före ikraftträdandet, och som när de meddelades kunde överklagas bör enligt vår uppfattning kunna överklagas i enlighet med äldre föreskrifter. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse med den innebörden.

19 Konsekvenser

19.1 Inledning

I 14 § kommittéförordningen (1998:1474) anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska också dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska en finansiering föreslås. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen, ska enligt 15 § kommittéförordningen konsekvenserna i det aktuella avseendet anges i betänkandet.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska, enligt 15 a § kommittéförordningen, förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt 16 § kommittéförordningen anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.

Enligt utredningsdirektiven ska vi säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som unionslagstiftningen och nationell lagstiftning ställer när det gäller att garantera den fria rörligheten för personer inom EU och EES. Vi ska även säkerställa att den behandling av personuppgifter som förslagen medför är förenlig med 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) och annan relevant dataskyddsrättslig lagstiftning. De förslag som lämnas ska också förebygga och motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Vi ska vidare enligt utredningsdirektiven beskriva och beräkna de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen inklusive offentligfinansiella och eventuella budgetära konsekvenser för berörda myndigheter. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det offentliga ska vi föreslå hur dessa ska finansieras. Vi ska även redovisa förslagets konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Vidare ska vi ange konsekvenser för enskilda och för företag i form av kostnader och ökade administrativa bördor samt om förslagen får några konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv.

19.2 Utredningens uppdrag och förslag

Utredningen har haft i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder som tillgodoser att folkbokföringen i största möjliga utsträckning innehåller korrekta uppgifter och lämna förslag om ett säkrare system för samordningsnummer som ökar numrens användbarhet i samhället.

19.2.1 Förslagen om stärkt kvalitet i folkbokföringen

För att stärka kvaliteten i folkbokföringen föreslår vi bl.a. att Skatteverkets möjlighet att utföra kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning ska utvidgas. Skatteverket föreslås också, om det finns särskilda skäl, få besluta om kontrollbesök avseende en fastighet eller lägenhet för att kontrollera bosättningsförhållandena på platsen. Vissa regler om identifiering och underrättelse vid och inför ett kontrollbesök föreslås. För att komma till rätta med den olägenhet som det kan innebära att någon felaktigt är folkbokförd på en fastighet eller lägenhet som någon annan t.ex. äger eller hyr, föreslår vi att Skatteverket i sådana fall som huvudregel ska kunna besluta att personen i stället ska anses vara bosatt på sin tidigare folkbokföringsort, men inte på viss fastighet intill dess att något annat har beslutats. Vi föreslår att en person som i en bosättningsutredning inte kan knytas till

en fastighet eller kommun och inte heller är utflyttad, ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. Förslaget innebär alltså att folkbokföring under rubriken utan känd hemvist slopas. Vi föreslår även att gallringsfristen för uppgifter i SPAR om en person som avregistreras från folkbokföringen på grund av utflyttning förlängs till fem år samt vissa förslag som rör anmälan om behov av att uppgifterna kvarstår.

19.2.2 Förslagen om stärkt identitetskontroll vid folkbokföring

För att stärka identitetskontrollen när en person anmäler flytt till Sverige, föreslår vi att den som lämnar sådan anmälan ska inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll. Vid identitetskontrollen ska den som har ett pass, identitetskort eller en motsvarande handling på begäran överlämna handlingen för kontroll. Den som har ett uppehållstillståndskort ska på begäran överlämna detta. Detsamma föreslås gälla för den som redan är folkbokförd och som begär ändring av en uppgift om sin identitet när Skatteverket begärt att uppgiften ska styrkas vid personlig inställelse.

19.2.3 Förslagen om kontroll av biometriska uppgifter

För att ytterligare stärka identitetskontrollen i samband med flytt till landet och vid tilldelning av identitetsnummer, lämnar vi förslag som innebär att Skatteverket ges möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter som finns lagrade i de handlingar som enligt våra förslag ska överlämnas vid kontrollen. Den som är föremål för identitetskontroll ska vara skyldig att på begäran låta Skatteverket ta fingeravtryck och en ansiktsbild i digitalt format. Samma sak föreslås gälla om en person efter att ha registrerats i folkbokföringsdatabasen vill ändra en uppgift om sin identitet och Skatteverket har begärt att uppgiften ska lämnas vid personlig inställelse. Kontroll av fingeravtryck ska inte utföras på barn under sex år eller på personer som är permanent fysiskt förhindrade att lämna fingeravtryck. Ansiktsbild, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa får behandlas i folkbokföringsdatabasen men ska omedelbart förstöras när kontrollen har genomförts. Eftersom vi under utredningens gång har identifierat ett behov av ytterligare utredning beträffande frågan om en mer

övergripande identitetsförvaltning där biometriska uppgifter utgör ett viktigt inslag, är det vår bedömning att en statlig utredning bör tillsättas för att utreda frågan om en mer sammanhållen identitetsförvaltning i Sverige.

19.2.4 Förslagen om utökat informationsutbyte

Vi lämnar ett flertal förslag som innebär att vissa myndigheter ska vara skyldiga att på begäran lämna uppgifter till Skatteverket för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Uppgiftsskyldigheten ska begränsas till uppgifter som behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen och bör i regel ske genom utlämnande på medium för automatiserad behandling. På begäran av Skatteverket ska Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Arbetsförmedlingen och Kronofogdemyndigheten lämna uppgift om adress och andra kontaktuppgifter. Vilka ytterligare uppgifter som respektive myndighet ska lämna till Skatteverket framgår av 8 kap.

Vi föreslår även att Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas underrättelseskyldighet till Skatteverket avseende beslut om avvísning eller utvisning ska gälla oavsett om beslutet förenats med återreseförbud och att Migrationsverket ska underrätta Skatteverket om ett uppehållstillstånd har återkallats genom lagakraftvunnet beslut. Vidare föreslås att underrättelseskyldigheten i samband med utvisning, avvísning och återkallade eller utgångna uppehållstillstånd ska gälla i samtliga fall, inte bara för folkbokförda personer.

19.2.5 Förslagen om dataanalyser och urval

För att Skatteverket på bästa sätt ska kunna verka för att felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen upptäcks och förhindras, föreslår vi en ny ändamålsbestämmelse och en bestämmelse i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (folkbokföringsdatabaslagen) där det klart ska framgå att analyser och urval får genomföras. Vi föreslår även att det av förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket ska framgå att Skatteverket genom analys- och urvalsverksamhet ska verka för att

felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen upptäcks och förhindras. För de uppgifter som samlas in för analys och urval föreslås en särskild uppgiftssamling, analys- och urvalsdatabasen. Vi föreslår även en rad bestämmelser som syftar till att minska det intrång i den personliga integriteten som vi bedömer att uppgiftsbehandlingen innebär. Det föreslås exempelvis sökbegränsningar, dokumentation av sökbegrepp, rutiner för användningen av sökbegrepp, rutiner för hur urvalsmodeller får utformas, en särskild bestämmelse om dokumentering, särskilda gallringsregler och sekretessbestämmelser.

19.2.6 Förslagen om samordningsnummer

För samordningsnummer föreslås en rad åtgärder som avser att göra systemet säkrare. Till skillnad från vad som gäller i dagsläget föreslås att Skatteverket ska ansvara för kontrollen av identitetsuppgifter i samband med tilldelning av samordningsnummer. Samordningsnummer ska markeras med ”säkra uppgifter” eller ”osäkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen beroende på om samtliga identitetsuppgifter styrkts eller inte. Vidare föreslås att möjligheten för enskilda att ansöka om samordningsnummer tas bort. Även kravet på att ett samordningsnummer ska behövas för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer tas bort. En skyldighet för så gott som samtliga myndigheter att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift om en person med identitetsnummer eller samordningsnummer är oriktig eller ofullständig föreslås. Samordningsnummer föreslås på begäran av Migrationsverket få tilldelas en person som beviljats arbetstillstånd, även om behov av numret inte finns i myndighetens verksamhet. Vid beslut om arbetstillstånd som är kortare än 12 månader, föreslår vi att Migrationsverket ska begära ett samordningsnummer till den som beviljats arbetstillstånd, förutsatt att personen inte sedan tidigare har ett personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer. Vidare föreslås att Migrationsverket i samband med att asylansökan kommer in till verket ska begära samordningsnummer till den asylsökande, såvida inte ansökan bedöms uppenbart ogrundad eller om det finns särskilda skäl att inte begära tilldelning. Samordningsnummer ska få tilldelas en asylsökande person på begäran av Migrationsverket även om behov av numret inte finns i Migrationsverkets

verksamhet. Förstärkt sekretess föreslås gälla i ärende om tilldelning av samordningsnummer för asylsökande för uppgift om en enskilds personliga förhållanden och, i samtliga fall, för uppgift om grunden för tilldelning av samordningsnummer.

19.2.7 Förslagen om ett nytt identitetsnummer

Vi föreslår att det vid sidan av personnumret ska införas en ny identitetsbeteckning – identitetsnumret. Identitetsnumret ska kunna tilldelas en person som inte är eller har varit folkbokförd och som genomgått en säker identitetskontroll där styrkt identitet vid personlig inställelse är ett krav för att få ett sådant nummer. Identitetsnumret ska utformas på samma sätt som samordningsnumret, men med ett tillägg om 70 på positionen för månad. Det nya identitetsnumret ska tillsammans med samordningsnummer regleras i en ny lag. Lagen ska kompletteras med en förordning. De bestämmelser som finns i de författningar som i dag reglerar samordningsnummer förs i vissa delar med i huvudsak oförändrat innehåll in i den nya lagen eller i den nya förordningen.

19.2.8 Förslagen om utökad anmälningsskyldighet till Polismyndigheten och åklagare

På det brottsbekämpande området föreslår vi att Skatteverkets anmälningsskyldighet till Polismyndigheten eller åklagare enligt 11 § folkbokföringsförordningen utökas till att omfatta även ett flertal brott i brottsbalken.

19.3 Alternativa lösningar

Alternativa lösningar har övervägts och redovisas i olika delar av betänkandet. Vi har exempelvis övervägt och utformat preliminära förslag avseende olika alternativ till systemet med samordningsnummer. Vi har föreslagit att en ny identitetsbeteckning, identitetsnumret, som kan tilldelas efter en jämfört med i dag starkare identitetskontroll införs. Ett alternativ som övervägts är att samordningsnummer tilldelas i samtliga fall och att de markerats i tre olika säkerhetsnivåer i

folkbokföringsdatabasen. Ett annat alternativ är att de som styrkt sin identitet tilldelas personnummer och att samordningsnumret får tillgodose behov av nummertilldelning i övriga fall. Vi har även övervägt att införa en ny personbeteckning som förslagsvis kallas administrationsnummer, som kan tilldelas personer trots att identiteten är helt ostyrkt. I 13 kap. lämnas förslag om hur identitetsnumret ska utformas. Vi föreslår att identitetsnumret ska utformas på samma sätt som samordningsnumret, men med ett tillägg om 70 på positionen för månad. Vi har övervägt och redovisat flera olika alternativa lösningar på hur numret kan utformas, bl.a. har ett alfanumeriskt nummer övervägts. Ett sådant nummer har fördelen att det på ett tydligt sätt skulle skilja sig från person- samordnings- och organisationsnummer. En sådan lösning skulle emellertid innebära mycket stora omställningskostnader för myndigheternas datasystem och kan antas bli mycket kostsamt. Vi har också övervägt ett nummer inspirerat av Skatteverkets s.k. GD-nummer, ett internt registreringsnummer för bl.a. beskattningsändamål. Ett nummer som liknar GD-numret kan potentiellt sammanblandas med ett organisationsnummer och bär heller ingen information om personens födelsetid. Vi har även övervägt ett nummer med ytterligare siffror och ett informationslöst nummer. Båda dessa alternativ skulle emellertid föranleda mycket höga kostnader för att ställa om it-systemen. Vi har också övervägt om identitetsnumret kan utformas på samma sätt som ett samordningsnummer. En sådan lösning minimerar omställningskostnaderna men numret blir mycket svårt att särskilja från samordningsnumret.

19.4 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna

Förslagen om stärkt kvalitet och identitetskontroll i folkbokföringen

Vi föreslår att den som ska anmäla flytt till Sverige ska inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll. Skatteverkets rutiner innebär redan nu att personlig inställelse normalt krävs vid anmälan om flytt till Sverige. Att en sådan bestämmelse förs in i lagen innebär alltså ingen ytterligare uppgift för Skatteverket. Däremot kan förslagen medföra vissa utvecklings- och anpassningskostnader till följd av ökade krav på förmågan att granska dokument och att identifiera personer. Skatteverket har uppskattat dessa kostnader till 10 miljo-

ner kronor och en ökad kostnad per år med cirka 1 miljon kronor. I praktiken kommer identitetskontrollen att ske vid något av Statens servicecenters (SSC) servicekontor. Enligt myndighetens regleringsbrev för år 2021 får SSC ta ut avgifter för de serviceavtal som myndigheten ingår med andra myndigheter för att utföra deras uppgifter enligt lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service. Att utföra identitetskontroller för Skatteverkets räkning bör därför inte innebära tillkommande kostnader för SSC.

Våra förslag rörande åtgärder vid felaktig folkbokföring på annans fastighet eller lägenhet och förslagen om utökad möjlighet att genomföra kontrollbesök medför enligt Skatteverket vissa utvecklingskostnader som emellertid inte är högre än att de bör rymmas inom befintliga anslag.

Vi föreslår att den som avregistrerats som utvandrad enligt 20 § folkbokföringslagen efter fem år ser ett fortsatt behov av att uppgifter inte gallras i SPAR eller vill att gallrade uppgifter ska återinföras, ska ha möjlighet att anmäla detta till Skatteverket. För Skatteverkets del kan förslaget innebära fler ärenden. Eftersom det rimligen bör röra sig om en mycket begränsad arbetsuppgift, torde även det förslaget rymmas inom befintliga anslag.

Förslagen om kontroll av biometriska uppgifter

Vi föreslår att Skatteverket ska få möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter i handlingar i samband med identitetskontroll vid folkbokföring på grund av flytt till Sverige och vid tilldelning av identitetsnummer. För att kunna genomföra kontrollen behövs teknisk utrustning. Den vars identitet ska kontrolleras kommer i regel att inställa sig vid något av de servicekontor som drivs i Statens servicecenters regi. Där hanteras i dag bl.a. anmälan om flyttning till Sverige och utfärdande av id-kort på uppdrag av Skatteverket. På servicekontoren finns cirka 80 kameror för att ta foto på den som ansöker om id-kort. Enligt uppgift från Skatteverket räcker inte befintliga maskinvaror till för att även kontrollera biometriska uppgifter på det sätt som föreslås. Om förslagen genomförs kommer alltså ytterligare utrustning att behöva införskaffas. Skatteverket har uppskattat att den initiala kostnaden för en central lösning samt införande på ett servicekontor till 25 miljoner kronor plus en årlig kostnad på 15 miljoner kronor. Kostnaderna

för att därefter införa samma lösning på fler kontor beräknas vara betydligt lägre. I övrigt är kostnaderna för att införa möjlighet till biometrisk kontroll enligt Skatteverket svåra att uppskatta eftersom det kan finnas möjlighet att samordna teknik och mjukvara med t.ex. Polismyndigheten och Migrationsverket vilket kan innebära kostnads-effektiviseringar. Kostnaden kan också påverkas av att förfarandet kommer att bli föremål för upphandling.

Förslagen om utökat informationsutbyte

Förslagen om utvidgat informationsutbyte och underrättelseskyldighet syftar till att Skatteverket ska få bättre förutsättningar för att upptäcka och åtgärda fel i folkbokföringen. Förslagen om att Migrationsverket på begäran av Skatteverket ska vara skyldigt att lämna ut vissa uppgifter från sitt verksamhetsregister innebär enligt vår bedömning minskade kostnader för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet i form av färre kontakter med den enskilde och snabbare ärendehantering. För Migrationsverket innebär förslaget lägre kostnader eftersom varje begäran inte längre måste hanteras manuellt och kan ske utan sekretessprövning. Viss utbildning av myndighetens personal kan behövas. Sådana kostnader bedöms emellertid rymmas inom befintliga anslag. Förfarandet blir alltså både enklare och mindre arbetskrävande både för folkbokföringsverksamheten, för den enskilde och för Migrationsverket och bör sammantaget leda till att kostnaderna minskar.

Skatteverket hämtar redan i dag många uppgifter från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Uppgifterna inhämtas manuellt efter sekretessprövning eller med stöd av sekretessbrytande bestämmelser, vilket är arbetskrävande och tidsödande. En snabb och effektiv informationsinhämtning på medium för automatiserad behandling innebär enligt vår bedömning säkrare och bättre underlag för beslut och bör kunna medföra minskade kostnader för myndigheterna. Detsamma gäller uppgifter som inhämtas från Kronofogdemyndigheten, CSN och från Arbetsförmedlingen.

Beträffande den tekniska hanteringen av informationsutbytet har Skatteverket uppgett att det kommer att uppstå kostnader för myndigheten som uppgår till cirka 12 miljoner kronor, bl.a. bestående av kostnad för att bygga en fråga/svars-tjänst.

Förslagen i 8 kap. om utvidgad underrättelseskyldighet påverkar främst Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Det är till största del fråga om justeringar av redan befintliga underrättelseskyldigheter eller författningsreglering av ett uppgiftslämnande som redan i dag sker regelmässigt. Eventuella initiala kostnader för t.ex. utbildning av personal bör därför rymmas inom befintliga anslag.

Förslagen om dataanalyser och urval

Förslagen om utökade möjligheter för Skatteverket att genomföra dataanalyser och göra urval innebär att Skatteverket ges möjlighet att koncentrera verksamheten på att åtgärda de fel som orsakar störst problem för samhället. Resurserna kan med våra förslag bättre fördelas där de verkligen behövs vilket på sikt bör innebära minskade kostnader för Skatteverket. Att införa en analys- och urvalsdatabas kommer emellertid att innebära kostnader för Skatteverket som myndigheten har uppskattat till 7,5–12,5 miljoner kronor.

Förslagen om ett nytt identitetsnummer och säkrare samordningsnummer

Vi föreslår att ett nytt nummer, identitetsnumret, ska införas. Numret ska vara utformat på samma sätt som ett personnummer och samordningsnummer, det vill säga med två siffror för vardera år, månad och dag. För att numret på ett tydligt sätt ska gå att skilja från samordningsnumren föreslår vi att siffrorna för dag bör adderas med 60 och siffrorna för månad med 70. Därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontroll-siffra. Det nya numret innebär att en ny nummerserie måste införas, vilket medför relativt höga omställningskostnader för de flesta myndigheter och även för privata aktörer (se avsnitt 13.5.2). Skatteverket har uppskattat sina kostnader till 11–21 miljoner kronor. Det uppskattade beloppet omfattar kostnader för analys, rapporter, registerutdrag, sökningar, migreringar och övriga anpassningar som krävs samt anpassning av lösning för passmyndighet. I kostnaden inkluderas inte bara beräkningar för folkbokföringen utan även för andra system inom Skatteverket, primärt olika beskattningssystem. Polismyndigheten har uppgett att det skulle kräva anpassningar av myndighetens it-miljö

för vilka kostnaderna i dagsläget svårligen kan uppskattas men som i vart fall torde överstiga 30 miljoner kronor. Migrationsverket har bedömt sina kostnader till mellan fyra och fem miljoner kronor. Sveriges domstolar har uppskattat att anpassningarna kommer att innebära en till två månaders arbete men inte lämnat någon kostnadsuppskattning. Identitetsnumren kommer också troligen att behöva hanteras t.ex. inom sjukvård och i kommunernas verksamhet. Sveriges Kommuner och Regioner har dock uppgett att det inte går att göra några uppskattningar av omställningskostnader i dessa avseenden. Försäkringskassan har uppskattat att det skulle krävas en utvecklingsinsats på omkring 10 000 arbetstimmar för att anpassa alla förmånssystem att kunna ta emot ett sådant identitetsnummer. Försäkringskassan har vidare uppgett att myndigheten kommer att få stora problem när de gäller de förmåner som hanteras i TP-systemet (COBOL-miljö). I denna gamla it-miljö kan det enligt uppgift från Försäkringskassan vara så att även en mycket liten ändring innebär att man får skriva om hela kodningen därefter. I TP-systemet hanteras för närvarande barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag. Försäkringskassan har uppskattat att utvecklingskostnaden avseende det systemet skulle uppgå till nära tresiffriga miljonbelopp om det ska kunna hantera identitetsnummer med den föreslagna utformningen. Överflyttning till en ny teknisk miljö pågår dock redan nu, i första skedet flyttas bostadsbidrag (2022–2023), därefter underhållsstöd (omkring 2025) och till sist barnbidrag (omkring 2027). Men om det gamla systemet måste anpassas till att kunna hantera det nya numret kommer det tresiffriga miljonbelopp kostnaden uppskattats till i sin helhet utgöra en merkostnad. Därtill har Försäkringskassan uppgett att det dessutom kommer att krävas omfattande anpassningar av självbetjäningstjänster, blanketter m.m. Bolagsverket har uppgett att det inte skulle föranleda några stora kostnader att anpassa verkets it-system och har uppskattat kostnaden till cirka en miljon kronor. CSN har uppgett att myndigheten redan kan hantera ett sådant nummer. Transportstyrelsen har uppskattat att det skulle kosta ungefär tre miljoner kronor att anpassa myndighetens ärendehanteringssystem och mer än 18 miljoner kronor ytterligare om ett sådant nummer ska kunna lagras i vägtrafikregistret. Transportstyrelsen har särskilt poängterat att det rör sig om uppskattade belopp som kan komma att ändras. SCB har inte kunnat göra någon kostnadsuppskattning eftersom det är svårt att

bedöma hur och på vilket sätt identitetsnummer kommer att ingå i leveranser till myndigheten.

Att införa en ny nummerserie är alltså förenat med relativt höga kostnader som är svåra att uppskatta och som tycks skilja sig åt väsentligt mellan olika myndigheter. Försäkringskassan sticker ut i sammanhanget med sin kostnadsuppskattning om över 100 miljoner kronor. Den största kostnaden utgör en anpassning av ett system (TP/COBOL) som under alla förhållanden ska fasas ut de kommande åren. Det framstår självklart som en onödig anpassning och ett sätt att minska kostnaden är enligt vår bedömning att skynda på överflyttningen till en ny teknisk miljö, i stället för att lägga stora resurser på ett gammalt system som ändå ska fasas ut. På så sätt skulle kostnaderna som uppstår inte vara merkostnader. Det kan dessutom antas att en snabbare överflyttning till en ny it-miljö medför andra fördelar för Försäkringskassan. Försäkringskassan har betonat att om en överflyttning från systemet TP/COBOL ska ske snabbare än enligt nuvarande plan, kommer det att påverka myndighetens reformutrymme i övrigt och/eller kräva resursförstärkning.

