

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-02-17

**Närvarande:** F.d. justitieråden Eskil Nord och Göran Lambertz samt justitierådet Inga-Lill Askersjö

### **Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen**

Enligt en lagrådsremiss den 4 februari 2021 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481),
2. lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret,
3. lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Annica Svedberg.

Förslagen föranleder följande yttrande.

## Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen

### Allmänt

I lagrådsremissen lämnas förslag till ändringar i folkbokföringslagen som syftar till att förbättra regleringen i tre avseenden: att skapa bättre förutsättningar för att folkbokföringen ska innehålla korrekta uppgifter, att stärka systemet med samordningsnummer och att tillgodose ett utökat behov av samordningsnummer. Ett antal åtgärder föreslås inom varje del för att syftet ska uppnås. Förslagen bygger på en promemoria som har arbetats fram inom Finansdepartementet och som remitterats i januari 2020.

Samtidigt som arbetet med att ta fram lagrådsremissen har pågått har en utredning, "Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer", arbetat sedan september 2019. Enligt direktiven ska utredningen lämna förslag till dels åtgärder som tillgodoser att folkbokföringen innehåller korrekta uppgifter, dels åtgärder som åstadkommer ett säkrare system för samordningsnummer. Det uppdrag som utredningen har innebär således att komma med förslag avseende just det slag av åtgärder som föreslås i lagrådsremissen. Utredningen ska lämna sitt betänkande den 1 april i år.

Även om alla remissinstanser som yttrat sig över promemorian instämmer i att det finns ett behov av att reformera folkbokförings-systemet i de avseenden som föreslås, har flera framfört kritik mot hur regleringen föreslås bli genomförd och/eller efterfrågat förtydliganden. I Lagrådet har nästintill alla bestämmelser gett anledning till synpunkter (se nedan). Det är i och för sig inte anmärkningsvärt eftersom det är fråga om helt nya åtgärder som ska föras in i folkbokföringslagen och som utgör delar av ett komplext

system, både lagstiftningstekniskt och i praktiken. Förslag till en sådan reglering kräver ingående överväganden inte minst i fråga om hur regleringen förhåller sig till andra föreskrifter och företeelser.

Mot den bakgrunden kan ifrågasättas lämpligheten av att nu föreslå vissa åtgärder inom detta system strax innan en utredning som har arbetat i över ett år med en översyn av systemet ska lämna sitt betänkande. Det finns en risk för att den lagstiftning som nu föreslås kommer att gälla endast under en begränsad tid, vilket i sin tur kan komma att leda till minskad förutsebarhet och svårigheter vid tillämpningen. Det vore olyckligt, särskilt eftersom delar av förslagen syftar till att ge enskilda en rätt att få samordningsnummer i större utsträckning än vad som hittills gällt. Lagrådet förutsätter dock att grundstrukturen i lagrådsremissens förslag har diskuterats mellan utredningen och Finansdepartementet och att utredningen i sina förslag kommer att bygga vidare på den strukturen. I lagrådsremissen hänvisas nämligen till utredningen och uttalas att lagrådsremissens samtliga förslag är en del av denna större översyn av hela systemet för samordningsnummer (s. 49). Med denna utgångspunkt övergår Lagrådet till att lämna synpunkter på paragraferna i förslaget.

18 a § andra och tredje styckena

Enligt *andra stycket 2* får samordningsnummer tilldelas efter ansökan av den enskilde själv. Det fordras dock bl.a. att denne infinner sig hos Skatteverket och där ”styrker sin identitet samt de övriga personuppgifter som krävs för att tilldelas ett samordningsnummer”.

Lagrådet ifrågasätter om det är rimligt att kräva att den enskilde vid den personliga inställelsen styrker sina övriga personuppgifter, exempelvis sin adress. Med tanke på att många av de personer som omfattas av bestämmelsen i endast mycket liten utsträckning, eller

inte alls, befinner sig i Sverige kan en sådan uppgift vara mycket svår och ibland inte ens möjlig att styrka. Det är att märka att kravet är en förutsättning för att få ett samordningsnummer sig tilldelat. Det är därför särskilt angeläget att svårigheten att styrka uppgifterna vägs mot behovet av att uppgiften styrks. En annan sak är naturligtvis att någon adress måste uppges för kommunikation med den enskilde. Enligt Lagrådets mening har dock inte behovet av att den uppgiften måste vara styrkt motiverats tillräckligt. Det bör därför övervägas om inte orden efter "identitet" i stycket kan strykas.

