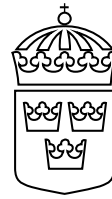


Regeringens proposition

2021/22:217



Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen

Prop.
2021/22:217

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 7 april 2022

Magdalena Andersson

Max Elger
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag som syftar till att stärka kvaliteten i folkbokföringen. Det föreslås att Skatteverket ska få utökade möjligheter att göra kontrollbesök. För att komma till rätta med problemet att någon felaktigt är folkbokförd på en fastighet eller i en lägenhet som någon annan är folkbokförd på, äger eller hyr, föreslås att Skatteverket under vissa förutsättningar ska kunna besluta att personen i stället ska folkbokföras i den kommun där han eller hon tidigare var folkbokförd, men inte på en viss fastighet, till dess något annat har beslutats. Vidare föreslås att möjligheten att bli folkbokförd utan känd hemvist slopas.

I propositionen föreslås också några åtgärder för att stärka identitetskontrollen. För att stärka kontrollen när en person t.ex. anmäler flytt till Sverige föreslås 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. För att ytterligare stärka identitetskontrollen i samband med bl.a. inflyttning lämnas förslag som innebär att Skatteverket ges möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter som finns lagrade i de handlingar som ska överlämnas vid kontrollen. Den som är föremål för identitetskontroll ska vara skyldig att på begäran låta Skatteverket ta fingeravtryck och en ansiktsbild.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2022 respektive 1 september 2023.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagförslag	5
2.1	Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.....	10
3	Ärendet och dess beredning	12
4	Allmän bakgrund om folkbokföring och behovet av ändrade regler.....	12
4.1	Folkbokföring och folkbokföringsdatabasen.....	12
4.2	Vidtagna åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen och behovet av att göra mer.....	13
5	Åtgärder för en stärkt folkbokföring	14
5.1	Föreläggande att visa upp handlingar.....	14
5.2	Utökade befogenheter att göra kontrollbesök.....	17
5.3	Felaktigt folkbokförda på någon annans fastighet eller lägenhet	24
5.4	Möjligheten att bli folkbokförd utan känd hemvist avskaffas.....	29
6	En säkrare identitetskontroll	34
6.1	Anmälan om inflyttning	34
6.2	Personlig inställelse.....	36
6.3	Skyldighet att överlämna handlingar för kontroll.....	38
7	Användning av biometriska uppgifter.....	43
7.1	Ansiktsbild och fingeravtryck ska lämnas och kontrolleras.....	43
7.2	Personuppgiftsbehandling och sekretess	49
7.2.1	Behandling av personuppgifter.....	49
7.2.2	Sekretess.....	55
8	Behovet av att utvidga straffansvaret eller anmälningsskyldigheter i folkbokföringslagen	57
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	60
10	Konsekvenser.....	61
10.1	Syfte	61
10.2	Konsekvenser för enskilda och företag	62
10.3	Konsekvenser för statliga myndigheter, kommuner och regioner.....	63
10.4	Förslagens överensstämmelse med EU-rätten	65
10.5	Konsekvenser i övrigt.....	65
11	Författningskommentar	66
11.1	Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	66

11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.....	71	Prop. 2021/22:217
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57)	73	
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	75	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	82	
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	84	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 april 2022.....		85	

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481).
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringslagen (1991:481)

dels att 13 a, 21, 28, 31, 32 a, 32 b och 42 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 26 a–26 c och 30 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 a §¹

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 leder till besvär för någon annan som är folkbokförd på samma fastighet eller lägenhet eller som äger eller hyr fastigheten eller lägenheten, får personen i stället folkbokföras i den kommun där han eller hon senast var folkbokförd, till dess något annat har beslutats. Om personen inte har varit folkbokförd i någon annan kommun, får han eller hon folkbokföras i den aktuella kommunen.

21 §²

Den som oavbrutet under två år saknat känd hemvist ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. Den som folkbokförs med fingerade personuppgifter ska avregistreras när det gäller de tidigare uppgifterna.

Den som inte anses bosatt på någon fastighet eller i någon kommun enligt 7–13 §§ och inte ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad enligt 20 §, ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen.

Den som folkbokförs med fingerade personuppgifter ska avregistreras när det gäller de tidigare uppgifterna.

¹ Senaste lydelse 2013:380.

² Senaste lydelse 2013:380.

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.

Om det finns särskilda skäl får Skatteverket avstå från kravet på personlig inställelse.