Förutom de nyss nämnda kostnaderna kommer det troligtvis att uppkomma utvecklingskostnader hos fler myndigheter och andra aktörer som ska använda ett sådant nummer som är svåra att uppskatta. Utöver systemanpassningar kommer ett nytt nummer, oavsett vilken utformning det får, att kräva stora utbildningsinsatser. Förslagen medför alltså betydande kostnader som kan behöva finansieras genom ökade anslag till myndigheterna. Vikten av ett regelverk som ökar förutsättningarna för att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är tillförlitliga och ändamålsenliga och förhindrar att uppgifterna kan utnyttjas på ett felaktigt sätt kan inte nog poängteras. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har i en rapport från oktober 2019 studerat och redovisat bl.a. felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen som orsakats av fel i systemöverskridande uppgifter. Felaktiga utbetalningar till personer som är folkbokförda i Sverige trots att personen inte längre bor i landet, uppskattas i rapporten till nästan 268 miljoner kronor för år 2016 och 285 miljoner kronor för år 2018.¹ Det är vår övertygelse att förslagen om ett nytt identitetsnummer och säkrare samordningsnummer tillsammans med våra övriga förslag,

¹ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 6, oktober 2019, s. 114.

i ett längre perspektiv kan leda till minskade kostnader för staten i form av färre felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt minskad bedrägeri- och annan identitetsrelaterad brottslighet.

I dag är det inte Skatteverket, utan de myndigheter och utbildningsanordnare som begär att en person tilldelas samordningsnummer, som ansvarar för att bedöma om en persons identitet kan anses fastställd. Våra förslag innebär att Skatteverket ska vara ansvarigt för att utföra identitetskontroller såväl vid folkbokföring som vid tilldelning av identitets- och samordningsnummer. Förslagen innebär fler uppgifter för Skatteverket och färre för de som tidigare utfört uppgiften. Eventuella merkostnader för Skatteverket bör kunna finansieras genom en omfördelning av anslag från övriga myndigheter till Skatteverkets anslag. Beträffande samordningsnummer innebär förslagen i den delen ett mycket begränsat merarbete för Skatteverket som redan sedan tidigare, vid sidan av det rekviderande organet, gjort en prövning av identitetsuppgifterna inför beslut om nummertilldelning. Tilldelning av identitetsnummer kommer däremot att innebära en ökning av antalet identitetskontroller som måste ske vid personlig inställelse. Dessa kommer att ske i huvudsak vid ett av Statens Servicecenters servicekontor.

Enligt våra förslag ska vissa utlandsmyndigheter utföra identitetskontroller vid tilldelning av identitetsnummer till personer som befinner sig i utlandet och därför inte kan inställa sig vid ett servicekontor i Sverige. Vi har föreslagit att beskickningar och konsulat som fullgör uppgift som passmyndighet utom riket och som är behöriga att handlägga ärenden om vanliga pass ska tilldelas uppgiften eftersom de redan har rutiner för att utföra identitetskontroller. Detta blir en extra arbetsuppgift för vissa beskickningar och konsulat. Det bör emellertid inte vara fråga om särskilt många kontroller per år och eftersom rutiner och utrustning redan finns tillgängliga, bör eventuella tillkommande kostnader rymmas inom befintliga anslag.

I propositionen *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen* (prop. 2020/21: 160), föreslog regeringen en skyldighet för samtliga myndigheter att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen om en person som är eller har varit folkbokförd är oriktig eller ofullständig. Från skyldigheten har vissa undantag gjorts och om särskilda skäl talar mot det behöver någon underrättelse inte lämnas. Lagändringarna trädde i kraft den 18 juni 2021. Många av remissinstanserna påpekade att arbetsuppgiften kommer att leda till en ökad arbetsbörda som det

inte finns utrymme att hantera inom befintliga ramar, men att konsekvenserna i nuläget är svåra att bedöma. Vi föreslår att den nyligen införda underrättelseskyldigheten ska utvidgas till att även omfatta uppgifter om en person med ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer. Förslaget är alltså mer långtgående än den nyligen införda lagändringen som inte omfattar underrättelse om samordningsnummer (eller identitetsnummer). I ett inledande skede kan förslaget medföra merarbete med att ta fram rutiner för underrättelseskyldigheten och utbildning av personal. Detta kan antas gälla för flera myndigheter. Myndigheterna förutsätts emellertid inte vidta några långtgående utredningar av sina misstankar om felaktiga uppgifter för att kunna uppfylla skyldigheten. För vissa myndigheter kan det finnas särskilda skäl för att inte underrätta Skatteverket. Vid handläggningen i domstol kan särskilda skäl enligt förarbetena till den nyligen införda underrättelseskyldigheten föreligga t.ex. när misstänkta fel framkommer under den inledande handläggningen av ett mål eller ärende eller i samband med att det avgörs. Regleringen medför inte i dessa fall någon skyldighet för domstolarna att lämna underrättelser om parter eller vittnen. Underrättelseskyldigheten för domstolar är främst tänkt att aktualiseras när misstänkta fel upptäcks i samband med att ett ärende registreras eller när ett avgörande expedieras.² Även om en underrättelseskyldighet avseende identitetsnummer kan innebära en administrativ börda, bör de hårdare kraven i samband med tilldelning av identitetsnummer innebära att ofullständiga eller felaktiga uppgifter kommer att bli mer sällsynta än vad som är fallet med samordningsnummer. Sammantaget bör förslaget, på sikt, inte innebära någon ökad kostnad för statliga myndigheter, regioner och kommuner och det finns därmed inget behov av ytterligare resurser för denna hantering. Eventuella ökade kostnader för de statliga myndigheterna kan rymmas inom befintliga ekonomiska ramar. Eventuella merkostnader kan också förväntas kompenseras av att fler underrättelser i sin tur kan leda till ändringar i folkbokföringsdatabasen så att den håller en högre kvalitet, vilket innebär lättnader och besparingar för alla som använder sig av sådana uppgifter i den egna verksamheten. För myndigheter som gör utbetalningar från välfärdssystemen bör förslaget dessutom innebära att de i ökad omfattning kommer att få tillgång till korrekta

² Prop. 2020/21:160 *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 36 f och 101 f.

uppgifter vilket även kan förväntas förbättra myndigheternas egen kontrollverksamhet och leda till fler korrekta beslut.

Sedan den 18 juni 2021 finns en möjlighet att överklaga beslut om tilldelning av samordningsnummer efter egen ansökan. Dessa beslut kommer med våra förslag i stället att avse identitetsnummer. Detta torde inte medföra några ökade kostnader för förvaltningsdomstolarna.

Förslagen om samordningsnummer för asylsökande

Vi föreslår att asylsökande, med undantag för om ansökan kan antas komma att bedömas som uppenbart ogrundad, ska tilldelas samordningsnummer. Uppgiften att begära samordningsnummer för asylsökande ska enligt förslaget åligga Migrationsverket och Skatteverket ska ansvara för själva tilldelningen av numret. Förslagen innebär nya eller utökade arbetsuppgifter för Skatteverket och Migrationsverket. Det kan antas att antalet samordningsnummer som kommer att tilldelas varje år kommer att öka. Enligt Migrationsverkets prognoser i februari 2021 kommer omkring 20 000 personer att söka asyl i Sverige per år från 2023 och framåt.³ Många av dessa kommer att tilldelas samordningsnummer. En del av dem skulle dock, även utan våra förslag komma att tilldelas ett samordningsnummer i ett senare skede t.ex. på grund av sin kontakt med en myndighet som ser ett behov av ett sådant nummer. Det ökade antalet samordningsnummer som tilldelas varje år på grund av förslagen kommer därför inte att bli fullt så stort. Förslagen kan dock medföra vissa, om än begränsade, löpande kostnader för Migrationsverket. Eventuella tillkommande kostnader bör emellertid kunna rymmas inom befintliga anslag, inte minst med beaktande av att vissa av våra andra förslag bedöms leda till minskade omkostnader för de berörda myndigheterna.

Förslagen om samordningsnummer i samband med arbetstillstånd

Vi föreslår att Migrationsverket i samband med ett beslut om arbetstillstånd kortare än 12 månader ska begära ett samordningsnummer till den person som beviljats arbetstillstånd, förutsatt att personen inte sedan tidigare tilldelats personnummer, identitetsnummer eller sam-

³ Migrationsverkets Verksamhets- och utgiftsprognos 2021-02-05, Dnr 1.1.3-2021-425.

ordningsnummer. Detta innebär utökade arbetsuppgifter för Migrationsverket. De allra flesta samordningsnummer som begärs och tilldelas på grund av förslagen hade dock tilldelats i ett senare skede, när personen ska registreras i beskattningsdatabasen. Förslagen kan därför inte antas medföra mer än en marginell ökning av antalet tilldelade samordningsnummer. Förslagen kommer att innebära minskade kostnader för Skatteverkets beskattningsverksamhet, som inte längre kommer att behöva begära samordningsnummer för denna grupp i de fall Migrationsverket redan begärt ett sådant i samband med beslut om arbetstillstånd. Eventuella merkostnader för Migrationsverket bör rymmas inom befintliga anslag.

Sammanfattningsvis om kostnader för Skatteverket

Våra förslag kommer i vissa avseenden att innebära kostnader för Skatteverket. Myndigheten har uppgett till utredningen att förslagen genererar utvecklingskostnader om uppskattningsvis 81–96 miljoner kronor samt cirka 16 miljoner kronor i årliga kostnader för bl.a. licenser. Delar av kostnaderna kan enligt myndigheten finansieras genom befintliga anslag och genom omfördelningar och prioriteringar, men vissa av förslagen som t.ex. införande av en ny nummerserie och möjlighet till kontroll av biometriska uppgifter kommer sannolikt att kräva ytterligare anslag. Skatteverket har samtidigt lyft fram hur viktiga utredningens förslag är för att folkbokföringen ska kunna fortsätta att förflytta sig i rätt riktning. Skatteverket har betonat att ett förändringsarbete redan nu pågår inom myndigheten och att stora investeringar görs för att utveckla såväl den tekniska miljön som arbetssätt och metoder. Förändringsarbetet syftar till att folkbokföringsdatabasen ska innehålla korrekta uppgifter. De ekonomiska konsekvenserna till följd av Skatteverkets pågående förändringsarbete och de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som lämnas i utredningen, vilka i många fall är en förutsättning för Skatteverkets fortsatta arbete, kan därför enligt myndigheten inte delas upp med en skarp gräns. Även om förslagen kommer att innebära kostnader för Skatteverket kommer en högre kvalitet i folkbokföringen på sikt att innebära minskade kostnader för staten i form av färre felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt minskad bedrägeri- och annan identitetsrela-

terad brottslighet som, vilket tidigare konstaterats, årligen uppgår till höga belopp.

19.5 Konsekvenser för enskilda och för företag

Förslagen om stärkt kvalitet och identitetskontroll i folkbokföringen

Vi föreslår att Skatteverket, för det fall någon felaktigt är folkbokförd på en fastighet eller lägenhet som någon annan t.ex. äger eller hyr, ska kunna besluta att personen i stället ska anses vara bosatt på sin tidigare folkbokföringsort, men inte på viss fastighet intill dess att något annat har beslutats. Förslaget syftar till att komma till rätta med den olägenhet det innebär för enskilda att en helt främmande person har folkbokfört sig hemma hos dem. Sådana förslag är direkt gynnande för den enskilde som drabbats av att ha en främmande person felaktigt folkbokförd hos sig.

Förslagen om stärkt identitetskontroll vid folkbokföring på grund av anmälan om flytt till landet kan förväntas leda till att andelen fel i folkbokföringen minskar. Som ett led i en stärkt identitetskontroll föreslår vi personlig inställelse som huvudregel, vilket förstås kan upplevas som en olägenhet för den enskilde. När andelen korrekt registrerade uppgifter i folkbokföringen ökar, stärker det emellertid enskildas förtroende för folkbokföringen i stort, vilket är en viktig positiv konsekvens av förslagen.

Förslagen om stärkt kvalitet i folkbokföringen syftar till att bl.a. minska antalet identitetsrelaterade bedrägerier, såväl mot offentlig som privat sektor. På så sätt bedöms förslagen gynna företag i form av minskade kostnader till följd av brottsligheten. Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

Förslagen om ändringar av gallringsfristen i SPAR syftar i huvudsak till att utflyttade ska kunna använda personnumret som identitetsbeteckning även efter att de avregistrerats från folkbokföringen. Förslagen kommer enligt vår bedömning att innebära färre praktiska problem i vardagen för dessa personer.

Förslagen om kontroll av biometriska uppgifter i handlingar

Förslagen om kontroll av biometriska uppgifter innebär ett intrång i den personliga integriteten för den enskilde som ska genomgå en sådan kontroll. Vi har emellertid bedömt att intrånget får anses som proportionerligt (se vidare avsnitt 19.8). Förslagen innebär en kontroll av att den som uppvisar handlingen är samma person som handlingen är utfärdad för och underlättar även kontrollen av huruvida handlingen är äkta. För den enskilde medför det en trygghet i att ingen annan kan använda ens handlingar eller identitet.

Förslagen om samordningsnummer och ett nytt identitetsnummer

Personer som har tilldelats samordningsnummer har riktat kritik mot numren som inte har upplevts användbara i samhället på samma sätt som personnummer. Vi föreslår nu ett nytt nummer, identitetsnumret. Identitetsnumret innebär att enskilda kan få ett nummer med lika hög säkerhetsnivå som personnumret. Ur den enskildes perspektiv är det viktigt att ha en fungerande identitetsbeteckning för att kunna sköta sitt vardagliga liv och den funktionen bedömer vi att identitetsnumret kan fylla. En bättre grundidentifiering skulle t.ex. kunna göra det möjligt att på sikt koppla en europeisk eID-handling till ett på så sätt kontrollerat nummer. Identitetskontroll vid ett personligt besök är också normalt ett krav för utfärdare av e-legitimation med kvalitetsmärket Svensk e-legitimation. Att behöva inställa sig personligen vid ett servicekontor för identifiering kan eventuellt uppfattas som besvärande av enskilda. En säkrare identitetskontroll där personlig inställelse är ett krav innebär emellertid en säkerhet för den enskilde att ingen använder deras identitet för att få en identitetsbeteckning. Förslaget medför därför enligt vår bedömning övervägande positiva konsekvenser för enskilda.

Förslaget om ett nytt identitetsnummer kan, på samma sätt som för myndigheter, innebära omställningskostnader av it-system för företag (se avsnitt 13.5.2 och avsnitt 19.4). Ett nytt identitetsnummer med lika hög säkerhetsnivå som personnumret innebär att företagen i högre utsträckning kan lita på att den person man är i kontakt med är just den han eller hon utger sig för att vara, vilket medför positiva konsekvenser för företagen.

Förslagen om samordningsnummer för asylsökande

I avsnitt 16.7 redogörs för vilka fördelar som identitetsnummer eller samordningsnummer enligt vår bedömning kan innebära för asylsökande. Som exempel kan nämnas att det med våra förslag på ett enklare sätt skulle gå att följa personers historik inom utbildning, vård och annan omsorg vilket för enskilda asylsökande kommer att medföra att patientsäkerheten stärks och att de i högre utsträckning kan tillgodoses med adekvata insatser när det gäller utbildning och omsorg. Med en beteckning anpassad för befintliga system kan enskilda asylsökande lättare ta del av och komma in i det svenska samhället. En gemensam beteckning som är känd i samhället kan också bidra till att arbetsgivare blir mer benägna att anställa asylsökande som har tillstånd att arbeta.

Förslagen om samordningsnummer i samband med arbetstillstånd

Vi har uppmärksammat på att avsaknaden av samordningsnummer för personer som beviljats arbetstillstånd skapar problem för arbetsgivare, bl.a. genom att det försvårar deras hantering av skatteinbetalningar, arbetsgivardeklarationer och utbetalning av löner. Den enskilde kan också ha svårigheter i sin vardag, t.ex. med att öppna ett bankkonto. Förslagen om att personer ska tilldelas samordningsnummer redan i samband med ett beslut om arbetstillstånd kan antas underlätta för såväl företagare som den enskilde i dessa avseenden.

Förslagen om utökat informationsutbyte

Förslagen om utökat informationsutbyte innebär enligt vår bedömning en förenkling för den enskilde genom att många uppgifter endast behöver lämnas till en myndighet. Förslagen kan också medföra att den enskilde inte behöver vänta lika länge på vissa beslut till följd av det förenklade förfarandet myndigheter emellan.

19.6 Konsekvenser för brottsligheten

Uppgifterna i folkbokföringen läggs till grund för en rad rättigheter och skyldigheter för den enskilde. Kvalitetsbrister i folkbokföringen kan få stora spridningseffekter i form av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, bedrägerier och annan identitetsrelaterad brottslighet.⁴ Syftet med den här utredningen är att åstadkomma ett regelverk som ökar förutsättningarna för att folkbokföringen är tillförlitlig och ändamålsenlig samt förhindrar att folkbokföringsuppgifter kan utnyttjas på ett felaktigt sätt. Detta syfte ligger till grund för och genomsyrar våra förslag. Våra förslag innebär att kvaliteten på uppgifterna i folkbokföringen stärks genom t.ex. säkrare identitetskontroller, utökade möjligheter till kontrollbesök, utökad informationsutbyte och möjligheter till dataanalyser och urval samt genom att ett nytt, säkrare identitetsnummer införs för personer som inte kan folkbokföras men som kan styrka sin identitet. Förslagen motverkar att felaktiga uppgifter i ett första skede registreras i folkbokföringsdatabasen och förslagen om utökade möjligheter för Skatteverket att genomföra dataanalyser och göra urval syftar till att Skatteverket snabbare ska kunna identifiera felaktigheter eller problem som behöver åtgärdas. Skatteverket ges på så sätt möjligheter att koncentrera verksamheten på att åtgärda de fel som orsakar störst problem för samhället. Förslagen om kontroll av biometriska uppgifter i vissa handlingar i samband med identitetskontroll medför även att det blir svårare att använda någon annans pass, identitetskort eller uppehållstillståndskort vilket i sig är brottsligt. Vårt förslag om att samtliga asylsökande ska tilldelas samordningsnummer medför ett ökat antal i huvudsak osäkra samordningsnummer vilket kan öka riskerna för missbruk. Vår bedömning är emellertid att detta vägs upp av de positiva konsekvenser som tilldelning av nummer för med sig, som t.ex. ökad spårbarhet. Sammanfattningsvis menar vi att våra förslag kan förväntas minska den brottslighet som är en effekt av bristande kvalitet i folkbokföringen.

⁴ Se t.ex. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, Rapport 1, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* s. 39 f.

19.7 Förslagens överensstämmelse med EU-rätten

Bedömningar av vissa av förslagens överensstämmelse med EU-rätten har gjorts i de delar av betänkandet där det varit relevant. Dataskyddsförordningens bestämmelser har beaktats i samband med frågor om personuppgiftsbehandling (se avsnitt 19.8). Förslagen om i vilka handlingar biometriska uppgifter ska få kontrolleras har bedömts överensstämma med EU:s pass- och id-kortsförordningar samt EU-förordningen om enhetlig utformning av uppehållstillstånd (se avsnitt 7.6.1). Även vid bedömningen av från vilken ålder som fingeravtryck ska få kontrolleras har relevant EU-rättslig lagstiftning beaktats (se avsnitt 7.6.2). Ett antal unionsmedborgare har anmält att de, när de utnyttjat den fria rörligheten, stött på problem i det svenska samhället i avsaknad av personnummer. Förslaget om ett nytt identitetsnummer kommer enligt vår bedömning att medföra positiva effekter för den fria rörligheten för unionsmedborgare som inte kan folkbokföras i Sverige men som ändå kan styrka sin identitet. Eftersom numrets säkerhetsnivå är mycket hög, kommer det att kunna användas i samhället på ett sätt som kan likställas med ett personnummer. Vi föreslår flera åtgärder för att stärka identitetskontrollen vid folkbokföring i samband med anmälan om flytt till landet (se 6 kap.). Flera av dessa åtgärder, t.ex. krav på personlig inställelse, innebär kodifiering av redan utvecklad praxis och innebär därför inga negativa konsekvenser för den fria rörligheten. Vår sammantagna bedömning är att förslagen är förenliga med relevant EU-rättslig lagstiftning.

19.8 Konsekvenser för den personliga integriteten och för barns rättigheter

Vissa av våra förslag får konsekvenser för den personliga integriteten. Förslagen om utökade uppgifts- och underrättelseskylldigheter i 8 kap. innebär t.ex. att personuppgifter kommer att behöva behandlas. Även förslagen om urval och dataanalys i 9 kap. och förslagen om kontroll av biometriska uppgifter i avsnitt 7.6 medför behandling av personuppgifter, även känsliga sådana. De konsekvenser förslagen får för den personliga integriteten har redovisats och bedömts i anslutning till respektive förslag (se t.ex. avsnitt 7.6.4, 7.7, 8.4.4, 8.4.13, 8.5.1, och 9.7). Vi har i samtliga fall gjort bedömningen att förslagen är proportio-

nerliga och motiverade samt att skyddet av personuppgifterna tillgodoses genom de skyddsåtgärder som föreslås. Förslaget om att biometriskas uppgifter även hos barn över sex år ska kontrolleras, bedöms stå i överensstämmelse med principen om barnets bästa. Denna princip är alltså central och åtgärderna ska genomföras på ett barnvänligt och barnanpassat sätt.

19.9 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen har en lång tradition i Sverige och innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och regioner. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Genom förslaget att även kommunala myndigheter åläggs en underrättelseskyldighet avseende uppgifter om en person som tilldelats identitets- eller samordningsnummer inskränks den kommunala självstyrelsen. Det bedöms dock röra sig om en begränsad inskränkning. Fel i folkbokföringsdatabasen får stora spridningseffekter och med hänsyn till att förslaget i den delen syftar till att stärka systemet med samordningsnummer, vilket bedöms gynna den samlade offentliga sektorn, får den begränsade inskränkningen som underrättelseskyldigheten innebär anses vara proportionerlig.

19.10 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Vårt förslag om att asylsökande ska kunna tilldelas samordningsnummer kan antas bidra till de integrationspolitiska målen på flera sätt. I avsnitt 16.7 finns en redogörelse och bedömning av vilka fördelar ett sådant förslag innebär. Sammanfattningsvis är det vår bedömning att tilldelning av samordningsnummer kan underlätta asylsökandes etablering i det svenska samhället och bidra till att uppfylla det integrationspolitiska målet.

19.11 Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen

Vårt förslag om att personlig inställelse ska krävas vid identitetskontroll i anledning av folkbokföring på grund av anmälan om flytt till Sverige innebär en kodifiering av praxis och medför därför inte något ökat resande. Vi föreslår även personlig inställelse som krav vid identitetskontroll vid tilldelning av identitetsnummer. Personlig inställelse har tidigare inte varit (och är inte heller enligt våra förslag) ett krav vid tilldelning av samordningsnummer efter begäran från en behörig rekvisitent. Av dem som tidigare skulle ha tilldelats samordningsnummer, kan man tänka sig att några nu i stället kan få identitetsnummer för vilket personlig inställelse till identitetskontroll som huvudregel krävs. Enligt vårt förslag ska inställelsen ske vid Statens servicecenter vars kontor finns runt om i landet. Förslaget kan därför enligt vår bedömning medföra en marginell ökning av resandet. För att inte personer som befinner sig i utlandet ska behöva resa till Sverige för identitetskontroll har vi föreslagit att kontrollen även kan ske vid vissa utlandsmyndigheter (se avsnitt 13.3.4).