I *tredje stycket* föreskrivs att samordningsnumret ska utgå från den enskildes födelsetid. Enligt den gällande bestämmelsen ska numret utgå från den födelsetid som det rekvirerande organet uppger. Ändringen sammanhänger med att det ska bli möjligt för den enskilde att ansöka om samordningsnummer, och den nya regeln framstår i sig som lämplig. Den innebär dock att avsevärt högre krav än i dag kommer att ställas på de myndigheter och andra organ som begär att samordningsnummer tilldelas. Det torde finnas anledning att i författningskommentaren något beröra vad denna förändring innebär för dem i praktiken.

#### 18 c–e §§

I 18 c § sägs att samordningsnummer får förnyas efter fem år från tilldelningen genom anmälan av en myndighet eller ett annat organ eller ansökan av den enskilde. Vissa krav ställs. I 18 d § stadgas att ett samordningsnummer får förklaras vilande om det inte har förnyats inom fem år, om personen har avlidit eller det annars finns särskilda skäl. Och i 18 e § finns regler om förnyelse av samordningsnummer efter vilandeförklaring.

Så som den är utformad medför den föreslagna regleringen den något egendomliga effekten att ansökan om förnyelse får ske fram till dess att fem år har gått men därefter inte förrän vilandeförklaring har skett. Det finns inte någon rimlig anledning att den enskilde ska behöva invänta vilandeförklaringen, för det fall denna dröjer något, innan han eller hon kan ansöka. Inte heller finns det skäl för vilandeförklaring om en ansökan har kommit in. Saken torde kunna lösas antingen så att förnyelse får sökas utan begränsning i tiden (om ansökan eller anmälan måste ske inom fem år blir effekten densamma som med lagrådsremissens förslag), eller så att samordningsnumret blir automatiskt vilande efter att fem år har gått.

För det allmänna rättsmedvetandet torde det vidare framstå som egendomligt att effekten av att någon avlider blir att dennes samordningsnummer blir vilande. När något vilandeförklaras brukar man normalt utgå från att det ska kunna aktiveras. Men ett samordningsnummer efter någon som avlidit kommer, så som regleringen är utformad, att ligga vilande för alltid. Det synes mer naturligt att ersätta vilandeförklaringen med en notering vid numret att personen har avlidit och reglera detta i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Lagrådet föreslår att 18 c och d §§ utformas enligt följande.

**18 c §** Ett samordningsnummer får förnyas efter anmälan av den som kan begära tilldelning av samordningsnummer enligt 18 a § andra stycket 1. Det får också förnyas på ansökan av den enskilde, om han eller hon uppfyller förutsättningarna i 18 a § andra stycket 2.

**18 d §** Ett samordningsnummer ska förklaras vilande

1. om inte någon anmälan eller ansökan om förnyelse 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.

## 27 a och 27 b §§

I 27 a och 27 b §§ finns bestämmelser om ändring av kontaktadress för den som har samordningsnummer. 27 a § stadgar en skyldighet för den som har ett sådant nummer att anmäla aktuell kontaktadress, varvid vissa undantag görs från skyldigheten i andra stycket. Enligt 27 b § får den person som i visst fall har tilldelats ett personnummer och den myndighet eller det organ som har begärt tilldelning eller förnyelse av ett samordningsnummer begära att Skatteverket ändrar kontaktadressen.

I 27 a § andra stycket 1 görs undantag från skyldigheten att anmäla kontaktadress "om det råder osäkerhet om personens identitet". Undantaget framstår som egendomligt eftersom den underrättelse-skyldige normalt är säker på sin egen identitet. Vid föredragningen har upplysts att de fall som avses är sådana där samordnings-nummer har tilldelats en person trots att det rådde osäkerhet om personens identitet (jfr 5 a § andra stycket folkbokföringsförordningen [1991:749]).

Lagrådet ifrågasätter om bestämmelserna behövs. I varje fall 27 b § bör kunna utgå. Att någon "får begära" något säger sig självt. Det som borde regleras är snarare att Skatteverket ska ändra adressen efter en sådan anmälan om verket anser att den nya adressen verkar mer riktig, men även en sådan reglering kan tyckas överflödig. Om 27 a § anses behövlig bör det i andra stycket 1 tydliggöras vilka grupper av personer som avses.

## 32 c §

I 32 c § stadgas en skyldighet för myndigheterna att underrätta Skatteverket om en uppgift "i folkbokföringen" kan anses oriktig eller

ofullständig. Det görs undantag för särskilda skäl i andra stycket och för två specifika situationer i tredje stycket.