26 b §

Vid en 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 också när den som är 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 en handling som överlämnats enligt 26 b § har ett lagringsmedium där fingeravtryck eller ansiktsbild är sparade, ska innehavaren på begäran låta Skatteverket ta fingeravtryck och ansiktsbild i digitalt format för att kontrollera att dessa motsvarar dem som finns i handlingen.

28 §³

En anmälan enligt 25 eller 26 § ska innehålla följande uppgifter:

1. namn och person- 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.

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 har 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.*

30 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kravet i 26 c § på att låta Skatteverket ta ansiktsbild och fingeravtryck.

31 §⁴

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 person som får föras in i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om be-

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 anmälnings-skyldigheten.* 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

⁴ Senaste lydelse 2016:1016.

Prop. 2021/22:217 handling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. I ett *beslut om föreläggande* ska det anges vilka uppgifter som ska lämnas. personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. I *föreläggandet* ska det anges vilka uppgifter som ska lämnas *eller vilka handlingar som ska visas upp*.

32 a §⁵

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 vid *kontrollbesöket* begära att *den person besöket avser* lämnar uppgift om sin identitet.

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.

Om det finns skäl för det får Skatteverket också besluta om kontrollbesök på en fastighet eller i en lägenhet för att kontrollera vilka som kan anses bosatta där.

Skatteverket får vid *kontrollbesök* begära att *de personer som befinner sig på fastigheten eller i lägenheten* lämnar uppgift om sin identitet.

32 b §⁶

Den som enligt ett beslut om kontrollbesök ska kontrolleras behöver inte *underrättas om beslutet* före besöket.

Kontrollbesök ska genomföras på ett sådant sätt att det innebär så litet intrång för den enskilde som möjligt.

Någon underrättelse om ett beslut om kontrollbesök enligt 32 a § behöver inte *lämnas* före besöket.

42 §⁷

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 §§.

⁵ Senaste lydelse 2018:684.

⁶ Senaste lydelse 2018:684.

⁷ Senaste lydelse 2018:684.

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. Prop. 2021/22:217

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2023 i fråga om 26 c och 30 a §§ och i övrigt den 1 september 2022.

2. Bestämmelsen i 21 § i den äldre lydelsen gäller fortfarande för den som före den 1 september 2022 ansetts sakna känd hemvist.

2.2 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 folkbokföringsverksamhet¹

dels att 2 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 7 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

7 §

När en kontroll enligt 26 b och 26 c §§ folkbokföringslagen (1991:481) har genomförts, ska fingeravtryck och ansiktsbilder samt de biometriska uppgifter som har tagits fram omedelbart förstöras.

2 kap.

3 §²

För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § får följande uppgifter behandlas i databasen:

1. person- eller samordningsnummer,
2. namn,
3. födelsetid,
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,
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,

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2003:671.

² Senaste lydelse 2021:377.

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.

19. vilandeförklaring av ett samordningsnummer med angivande av om förklaringen skett på grund av 18 d § 1 eller 2 folkbokföringslagen,

20. tidpunkt för när en person med samordningsnummer 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 om att det råder osäkerhet om personens identitet.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2023.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade i september 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. 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 (dir. 2019:54). Utredningen, som tog namnet Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer, överlämnade i juni 2021 betänkandet Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57). En sammanfattning av betänkandet och dess lagförslag i nu aktuella delar finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2021/02516).

I det nu aktuella lagstiftningsärendet behandlas de flesta av utredningens förslag om folkbokföring. Utredningens förslag om samordningsnummer och identitetsnummer liksom förslagen om dataanalyser och urval bereds vidare inom Regeringskansliet.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 17 mars 2022 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslag som överensstämmer med lagförslagen i denna proposition. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

4 Allmän bakgrund om folkbokföring och behovet av ändrade regler

4.1 Folkbokföring och folkbokföringsdatabasen

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). En mängd uppgifter kan registreras i folkbokföringsdatabasen i samband med ett folkbokföringsärende, exempelvis personnummer, namn, födelsetid, medborgarskap, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort och civilstånd.

Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder (2 § andra stycket 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 av andra folkbokföringsuppgifter samt handläggning av folkbokföringsärenden (1 kap. 4 § och 2 kap. 1 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet).

Prop. 2021/22:217

För att bli folkbokförd i Sverige krävs att personen anses vara bosatt i landet i folkbokföringslagens mening. För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning. En person som inte är eller har varit folkbokförd får i stället tilldelas ett samordningsnummer som identitetsbeteckning.

4.2 Vidtagna åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen och behovet av att göra mer

Flera åtgärder har vidtagits ...