Vårt förslag om det nya identitetsnumret medför enligt vår bedömning positiva konsekvenser för den offentliga servicen, eftersom numrets höga säkerhetsnivå innebär att det kommer att kunna användas i samhället på ett sätt som kan likställas med ett personnummer.

Författningsförslagen är könsneutralt utformade och förväntas inte få några negativa konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor.

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till lag om identitetsnummer och samordningsnummer

1 kap. Inledande bestämmelser

1 §

Av paragrafen framgår att lagen innehåller bestämmelser om identitetsnummer och samordningsnummer. Paragrafens *andra stycke* reglerar en grundförutsättning för att få tilldelas identitetsnummer eller samordningsnummer. Det klargörs att identitetsnumret är en identitetsbeteckning som får tilldelas en person som inte är eller har varit folkbokförd. En person som inte är eller har varit folkbokförd och inte heller har tilldelats ett identitetsnummer får tilldelas ett samordningsnummer. Samordningsnumret ska inte längre vara en identitetsbeteckning.

Övervägandena finns i avsnitt 11, 13.1.2 och 14.1.1.

2 §

Paragrafen innehåller inledande och övergripande bestämmelser. Av *första stycket* framgår att det är Skatteverket som beslutar enligt lagen. I vissa fall kan moment i ett ärende handläggas av andra myndigheter. Så kan t.ex. ske genom att passmyndighet genomför identitetskontroll inför tilldelning av identitetsnummer. Även när så sker är det Skatteverket som beslutar om tilldelning av identitetsnummer.

I *andra stycket* klargörs att det är Skatteverket som ansvarar för att uppgifter rörande identitetsnummer och samordningsnummer registreras i folkbokföringsdatabasen. Stycket motsvarar vad som enligt 1 § tredje stycket folkbokföringslagen (1991:481) hittills gällt i det avseen-

det beträffande samordningsnummer. Det *tredje stycket* innehåller en upplysning om att bestämmelser om folkbokföring och personnummer finns i folkbokföringslagen.

2 kap. Tilldelning av nummer

1 §

Paragrafen innehåller regler om vilka som kan initiera tilldelning av identitetsnummer och motsvarar vad som enligt 18 a § folkbokföringslagen (1991:481) hittills gällt i det avseendet beträffande samordningsnummer.

Av *punkt 1* framgår att identitetsnummer kan tilldelas efter begäran av en myndighet eller annat organ som regeringen bestämmer. Den närmare regleringen av vilka som får begära identitetsnummer finns i förordningen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

Även en enskild person kan enligt *punkt 2* ansöka om tilldelning av identitetsnummer. En förutsättning är då att den enskilde har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning. Bestämmelserna om när ett identitetsnummer får tilldelas efter ansökan av en enskild har samma innebörd som nuvarande bestämmelser i 18 a § andra stycket 2 folkbokföringslagen. När det gäller den närmare innebörden av rekvisiten kan ledning därför hämtas från de förarbeten som ligger till grund för dessa bestämmelser (se prop. 2020/21:160 s. 49 ff. och 98 f.). Anknytningen till Sverige kan således i regel bestå av att den enskilde eller någon annan i familjen t.ex. äger eller innehar fast egendom eller innehar en bostad med bostadsrätt i Sverige. Anknytningen kan även finnas genom en hyresrätt som disponeras av den enskilde själv eller någon annan i familjen. Det kan också vara fråga om exempelvis EES-medborgare som med stöd av den fria rörligheten vistas i Sverige, utan att förutsättningarna för folkbokföring är uppfyllda, dvs. under en sammanhängande period som kan antas understiga ett år, eller återkommande under kortare perioder, för t.ex. tillfälliga arbeten eller kortare studier. Möjligheten för enskilda att ansöka om identitetsnummer gäller oavsett medborgarskap. Behovet av en identitetsbeteckning kan även finnas hos t.ex. en tredjelandsmedborgare som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige och där han eller hon inte kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år och därför inte ska

folkbokföras. Den som inte har rätt att vistas i landet, exempelvis på grund av att personen har ett gällande avvisnings- eller utvisningsbeslut, kan däremot i regel inte anses ha en sådan anknytning hit att han eller hon kan antas ha ett behov av ett identitetsnummer. Tvärtom bör det kunna anses föreligga en presumtion för att en sådan person saknar ett sådant behov. I sammanhanget bör det också betonas att en anknytning till Sverige inte i sig ger upphov till ett behov av en identitetsbeteckning i landet. Det krävs även att anknytningen gör att det kan antas att personen har ett behov av en identitetsbeteckning. Enstaka semestervistelser torde t.ex. inte antas föranleda ett sådant behov. Inte heller bör enbart en inskrivning på Arbetsförmedlingen eller en registrerad ansökan om asyl vara tillräckligt för att en person ska anses ha ett behov av en identitetsbeteckning i landet.

Det ankommer på den enskilde att visa att förutsättningarna för att tilldelas ett identitetsnummer är uppfyllda. Det krävs att han eller hon kan visa på objektiva omständigheter om sin anknytning till landet som gör att det kan antas finnas ett faktiskt behov av en identitetsbeteckning vid prövningstillfället.

Övervägandena finns i avsnitt 13.1.2.

2 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om det beviskrav som gäller för tilldelning av identitetsnummer.

För tilldelning av identitetsnummer krävs att personens identitet är styrkt vilket innebär att uppgifter om personens namn, födelsetid och medborgarskap är styrkta och också kan kopplas till en fysisk person. En person som ska tilldelas ett identitetsnummer ska inställa sig personligen för identitetskontroll. Inställelsen ska enligt 9 § förordningen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer som huvudregel ske hos Skatteverket. Inställelsen sker då normalt vid ett servicekontor. I vissa fall kan inställelsen dock ske hos passmyndighet i Sverige eller utlandet (se 10 och 11 § förordningen om identitetsnummer och samordningsnummer). Som framgår av 5 § får Skatteverket efterge kravet på personlig inställelse om det finns särskilda skäl.

Övervägandena finns i avsnitt 12.6.4, 13.2.1 och 13.2.2.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om överlämnande av handlingar i samband med identitetskontroll.

Bestämmelsens *första stycke* innebär en möjlighet för den kontrollerande myndigheten att begära att pass, identitetskort eller annan motsvarande handling överlämnas i samband med identitetskontroll enligt 2 §. För den enskilde innebär bestämmelsen en skyldighet att efter en sådan begäran överlämna begärda handlingar. Med begreppet motsvarande handling avses framför allt handlingar som används i stället för pass och för vilka det finns särskilda standarder och krav som innebär att handlingen utgör ett säkert verktyg för identifiering, som t.ex. främlingspass och resedokument. Med att handlingen ska överlämnas avses ett tillfälligt överlämnande som möjliggör en kontroll på plats. Handlingen ska alltså inte kunna omhändertas för fördjupad granskning och återlämnas först vid ett senare tillfälle.

Av *andra stycket* framgår att den som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige vid identitetskontroll på begäran ska överlämna sitt uppehållstillståndskort. Ett uppehållstillståndskort bör dock inte ensamt kunna ligga till grund för bedömningen att identiteten är styrkt.

Bestämmelserna i första och andra styckena innebär att alla underkastas samma skyldighet att överlämna handlingar för identitetskontroll i samband med tilldelning av identitetsnummer. Första och andra styckena står inte i något motsatsförhållande till varandra. Den kontrollerande myndigheten har alltså möjlighet att begära att den som är föremål för kontroll och innehar flera olika handlingar, t.ex. både pass och uppehållstillståndskort, överlämnar dessa för kontroll. För att en noggrann kontroll ska kunna göras av handlingen ska den överlämnas för närmare granskning. Det är alltså inte tillräckligt att handlingen visas upp.

Övervägandena finns i avsnitt 13.2.3.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om kontroll av biometriska uppgifter som finns lagrade i handlingar.

Bestämmelsen innebär en möjlighet för den myndighet som utför identitetskontrollen enligt 2 § att kontrollera och jämföra fingeravtryck och ansiktsbild som ofta finns lagrade i sådana handlingar som

avses i 3 § med innehavarens fingeravtryck och ansiktsbild. Sådana kontroller är av betydelse för att kunna säkerställa att den handling som överlämnas är äkta och utställd till den person som visar upp den. Bestämmelsen innebär en skyldighet för den som är föremål för identitetskontrollen att på begäran låta den kontrollerande myndigheten ta fingeravtryck och en bild i digitalt format.

Våra överväganden finns i avsnitt 7.6.1.

5 §

I paragrafen finns bestämmelser om undantag från kravet på personlig inställelse och skyldighet att lämna fingeravtryck.

Enligt *första* stycket får Skatteverket efterge kravet på personlig inställelse som framgår av 2 § om det finns särskilda skäl för det. Sådana särskilda skäl kan t.ex. föreligga om den person vars identitet ska kontrolleras har kunnat identifieras på annat tillförlitligt sätt. Personer som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan inställa sig personligen bör kunna ges möjlighet att tilldelas ett identitetsnummer, förutsatt att identiteten kan styrkas på annat sätt. Skatteverket bör i sådana fall kunna försäkra sig om den enskildes identitet på ett godtagbart sätt genom exempelvis dialog med vårdgivare och bestyrkta kopior av identitetshandlingar.

Av *andra* stycket framgår att skyldigheten att låta den kontrollerande myndigheten ta fingeravtryck enligt 4 § inte gäller barn under sex år eller personer som är permanent fysiskt förhindrade att lämna fingeravtryck. För att ta ansiktsbild i digitalt format gäller ingen åldersgräns. Syftet med att göra det möjligt att kunna kontrollera ansiktsbild och fingeravtryck även på barn över sex år, är främst att minska risken för att barns identiteter utnyttjas av andra i bedrägligt syfte. Principen om barnets bästa ska vara central vid tillvägagångssättet, vilket innebär att åtgärden bör genomföras på ett barnvänligt och barnanpassat sätt av särskilt utsedd personal. Barnet ska även informeras om åtgärden på ett för barn anpassat sätt. Ett permanent, fysiskt förhinder kan t.ex. innebära att personen saknar fingrar, har förstörda fingeravtryck eller av någon annan anledning inte kan lämna avtryck som håller godtagbar kvalitet.

Av *tredje* stycket framgår att kravet på personlig inställelse inte gäller för personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet

och privilegier i vissa fall. I dessa fall ansvarar Regeringskansliet för bedömningen av om personen styrkt sin identitet (se 12 § förordningen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

Våra överväganden finns i avsnitt 7.6.2 och 13.2.2.

6 §

Bestämmelsen syftar till att säkerställa att den som har tilldelats identitetsnummer inte i efterhand ska kunna ändra uppgift om sin identitet (namn, födelsetid och medborgarskap) utan att de nya uppgifterna kontrolleras med samma krav på säkerhet som vid nummertilldelningen. Vid en begäran om ändring av identitetsuppgifter ska därför samma bestämmelser som vid tilldelning av identitetsnummer tillämpas. Det innebär bl.a. att det krävs personlig inställelse och styrkt identitet för att ändra en identitetsuppgift. Den som innehar ett pass, identitetskort eller motsvarande handling eller ett uppehållstillståndskort, ska på begäran visa upp handlingen eller kortet och låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta fingeravtryck och ansiktsbild.

Våra överväganden finns i avsnitt 13.2.4 och 7.6.1.

7 §

Paragrafen reglerar vilka som kan initiera tilldelning av samordningsnummer. Sådana nummer får tilldelas efter begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer. Den närmare regleringen av vilka som får begära samordningsnummer finns i förordningen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

En förutsättning för tilldelning av samordningsnummer enligt denna paragraf är att uppgifter om den enskildes namn, födelsetid och medborgarskap har styrkts. Till skillnad från vad som gäller vid tilldelning av identitetsnummer behöver inte identiteten som sådan vara styrkt, vilket innebär att samordningsnummer kan tilldelas trots att de styrkta uppgifterna inte med säkerhet kunnat kopplas till en fysisk person, t.ex. vid personlig inställelse. Som framgår av 8 § finns möjlighet att för vissa ändamål tilldela samordningsnummer trots att uppgifterna om personens namn, födelsetid och medborgarskap inte kan styrkas.

Övervägandena finns i avsnitt 14.1.1.

8 §

I paragrafen regleras Skatteverkets möjligheter att tilldela samordningsnummer trots att uppgifter om namn, födelsetid och medborgarskap inte kan styrkas. Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 18 a § folkbokföringslagen (1991:481) och 5 a § folkbokföringsförordningen (1991:749). De ändamål för vilka samordningsnummer får begäras trots att uppgifterna inte är styrkta framgår av 3 § förordningen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

När ett samordningsnummer tilldelats trots att en eller flera av den enskildes identitetsuppgifter inte har styrkts ska samordningsnumret markeras med ”osäkra uppgifter” i folkbokföringsdatabasen. På så sätt får användare av samordningsnumret en indikation på att uppgifterna kan vara osäkra.

Våra överväganden finns i avsnitt 14.1.3.

9 §

Paragrafen reglerar utformningen av identitetsnummer och samordningsnummer och motsvarar delvis hittillsvarande 18 och 18 a §§ folkbokföringslagen (1991:481).

Av *första stycket* framgår att siffrorna för dag i samordningsnumret liksom hittills ska adderas med 60. Vad gäller identitetsnummer ska, utöver att siffrorna för dag ska adderas med 60, också siffrorna för månad adderas med 70. På så sätt skapas en tydlig skillnad mellan de två numren. För både samordningsnummer och identitetsnummer ska därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontrollsiffra.

Om det för en viss födelsetid inte finns fler nummer att tilldela får enligt *andra stycket*, i likhet med vad som redan gäller för samordningsnummer, födelsedagen i stället anges med en närliggande dag i månaden. Även *tredje stycket* motsvarar vad som redan gäller för samordningsnummer.

Våra överväganden finns i avsnitt 13.5.

10 §

Paragrafen innehåller en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om tilldelning av identitetsnummer och samordningsnummer. Sådana föreskrifter finns i 13 § förordningen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

Övervägandena finns i avsnitt 13.2.5.

3 kap. Vilandeförklaring och förnyelse

1 §

Paragrafen reglerar när ett identitetsnummer eller samordningsnummer ska förklaras vilande. Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 18 d § folkbokföringslagen (1991:481).

Ett identitetsnummer ska enligt *punkt 1* förklaras vilande om inte någon ansökan om förnyelse enligt 3 § har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades. Ett identitetsnummer får förnyas efter ansökan av den enskilde eller den som kan begära tilldelning av sådant nummer.

Också samordningsnummer ska förklaras vilande om inte någon anmälan om förnyelse enligt 2 § har kommit in vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades.

Vilandeförklaring ska enligt *punkt 2* också ske om det finns andra skäl för det. Det kan t.ex. handla om att Skatteverket får underrättelser från andra aktörer om att en person har tilldelats samordningsnummer på felaktiga grunder, att någon har tilldelats flera samordningsnummer eller identitetsnummer eller att personen t.ex. har avslutat studier eller en tillfällig tjänst och dessutom lämnat landet eller att personen bosatt sig i landet och ska folkbokföras (prop. 2020/21:160, s. 67 f. och 99).

Våra överväganden finns i avsnitt 15.5.2 och 15.5.3.

2 §

Paragrafen, som delvis motsvarar nuvarande 18 c och 18 e §§ folkbokföringslagen (1991:481), innehåller bestämmelser om förnyelse av samordningsnummer.

Förnyelse av samordningsnummer kan ske efter anmälan eller ansökan av den som kan begära tilldelning av sådant nummer. Till skillnad mot vad som gällt hittills kan alltså inte den enskilde själv ansöka om att samordningsnumret ska förnyas. *Första stycket* reglerar förnyelse av ett samordningsnummer som inte är vilandeförklarat. Sådan förnyelse kan ske efter anmälan av den som kan begära tilldelning av samordningsnummer. Detta ska kunna ske efter ett okomplicerat anmälningsförfarande.

För förnyelse av ett vilandeförklarat samordningsnummer krävs enligt *andra stycket* också att förutsättningarna för tilldelning av samordningsnummer i 2 kap. är uppfyllda. Uppgifterna om den enskildes namn, födelsetid och medborgarskap måste alltså vara styrkta om det inte är fråga om ett samordningsnummer som tilldelats med stöd av 2 kap. 8 §.

Enligt *tredje stycket* ska en begäran om ett nytt samordningsnummer för en person som har ett samordningsnummer som är vilande anses som en ansökan om förnyelse av numret enligt *andra stycket*.

Övervägandena finns i avsnitt 15.5.3.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förnyelse av identitetsnummer.

Ett identitetsnummer får enligt *första stycket* förnyas efter ansökan av den enskilde eller den som kan begära tilldelning av sådant nummer. För förnyelse krävs att förutsättningarna för tilldelning av identitetsnummer i 2 kap. är uppfyllda. Den enskilde måste alltså i normalfallet inställa sig personligen och styrka sin identitet. Den som innehar ett pass, identitetskort eller motsvarande handling eller ett uppehållstillståndskort ska på begäran överlämna handlingen eller kortet och låta den myndighet som utför identitetskontrollen ta fingeravtryck och ansiktsbild. En förnyelse efter ansökan av en enskild kräver dessutom att den enskilde vid tidpunkten för prövningen av ansökan om förnyelse ska ha en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas ha ett behov av en identitetsbeteckning.

Om en persons identitetsnummer är vilande ska enligt *andra stycket* en begäran eller ansökan om ett nytt identitetsnummer anses som en ansökan om förnyelse enligt första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 15.5.2.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att vilandeförklaring och förnyelse ska kunna ske även beträffande personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring, så kallade TP-nummer (tilldelade personnummer).

Enligt paragrafen ska TP-nummer förklaras vilande och kunna förnyas under samma förutsättningar som ett samordningsnummer (se kommentaren till 1 och 2 §§). Vid tillämpningen av 3 kap. 1 § 1 ska ett TP-nummer enligt övergångsbestämmelser anses ha tilldelats år 2018. Det innebär att ett sådant nummer ska förklaras vilande vid utgången av år 2023 om inte någon anmälan om förnyelse dessförinnan kommit in till Skatteverket.

Övervägandena finns i avsnitt 15.5.4.

5 §

Paragrafen innehåller en upplysning om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om förnyelse av identitetsnummer, samordningsnummer och TP-nummer. Sådana föreskrifter finns i 13 § förordningen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer.

Våra överväganden finns i avsnitt 15.5.5.

4 kap. Underrättelse- och anmälningsskyldighet

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om myndigheters underrättelse-skyldighet beträffande oriktiga eller ofullständiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen om någon som har tilldelats ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer. Paragrafen motsvarar vad som enligt

32 c § folkbokföringslagen (1991:481) gäller avseende uppgifter om en person som är eller har varit folkbokförd.

Av *första stycket* framgår att myndigheter ska underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringsdatabasen om någon som har tilldelats ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer är oriktig eller ofullständig. Eftersom uppgifterna kopplade till ett samordningsnummer som har tilldelats enligt 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer till sin natur är ofullständiga redan vid tilldelningen måste det självfallet handla om att någon ny uppgift tillkommit eller att någon uppgift förändrats för att under rättelseskyldigheten ska aktualiseras avseende sådana nummer. En underrättelse behöver enligt *andra stycket* inte lämnas om särskilda skäl talar mot det. Vad som kan utgöra sådana skäl som talar emot underrättelse enligt 32 c § folkbokföringslagen utvecklades i propositionen *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen* (prop. 2020/21:160, s. 33 ff. och 101 f.) och är i det stora hela applicerbart även här. Särskilda skäl kan exempelvis föreligga om en myndighet har kännedom om att en annan myndighet redan har skickat in en sådan underrättelse. Det kan även finnas situationer där den enskilde, vars uppgifter det gäller, befinner sig i en särskilt utsatt situation och konsekvenserna av en underrättelse till Skatteverket riskerar att bli väldigt allvarliga för den enskilde. Den som ska lämna ut uppgifterna ska dock alltid se till att inte fler uppgifter än nödvändigt lämnas. Särskilda skäl kan även finnas för bl.a. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Åklagarmyndigheten i samband med brottsutredningar eller annan brottsbekämpande verksamhet. Vid handläggning i domstol kan särskilda skäl att underlåta att underrätta Skatteverket föreligga t.ex. när det gäller sådana misstänkta fel som framkommer under den inledande handläggningen av ett mål eller ärende eller i samband med att det avgörs. I dessa fall medför regleringen inte någon skyldighet för domstolen att lämna underrättelser om uppgifter, t.ex. angående parter eller vittnen, som kan misstänkas vara felaktiga. För domstolarnas del kommer underrättelseskyldigheten således främst att aktualiseras när det gäller sådana misstänkta fel som upptäcks vid registrering av ett mål eller ärende eller vid expedieringen av ett avgörande.

Underrättelseskyldigheten i första stycket gäller enligt *tredje stycket* inte för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Den gäller inte heller i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 24 kap.

8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Motsvarande bestämmelse finns i 32 c § tredje stycket folkbokföringslagen (se prop. 2020/21:160, s. 34 och 102).

Övervägandena finns i avsnitt 15.4.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldigheten att anmäla ändringar av registrerad kontaktadress till Skatteverket. Paragrafen motsvarar nuvarande 27 a § folkbokföringslagen (1991:481) men omfattar nu även identitetsnummer.

En ansökan eller begäran om ett identitetsnummer och en begäran om ett samordningsnummer ska normalt innehålla uppgift om den enskildes kontaktadress. Finns en sådan adress registrerad ska den enskilde anmäla förändringar i adressen. Skyldigheten att anmäla ändringar är inte sanktionerad men det ligger i den enskildes eget intresse att anmäla förändringar. Med aktuell kontaktadress avses den adress, i Sverige eller i utlandet, där den enskilde kan nås per post.

5 kap. Överklagande

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt instans vid överklagande och motsvarar 38 § tredje stycket folkbokföringslagen (1991:481).

2 §

Paragrafen reglerar vilka beslut enligt lagen som inte får överklagas och motsvarar delvis hittillsvarande 39 § folkbokföringslagen (1991:481).

Till skillnad mot vad som tidigare gällt får beslut om förnyelse och vilandeförklaring av samordningsnummer inte överklagas. Den enskilde kommer inte längre att kunna ansöka om tilldelning av samordningsnummer och kan därför inte heller överklaga ett beslut i fråga om tilldelning av samordningsnummer.