Uttrycket ”i folkbokföringen” i *första stycket* är inte helt lättfångat fastän det hänvisas till 1 § i lagen. Där kan inte sägas framgå tydligt det som enligt motiveringen är avsikten, nämligen att med uppgifter i folkbokföringen avses inte alla uppgifter som räknas upp i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Det är endast uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda som omfattas, vilket utesluter exempelvis samordningsnummer. Lagrådet föreslår att orden ”om en person som är eller har varit folkbokförd” läggs till efter ”i folkbokföringen” i första stycket.

När det gäller domstolars underrättelseskyldighet är författningskommentaren så utformad att intrycket blir att enskilda domare inte skulle omfattas av huvudregeln om underrättelseskyldighet. Det ges intryck av att yrkesrollen har betydelse för frågan om det finns en sådan skyldighet eller inte. Texten bör ses över i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

### 39 §

I paragrafen anges vilka beslut enligt lagen som inte får överklagas. Vid föredragningen har framkommit att även beslut enligt 18 c § andra stycket 1 om förnyelse av samordningsnummer efter anmälan ska finnas med i uppräknningen och att det är ett misstag att dessa beslut inte finns med.

Besluten i punkt 6 avser beslut på ansökan av den som kan begära tilldelning av samordningsnummer. Bestämmelsen skulle bli mer lättläst om detta framgick direkt av ordalydelsen.

Lagrådet föreslår att punkten ges följande lydelse.

6. om förnyelse efter anmälan enligt 18 c § eller ansökan enligt 18 e § första stycket av den som kan begära tilldelning av samordningsnummer.

Förslaget till lag om ändring i lagen om det statliga  
personadressregistret

4 § första stycket 13

Paragrafen reglerar vilka uppgifter som får finnas i det statliga personadressregistret (SPAR). Enligt första stycket 13 gäller det uppgift om när ett samordningsnummer tilldelades, när det kan komma att förklaras vilande och att det har förklarats vilande. Vid föredragningen har tydliggjorts att det som avses är både tidpunkt och grunden för vilandeförklaringen. Detta kan dock inte anses framgå av ordalydelsen. Bestämmelsen skulle vinna i tydlighet om den delades upp i tre punkter. Den bör också justeras för att överensstämma med Lagrådets förslag avseende 18 c och d §§. Punkt 13 skulle då kunna omfatta dels uppgift om tidpunkten för när samordningsnumret tilldelades, dels uppgift om när en ansökan eller anmälan senast ska ha kommit in för att den inte ska vilandeförklaras. I en ny punkt 14 skulle den bestämmelse som anger på vilken grund vilandeförklaring sker tas in. Det är då väsentligt att den utformas så att den inte kan uppfattas ge rätt att ange av vilket annat skäl än att ansökan eller begäran inte har kommit in i tid som den ska vilandeförklaras. Dessa andra skäl kan innehålla mycket integritets-känsliga uppgifter som inte bör få finnas i SPAR. I en ny punkt 15 kan lämpligen bestämmelsen om att uppgift om att en person har avlidit tas in.



Lagrådet föreslår, utifrån utgångspunkten att förslaget avseende 18 c och 18 d §§ folkbokföringslagen följs, att punkterna ges följande lydelse.

13. tidpunkt för när ett samordningsnummer har tilldelats och när vilandeförklaring kan komma att ske enligt 18 d § 1 folkbokföringslagen,
14. vilandeförklaring av ett samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett på grund av punkt 1 eller 2 i 18 d § folkbokföringslagen, och
15. tidpunkt för när en person med samordningsnummer har avlidit.

### Förslag till lag om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

#### 2 kap. 3 § 18

Paragrafen reglerar vilka uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen. Motsvarande ändringar har gjorts i SPAR-lagen, se Lagrådets kommentarer till den lagen. Det som skiljer är att det i punkt 18 (jämförd med punkt 13 i SPAR-lagen) inte finns någon bestämmelse om tidpunkt för när samordningsnummer tilldelats. Eftersom samordningsnummer tilldelas genom registrering i folkbokföringsdatabasen finns uppgiften redan där.

Lagrådet föreslår, utifrån utgångspunkten att förslaget avseende 18 c och 18 d §§ folkbokföringslagen följs, att punkterna ges följande lydelse.

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 punkt 1 eller 2 i 18 d § folkbokföringslagen, och
20. tidpunkt för när en person med samordningsnummer har avlidit.