Övervägandena finns i avsnitt 15.8.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka beslut av Skatteverket som får överklagas, vem som får överklaga och vilken överklagandetid som gäller. Bestämmelsen motsvarar delvis 40 § folkbokföringslagen (1991:481).

Övervägandena finns i avsnitt 15.8.

4 §

Paragrafen motsvarar 41 § folkbokföringslagen (1991:481) och innebär att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 januari 2023.

Andra punkten är föranledd av att den som före ikraftträdandet tilldelats ett samordningsnummer efter egen ansökan, enligt övergångsbestämmelserna till lagen (202x:xx) om ändring i folkbokföringslagen (1991:481) ska anses ha tilldelats ett identitetsnummer. I praktiken kommer det att innebära att Skatteverket tilldelar personen ett nytt identitetsnummer. Ett sådant identitetsnummer ska vid tillämpningen av bestämmelserna om vilandeförklaring i 3 kap. 1 § 1 anses ha tilldelats samma år som det bakomliggande samordningsnumret.

Enligt *tredje punkten* ska ett personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring anses ha tilldelats under år 2018. Det innebär att ett sådant nummer ska förklaras vilande vid utgången av år 2023 om inte någon anmälan om förnyelse dessförinnan kommit in till Skatteverket.

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

1 §

Paragrafens *första stycke* innehåller en definition av begreppet folkbokföring. Folkbokföring innefattar fastställande av en persons bosättning och registrering av de uppgifter om denne som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Identitetsnummer och samordningsnummer får registreras i folkbokföringsdatabasen. Ändringen i styckets första mening avser att tydliggöra att registrering av uppgifter avseende sådana nummer inte omfattas av begreppet folkbokföring. I en andra mening har en upplysning förts in om att bestämmelser om identitetsnummer och samordningsnummer för den som inte är eller har varit folkbokförd finns i lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer. Att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet är ett vidare begrepp än folkbokföring och också innefattar myndighetens befattning med registrering av uppgifter om personer med identitetsnummer och samordningsnummer framgår av folkbokföringsdatabaslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

13 a §

Paragrafen, som har en ny lydelse, innehåller bestämmelser som möjliggör för Skatteverket att under vissa förutsättningar folkbokföra en person under rubriken på kommunen skrivna.

Syftet med bestämmelserna är att snabbt komma tillrätta med de problem som kan uppstå när en person av okynne, med kriminell avsikt eller kanske av misstag felaktigt uppger sig ha flyttat till en lägenhet eller fastighet trots att så inte skett. En bosättningsutredning kan dra ut på tiden eftersom det kan vara svårt att fastställa var personen rätteligen ska vara folkbokförd. För att den eller de personer som är bosatta i lägenheten eller fastigheten inte under lång tid ska drabbas av de olägenheter som den felaktiga folkbokföringen kan innebära, får Skatteverket hänföra personens bosättning till den kommun där han eller hon innan den felaktiga folkbokföringen senast var folkbokförd. Finns inte någon sådan kommun får bosättningen hänföras till den aktuella

kommunen. Någon folkbokföring på fastighet ska alltså inte ske i dessa fall utan den felaktigt folkbokförda personen ska i stället folkbokföras under rubriken på kommunen skrivna (se 4 § folkbokföringsförordningen [1991:749]).

Paragrafen avser att omfatta även den situationen att säljaren av en fastighet inte anmäler flytt trots att köparen tillträtt och är folkbokförd på fastigheten eller när en hyresgäst som har flyttat inte anmäler flyttning utan kvarstår som folkbokförd på fastigheten och lägenheten trots att en ny hyresgäst har flyttat in i lägenheten.

Ett krav för tillämpning av paragrafen – förutom att det är sannolikt att personen är felaktigt folkbokförd – är att den felaktiga folkbokföringen på något sätt innebär olägenheter för den som är folkbokförd på lägenheten eller fastigheten eller som äger eller hyr lägenheten eller fastigheten. Det behöver inte vara fråga om några allvarliga fall av olägenheter, t.ex. att någon försökt komma in i bostaden med hjälp av låsmed, utan det kan räcka med att det rör sig om obehag i samband med att någon annans post kommer till den egna adressen eller liknande.

Ett problem i den aktuella typen av ärenden är att det ofta är svårt att få kontakt med den felaktigt folkbokförde samtidigt som det är angeläget att Skatteverket snabbt kan fatta ett beslut om folkbokföring på kommun. Ett sådant beslut ska bestå endast intill dess att något annat har beslutats och kan ses som en typ av interimistiskt beslut. Det bör därför vara möjligt för Skatteverket att fatta beslutet utan föregående kommunikation med tillämpning av bestämmelsen i 25 § första stycket 3 förvaltningslagen (2017:900) som medger att kommunikation underlåts om ett angeläget allmänt eller enskilt intresse kräver att beslut meddelas omedelbart. Skatteverkets bosättningsutredning ska bedrivas så snabbt som möjligt. Även under utredningstiden ska Skatteverket naturligtvis försöka få kontakt med den enskilde i syfte att denne ska bidra till utredningen, få del av material i ärendet och få tillfälle att yttra sig över materialet.

Överväganden finns i avsnitt 5.5.3.

21 §

Paragrafen innehåller bl.a. regler om avregistrering från folkbokföringen som försvunnen.

Den som saknar känd hemvist och alltså inte kan knytas till en fastighet eller kommun och inte heller är utflyttad, ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. Ändringen innebär att den hittillsvarande bestämmelsen om att avregistrering av en person som försvunnen ska ske först sedan denne oavbrutet under två år varit folkbokförd under rubriken utan känd hemvist slopas.

Övervägandena finns i avsnitt 5.6.3.

26 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller regler om personlig inställelse för identitetskontroll i samband med en anmälan om inflyttning från utlandet och anmälan om folkbokföring av den som är avregistrerad som försvunnen. Bestämmelsen syftar till att skapa bättre förutsättningar för säkrare identitetskontroll vid folkbokföring efter en anmälan om flyttning till Sverige och efter anmälan om flyttning av den som varit avregistrerad som försvunnen. Personlig inställelse är också en förutsättning för att Skatteverket ska kunna kontrollera biometriska uppgifter på det sätt som föreskrivs i andra bestämmelser i lagen.

Första stycket innebär ett lagstadgat krav på att den som anmäler inflyttning från utlandet enligt 26 § första stycket, ska inställa sig personligen för identitetskontroll. Detsamma ska gälla den som är avregistrerad som försvunnen och ska folkbokföras enligt 26 § andra stycket första ledet samma lag. Paragrafen gäller inte för barn som ska folkbokföras i landet enligt 2 a § eller 3 § tredje stycket. Vid folkbokföring av barn enligt 2 a § kan barnet folkbokföras genom att vårdnadshavarna gör en anmälan enligt 26 § andra stycket. Ett barn som vistats i landet sedan födelsen utan att vara folkbokförd kan enligt 3 § tredje stycket folkbokföras om det efter en längre eller kortare tid i Sverige, skulle få fastare anknytning till landet.

Endast om det finns särskilda skäl kan enligt *andra stycket* undantag från huvudregeln om personlig inställelse komma i fråga. Särskilda skäl kan t.ex. föreligga om en inflyttande person har kunnat identifieras på annat tillförlitligt sätt. Personer som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan inställa sig personligen bör också kunna

ges möjlighet att lämna anmälan på annat sätt än genom personlig inställelse. I sådana fall bör ett godtagbart sätt för Skatteverket att försäkra sig om den inflyttandes identitet kunna vara genom exempelvis dialog med vårdgivare och bestyrkta kopior av identitetshandlingar.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

26 b §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vilka handlingar som på begäran ska överlämnas vid identitetskontroll.

Bestämmelsens *första stycke* innebär en möjlighet för Skatteverket att begära att pass, identitetskort eller annan motsvarande handling överlämnas i samband med identitetskontroll enligt 26 a §. För den enskilde innebär bestämmelsen en skyldighet att efter en sådan begäran överlämna begärda handlingar. Med begreppet motsvarande handling avses framför allt handlingar som används i stället för pass och för vilka det finns särskilda standarder och krav som innebär att handlingen utgör ett säkert verktyg för identifiering, som t.ex. främlingspass och rese-dokument.

Av *andra stycket* framgår att den som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige på begäran ska överlämna sitt uppehållstillståndskort i samband med identitetskontroll.

Bestämmelserna i första och andra stycket innebär att alla som anmäler flytt till Sverige underkastas samma skyldighet att överlämna handlingar för identitetskontroll. Hittillsvarande regler uppställer sådana skyldigheter endast såvitt gäller EES-medborgare som uppger sig ha uppehållsrätt och familjemedlemmar till EES-medborgare (9 och 10 §§ folkbokföringsförordningen [1991:749]) samt nordiska medborgare (artikel 2 punkt 1 i lagen [2005:268] om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige). Första och andra styckena står inte i något motsatsförhållande till varandra. Skatteverket har alltså möjlighet att begära att den som är föremål för kontroll och innehar flera olika handlingar, t.ex. både pass och uppehållstillståndskort, överlämnar dessa för kontroll. För att en noggrann kontroll ska kunna göras av handlingen måste den som kontrollerar sökandens identitet få handlingen överlämnad till sig för närmare granskning. Med att handlingen ska överlämnas avses ett tillfälligt överlämnande som möj-

liggörelse en kontroll på plats. Handlingen ska alltså inte kunna omhändertas för fördjupad granskning och återlämnas först vid ett senare tillfälle.

Bestämmelsens *tredje stycke* innebär att Skatteverket, för det fall någon som redan är folkbokförd begär ändring av en uppgift om sin identitet (namn, födelsetid eller medborgarskap), har möjlighet att kräva att den som begär ändring och som ska inställa sig personligen hos myndigheten överlämnar pass, identitetskort eller motsvarande handling, och uppehållstillståndskort för kontroll. Bestämmelsen syftar till att identitetskontrollen ska kunna göras lika fullständig vid ändring av identitetsuppgifter för den som redan har folkbokförts i Sverige som vid en anmälan om flytt till Sverige. Som framgår av 26 c § kan en kontroll av biometriska uppgifter i en överlämnad handling komma i fråga även vid ändring av en uppgift om identitet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6 och 6.7.

26 c §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontroll av biometriska uppgifter i handlingar.

I *första stycket* införs en möjlighet för Skatteverket att kontrollera och jämföra fingeravtryck och ansiktsbild som ofta finns lagrade i sådana handlingar som avses i 26 b § med innehavarens fingeravtryck och ansiktsbild. Sådana kontroller är av betydelse för att kunna säkerställa att den handling som överlämnas är äkta och utställd på den person som visar upp den. Bestämmelsen innebär en skyldighet för den som är föremål för identitetskontrollen att på begäran låta Skatteverket ta fingeravtryck och en bild i digitalt format.

Av *andra stycket* framgår att skyldigheten att låta Skatteverket ta fingeravtryck inte gäller barn under sex år eller personer som är permanent fysiskt förhindrade att lämna fingeravtryck. För att ta ansiktsbild ska ingen åldersgräns gälla. Syftet med att göra det möjligt för Skatteverket att kunna kontrollera ansiktsbild och fingeravtryck även på barn över sex år är främst att minska risken för att barns identiteter utnyttjas av andra i bedrägligt syfte. Principen om barnets bästa ska vara central vid tillvägagångssättet, vilket innebär att åtgärden bör genomföras på ett barnvänligt och barnanpassat sätt av särskilt utsedd personal. Barnet ska även informeras om åtgärden på ett för barn anpassat sätt. Ett permanent, fysiskt förhinder kan t.ex. innebära att

personen saknar fingrar, har förstörda fingeravtryck eller av någon annan anledning inte kan lämna avtryck som håller godtagbar kvalitet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5–7.7.

28 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka uppgifter en anmälan enligt 25 eller 26 § ska innehålla.

I *första stycket* har en följdändring gjorts i anledning av införandet av identitetsnummer. *Andra stycket* har justerats för att tydliggöra att en anmälan om inflyttning till landet också ska innehålla uppgift om födelsetid och medborgarskap. Stycket har också ändrats redaktionellt.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

31 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om Skatteverkets möjligheter att förelägga en person att göra en anmälan enligt lagen eller att lämna de uppgifter eller visa upp de handlingar som behövs för anmälan, kontroll eller komplettering.

Paragrafen har justerats för att det inte ska råda någon tveksamhet om att Skatteverkets möjlighet att förelägga inbegriper inte bara uppgifter utan också handlingar. Med ”handlingar” avses också kopior av handlingar och elektroniska handlingar.

Våra överväganden finns i avsnitt 5.3.2.

32 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om kontrollbesök.

Första stycket behandlar kontrollbesök i syfte att kontrollera en viss bestämd persons bosättning. En viss utvidgning av Skatteverkets befogenhet att göra kontrollbesök har skett genom att ordet ”nödvändigt” ersatts av ”behövs”. Avsikten är att tydliggöra att Skatteverket inte behöver uttömma alla andra utredningsåtgärder innan ett kontrollbesök utförs. Ett kontrollbesök kan alltså företas som första utredningsåtgärd om Skatteverket anser att det behövs för att utredningen ska ge resultat och ett besök också är lämpligt i det enskilda fallet. Kan en

annan mindre ingripande utredningsåtgärd ge samma resultat ska den användas i stället (jfr 5 § förvaltningslagen [2017:900]). Det hittillsvarande andra stycket, som behandlar var kontrollbesöket får äga rum, har förts till första stycket som en andra mening.

Andra stycket reglerar kontrollbesök i syfte att kontrollera vem eller vilka som är bosatta i en viss fastighet eller lägenhet. Ett beslut om ett sådant kontrollbesök får fattas endast om det finns särskilda skäl. Ett sådant särskilt skäl kan vara att det har observerats någon typ av avvikelser som ger anledning att anta att det kan finnas fel i uppgifter om en eller flera personers folkbokföring.

Enligt *tredje stycket* får Skatteverket vid ett kontrollbesök enligt första eller andra stycket begära att alla de personer som befinner sig i fastigheten eller lägenheten lämnar uppgift om sin identitet.

Våra överväganden finns i avsnitt 5.4.4.

32 b §

Paragrafen innehåller bestämmelser om underrättelse av beslut om kontrollbesök och om hur kontrollbesök ska genomföras.

Liksom hittills behöver den som enligt ett beslut om kontrollbesök enligt 32 a § första stycket ska kontrolleras inte underrättas om beslutet före besöket. Inte heller den som är folkbokförd på eller kan antas vara bosatt i den fastighet eller lägenhet som omfattas av ett beslut om kontrollbesök enligt 32 a § andra stycket behöver underrättas om beslutet före besöket. En underrättelse om ett förestående kontrollbesök kan leda till att syftet med besöket går förlorat.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.4.

39 §

I paragrafen behandlas vilka beslut som inte får överklagas. Till följd av att bestämmelser om samordningsnummer har överförts till lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer återstår enbart de tre första punkterna i den hittillsvarande uppräkningslistan. Någon ändring i sak beträffande dessa punkter är inte avsedd. I 40 § finns bestämmelser om vilka beslut som får överklagas.

42 §

Paragrafen innehåller straffbestämmelser. *Första stycket* har justerats i anledning av att de nya 26 a–26 c §§ inte innehåller någon anmälnings-skyldighet och således inte omfattas av straffbestämmelserna.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 januari 2023.

Enligt *andra punkten* ska en person som tilldelats ett samordningsnummer efter egen ansökan vid ikraftträdandet anses ha tilldelats ett identitetsnummer enligt lagen (202x:xxx) om identitetsnummer och samordningsnummer. Det innebär i praktiken att Skatteverket vid ikraftträdandet kommer att tilldela personen ett identitetsnummer som i folkbokföringsdatabasen kopplas samman med det tidigare samordningsnumret.

Enligt *tredje punkten* ska äldre föreskrifter i 21 § fortfarande gälla beträffande den som före ikraftträdandet folkbokförts under rubriken utan känd hemvist. Det innebär att dessa personer först när han eller hon varit folkbokförd under rubriken utan känd hemvist i två år kan avregistreras från folkbokföringen som försvunnen.

Enligt *fjärde punkten* ska äldre föreskrifter om överklagande i 39 § fortfarande gälla för överklagande av beslut som meddelats före ikraftträdandet. Det innebär bl.a. att beslut om förnyelse och vilandeförklaring av samordningsnummer som enligt nya regler inte kan överklagas fortfarande får överklagas enligt äldre föreskrifter om de meddelats före ikraftträdandet. Enligt *femte punkten* ska en ansökan av en enskild om samordningsnummer som ännu inte avgjorts vid ikraftträdandet anses som en ansökan av en enskild om identitetsnummer enligt lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer. Det innebär att ansökan ska behandlas enligt nya regler och således kan resultera i tilldelning av ett identitetsnummer.

20.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret

4 §

Paragrafen reglerar vilka uppgifter som får behandlas i Statens personadressregister (SPAR).

Ändringen i *första stycket första* och *andra meningarna* innebär att SPAR, förutom uppgifter om personer som har tilldelats personnummer, också får innehålla uppgifter om personer som har tilldelats identitetsnummer. Liksom hittills får SPAR också innehålla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer under förutsättning att de identitetsuppgifter som krävs för tilldelning har styrkts. Detta har hittills uttryckts på ett annat sätt men den ändrade formuleringen avses inte innebära någon ändring i sak. SPAR ska alltså liksom hittills inte innehålla uppgifter om personer med ostyrkta identitetsuppgifter.

Ändringarna i *första stycket punkt 2* och *13–15* är föranledda av införandet av identitetsnummer och att reglerna om identitetsnummer och samordningsnummer samlats i lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer. Ändringarna innebär att information kring vilandeförklaring av identitetsnummer, tidpunkt för när ett sådant nummer har tilldelats och tidpunkt för när en person med ett sådant nummer har avlidit får behandlas i SPAR på samma sätt som hittills gällt för samordningsnummer.

Övervägandena finns i avsnitt 15.3 och 15.5.

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

1 kap.

1 §

Paragrafen behandlar lagens tillämpningsområde. I det nya *andra stycket* har införts en ny bestämmelse om att lagen också gäller vid behandling av personuppgifter i passmyndigheternas verksamhet som rör identi-

tetskontroller enligt lagen om identitetsnummer och samordningsnummer.

Våra överväganden finns i avsnitt 13.7.1.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om för vilka ändamål uppgifter får behandlas.

Det ändamål som anges i *första stycket* 1 tillåter visserligen att uppgifter behandlas för att tillhandahålla information som behövs för kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter. Men för att det klart ska framgå att analyser och urval får ske i syfte att upptäcka och förhindra felaktigheter i folkbokföringsdatabasen i form av oriktiga eller utelämnade uppgifter, anges detta i en ny punkt 8 i stycket.

Våra överväganden finns i avsnitt 9.2.

5 §

Paragrafen reglerar personuppgiftsansvar vid behandling av personuppgifter enligt lagen. Tillägget innebär att passmyndighet som genomför identitetskontroll inför Skatteverkets beslut om tilldelning av identitetsnummer ska vara personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som sker vid myndigheten i anledning av identitetskontrollen.

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.2.

7 §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om förstöring av uppgifter.

För att säkerställa att de fingeravtryck, den ansiktsbild och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa vid kontroll enligt 26 b och 26 c §§ folkbokföringslagen (1991:481) och vid kontroll enligt 2 kap. 3 och 4 §§ lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer inte kan användas för andra ändamål, föreskrivs i paragrafen att sådana uppgifter omedelbart ska förstöras efter att kontrollen har

genomförts. Uppgifterna får alltså endast behandlas tillfälligt av Skatteverket i syfte att kontrollera handlingars äkthet och innehavarens identitet. Därefter ska de uppgifter som lagrats i databasen omedelbart förstöras.

Våra överväganden finns i avsnitt 7.7.

2 kap.

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om för vilka ändamål folkbokföringsdatabasen och analys- och urvalsdatabasen ska användas.

Ändringen i *första stycket* är föranledd av att regler om en ny samling personuppgifter, analys- och urvalsdatabasen, förs in i lagen vid sidan av folkbokföringsdatabasen. Ändamålen i 1 kap. 4 § första stycket 1–7 och andra stycket hänför sig till folkbokföringsdatabasen.

Av *andra stycket* följer att analys- och urvalsdatabasen är en samling personuppgifter som används gemensamt i folkbokföringsverksamheten för dataanalyser och urval i syfte att upptäcka och förhindra felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Till följd av att kapitlet innehåller bestämmelser om såväl folkbokföringsdatabasen som analys- och urvalsdatabasen har rubriken till kapitlet ändrats till Databaser i folkbokföringsverksamheten.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1 och 9.6.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om för vilka personer uppgifter får behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Ändringarna i *första stycket*, avses inte, förutom att identitetsnummer har lagts till, innebära någon förändring i förhållande till hittillsvarande lydelse, utan enbart en förenkling.

3 §

Paragrafen reglerar vilka uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Ändringarna i *första stycket punkt 18–20* är föranledda av införandet av identitetsnummer och av reglerna i 3 kap. lagen (202x:xx) om identitetsnummer och samordningsnummer. Ändringarna innebär att information kring vilandeförklaring av identitetsnummer och personnummer som före år 2000 tilldelats utan samband med folkbokföring (s.k. TP-nummer, tilldelat personnummer) och tidpunkt för när en person med ett sådant nummer har avlidit får behandlas i folkbokföringsdatabasen på samma sätt som hittills gällt för samordningsnummer. Våra överväganden finns i avsnitt 15.5.

Den automatiserade behandling av personuppgifter som förslagen om kontroll av biometriska uppgifter i 26 c § folkbokföringslagen (1991:481) innebär ska ske i folkbokföringsdatabasen. En ny bestämmelse förs därför in i *första stycket punkt 21* som uttryckligen anger att ansiktsbild, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa får behandlas i folkbokföringsdatabasen. Våra överväganden finns i avsnitt 7.7.

Tredje stycket innehåller bestämmelser om vilka uppgifter som får anges i ärenden om tilldelning av personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen eller samordningsnummer. Bestämmelsen ändras för att även omfatta identitetsnummer. Ändringarna innebär även att det får anges om identitetsuppgifterna har styrkts i ärenden om tilldelning av samordningsnummer. Vid tilldelning av samordningsnummer enligt 2 kap. 8 § lagen om identitetsnummer och samordningsnummer krävs inte att uppgifterna är styrkta. För att dessa två olika typer av samordningsnummer ska kunna hållas isär på ett bättre sätt kan samordningsnummer enligt bestämmelsen markeras med säkra eller osäkra uppgifter.

Våra överväganden finns i avsnitt 15.3

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om myndigheters direktåtkomst till vissa uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Förändringar har gjorts i paragrafen i anledning av införandet av identitetsnummer. Myndigheter får ha direktåtkomst även till uppgift om identitetsnummer.

11 §

I paragrafen behandlas vilka sökbegrepp som får användas vid sökning efter handlingar som har kommit in i ett ärende. Även här har följdändringar gjorts i anledning av införandet av identitetsnummer.

13 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vilka uppgifter som ska få behandlas i analys- och urvalsdatan.

Våra överväganden finns i avsnitt 9.4.

14 §

Paragrafen, som är ny, reglerar vilka sökbegrepp som får användas vid sökning i analys- och urvalsdatan.

I 10 och 11 §§ finns bestämmelser om sökbegränsningar vid sökning i folkbokföringsdatan. Uppgifter som avses i 3 § första stycket 5, 11, 12 och 17 (födelseort, samband mellan vårdnadshavare och barn som är grundat på adoption, inflyttning från utlandet respektive uppehållsrätt för en person som är folkbokförd) får inte användas som sökbegrepp. Medborgarskap får användas som sökbegrepp endast i fråga om medborgarskap i Sverige, Danmark, Norge, Finland eller Island. Vid sökning efter handlingar i ett ärende får endast uppgift om namn, personnummer, identitetsnummer eller samordningsnummer och uppgifter som avses i 5 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (diarieuppgifter) användas som sökbegrepp. Den nya bestämmelsen innebär att de angivna begränsningarna ska gälla även vid sökningar i analys- och urvalsdatan.

Det bör utarbetas rutiner inom myndigheten för användningen av sökbegrepp, (se förslaget till 5 b § förordningen [2001:589] om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet). Sådana rutiner kan minska risken för intrång i den personliga integriteten genom att det sätts upp gränser för den behandling som får utföras. De sökbegrepp som används vid sökningar i datan ska enligt 15 § dokumenteras.

Övervägandena finns i avsnitt 9.9.

15 §

I paragrafen, som är ny, anges att metoder för att ta fram urval och sökbegrepp som används vid sökningar i databasen ska dokumenteras.

För att minska risken för onödiga integritetsintrång ska Skatteverket dokumentera de metoder som används för att ta fram urval på så sätt att de kan kontrolleras i efterhand. Genom kravet på dokumentation av de metoder för urval som används finns möjligheter att i efterhand kontrollera att fastställda rutiner följs. Man bör t.ex. kunna följa upp att rätt uppgifter finns i uppgiftssamlingen, att uppgifterna används för rätt ändamål och att de gallras inom rätt tid.

Även de sökbegrepp som används vid sökningar i databasen ska dokumenteras för att möjliggöra en kontroll i efterhand.

Våra överväganden finns i avsnitt 9.9 och 9.10.

16 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om gallring av uppgifter i analys- och urvalsdatan.

Uppgifterna som behandlas för dataanalys och urval och de resultat som analyserna och urvalen är av en helt annan karaktär än uppgifterna i folkbokföringsdatabasen. Personuppgifter får inte förvaras under en längre tid än som är nödvändigt (se artikel 5.1.e i EU:s dataskyddsförordning). Uppgifterna i analys- och urvalsdatan minskar i intresse över tid. Gallring ska därför ske senast ett år från den tidpunkt då uppgifterna senast behandlades för det ändamål för vilket de samlades in och aldrig senare än tre år från den tidpunkt uppgifterna samlades in.

Övervägandena finns i avsnitt 9.12.

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

22 kap.

1 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om sekretess i ärende om tilldelning av samordningsnummer till personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. för uppgift som

lämnats av Migrationsverket om en enskilds personliga förhållanden. Sekretessen gäller enligt *andra stycket* inte namn, födelsetid, kön och uppgift om personuppgifterna har styrkts. Av *tredje stycket* framgår att sekretessen ska gälla i högst sjuttio år.

Våra överväganden finns i avsnitt 16.10.4.

1 b §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om sekretess i ärende om tilldelning av samordningsnummer för uppgift om grunden för tilldelningen.

Grunden för tilldelningen av samordningsnummer får enligt 2 kap. 3 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet lagras i folkbokföringsdatabasen. Genom den nya bestämmelsen stärks sekretesskyddet för uppgift om grunden för tilldelning av samordningsnummer på så sätt att sekretess gäller för sådan uppgift om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Av *andra stycket* framgår att sekretessen ska gälla i högst sjuttio år.

Våra överväganden finns i avsnitt 16.10.4.

1 c §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om sekretess i verksamhet som avser förande av och uttag ur analys- och urvalsdatabasen.

De uppgifter som finns i analys- och urvalsdatabasen är normalt inte av särskilt av integritetskänslig karaktär (se avsnitt 9.4). Men även om varje enskild uppgift i sig inte är integritetskänslig innebär den samlade bild som kan fås vid en sambearbetning av uppgifterna ett betydande integritetsintrång. I folkbokföringsverksamheten gäller enligt 22 kap. 1 § sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Detta sekretesskydd är inte tillräckligt. Det insynsintresse som finns gäller i första hand myndighetens verksamhet. Offentlighetsintresset är inte lika starkt vad gäller uppgifter om en enskild persons personliga eller ekonomiska förhållanden.

Absolut sekretess gäller enligt paragrafens *första stycke* i verksamhet som avser förande av och uttag ur analys- och urvalsdatan. Analys- och urvalsverksamheten utgör inte sådan kontrollverksamhet som kan behöva omfattas av sekretess gentemot den registrerade, jfr 17 kap. 1 §. Sekretessen gäller alltså inte i förhållande till den enskilde själv. Av andra stycket framgår att sekretessen ska gälla i högst tjugo år.

Våra överväganden finns i avsnitt 9.13.

6 §

Paragrafen reglerar tystnadsplikt. Paragrafen kompletteras med 1 c §. Detta innebär att den tystnadsplikt som följer av 1 c § ges företräde framför meddelarfriheten.

Övervägandena finns i avsnitt 9.13.

Kommittédirektiv 2019:54

Åtgärder för att minska fel i folkbokföringen

Beslut vid regeringssammanträde den 5 september 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för att fastställandet av en persons bosättning är korrekt och att rätt personuppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen om dem som är folkbokförda. Syftet med utredningen är att åstadkomma ett regelverk som ökar förutsättningarna för att folkbokföringen är tillförlitlig och ändamålsenlig samt förhindrar att folkbokföringsuppgifter kan utnyttjas på ett felaktigt sätt. I uppdraget ingår även att lämna förslag om ett säkrare system för samordningsnummer i syfte att tillgodose behovet för både enskilda och andra aktörer av en tillförlitlig och användbar identitetsbeteckning för personer som inte är eller har varit folkbokförda.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå åtgärder som tillgodoser att folkbokföringen i största möjliga utsträckning innehåller korrekta uppgifter,
- föreslå åtgärder som minskar risken för att oriktiga uppgifter blir registrerade i folkbokföringsdatabasen och förhindrar att en person blir folkbokförd där den inte är bosatt,
- föreslå åtgärder som åstadkommer ett säkrare system för samordningsnummer och ökar numrens användbarhet i samhället, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2021.

Behovet av korrekta uppgifter i folkbokföringen

Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder (2 § förordningen [2017:154] med instruktion för Skatteverket). Uppgifterna läggs till grund för en rad rättigheter och skyldigheter för den enskilde, både i förhållande till samhället och till andra enskilda. Det är därför angeläget att uppgifterna stämmer överens med verkliga förhållanden. Det är också angeläget att en person över tid uppträder under en och samma identitet vid kontakter med myndigheter och andra och att risken för att en person uppträder under flera olika identiteter minimeras. Högsta förvaltningsdomstolen har därför konstaterat att det är av stor vikt att identitetsuppgifter i folkbokföringen präglas av stabilitet (HFD 2019 ref. 9, jfr även RÅ 1997 ref. 8). Enligt Högsta förvaltningsdomstolen är stabiliteten när det gäller registrerade identitetsuppgifter av så central betydelse att beviskravet för att ändra sådana uppgifter måste vara högt. För att få bifall till en begäran om ändring av registrerade identitetsuppgifter måste den enskilde presentera bevisning som innebär att det klart framgår att de nya uppgifterna är riktiga (HFD 2019 ref. 9).

Brister i folkbokföringen och konsekvenser av kvalitetsbrister

Både Riksrevisionen (RiR 2017:23, Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförsbacke) och Skatteverkets internrevision har var för sig under 2017 kritiserat Skatteverkets arbete med att upprätthålla kvaliteten inom folkbokföringen och den interna styrningen av verksamheten. I regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om folkbokföringen (skr. 2017/18:124) instämmer regeringen i Riksrevisionens bedömning att det är allvarligt att det finns brister i Skatteverkets kvalitetsarbete och att det är angeläget att vidta åtgärder. Många av de problem som Riksrevisionen påtalar har dock redan uppmärksamats inom verksamheten och det pågår ett utvecklingsarbete inom myndigheten. I budgetpropositionen för 2019 har regeringen gjort

bedömningen att resultatet för folkbokföringsverksamheten under 2017 inte är tillfredsställande (prop. 2018/19:1 utg.omr. 3 s. 17).

Skatteverket har i årsredovisningen för 2018 bedömt att resultatet för folkbokföringsverksamheten och kvaliteten inom folkbokföringen fortfarande inte är tillfredsställande. Under 2018 har Skatteverket påbörjat ett arbete för att bl.a. förbättra risk- och kontrollarbetet samt öka kunskapen om det s.k. folkbokföringsfelet (se Skatteverkets rapport Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret, Fi2018/03199/S3). De vidtagna åtgärderna är enligt myndighetens bedömning adekvata men arbetet har ännu inte kommit tillräckligt långt och bristerna kvarstår. Skatteverkets utvecklingsarbete för att förbättra folkbokföringen fortsätter. I det arbetet ingår bl.a. att förstärka riskhanteringen och de kvalitetsförbättrande åtgärderna samt skapa förutsättningar för ett modernt arbetssätt. Skatteverket arbetar även med att bl.a. utveckla it-stöd som ska effektivisera handläggningen av ärenden.

De risker som är förknippade med en bristfällig folkbokföring har på senare tid belysts i flera olika sammanhang. En övergripande risk som bl.a. identifierats i betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottlighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37) är att uppgifter som är registrerade i folkbokföringsdatabasen och som har betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen inte speglar verkliga förhållanden (s. 266).

Regeringen beslutade den 30 juni 2016 (dir. 2016:60) att inrätta en delegation med uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Delegationen ska genom sitt arbete bidra till att de resurser som fördelas genom dessa system endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för. I delegationens första rapport Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har ett antal systemövergripande risker identifierats som särskilt viktiga när det gäller att motverka felaktiga utbetalningar. Folkbokföringsuppgifter är ett exempel på sådana systemövergripande risker, och fel i dessa uppgifter kan få stora spridningseffekter i form av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och är därför särskilt viktiga att motverka. Felaktiga utbetalningar som orsakats av fel i systemöverskridande uppgifter, såsom folkbokföringsuppgifter, ska studeras och redovisas i en kommande rapport från delegationen.

Enligt Brottsförebyggande rådets (Brå) rapport *Bedrägeribrottsligheten i Sverige* (Brå 2016:9) möjliggörs många bedrägerier av felaktig folkbokföring och det är därför viktigt att säkerställa att uppgifterna i folkbokföringen är av hög kvalitet. Även i rapporten *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet* (Brå 2015:8) har Brå konstaterat att folkbokföringen utgör en av de mest strategiska verksamheterna i välfärdssystemet genom att övriga hämtar uppgifter från folkbokföringen och tar dem för givna. Enligt Brå förekommer det att personer har två eller flera identiteter, vilket kan ge flera parallella bidrag och dessutom skapa förutsättningar för annan brottslighet. En högre kvalitet i folkbokföringen menar Brå kan förebygga fel i hela systemet.

Folkbokföringens betydelse när det gäller den identitetsrelaterade brottsligheten beskrivs även i Nationella underrättelsecentrets rapport *Identitetsrelaterad brottslighet* (Nuc, Identitetsrelaterad brottslighet, Öppen version, 2015-12-09). Identiteter som missbrukas av kriminella aktörer har i de flesta fall avsett personer som varit folkbokförda, men inte alltid på ett korrekt sätt. Enligt rapporten har det exempelvis skett s.k. skenskrivningar där 20–30 personer folkbokfört sig på en och samma adress utan att egentligen bo där. I rapporten beskrivs även att olika identiteter och adresser har nyttjats för att kunna söka ersättningar från välfärdssystemet.

Även i redovisningen av ett regeringsuppdrag om åtgärder mot finansiering av terrorism (Ju2018/03200/PO) beskrivs hur utnyttjande av identiteter är centralt i ekonomisk brottslighet som riktar sig mot välfärds- och trygghetssystemen samt mot privata aktörer, då de verkliga gärningsmännen därigenom kan bibehålla sin anonymitet och på så vis undgå lagföring. Av redovisningen framgår ett flertal förslag till åtgärder som bedöms vara avgörande för att förhindra och försvåra utnyttjandet av identiteter, varav ett exempel på sådana åtgärder är en förstärkt kontroll vid fastställande av personnummer och tilldelning av samordningsnummer.

Det har på senare tid även framkommit att många personer drabbas av att för dem helt främmande personer har folkbokfört sig hos dem. Den person som faktiskt är bosatt på fastigheten känner inte till att någon annan också anses bosatt där, utan det kommer ofta till deras kännedom först när det börjar komma post adresserad till personen i fråga. Det kan då ofta handla om brev från myndigheter men även från exempelvis inkassobolag. När den person som faktiskt är bosatt där upptäcker felet och anmäler det till Skatteverket

så inleder myndigheten en bosättningsutredning. Denna process kan dock ofta dröja och under tiden kan den felaktiga folkbokföringen skapa stor oro och riskerar i vissa fall att få långtgående konsekvenser för den enskilde.

Ytterligare ett problem är att personer som är utflyttade från Sverige låter bli att anmäla det och därmed kan kvarstå som folkbokförda i Sverige. Folkbokföringen återspeglar då inte de verkliga förhållandena och i vissa fall kan dessa personer fortsätta att ta emot bosättningsbaserade förmåner, trots att de inte längre är bosatta i landet.

Sammanfattningsvis har det framkommit att brister i folkbokföringen av personer som är folkbokförda, och därmed också har ett personnummer, påverkar såväl samhället i stort som en enskild individ. Regeringen har nyligen genomfört ett antal åtgärder som syftar till att förbättra kvaliteten i folkbokföringen. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2018 har Skatteverket fått möjlighet att avregistrera falska identiteter från folkbokföringen och göra kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning. Vidare har folkbokföringsbrott införts på nytt. Det bedöms dock angeläget att utreda behovet av ytterligare åtgärder för att tillgodose att uppgifter i folkbokföringen om en person som är folkbokförd verkligen är korrekta och att folkbokföringsuppgifter inte kan användas på ett felaktigt sätt.

Uppdraget att förhindra att oriktiga uppgifter blir registrerade om folkbokförda

Folkbokföringens kanske viktigaste uppgift är att för olika samhällsfunktioner tillhandahålla basuppgifter om befolkningen i landet. Det är därför angeläget att uppgifterna i folkbokföringen är korrekta. Samtidigt har bl.a. samhällsutvecklingen och en ökad befolkning medfört att folkbokföringen i dag ställs inför allt större utmaningar med att upprätthålla en hög registerkvalitet. Det har därför blivit nödvändigt att förbättra förutsättningarna för att fastställandet av en persons bosättning och de personuppgifter som registreras i folkbokföringen blir rätt från början och därigenom minska risken för att felaktiga registreringar sker som därefter behöver kontrolleras. Åtgärder behöver således vidtas för att bl.a. möjliggöra att det på ett tidigt stadium kan förhindras att en person vid inflyttning till Sverige och

vid flyttning inom landet blir folkbokförd där den inte är bosatt eller att någon kvarstår som folkbokförd efter utflyttning.

Utredaren ska därför

- kartlägga de regler och rutiner som tillämpas vid registrering av personuppgifter i ett folkbokföringsärende och identifiera eventuella brister i systemet i dag,
- föreslå åtgärder som minskar risken för att oriktiga uppgifter blir registrerade i folkbokföringsdatabasen om en person som ska folkbokföras och ökar förutsättningarna för att registrerade uppgifter är korrekta,
- föreslå åtgärder som förhindrar att en person är folkbokförd där den inte är bosatt dels i samband med inflyttning till Sverige från ett annat land, dels vid flyttning inom Sverige, eller kvarstår som folkbokförd efter utflyttning,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det är nödvändigt att förbättra samordningsnumren

I folkbokföringsdatabasen registreras inte enbart uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda. Även personer som tilldelas samordningsnummer förekommer i databasen. En person som inte är eller har varit folkbokförd får efter begäran från en statlig myndighet eller vissa utbildningsanordnare tilldelas ett samordningsnummer (jfr 18 a § folkbokföringslagen [1991:481] och 5 § folkbokföringsförordningen [1991:749]). Samordningsnummer tilldelas således på grund av ett behov som en sådan aktör har. Numret används även av andra aktörer i samhället, exempelvis av kommuner, inom sjukvården och av olika arbetsgivare. Kommuner, landsting, företag eller den enskilde själv får dock inte begära tilldelning av samordningsnummer. Skatteverket ansvarar för tilldelningen av samordningsnummer (5 § folkbokföringsförordningen).

Samordningsnummer får tilldelas en person om det inte råder osäkerhet om hans eller hennes identitet. För vissa särskilt angivna ändamål får dock samordningsnummer tilldelas även om det råder osäkerhet om en persons identitet (5 a § folkbokföringsförordningen). Det organ som begär att en person ska tilldelas samordningsnummer

ska bedöma om hans eller hennes identitet kan anses fastställd (5 b § folkbokföringsförordningen).

Registrerade uppgifter om personer med samordningsnummer är ofta färre till antalet än för dem med personnummer. För majoriteten av tilldelade samordningsnummer råder en osäkerhet om den enskildes identitet och uppgifterna är därmed inte alltid pålitliga. Samtidigt kan vissa tilldelade samordningsnummer grunda sig på en fullgod identitetskontroll. Skillnaden i den kontroll som görs av de aktörer som begär ett samordningsnummer varierar och samhällets kunskap om vilken identifiering som ligger till grund för ett samordningsnummer är bristfällig.

Systemet med samordningsnummer har också på senare tid kritiserats utifrån att numren använts av andra personer än dem vars identitet numret avser eller att en person fått flera olika identitetsbeteckningar under olika namn. I betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37) beskrivs bl.a. att flera myndigheter uppmärksammat att falska uppgifter lämnas i syfte att få samordningsnummer som i sin tur kan leda till utbetalningar från välfärdssystemen. Även om ett samordningsnummer inte ger några rättigheter eller förmåner i sig, kan det finnas ett behov av numren t.ex. för handläggning av förmåner som ska betalas ut (s. 248 och 293). *Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster* (SOU 2017:114) har funnit att identitetskontrollen vid tilldelning av samordningsnummer inte är av den kvalitet som önskas för att samhällsfunktionerna ska kunna lita på att samordningsnummersystemet fungerar som det ska och att detta också påverkar folkbokföringens förmåga att upprätthålla god registerkvalitet (s. 334).

De problem som är förknippade med samordningsnummer handlar dock inte enbart om samhällets behov av att numren är säkra och tillförlitliga utan även om att tillgodose den enskildes behov av en identitetsbeteckning som är användbar i samhället. Systemet med samordningsnummer har sedan en lång tid tillbaka även kritiserats av personer som tilldelats numren. Samordningsnummer upplevs inte vara användbara i samhället på motsvarande sätt som personnummer och personer med samordningsnummer menar att det finns vissa praktiska vardagsproblem förknippade med numren. Samordningsnummer infördes utifrån det huvudsakliga syftet att tillgodose myndigheternas behov av ett enhetligt nummer för att undvika personförväxling och för att utbyta information med andra myndigheter

och organisationer om personer som vistas tillfälligt i Sverige eller som har rätt till olika förmåner utan att vistas här. Regeringen har dock i senare förarbeten uttalat att det också bör beaktas att samordningsnumren även har en funktion ur den enskildes perspektiv. Det finns personer med samordningsnummer som vistas i Sverige under en inte helt kortvarig tid och bland dessa finns det personer med ett starkt behov av att ha en fungerande identitetsbeteckning för att kunna sköta sina vardagliga liv (prop. 2008/09:111 s. 30).

Sedan samordningsnumren infördes har det även vidtagits vissa åtgärder för att numren ska bli mer kända och kunna användas i samhället på motsvarande sätt som personnumren. Statens person- och adressregister (SPAR) har sedan den 1 juni 2008 kompletterats med uppgifter om personer med samordningsnummer där det inte råder någon osäkerhet om personens identitet. Ändringen möjliggjorde för andra samhällsaktörer än myndigheter, såsom exempelvis banker och försäkringsbolag, att få tillgång till uppgifterna via SPAR t.ex. för att kontrollera personuppgifter och för att uppdatera befintliga kund- och medlemsregister. Sedan den 1 juli 2009 har även behörigheten att begära samordningsnummer utvidgats till att kunna omfatta andra organ än myndigheter enligt vad regeringen bestämmer. Dessa åtgärder kan dock endast sägas ha medfört en marginell förbättring. De nämnda problemen med samordningsnumrens funktion i samhället kvarstår och det framförs i vissa sammanhang fortfarande kritik som grundar sig i klagomål från personer som upplever att de utan ett personnummer stöter på vissa svårigheter vid längre vistelser i Sverige. Klagomålen handlar dels om att personer inte har tilldelats ett samordningsnummer, dels om att tilldelade samordningsnummer inte har kunnat användas i samhället av den enskilde.

En utomlands bosatt person som aldrig varit folkbokförd i Sverige men som äger en fastighet här tilldelas exempelvis i normalfallet inte ett samordningsnummer. Detta trots att den enskilda fastighetsägaren ofta kan uppleva att ett samordningsnummer skulle underlätta tillvaron i Sverige. Inte heller personer som söker asyl i Sverige tilldelas i dag i normalfallet något samordningsnummer. I stället använder sig de myndigheter som kommer i kontakt med s.k. utländska fastighetsägare och asylsökande ofta av andra interna beteckningar, vilket i sig kan vara problematiskt och förenat med risker. På uppdrag av regeringen har Skatteverket utrett möjligheterna att tilldela utländska fastighetsägare samordningsnummer samt sett över

reglerna om samordningsnummer utifrån risken för missbruk av numren (Fi2013/03831/SKA/S3). Uppdraget redovisades den 18 augusti 2014 genom promemorian *Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn* (Fi2014/04002/SKA/S3).

Skatteverket har även haft i uppdrag att i samråd med vissa andra myndigheter utreda förutsättningarna för att låta samtliga asylsökande i Sverige få samordningsnummer samt föreslå hur ett sådant förfarande bör utformas. Uppdraget redovisades den 25 april 2015 genom promemorian *Samordningsnummer till asylsökande* (Fi2015/04871/S3). I promemorian föreslog Skatteverket bl.a. att vissa uppgifter från Migrationsverket i ärenden om tilldelning av samordningsnummer till asylsökande, skulle omfattas av starkare sekretess än övriga uppgifter inom folkbokföringsverksamheten.

Frågan om samordningsnummer till asylsökande har även behandlats av Mottagandeutredningen i betänkandet *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande* (SOU 2018:22). Utredningen gjorde bl.a. bedömningen att regeringen skyndsamt bör ta ställning till om förslag till lagstiftning bör tas fram utifrån befintliga underlag om att Migrationsverket ska rekommendera samordningsnummer för samtliga asylsökande alternativt att det snarast bör tillsättas en utredning med uppdraget att se över frågan. Mot bakgrund av att det för en stor andel av de asylsökande som kommer i kontakt med andra myndigheter finns svårigheter för myndigheterna att fastställa identiteten för asylsökande gjorde utredningen också bedömningen att regeringen även bör överväga om det bör finnas ytterligare möjligheter att tilldela samordningsnummer utöver de som redan finns i dag, när det råder osäkerhet om en persons identitet (s. 352–354).

Ett antal unionsmedborgare som, när de utnyttjat den fria rörligheten, har upplevt problem i det svenska samhället i avsaknad av personnummer har även framfört kritik till Europeiska kommissionen. Mot bakgrund av klagomålen har kommissionen i ett s.k. EU-pilotärende (EUP[2016]8967) ställt ett antal frågor om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars tillgång till svenska personnummer. Kommissionen har även i ett annat, nyligen avslutat, EU-pilotärende (EUP[2018]9384) ställt frågor om personnummer och samordningsnummer gällande tredjelandsmedborgare. Kommissionen beslutade den 25 juli 2019 om formell underrättelse rörande detta senare ärende (överträdelseärende 2019/4073).

Regeringen har åtagit sig att utreda vilka möjligheter det finns att bättre säkerställa att unionsmedborgare hanteras i enlighet med de krav som unionsrätten ställer. Den 6 juli 2017 beslutade därför regeringen om ett uppdrag till Skatteverket. Enligt uppdraget skulle Skatteverket vidta åtgärder för att dels förbättra kunskapen hos olika aktörer och hos enskilda om samordningsnumren, dels förbättra numrens funktion i samhället. Skatteverket skulle vidare utreda om det är lämpligt att ge fler aktörer och när det gäller medborgare i Europeiska unionen och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EU- och EES-medborgare), också de enskilda själva möjlighet att begära samordningsnummer. Vidare skulle myndigheten utreda hur de regler och rutiner som tillämpas i folkbokföringsärenden avseende EU- och EES-medborgare förhåller sig till de krav som unionsrätten ställer för att garantera den fria rörligheten (Fi2017/02960/S3). Skatteverket har redovisat uppdraget genom två promemorior (Fi2018/00893/S3). I promemorian *Samordningsnumrens funktion i samhället* har Skatteverket bl.a. gjort bedömningen att det för närvarande inte är lämpligt att ge fler aktörer möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer. Skälet till detta är att det finns för många svagheter och brister i systemet med samordningsnummer, och att dessa först måste åtgärdas. Skatteverket kan dock inte se något hinder mot att möjligheten att begära tilldelning av samordningsnummer på sikt utökas till fler aktörer. På motsvarande sätt kan Skatteverket inte heller se något hinder mot att möjligheten att begära tilldelning av samordningsnummer på sikt utökas till EU- och EES-medborgarna själva.

Det har mot bakgrund av vad som framkommit om de svårigheter som drabbar vissa personer som vistas i Sverige utan personnummer bedömts angeläget att snabbt vidta åtgärder för att underlätta för personer som saknar en identitetsbeteckning i Sverige att få ett samordningsnummer samt att vidta vissa åtgärder för att förstärka systemet med samordningsnummer. Sedan våren 2019 pågår därför ett arbete inom Regeringskansliet (Finansdepartementet) som syftar till att åtgärda vissa brister i systemet med samordningsnummer och möjliggöra för vissa enskilda att själva ansöka om samordningsnummer. Problemen med det nuvarande systemet är dock många och behovet av att förstärka och förbättra regelverket för samordningsnummer är betydande. Det krävs därför ytterligare åtgärder. Mot den bakgrunden finns det skäl att nu utreda fler aspekter av reglernas

utformning och tillämpning i syfte att tillgodose behovet för både enskilda och andra aktörer av en säker och användbar identitetsbeteckning för personer som inte är eller har varit folkbokförda.

Uppdraget att göra samordningsnummer mer tillförlitliga och användbara

Systemet med personnummer som en unik identitetsbeteckning har funnits i Sverige sedan länge och numret fyller en central funktion i samhället. Mot bakgrund av det genomslag som personnumren har i samhället har det uppmärksammats att det finns personer som, trots att de inte ska folkbokföras, vistas i Sverige på ett sådant sätt att de har ett behov av en identitetsbeteckning som kan användas på motsvarande sätt som personnummer. Samordningsnumret är den identitetsbeteckning som finns att tillgå för personer som inte är eller har varit folkbokförda. Som framkommit har dock systemet med samordningsnummer många svagheter och har återkommande fått utstå kritik från såväl de enskilda som offentliga och privata aktörer.

Utredaren ska därför

- med beaktande av det arbete om samordningsnummer som parallellt med utredningens arbete bedrivs inom Finansdepartementet för att möjliggöra för vissa enskilda att själva ansöka om samordningsnummer, överväga om det finns skäl att utvidga möjligheten för enskilda att ansöka om ett samordningsnummer,
- utreda och föreslå vilka andra aktörer som ska ha behörighet att begära samordningsnummer,
- utreda om, och i så fall föreslå hur, samordningsnummer ska kunna tilldelas fler asylsökande,
- utreda och föreslå hur kontrollen av en persons identitet bör utformas för att tilldelningen av samordningsnummer ska bli säkrare,
- lämna förslag på ytterligare åtgärder som åstadkommer ett säkrare system med samordningsnummer och gör numren mer användbara i samhället för enskilda och andra aktörer,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Andra frågor

Om det bedöms nödvändigt får utredaren ta upp andra närliggande frågor i samband med de frågeställningar som ska utredas. Utredaren ska, i förhållande till sina förslag, överväga möjligheten och lämpligheten av att använda digitala processer och digital teknik.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som unionslagstiftningen och nationell lagstiftning ställer när det gäller att garantera den fria rörligheten för personer inom EU och EES. Utredaren ska även säkerställa att den behandling av personuppgifter som förslagen medför är förenlig med 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) och annan relevant dataskyddsrättslig lagstiftning. De förslag som utredaren lämnar ska också förebygga och motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Utredaren ska beskriva och beräkna de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen inklusive offentligfinansiella och eventuella budgetära konsekvenser för berörda myndigheter. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det offentliga ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska även redovisa förslagets konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Vidare ska utredaren ange konsekvenser för enskilda och för företag i form av kostnader och ökade administrativa bördor samt om förslagen får några konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv. Konsekvenserna ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) samt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och inom EU. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2021.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2021:15

Tilläggsdirektiv till Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer (Fi 2019:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 4 mars 2021

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 5 september 2019 kommittédirektiv om åtgärder för att minska fel i folkbokföringen (dir. 2019:54). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 1 april 2021.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 juli 2021.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]
- Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]
- Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]
- Ett nytt regelverk för bygglöv. Del 1 och 2. [47]
- Mikroföretagarkonto
– schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]
- Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]

Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]
- Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster
i den offentliga förvaltningen. [9]
- Ökade möjligheter att förhindra illegal
handel via post. [29]
- Kontroller på väg. [31]

Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och
samhällskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]

- Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
[12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse
för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer.
[15]
- Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av
brottmålsdomar mot tredjelandsmed-
borgare. [20]
- Struktur för ökad motståndskraft. [25]
- Ett förbud mot rasistiska organisationer.
[27]
- En stärkt rättsprocess och en ökad lag-
föring. [35]
- Gode män och förvaltare – en översyn.
[36]
- En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]
- Ett förstärkt skydd mot sexuella
kränkningar. [43]
- Snabbare lagföring
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]
- Kommuner mot brott. [49]
- Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]
- Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]
- Nya regler om utländska föräldraskap och
adoption i vissa fall. [56]

Kulturdepartementet

- Immunitet för utställningsföremål. [28]

Miljödepartementet

- Radiologiska skador – skadestånd,
säkerheter, skadereglering. [10]
- En klimatanpassad miljöbalk för samtiden
och framtiden. [21]

Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]
Använd det som fungerar. [26]
I en värld som ställer om.
Sverige utan fossila drivmedel 2040.
[48]
Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar.
Vol. 1 och 2. [51]
En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

Näringsdepartementet

En EU-anpassad djurläkemedels-
lagstiftning. Del 1 och 2. [45]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och
omsorg. [4]
God och nära vård. Rätt stöd till psykisk
hälsa. [6]
När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jäm-
lik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor
+ Sammanfattning (häfte). [8]
Boende på (o)lika villkor – merkostnader
i bostad med särskild service för vuxna
enligt LSS. [14]
En stärkt försörjningsberedskap för hälso-
och sjukvården. Del 1 och 2. [19]
Hårdare regler för nya nikotinprodukter.
[22]
Börja med barnen! En sammanhållen god
och nära vård för barn och unga. [34]
Stärkt rätt till personlig assistans.
Ökad rättssäkerhet för barn, fler
grundläggande behov och tryggare
sjukvårdande insatser. [37]
Ombuds tillgång till vård- och
omsorgsuppgifter och förenklad
behörighetskontroll inom vården. [39]
VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]
Tillgänglighetsdirektivet. [44]
Vilja välja vård och omsorg.
En hållbar kompetensförsörjning
inom vård och omsorg om äldre. [52]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning.
[3]
Bättre möjligheter för elever att nå
kunskapskraven – aktivt stöd- och
elevhälsoarbete samt stärkt utbildning
för elever med intellektuell funktions-
nedsättning. [11]
Kampen om tiden
– mer tid till lärande. [30]
Papper, poddar och ...
Pliktmateriallagstiftning för ett
tryggt källmaterial. [32]
En tioårig grundskola. Införandet
av en ny årskurs 1 i grundskolan,
grundsärskolan, specialskolan och
sameskolan. [33]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0161-0 ISSN 0375-250X

Omslag: Elanders Sverige AB
Bild: :urfiguss
Bildbearbetning: Agneta S Öberg



Finansdepartementet

Skatte- och tullavdelningen
Enheten för skatteadministration, skatteavtal och
tullfrågor
Annica Svedberg
08-405 84 47

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

Remissinstanser

1. Arbetsförmedlingen
2. Barnombudsmannen
3. Bolagsverket
4. Borlänge kommun
5. Botkyrka kommun
6. Boverket
7. Bostadsrätterna
8. Bromölla kommun
9. Brottsförebyggande rådet
10. Centrala studiestödsnämnden
11. Danske Torpare
12. Diskrimineringsombudsmannen
13. Domstolsverket

14. Ekobrottsmyndigheten
15. Falu kommun
16. Fastighetsägarna Sverige
17. Flens kommun
18. Forshaga kommun
19. Försvarets materielverk
20. Försvarets radioanstalt
21. Försvarsmakten
22. Försäkringskassan
23. Förvaltningsrätten i Stockholm (allmän avdelning och migrationsdomstolen)
24. Gällivare kommun
25. Göteborgs kommun
26. Helsingborg kommun
27. Huddinge kommun
28. Hyresgästföreningen
29. Hyres- och arrendenämnden i Malmö
30. Härjedalens kommun
31. Härnösands kommun
32. Inspektionen för vård och omsorg
33. Inspektionen för socialförsäkringen
34. Integritetsskyddsmyndigheten

35. Justitiekanslern
36. Järfälla kommun
37. Kammarrätten i Stockholm (allmän avdelning och migrationsöverdomstolen)
38. Karolinska institutet
39. Knivsta kommun
40. Kommerskollegium
41. Kungl. Tekniska högskolan
42. Kriminalvården
43. Kronofogdemyndigheten
44. Lantmäteriet
45. Linköpings tingsrätt
46. Länsstyrelsen i Stockholms län
47. Länsstyrelsen i Värmlands län
48. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
49. Luleå kommun
50. Malmö kommun
51. Malmö universitet
52. Migrationsverket
53. Myndigheten för delaktighet
54. Myndigheten för digital förvaltning
55. Myndigheten för yrkeshögskolan

56. Oskarshamns kommun
57. Pensionsmyndigheten
58. Polismyndigheten
59. Region Blekinge
60. Region Jönköping
61. Region Skåne
62. Region Stockholm
63. Region Västernorrland
64. Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner
65. Riksdagens ombudsmän
66. Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter (RFSL)
67. Ronneby kommun
68. Rättvik kommun
69. Skatteverket
70. Socialstyrelsen
71. Sparbankernas Riksförbund
72. Statens institutionsstyrelse
73. Statens personadressregister
74. Statens servicecenter
75. Statens skolverk
76. Statistiska centralbyrån

77. Statskontoret
78. Stockholms kommun
79. Strömstads kommun
80. Svea hovrätt
81. Svensk Försäkring
82. Svenska Bankföreningen
83. Svenskar i Världen
84. Svenska Journalistförbundet
85. Svenskt Näringsliv
86. Sveriges advokatsamfund
87. Sveriges ambassad i Bangkok
88. Sveriges ambassad i Berlin
89. Sveriges ambassad i London
90. Sveriges ambassad i Madrid
91. Sveriges ambassad i Nairobi
92. Sveriges ambassad i Paris
93. Sveriges ambassad i Washington
94. Sveriges generalkonsulat i Istanbul
95. Sveriges Kommuner och Regioner
96. Sveriges universitets- och högskoleförbund
97. Säkerhetspolisen

98. Södertälje kommun
99. Totalförsvarets forskningsinstitut
100. Totalförsvarets plikt- och prövningsverk
101. Trafikförsäkringsföreningen
102. Transportstyrelsen
103. TU – Medier i Sverige
104. Ulricehamns kommun
105. Universitetskanslersämbetet (UKÄ)
106. Upplysningscentralen (UC)
107. Uppvidinge kommun
108. Uppsala kommun
109. Uppsala universitet
110. Vallentuna kommun
111. Vara kommun
112. Vetlanda kommun
113. Vilhelmina kommun
114. Vännäs kommun
115. Åklagarmyndigheten
116. Örebro kommun
117. Östhammars kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet **senast den 15 oktober 2021**. Svaren bör lämnas per e-post till

fi.remissvar@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Fi2021/02516 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Roger Ghiselli
Kansliråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Nämnd för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet §§ 115-127

Tid: 2021-09-08 kl. 09:00

Plats: Digitalt via länk

§ 123

Krisstöd för länets kulturliv med anledning av pandemin

Diarienummer: RJL 2021/209

Beslut

Nämnden för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet föreslår regionstyrelsen

1. Godkänna förslaget om att ansöka om 2 000 000 kronor ur regionstyrelsens budgetram för oförutsedda utgifter, att användas till extra stöd för länets kulturliv för fördelas enligt redovisad sammanställning.
2. Godkänna den tillfälliga justeringen i kriterierna för Arrangemangsbidrag.

Förutsatt att säkrade medel beviljas, beslutar nämnden för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet.

3. Att tillfälligt möjliggöra en täckning på 80% av gagekostnaderna vid samtliga arrangemang.
4. Att maxtak på 15.000 kronor för arrangemangsbidrag tillfälligt höjs till 25.000 kronor per ansökan.

Sammanfattning

Kulturlivet i Jönköpings län har drabbats kraftigt av den rådande Corona-pandemins effekter. Corona-pandemin har slagit hårt mot länets hela kulturliv; utövare, verksamheter, arrangörer med flera. Inställda föreställningar, arrangemang och sammankomster inom kultur- och evenemangssektor får stor negativa effekter i många led i vårt län.

Beslutsunderlag

- Protokollsutdrag presidiet 2021-08-25
- Tjänsteskrivelse daterad 2021-08-10
- Policy för bidragsgivning inom områdena folkhälsa, utbildning och kultur RJL 2019/2430

Nämnd för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet §§ 115-127

Tid: 2021-09-08 kl. 09:00

Plats: Digitalt via länk

Yrkanden/förslag till beslut på sammanträde

Adam Starck (S) yrkar att om medel beviljas från regionstyrelsen, att en tillfällig täckning på 80% av gagekostnaderna möjliggörs vid samtliga arrangemang.

Vidare yrkar Adam Starck (S) att maxtaket på 15.000 kronor för arrangemangsbidrag tillfälligt höjs till 25.000 kronor per ansökan.

Yrkandena bifalls av Henrik Dinkel (V), Jon Hammarin-Heinpalu (MP) och Mari Lindahl (L).

Olle Moln Teike (SD) yrkar att medel inte bör tas ur regionstyrelsens budgetram för oförutsedda utgifter utan från de regionala utvecklingsmedlen.

Beslutsgång

Ordföranden ställer Olle Moln Teikes förslag under proposition mot presidiets förslag, och finner presidiets förslag antaget.

Därefter ställer ordföranden frågan om Adam Stacks yrkanden ska bifallas eller avslås, och finner att nämnden bifaller dessa.

Beslutet skickas till

Regionstyrelsen

Beslutets antal sidor

2

Presidium - Nämnd för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet §§ 115-126

Tid: 2021-08-25 kl. 09:00

Plats: Digitalt via länk

§ 123

Krisstöd för länets kulturliv med anledning av pandemin

Diarienummer: RJL 2021/209

Beslut

Presidiet föreslår nämnden

1. Godkänna förslaget om att äska 2 000 000 kronor ur Regionstyrelsens budgetram för oförutsedda utgifter, att användas till extra stöd för länets kulturliv för fördelas enligt redovisad sammanställning.
2. Godkänna den tillfälliga justeringen i kriterierna för Arrangementsbidrag.

Sammanfattning

Kulturlivet i Jönköpings län har drabbats kraftigt av den rådande Corona-pandemins effekter. Corona-pandemin har slagit hårt mot länets hela kulturliv; utövare, verksamheter, arrangörer med flera. Inställda föreläsningar, arrangemang och sammankomster inom kultur- och evenemangssektor får stor negativa effekter i många led i vårt län.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 2021-08-10
- Policy för bidragsgivning inom områdena folkhälsa, utbildning och kultur RJL 2019/2430

Yrkanden/förslag till beslut på sammanträde

Presidiet ställer sig bakom föreliggande förslag.

Beslutet skickas till

Nämnd för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet

Beslutets antal sidor

1

Regionstyrelsen

Extra stöd till länets kulturliv med anledning av pandemin

Förslag till beslut

Nämnd för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet

1. Godkänner förslaget om att äska 2 000 000 kronor ur Regionstyrelsens budgetram för oförutsedda utgifter, att användas till extra stöd för länets kulturliv för fördelas enligt redovisad sammanställning.
2. Godkänna den tillfälliga justeringen i kriterierna för Arrangemangsbidrag.

Sammanfattning

Kulturlivet i Jönköpings län har drabbats kraftigt av den rådande Corona-pandemins effekter. Corona-pandemin har slagit hårt mot länets hela kulturliv; utövare, verksamheter, arrangörer med flera. Inställda föreställningar, arrangemang och sammankomster inom kultur- och evenemangssektor får stor negativa effekter i många led i vårt län.

Information i ärendet

Kulturlivet fortsätter att påverkas av pandemins effekter och för att kulturen ska överleva krisen och få en återstart efter pandemin behövs en del insatser och stöttning. I förslaget till fördelning av extra stöd, som presenteras nedan, används Region Jönköpings läns befintliga bidragsstrukturer för att snabbt och effektivt få ut stöd till kulturaktörer. Det förväntas stötta och stimulera länets kulturliv i flera led och kan verkställas snabbt efter beslut.

Förslag till fördelning på befintliga bidragsformer	
Verksamhetsbidrag	1 500 000
Kultur- och Arbetsstipendium	300 000
Arrangemangsbidrag	200 000
Summa	2 000 000

Verksamhetsbidrag

Region Jönköpings län ger verksamhetsbidrag till kulturorganisationer i Jönköpings län som bedriver stadigvarande verksamhet inom kulturområdet i huvudsak. Verksamheterna är viktiga för länets kulturpolitiska infrastruktur.

Förstärkning till dessa verksamheter har inte getts tidigare under pandemin. Ett direkt riktat stöd mot dessa bidrar till deras fortlevnad, återstart kan bidra till att täcka eventuella förluster de har haft under det gångna året och stimulera verksamheten som genererar aktiviteter och jobb i länet.

Bedömningen är att huvuddelen av de avsatta medlen i förslaget bör fördelas som en generell tillfällig förstärkning till dessa kulturverksamheter i länet som under året mottagit verksamhetsbidrag. Förstärkningen föreslås fördelas proportionerligt till verksamheterna baserat på storleken av det verksamhetsbidrag man fått för 2021.

Organisation	Beslutat belopp verksamhetsbidrag 2021	Generell förstärkning som föreslås
Huskvarna Folkets park	204 000	64 000
Jönköpings läns arkivförbund	50 000	15 000
Jönköpings läns bygdegårdsdistrikt	40 000	12 000
Jönköpings läns hembygdsförbund	100 000	31 000
Jönköpings läns hemslöjdsförbund	45 000	14 000
Jönköpings läns konstförening	27 000	8 000
Kultivera	300 000	92 000
Scenen Sofiehof Underjord	204 000	63 000
Share music and performing arts	662 000	203 000
Skådebanan Jönköpings län	210 000	65 000
Stiftelsen Kulturresevatet Åsens by	306 000	94 000
Stiftelsen Smålands konstarkiv	544 000	167 000
Sveriges konstföreningar distrikt JKPG län	25 000	8 000
Sydöstra Folkets hus och parkregion	75 000	23 000
Teateri	1 048 000	322 000
Österängens konsthall	366 000	112 000
SmåLit - Smålands litteraturfestival	200 000	61 000
Minopera	175 000	54 000
JONK! Scenkonst	300 000	92 000
SUMMA	4 881 000	1 500 000

Arrangemangsbidrag

Region Jönköpings län stöttar ideella arrangörer genom ekonomiskt stöd till arrangemang inom flertal konstområden. Att tillfälligt förstärka ramen för arrangemangsbidrag ytterligare skulle möjliggöra att flera kulturarrangemang kan genomföras under hösten i länet, vilket i sin tur bidrar till fler jobbomöjligheter inom kultursektorn. Att det arrangeras kulturaktiviteter gynnar länets invånare med ett rikt och varierat kulturutbud.

Nämnden beslutade 24.02.2021 om lättnader i arrangemangsbidragets kriterier (RJL 2021/209). Inför hösten finns det behov av att ytterligare lätta på kriterier för att stimulera fler arrangemang. Förslaget gäller att tillfälligt under 2021 lyfta bort maxbegränsningen på vad en arrangör kan motta i arrangemangsbidrag. Detta skulle göra att länets redan aktiva arrangörer skulle stimuleras att arrangera ännu mera. Kriteriet som föreslås tillfälligt ej gälla under 2021 ser i dagsläget ut så här:

” En arrangör kan under ett år maximalt erhålla 45 000 kronor i arrangörsstöd. ”

- Policy för bidragsgivning inom områdena folkhälsa, utbildning och kultur RJL 2019/2430

Kultur- och arbetsstipendium

Region Jönköpings län delar varje år ut kultur- och arbetsstipendier för stöd och uppmuntran inom flertal konstområden. Kulturstipendiet ska stödja och uppmuntra förtjänstfull verksamhet. Förslag om mottagare av kulturstipendiet sker via nominering. Arbetsstipendiet ska ge aktiva kulturarbetare möjlighet att under viss tid ägna sig åt kulturarbete utan avbrott eller för att ta tillvara idéer och uppslag samt stimulera till experiment inom det kulturella området. Ansökan skickas in av den ansökande.

Förslag om att förstärka den befintliga ramen (100 000 kronor) för stipendierna med 300 000 kronor så att summan att fördela på stipendierna för 2021 sammanlagt blir 400 000 kronor. Detta ger möjligheten att dela ut fler stipendier än vanligt. Att hanteras inom ordinarie utlysning. Utlysningsperioden har i år redan förlängts med anledning av pandemin att gälla över sommaren tom 15 augusti för att fler ska ha möjlighet att hinna söka och nominera.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 2021-08-10
- Policy för bidragsgivning inom områdena folkhälsa, utbildning och kultur RJL 2019/2430

Beslut skickas till

Regionstyrelsen

Regional utveckling – sektionen för kulturutveckling

REGIONLEDNINGSKONTORET

Karin Hermansson
Regional utvecklingsdirektör

Ante Jankovic
Tf. Kulturchef

Nämnd för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet §§ 115-127

Tid: 2021-09-08 kl. 09:00

Plats: Digitalt via länk

§ 124

Ökad kultur för barn och unga efter pandemin

Diarienummer: RJL 2021/1705

Beslut

Nämnden för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet föreslår regionstyrelsen

1. Godkänna förslaget om att ansöka om 500 000 kronor ur Regionstyrelsens budgetram för oförutsedda utgifter, att användas till extra insatser för ökad kultur för barn och unga efter pandemin.
2. En teknisk justering görs i underlaget för att reglera nivåerna.

Sammanfattning

Året med pandemin har påverkat barn och ungas möjlighet till att uppleva och skapa kultur. Många verksamheter har helt eller delvis stängt ner. Med en riktad resursförstärkning kan en extra satsning göras under höstlovet.

Beslutsunderlag

- Protokollsutdrag presidiet 2021-09-02
- Tjänsteskrivelse daterad 2021-08-25
- Rapport daterad 2021-08-18
- Protokollsutdrag presidiet 2021-08-25

Yrkanden/förslag till beslut på sammanträde

Henrik Dinkel (V) och Monica Samuelsson (KD) yrkar bifall till presidiets förslag.

Nämnden föreslår att en teknisk justering görs i underlaget för att reglera nivåerna enligt följande:

Upplevelse:

<i>Kultursamverkansmodellen</i>	<i>200 000 kr</i>
<i>Föreningar, kommuner offentliga rum</i>	<i>50 000 kr</i>

Skapande:

<i>Kultursamverkansmodellen</i>	<i>50 000 kr</i>
<i>Föreningar, studieförbund, kommuner</i>	<i>200 000 kr</i>

Nämnd för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet §§ 115-127

Tid: 2021-09-08 kl. 09:00

Plats: Digitalt via länk

Olle Moln Teike (SD) yrkar att medel inte bör tas ur regionstyrelsens budgetram för oförutsedda utgifter utan från de regionala utvecklingsmedlen.

Beslutsgång

Ordföranden ställer Olle Moln Teikes förslag under proposition mot presidiets förslag, och finner presidiets förslag antaget.

Vidare finner ordföranden att en teknisk justering i underlaget görs för att reglera nivåerna till totalt 500 000 kronor.

Beslutet skickas till

Regionstyrelsen

Beslutets antal sidor

2

Presidium - Nämnd för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet §§ 127-128

Tid: 2021-09-02 kl. 10:00

Plats: Digitalt via länk

§ 128

Ökad kultur för barn och unga efter pandemin

Diarienummer: RJL 2021/1705

Beslut

Presidiet föreslår nämnden

- Godkänna förslaget om att ansöka om 500 000 kronor ur Regionstyrelsens budgetram för oförutsedda utgifter, att användas till extra insatser för ökad kultur för barn och unga efter pandemin.

Sammanfattning

Året med pandemin har påverkat barn och ungas möjlighet till att uppleva och skapa kultur. Många verksamheter har helt eller delvis stängt ner. Med en riktad resursförstärkning kan en extra satsning göras under höstlovet.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 2021-08-25
- Rapport daterad 2021-08-18
- Protokollsutdrag presidiet 2021-08-25

Yrkanden/förslag till beslut på sammanträde

Monica Samuelsson (KD) tillstyrker föreliggande förslag.

Beslutet skickas till

Nämnd för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet

Beslutets antal sidor

1

Regionstyrelsen

Ökad kultur för barn och unga efter pandemin

Förslag till beslut

Nämnd för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet

- Godkänner förslaget om att ansöka om 500 000 kronor ur Regionstyrelsens budgetram för oförutsedda utgifter, att användas till extra insatser för ökad kultur för barn och unga efter pandemin.

Sammanfattning

Året med pandemin har påverkat barn och ungas möjlighet till att uppleva och skapa kultur. Många verksamheter har helt eller delvis stängt ner. Med en riktad resursförstärkning kan en extra satsning göras under höstlovet.

Information i ärendet

Teaterföreställningar har inte kunnat arrangeras. Väldigt lite kultur i skolan/skapande skola har kunnat genomföras då de flesta skolor varit stängda för besök. Kulturskolorna har varit stänga i perioder och fritidsgårdarna har varit stängda m.m. Med en riktad resursförstärkning kan Region Jönköpings län möjliggöra att kommuner, föreningar och aktörer inom kultursamverkansmodellen kan öka utbudet av kultur för unga. Insatsen koncentreras till höstlovet och ska nå barn och unga i hela länet. Halva beloppet avsätts till upplevelser för att öka antalet föreställningar av olika slag. Den andra delen avsätts till eget skapande där medel kan gå till ledararvoden och material.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 2021-08-25
- Rapport daterad 2021-08-18

Beslut skickas till

Regionstyrelsen

Regional utveckling, sektionen för kulturutveckling

REGIONLEDNINGSKONTORET

Karin Hermansson
Regional utvecklingsdirektör

Ante Jankovic
Tf. kulturchef

Regional utveckling

Ökad kultur för barn och unga efter pandemin

Bakgrund

Året med pandemin har påverkat barn och ungas möjlighet till att uppleva och skapa kultur. Nationella rapporter visar att coronapandemin har påverkat ungas tillgång till fritidsaktiviteter och det finns en oro att pandemin kommer att leda till att ungas tillgång till fritidsaktiviteter minskar. (MUCF, Ung Idag, 2021)

I vårt eget län har vi sett flera nytänkande insatser för att kunna erbjuda barn och unga kultur under pandemin, men mycket har också helt eller delvis stängt ner.

Museer med pedagogisk verksamhet riktad mot barn har tidvis stängt ner.

Spira har varit stängt och även om Unga Spira har corona-anpassat skolföreläsningar är dom färre. Lokala teaterföreningar har inte kunnat arrangerat föreläsningar (med undantag av digitala och ett par utomhusföreläsningar). Det har pågått ingen, eller väldigt lite, kultur i skolan/skapande skola, då de flesta skolor varit stängda för externa besök.

Någon kommun har haft utomhusföreläsningar och digitala föreläsningar, men det går inte att jämföra med tidigare år. De flesta biografier har haft stängt. Gällande Kulturskolor har man stängt ner i perioder, och/eller öppnat upp med mindre antal elever i grupperna. Dock har flera fortfarande inte startat lektioner för de allra yngsta eleverna. 90% av alla Kulturskolor i Sverige har delvis bedrivit digital undervisning under pandemin (Kulturrådet).

Liknande gäller kulturverksamhet för barn och unga i ideell verksamhet, t ex studieförbund, föreningar, kyrkor m.m. som anordnar skapande verksamhet för barn och unga. Konceptet ”lämna, låna, gå”, eller liknande, har gjort det möjligt att under delar av pandemin låna böcker på bibliotek. Men biblioteken som arena för möten, skapande och andra aktiviteter har inte varit möjlig under delar av pandemi-året.

Att fritidsgårdarna varit stängda tror vi har haft en stor effekt för ungas kreativitet.

Mycket skapande verksamhet för unga, samt ungt arrangörskap, sker på fritidsgårdarna.

Insats – ett kulturlov

Vi vill öka barn och unga möjlighet till skapande och upplevelser av kultur genom en punktinsats hösten 2021. Med en riktad resursförstärkning kan vi möjliggöra för kommuner, föreningar och aktörer inom kultursamverkansmodellen att öka kultur för barn och unga. Vi vill komprimera insatsen tidsmässigt och fokusera på ökad kultur under höstlovet – ett kulturlov. Genom att rikta oss till aktörer med befintlig kulturverksamhet och använda oss av redan upparbetade nätverk ser vi detta som möjligt. Insatsen ska nå barn och unga i hela länet, både genom skola (om möjligt) och offentligt. Medel för insatsen blir sökbara för aktörer inom kultursamverkansmodellen, föreningar, studieförbund och kommuner.

Upplevelse:

Vi ökar antalet föreställningar för barn och unga genom att uppmana aktörer inom kultursamverkansmodellen, föreningar, studieförbund och kommuner att söka medel för att arrangera kulturupplevelser under höstlovet. Sökta medel får gå till arvode för professionella kulturaktörer och ska vara gratis för allmänheten. Unga Spira förlänger skolföreställningen Närheten för låg/mellanstadiet samt skapar en ny musikföreställning för högstadiet/gymnasiet.

Kultursamverkansmodellen 200 000 kr

Föreningar, kommuner offentliga rum 50 000 kr

Skapande:

Vi ökar skapande verksamhet genom att uppmana aktörer inom kultursamverkansmodellen, föreningar, studieförbund och kommuner att söka medel för öka skapande verksamhet under höstlovet. Sökta medel får gå till ledararvode samt material och ska vara gratis för allmänheten.

Kultursamverkansmodellen 50 000 kr

Föreningar, studieförbund, kommuner 200 000 kr

Effekter

Ett kulturlov kan återskapa vanan att delta i skapande verksamhet och söka sig till kulturupplevelser på offentliga platser. Genom att ekonomisk bidra till ökad kultur för barn och unga kan vi ge möjligheten för alla barn och unga att delta. Att rikta medel till både kultursamverkansmodellen, föreningar, studieförbund och kommuner ger en skjuts till ökad kultur för alla barn och unga på flera olika platser. En möjlighet som vi hoppas kan öka kulturen även på lång sikt.

Presidium - Nämnd för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet §§ 115-126

Tid: 2021-08-25 kl. 09:00

Plats: Digitalt via länk

§ 119

Uppdrag - Insatser barn och unga

Beslut

Presidiet ger regionledningskontoret i uppdrag

- att till nämnden skriva fram äskande om 500 000 kr ur regionstyrelsen budgetram för oförutsedda utgifter att användas till insatser för barn och unga kopplat till pandemin.

Sammanfattning

Året med pandemin har påverka barn och ungas möjlighet till att uppleva och skapa kultur. Med anledning av detta gav ANA presidiet 2021-05-19 §89 regionledningskontoret i uppdrag att se över hur barns och ungas deltagande i kulturen påverkats under pandemin samt, om behov identifieras, föreslå insatser för start hösten 2021. Detta med såväl de egna verksamheterna som det fria kulturlivet i åtanke.

Beslutsunderlag

- Skrivelse daterad 2021-08-18 gällande ökad kultur för barn och unga efter pandemin
- Protokollsutdrag presidiet 2021-05-19 § 89

Beslutet skickas till

Regionledningskontoret

Beslutets antal sidor

1

Regionstyrelsens arbetsutskott §§ 163-182

Tid: 2021-09-15 kl. 13:00

Plats: Isaberg, Hestra

§ 176

Sammanträdesplan 2022

Diarienummer: RJL 2021/1358

Beslut

Beslut i ärendet tas vid regionstyrelsens sammanträde 2021-09-28, med beaktande av ordförandes förslag enligt nedan.

Sammanfattning

Sammanträdesplan för 2022 har tagits fram för regionstyrelsen och dess arbetsutskott. Förslag till sammanträdesdagar föreslås även för regionfullmäktige. Bilagt förslag medger en komplettering av att vissa sammanträden är digitala.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 2021-09-06
- Förslag till sammanträdesplan 2022

Yrkanden/förslag till beslut på sammanträde

Ordföranden avser att återkomma vid regionstyrelsens sammanträde med förslag till datum på ett digitalt sammanträde per termin för regionstyrelsen och dess arbetsutskott. Sammanträdesplanen för arbetsutskottet kompletteras med sammanträde den 18 januari 2022. Eventuell justering av sammanträdesdag för regionfullmäktige i april.

Beslutsgång

Ärendet behandlas vid regionstyrelsens sammanträde 2021-09-28

Beslutet skickas till

Regionstyrelsen

Beslutets antal sidor

1

Regionstyrelsen

Sammanträdesplan 2022 - Regionstyrelsen

Förslag till beslut

Regionstyrelsen förslår regionfullmäktige

1. Fastställa sammanträdesplan för regionfullmäktige 2022 enligt följande:
8/2, 12/4, 14/6, 30/8, 4/10, 8-9/11 samt 6/12

Regionstyrelsen fastställer

2. Sammanträdesplan för regionstyrelsen 2022 enligt följande:
1/2, 8/3, 5/4, 10/5, 7/6, 16/8, 27/9, 25/10, 29/11 samt 20/12

Samt

3. Sammanträdesplan för regionstyrelsens arbetsutskott 2022 enligt följande:
19/1, 1/3, 22/3, 26/4, 24/5, 28/6, 13-14/9, 18/10, 22/11 samt 13/12.

Sammanfattning

Sammanträdesplan för 2022 har tagits fram för regionstyrelsen och dess arbetsutskott. Förslag till sammanträdesdagar föreslås även för regionfullmäktige. Bilagt förslag medger en komplettering av att vissa sammanträden är digitala.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 2021-09-06
- Förslag till sammanträdesplan 2022

Beslut skickas till

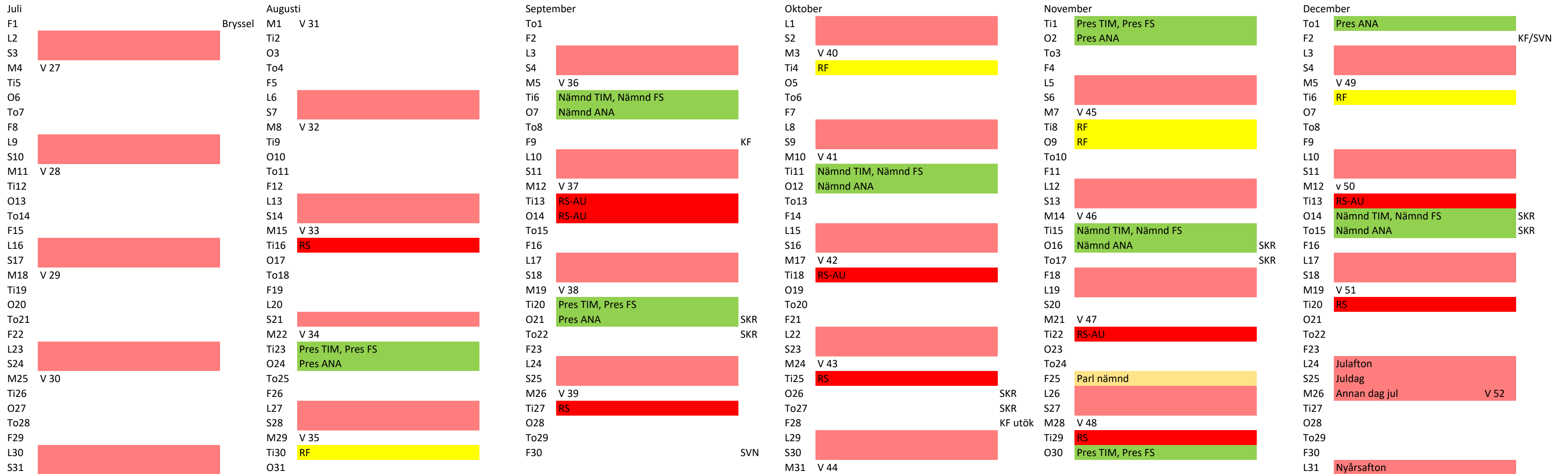
Regionledningskontoret

REGIONLEDNINGSKONTORET

Jane Ydman
Regiondirektör

Siw Kullberg
Kanslidirektör





Regionstyrelsens arbetsutskott §§ 163-182

Tid: 2021-09-15 kl. 13:00

Plats: Isaberg, Hestra

§ 177

Ägaranvisning och anslag Almi Företagspartner Jönköping AB år 2022

Diarienummer: RJL 2021/1788

Beslut

Regionstyrelsens arbetsutskott föreslår regionstyrelsen

- Godkänna föreliggande ägaranvisning och förslag till finansiering för verksamheten i Almi Företagspartner Jönköping AB för 2022.

Sammanfattning

Almi Företagspartner Jönköping AB ägs av Almi Företagspartner AB (51%) och av Region Jönköpings län (49%). Ägarna tydliggör i ägaranvisning och överenskommelse sina gemensamma intentioner avseende inriktningen av och mål för bolagets verksamhet samt finansiering av verksamheten 2022.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 2021-09-07
- Ägaranvisning för Almi Företagspartner Jönköping AB
- Överenskommelse mellan ägare om finansiering av verksamheten 2022

Beslutsgång

Ordföranden finner att arbetsutskottet bifaller föreliggande förslag.

Beslutet skickas till

Regionstyrelsen

Beslutets antal sidor

1

Regionstyrelsen

Ägaranvisning för Almi Företagspartner Jönköping AB år 2022

Förslag till beslut

Regionstyrelsen

- Godkänner föreliggande ägaranvisning och förslag till finansiering för verksamheten i Almi Företagspartner Jönköping AB för 2022.

Sammanfattning

Almi Företagspartner Jönköping AB ägs av Almi Företagspartner AB (51%) och av Region Jönköpings län (49%). Ägarna tydliggör i ägaranvisning och överenskommelse sina gemensamma intentioner avseende inriktningen av och mål för bolagets verksamhet samt finansiering av verksamheten 2022.

Information i ärendet

Almis verksamhet ska stärka det svenska näringslivets utveckling och verka för en hållbar tillväxt. Almi Företagspartner Jönköping AB ägs av Almi Företagspartner AB (51%) och av Region Jönköpings län (49%). Ägarna tydliggör i ägaranvisning och överenskommelse sina gemensamma intentioner avseende inriktningen av och mål för bolagets verksamhet samt finansiering av verksamheten 2022.

Företrädare för Almi Företagspartner AB och Region Jönköpings län har fört en dialog om uppdrag och anslag för 2022. Anslaget för 2022 föreslås ligga kvar på samma nivå som 2021.

Av ägaranvisningen framgår bolagets uppdrag, vision och affärsidé, riktlinjer för verksamheten, verksamhetens mål, bolagets rapportering samt finansiering av verksamheten.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 2021-09-07
- Ägaranvisning för Almi Företagspartner Jönköping AB
- Överenskommelse mellan ägare om finansiering av verksamheten 2022

Beslut skickas till

Regionledningskontoret, regional utvecklingsavdelning
Almi Företagspartner Jönköping AB

REGIONLEDNINGSKONTORET

Jane Ydman
Regiondirektör

Karin Hermansson
Regional utvecklingsdirektör

Ägaranvisning för Almi Företagspartner Jönköping AB

Almi Företagspartner Jönköping AB, nedan kallat bolaget, ägs av Almi Företagspartner AB (51 procent) nedan kallat moderbolaget, och av Region Jönköpings län (49 procent).

Ägarna tydliggör i dessa ägaranvisningar sina gemensamma intentioner avseende inriktningen av och mål för bolagets verksamhet

Dessa anvisningar är styrande för bolagets verksamhet i enlighet med beslut som fattats vid årsstämma under våren 2021.

1 Uppdrag

Almis verksamhet ska stärka det svenska näringslivets utveckling och verka för en hållbar tillväxt.

Bolaget ska erbjuda tjänster inom affärsutveckling och utlåning i huvudsak riktat till företag med lönsamhets- och tillväxtpotential. Almis målgruppsmodell ska vara styrande för hur resurser ska allokteras varför tillväxtpotential och nytta av Almis marknadskompletterande insatser ska vara avgörande för beslut om insatser.

Verksamheten ska bidra till ett jämställt företagande och medverka till att konkurrenskraftiga, och därmed hållbara, små och medelstora företag utvecklas och blir fler. Med hållbar tillväxt avses tillväxt i bolag som bedöms vara ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbara över tid.

Bolaget ska aktivt söka nya kunder och verksamheten ska utgå från behoven hos företagen regionalt.

Bolaget ska arbeta mot alla kunder i målgruppen men ha ett särskilt fokus på tidiga skeden i termer av livscykel eller i termer av expansionsfaser såsom produkt- och tjänste- eller marknadsutveckling. Bolaget ska vidare arbeta med särskilt fokus på fokusgrupperna kvinnor och personer med utländsk bakgrund. Bolaget ska bidra till utveckling och kommersialisering av företag med kunskapsintensiva affärsidéer, t.ex. genom samverkan med science parks samt inkubatorer och andra akademiska miljöer.

Almis verksamhet ska vara marknadskompletterande och riktas mot företag som inte får sitt behov av finansiering eller rådgivning tillgodosett av marknadens privata aktörer.

Bolaget ska aktivt samverka och bygga partnerskap med relevanta privata och offentliga aktörer vars syfte är att finansiera och på andra sätt stödja företagsutveckling samt internationalisering av näringslivet, både för att säkerställa att kundföretagen får tillgång till rätt insatser och för att bidra till samordning av insatser inom aktörssystemet. Detta gäller särskilt samverkan med Almi Invest i syfte att agera som ett Almi gentemot regionala intressenter och marknaden.

Bolaget ska därutöver tydliggöra sin affärsutvecklande roll inom de regionala styrkeområden som lyfts fram i strategin för smart specialisering i Jönköping.

2 Vision och affärsidé

Verksamheten ska utgå från Almis vision och affärsidé.

- Almis vision: Vi investerar i framtida tillväxt.
- Almis affärsidé: Med lån, riskkapital och affärsutveckling skapar vi möjligheter för företag att växa. Vi finns nära företagen med en bred kunskap om företagande och hållbar tillväxt.

3 Riktlinjer för verksamheten

Bolagets kärnverksamhet är lån i kombination med affärsutveckling. Bolaget ska i kommission tillhandahålla de lån och garantier som ingår i koncernens produktutbud samt de nationella kunderbjudandena inom affärsutveckling. Bolaget ska följa utvecklingen av det pågående Corona-utbrottet och inom ramen för uppdraget och denna ägaranvisning anpassa verksamheten efter de förändrade behov hos företagen som detta kan komma att föranleda.

Affärsutvecklingsverksamhet utöver de nationella kunderbjudandena ska utgå från det identifierade behovet hos de små och medelstora företagen. Sådan verksamhet ska godkännas av bolagets styrelse som ska säkerställa att uppdragen ligger i linje med ägarnas syn på verksamhetens inriktning.

Bolaget ska på Region Jönköpings läns uppdrag och med särskild finansiering driva Enterprise European Network i regionen. Bolaget ska därutöver fortsatt utveckla samarbetet med de exportfrämjande aktörerna i regionen i nära dialog med ägarna.

Bolaget ska bedriva verksamheten effektivt så att en så stor andel som möjligt av resurserna används för affärsverksamhet mot kund.

Koncerngemensamma processer och stödfunktioner ska användas. Bolaget är registrerat som finansiellt institut hos Finansinspektionen och ska särskilt beakta och vidta de åtgärder som krävs för god internkontroll och regelefterlevnad, till exempel genom åtgärder för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism och för att efterleva GDPR-regelverket (Dataskyddsförordningen).

Bolaget ska tillämpa det koncerngemensamma ledningssystemet.

Bolaget ska eftersträva jämställdhet och mångfald bland medarbetarna och i ledningsgruppen. Detta uppnås bland annat genom att ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv beaktas vid varje nyrekrytering.

Bolaget ska applicera ett jämställdhets- och inkluderande perspektiv i sin regionala kommunikation gentemot alla målgrupper. Bolaget ska använda kommunikationskanaler som syftar till att skapa en bred kännedom hos Almis målgrupper om de insatser som Almi erbjuder.

4 Verksamhetens mål

Bolaget ska i sin verksamhet eftersträva de mål som framgår av vid var tid gällande målstruktur vilken överlämnas till bolaget i särskild ordning. Den målstruktur som överlämnats gäller fortsatt till dess att en ny och reviderat målstruktur överlämnas.

5 Särskild rapportering

Bolaget ska i samband med årsstämman till ägarna lämna dels en skriftlig rapport av hur målen har uppnåtts samt kommentera ev. avvikelser, dels en skriftlig rapport av väsentliga insatser som bolaget vidtagit med anledning av denna ägaranvisning.

Bolaget ska tillstålla ägarna kvartalsbokslut inklusive periodens rapport om uppföljning av periodens utfall av fastställda mål.

Bolaget ska på moderbolagets begäran bidra till redovisning av hur koncernen agerat marknadskompletterande.

6 Finansiering av verksamheten

Ägarna tillskjuter för bolagets verksamhet 2022 anslagsmedel enligt särskild överenskommelse.

Därutöver tillkommer medel för projekt och uppdrag, initierade av ägarna och som finansieras av ägarna gemensamt eller var och en för sig enligt särskilda överenskommelser. Särskilda uppdrag från någon ägare till Bolaget ska godkännas av båda parter. Kostnader och intäkter för uppdrag som finansieras vid sidan av ägaranslaget ska redovisas särskilt. Sådana uppdrag kan tillkomma när som helst under verksamhetsåret ska godkännas av bolagets styrelse i enlighet med vad som framgår av avsnitt 3 ovan.

Bolaget ska där så är möjligt komplettera finansieringen av verksamheten genom medel från bl a nationella och regionala aktörer eller EU.

Denna ägaranvisning, som ersätter tidigare utfärdade ägaranvisning, har upprättats i tre (3) original exemplar varav parterna tagit var sitt och ett överlämnats till bolaget.

Stockholm den 2021

Jönköping den

Almi Företagspartner AB

Region Jönköpings län

.....

.....

Britta Burreau
Verkställande direktör

Maria Frisk
Regionråd

.....

Jane Ydman
Regiondirektör

Almi Företagspartner Jönköping AB - överenskommelse mellan ägare om finansiering av verksamheten 2022

Av ägaranvisningar 2021 för Almi Företagspartner Jönköping AB framgår att finansieringen av bolagets verksamhet för 2022 ska överenskommas i särskild ordning.

Ägarna har beslutat att verksamheten 2022 ska finansieras enligt nedan.

Almi Jönköping	Moderbolag kr		Regional ägare kr		Summa, kr
Total	11 170 040		10 732 000		21 902 040

Denna överenskommelse har upprättats i tre originalexemplar varav parterna tagit var sitt och ett överlämnats till bolaget.

Stockholm den 2021

Jönköping den

Almi Företagspartner AB

Region Jönköpings län

.....

.....

Britta Burreau
verkställande direktör

Maria Frisk
regionråd

.....

Jane Ydman
tillförordnad regiondirektör

Regionstyrelsens arbetsutskott §§ 163-182

Tid: 2021-09-15 kl. 13:00

Plats: Isaberg, Hestra

§ 175

Representation - Möte inom Forum för social hållbarhet

Diarienummer: RJL 2021/1763

Beslut

Regionstyrelsens arbetsutskott föreslår regionstyrelsen

- Utse regionstyrelsens ordförande Maria Frisk till representant i Forum för social hållbarhet i Jönköpings län.
- Entlediga valda ledamöter i Jämställdhetsrådet enligt följande: Jimmy Ekström (L) och Elisabeth Töre (V).
- Entlediga valda ledamöter i Integrationsrådet enligt följande: Mikael Ekvall (V) och Sibylla Jämting (MP).

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Jönköpings län har tagit initiativ till och inbjudit Region Jönköpings län till samverkan för social hållbarhet genom bildande av samverkansfunktionen ”Forum för social hållbarhet”. I samband med att detta forum bildas avskaffas Jämställdhetsrådet och Integrationsrådet.

Beslutsunderlag

- Inbjudan från Länsstyrelsen 2021-06-07

Yrkanden/förslag till beslut på sammanträde

Arbetsutskottet föreslår att regionstyrelsens ordförande utses som Region Jönköpings läns representant.

Beslutsgång

Arbetsutskottet bifaller eget förslag.

Beslutet skickas till

Regionstyrelsen

Beslutets antal sidor

1



Länsstyrelsen
i Jönköpings län

Landshövdingen

Datum

2021-06-07

Region Jönköpings län
Jane Ydman

Inbjudan till det enande mötet inom Forum för social hållbarhet i Jönköpings län

Länsstyrelsen verkar för att nationella mål ska få genomslag i länet och arbetar för social hållbarhet utifrån uppdrag inom integration, jämställdhet, mäns våld mot kvinnor, brottsförebyggande arbete, föräldraskapsstöd, ANDTS (alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel om pengar), mänskliga rättigheter och barnets rättigheter.

Länsstyrelsen i Jönköpings län har tagit initiativ till och bjuder nu in aktörer i länet till samverkan för social hållbarhet genom samverkansfunktionen Forum för social hållbarhet i Jönköpings län. Syftet med arbetet i Forum för social hållbarhet är att vara pådrivande i arbetet med social hållbarhet i Jönköpings län och att bidra till ökad social sammanhållning och ett mer inkluderande län. Arbetet ska även bidra till effektiv samverkan mellan aktörer i Jönköpings län för att åstadkomma social hållbarhet och vi vill arbeta för att lösa samhällsutmaningar på ett effektivt sätt genom ökad synkronisering av olika uppdrag, arbetssätt och tvärperspektiv inom social hållbarhet.

Länsstyrelsen bjuder in kommuner, myndigheter och organisationer inom civila samhället till det enande mötet inom Forum för social hållbarhet. Vi vill därför bjuda in Region Jönköpings län att vara en del av det enande mötet. Region Jönköpings läns representant i det enande mötet ska inneha en ledande position inom sin organisation och kunna företräda denna i olika sammanhang. Representanten har vidare en viktig roll att verka för att den inriktning kring de prioriteringsområden som tas inom ramen för det enande mötet får genomslag i den egna organisationen på lämpligt sätt. Det är viktigt att engagemanget och närvaron prioriteras av den utsedda representanten.

Det enande mötet sammanträder vid två tillfällen per år. Det första mötet hålls den 28 oktober kl. 9 – 12 på Länsstyrelsen. Vänligen återkom till Mikaela Dinu Billström (mikaela.dinu.billstrom@lansstyrelsen.se), **senast den 10 september 2021**, om ni önskar ingå i det enande mötet inom Forum för social hållbarhet. Ange då även namn och kontaktuppgifter för den person som ni önskar ska representera Region Jönköpings län. Hör gärna av er till Mikaela Dinu Billström om ni har frågor kring er representation.

Med vänliga hälsningar
Helena Jonsson, Landshövding

Bilaga – Syfte, uppdrag och organisationsstruktur

Forum för social hållbarhet i Jönköpings län

Bakgrund

Vår nutid och framtid i världen är beroende av att vi tillsammans lyckas ställa om samhällets verksamheter till att vara socialt, ekologiskt och ekonomiskt hållbara. Att jobba för ett hållbart samhälle är att arbeta i växelverkan mellan rättigheter och skyldigheter. Det handlar dels om att sätta människan i centrum och sträva efter ett mer inkluderande, rättvist och jämställt samhälle där alla människor kan delta och få utlopp för sin potential på likvärdiga villkor, oavsett exempelvis etnisk tillhörighet, kön, religion, funktionsnedsättning, könsidentitet, ålder eller sexuell läggning. Men det handlar också om människans eget ansvar för samhället och dess verksamheter, ett ansvar som vi måste dela lika mellan länder, organisationer och människor.

Länsstyrelsen verkar för att nationella mål ska få genomslag i länet och arbetar för social hållbarhet utifrån uppdrag inom integration, jämställdhet, mäns våld mot kvinnor, brottsförebyggande, föräldraskapsstöd, ANDTS (alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel om pengar), mänskliga rättigheter, barnets rättigheter och demokrati.

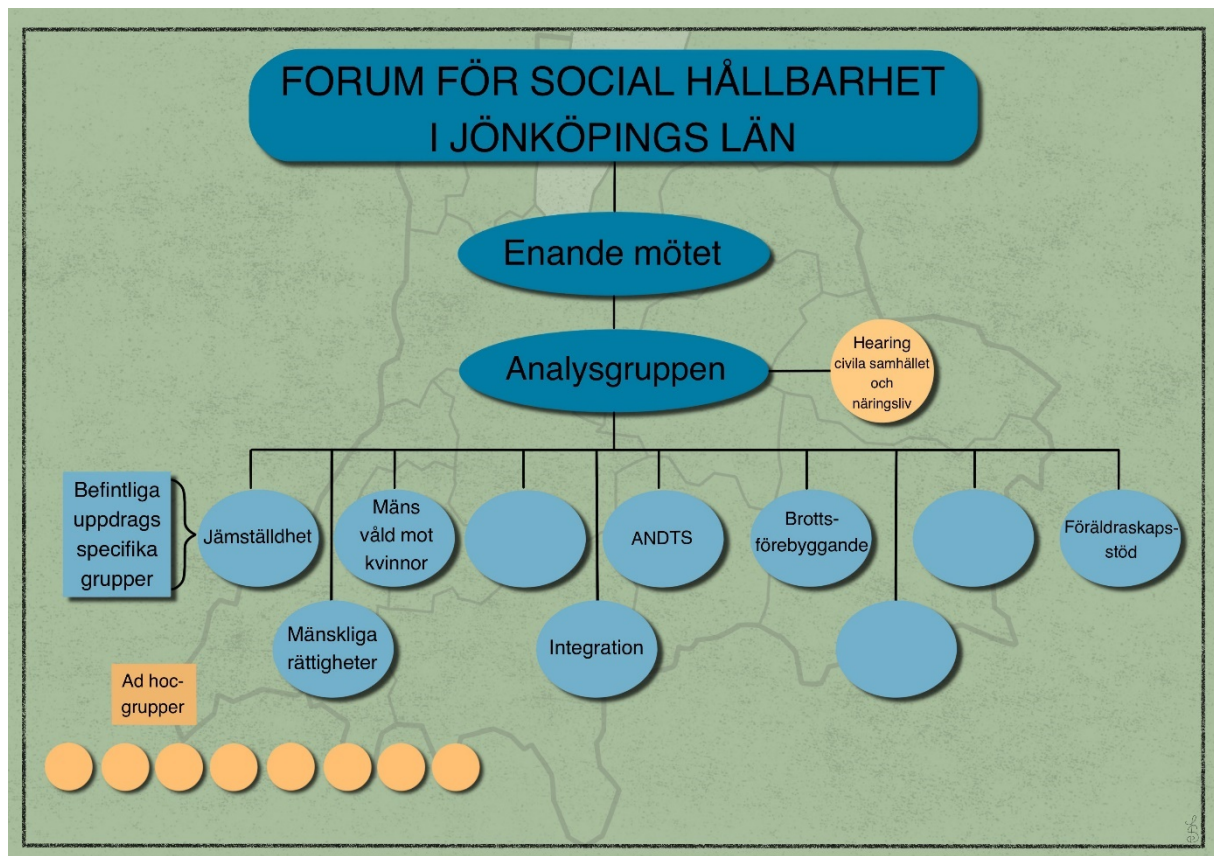
Syfte

Syftet med arbetet i Forum för social hållbarhet är att bidra till ökad social sammanhållning och ett mer inkluderande Jönköpings län. Länsstyrelsen vill erbjuda ett samordnat stöd inom social hållbarhet till aktörer i Jönköpings län. Genom ökad synkronisering av olika uppdrag, arbetssätt och tvärperspektiv inom området för social hållbarhet vill vi bidra till att lösa samhällsutmaningar på ett effektivt sätt. Detta vill vi åstadkomma genom att tillsammans med aktörer i Jönköpings län gemensamt fokusera på prioriterade frågor under en viss tid, använda kompetenser och resurser på ett samordnat och effektivt sätt och hitta snabbare vägar till samverkan.

En samhällelig utmaning drar sällan skarpa linjer mellan de olika tvärperspektiv och uppdrag som vi jobbar med inom området för social hållbarhet. Tvärtom ser vi hur behovet ökar att ta sig an utmaningar och frågor i samhället utifrån en sammanhållen syn på social hållbarhet. Arbetet i Forum för social hållbarhet ger kraft åt våra olika uppdrag, sakfrågor och tvärperspektiv inom social hållbarhet, genom ökad samverkan. Varje aktör i alla delar av Forum för social hållbarhet är lika viktig för arbetet som helhet och målet att arbeta för social hållbarhet i Jönköpings län. Varje aktör ska kunna bidra där de själva avgör att de kan bidra effektivt.

Vision, organisation och uppdrag

Forum för social hållbarhets vision är att bidra till ökad social sammanhållning och ett mer inkluderande Jönköpings län.



Enande mötet

Roll och uppdrag

Det enande mötet är ett strategiskt samordnande möte med fokus på sociala hållbarhetsfrågor i Jönköpings län. Syftet med arbetet i det enande mötet är att bidra till ökad regional samverkan inom sociala hållbarhetsfrågor i Jönköpings län och verka för ett socialt hållbart Jönköpings län. Detta åstadkommer vi genom att enas om prioriterade områden inom vilka vi som aktörer tillsammans agerar med större kraft.

Det enande mötets uppdrag är att vara pådrivande i länet i sociala hållbarhetsfrågor. Deltagarna i det enande mötet enas kring två till tre prioriterade områden utifrån samhällsutmaningar inom social hållbarhet, baserat på lägesbilder och behovsanalyser som analysgruppen arbetar fram. Utifrån dessa lägesbilder sätter det enande mötet en riktning för arbetet med social hållbarhet i Jönköpings län. De ställningstaganden som görs av det enande mötet är av riktande karaktär och innebär att de deltagande aktörerna delar sina erfarenheter, inspel och synpunkter utifrån analysgruppens förslag på prioriterade områden. Deltagarna i det enande mötet arbetar sedan i sina egna organisationer och verksamheter för att driva arbetet vidare inom de prioriterade områdena. Det enande mötet blir även en mötesplats för aktörer i Jönköpings län som har engagemang och påverkansmöjligheter i arbetet med social hållbarhet.

Det är angeläget att chefer på hög aktörsnivå i olika organisationer är delaktiga och har en gemensam bild av det arbete som bedrivs och de behov som finns i länet. Representanterna i det enande mötet innehar ledande positioner inom sina organisationer och företräder dessa i olika

sammanhang. De har därmed en roll att verka för den inriktning kring prioriteringsområden inom social hållbarhet som tas inom ramen för det enande mötet. Landshövdingen är ordförande och sammankallande i det enande mötet. Det enande mötet träffas två gånger per år och mötena ska innehålla presentation från analysgruppen gällande lägesbilder samt uppföljning av arbetet inom de prioriterade områdena.

Deltagare

Kommuner i Jönköpings län
Region Jönköpings län
Kommunal utveckling
Länsstyrelsen
Polisen
Arbetsförmedlingen
Jönköping University
2–3 representanter från det civila samhället

Analysgruppen

Roll och uppdrag

Analysgruppens uppdrag är att sammanställa underlag till det enande mötet med fokus på läget i Jönköpings län inom sociala hållbarhetsfrågor. Deltagarna i analysgruppen representerar olika uppdrag, tvärperspektiv och sakfrågor inom social hållbarhet och lägesbilderna gruppen tar fram ska belysa dessa olika områden. Analysgruppen presenterar en aktuell lägesbild till det enande mötet för ställningstaganden och inriktningsbeslut. Analysgruppens uppdrag är vidare att arrangera hearings med civila samhället och näringslivet.

Analysgruppen ansvarar för kommunikation med de uppdragsspecifika grupperna, med syfte att synliggöra och följa upp arbetet med det enande mötets inriktningsbeslut om prioriterade områden. Analysgruppen är också en grupp för strategisk, men verksamhetsnära, kunskap om hur vi lägger upp arbetet för att synkronisera uppdrag, sakområden och tvärperspektiv inom området för social hållbarhet. Gruppen ska kunna skapa sig en överblick över processer i länet där social hållbarhet bör involveras, men också kunna utgöra ett stöd för varandra i arbetet med social hållbarhetsintegrering.

Deltagare

Analysgruppen består av personer som i sina tjänster arbetar med uppdrag, sakområden och/eller tvärperspektiv inom området för social hållbarhet. Analysgruppens deltagare har i uppdrag att till möten ta med sig relevanta lägesbilder och analyser inom Aktörer som deltar i analysgruppens arbete bidrar med underlag och analyser inom sina respektive organisationer.

Fast struktur:

- Länsstyrelsen: fyra sakkunniga/samordnare

Flexibel struktur: (deltagare som bjuds in till medianalys, i syfte att få en så god lägesbild som möjligt)

- Region Jönköpings län
- Kommunal utveckling
- Polisen
- Arbetsförmedlingen
- Jönköping University

- Strategier social hållbarhet och/eller hållbar utveckling från länets kommuner

Ordförande för analysgruppen är samordnare social hållbarhet på Länsstyrelsen. Ordförande deltar alltid vid det enande mötet och är en administrativ resurs för det enande mötet.

Uppdragsspecifika grupper och nätverk

Roll och uppdrag

De uppdragsspecifika gruppernas uppdrag är att arbeta för att ordinarie uppdrag, sakområden och tvärperspektiv inom området för social hållbarhet får genomslag i länet. De uppdragsspecifika grupperna ska även i sitt ordinarie arbete integrera de prioriterade områden som utses inom ramen för det enande mötet. Samtidigt ska arbetet i de uppdragsspecifika grupperna ge utrymme för samtliga delområden inom social hållbarhet att själva forma sitt eget arbete, metodik och sina nätverk. De uppdragsspecifika grupperna har även en viktig roll i att inkomma med inspel kring aktuella behov och lägesbild som sedan analysgruppen hanterar vidare.

De uppdragsspecifika grupperna och nätverken formerar sig på olika sätt, utifrån särskilda behov i varje uppdrag och hos olika aktörer. En del grupper kan fungera som mötesplats för erfarenhetsutbyte inom en viss sakfråga eller tvärperspektiv, medan andra grupper arbetar samordnande mellan olika uppdrag, sakfrågor och tvärperspektiv. De uppdragsspecifika grupperna samordnas av olika aktörer i Jönköpings län – Länsstyrelsen, Region Jönköpings län, Kommunal utveckling, länets kommuner etcetera. Det kan vara grupper och nätverk som redan existerar och där det även kan vara relevant att fokusera på de prioriterade områden som utses av det enande mötet.

Deltagare

Representanter från Länsstyrelsen, Region Jönköpings län, Kommunal utveckling, länets kommuner, myndigheter, idéburna organisationer, näringslivet med flera.

Ad hoc-grupper

Roll och uppdrag

En ad hoc-grupp består av representanter från olika organisationer som jobbar tillsammans i kortare perioder i syfte att utföra ett operativt uppdrag som inte rymms i arbetet i de uppdragsspecifika grupperna och nätverken. Det kan exempelvis innebära ett tidsatt arbete med att ansöka om projektmedel, arrangera konferenser, skriva handlingsplaner, genomföra förstudier och behovsanalyser eller liknande. En ad hoc-grupp är alltså en grupp med ett tidsbegränsat uppdrag för att jobba för ett operativt mål. Ad hoc-grupper kan initieras av olika aktörer i Jönköpings län, i syfte att arbeta för ett socialt hållbart Jönköpings län. Vissa av insatserna som genomförs i ad hoc-grupper kan lyftas upp som exempel på Sociala hållbarhetsdagarna.

Personen som är sammankallande för en ad hoc-grupp kan vara verksam i offentlig, privat eller idéburen sektor.

Deltagare

Deltagare ad hoc-grupperna varierar beroende på område och insats. Grupperna kan bestå av representanter från myndigheter, näringsliv, civilsamhälle och andra organisationer.

Hearings med civila samhället och näringslivet

Det är viktigt att civila samhället och näringslivet är med och sätter riktning för arbetet med social hållbarhet i Jönköpings län. Länsstyrelsen kommer därför, inom ramen för modellen, att arrangera hearings med civila samhället och näringslivet en gång per år. Syftet med dessa hearings är att tillsammans diskutera utmaningar i Jönköpings län för att arbeta för social hållbarhet. På så sätt är det civila samhället och näringslivet med och sätter riktning för arbetet med social hållbarhet i Jönköpings län och aktörerna kan även fungera som bollplank för varandra, testa idéer och utvecklingsmöjligheter samt inspirera varandra i det fortsatta arbetet med social hållbarhet.

I samband med hearing med civila samhället, kan enskilda organisationer och föreningar anmäla intresse att arbeta i det enande mötet under en viss tidsperiod, utifrån intresse och de prioriterade områden som det enande mötet har enats om.

Sociala hållbarhetsdagarna

En gång varje eller vartannat år arrangerar Länsstyrelsen, Region Jönköpings län och kommunal utveckling en gemensam mötesplats där alla intresserade aktörer i Jönköpings län träffas, samverkar inom, diskuterar och lär sig mer om möjligheter och utmaningar inom området för social hållbarhet. Mötesplatsen samlar aktörer från offentlig, privat och idéburen sektor som är intresserade av att utveckla sitt arbete med social hållbarhet.