På regeringens initiativ har ett flertal åtgärder vidtagits för att förbättra folkbokföringen. Skatteverket har fått ökat anslag och fler verktyg för att kunna upptäcka, utreda och åtgärda fler fel 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. Dessutom återinfördes folkbokföringsbrottet.

Regeringen har också verkat för ett utökat och effektivt informationsutbyte för att öka kvaliteten i folkbokföringen och har infört ett flertal sekretessbrytande bestämmelser som ger Skatteverket bättre förutsättningar för att minska felen i folkbokföringen. Den 18 juni 2021 infördes bestämmelser i 32 c § folkbokföringslagen som innebär att en myndighet ska 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 finns vissa undantag. En underrättelse behöver inte lämnas om särskilda skäl talar mot det. Skyldigheten gäller dessutom inte för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet eller i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Regeringen har också effektiviserat informationsutbytet inom Skatteverket genom att det den 1 juni 2020 infördes sekretessbrytande bestämmelser i form av ömsesidiga uppgiftsskyldigheter mellan bl.a. den brottsbekämpande verksamheten och folkbokföringsverksamheten (prop. 2019/20:166). Samtidigt infördes en sekretessbrytande bestämmelse för att möjliggöra ett elektroniskt utlämnande av vissa uppgifter från Skatteverkets beskattningsdatabas till folkbokföringsverksamheten (5 c § förordningen [2001:588] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet).

... men det finns fortfarande mer att göra

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. Under senare år har de risker som är förknippade med bristfälligt folkbokföring belysts i flera olika sammanhang. Brister i folkbokföringen kan påverka samhället i stort men även en enskild individ som det berör.

Även om flera åtgärder har vidtagits för att öka kvaliteten i folkbokföringen finns det förbättringsområden. Medan Skatteverket de senaste åren fått allt fler verktyg för att stärka sitt kontrollarbete finns det utrymme 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.

5 Åtgärder för en stärkt folkbokföring

5.1 Föreläggande att visa upp handlingar

Regeringens förslag: Skatteverket ska ha möjlighet att förelägga en person att lämna de uppgifter eller visa upp de handlingar som behövs för att personen ska fullgöra sin anmälningsskyldighet enligt folkbokföringslagen eller för kontroll av bosättningen enligt samma lag. Skatteverket ska även ha möjlighet att förelägga en person att lämna de uppgifter eller visa upp de handlingar som behövs för kontroll eller komplettering av andra uppgifter i folkbokföringsdatabasen. I ett föreläggande ska det anges vilka handlingar som ska visas upp.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Bolagsverket*, *Boverket* och *Skatteverket*, tillstyrker eller har inte några invändningar mot förslaget. Skatteverket efterfrågar dock en beskrivning av hur förslaget förhåller sig till reglerna om editionsplikt i 38 kap. 2 och 3 §§ rättegångsbalken och bestämmelserna i 21 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande regler och rättspraxis

Skatteverket får enligt 31 § folkbokföringslagen (1991:481) 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 personens folkbokföring. Skatteverket får även i annat fall besluta att förelägga en person att lämna sådana uppgifter som behövs för kontroll av bosättningen eller för kontroll och komplettering av övriga uppgifter om en folkbokförd person som får registreras i folkbokföringsdatabasen. Av föreläggandet ska det framgå vilka uppgifter som ska lämnas. Föreläggandet får enligt 37 § förenas med vite.

Skatteverket får alltså bl.a. 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 skyldighet. 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 ingår 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. 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 (prop. 2012/13:120 s.112–114 och 157).

Skatteverkets rätt att besluta om föreläggande ska utvidgas och förtydligas

Utredningen har mot bakgrund av i huvudsak tre kammarrättsavgöranden sett anledning att se över Skatteverkets nyss nämnda föreläggandebefogenhet. Kammarrätten har i samtliga fall funnit att det inte finns något uttryckligt författningsstöd om utdömande av vite när personer inte följt Skatteverkets föreläggande att inkomma med handlingar som styrker vigsel och skilsmässa på det sätt som var fallet i de aktuella avgörandena (Kammarrätten i Göteborgs domar i mål nr 5523-18, 5536-18 och 5660-18). Utredningen uppmärksammar även avgöranden från underinstanser där utgången varit en annan och anser att det är tveksamt om avsikten vid lagstiftningens tillkomst var att Skatteverkets befogenhet att förelägga enligt 31 § folkbokföringslagen skulle vara så begränsad som lagtextens ordalydelse och de nämnda kammarrättsdomarna ger uttryck för. Som en jämförelse nämns bestämmelserna om föreläggande i skatteförfarandelagen (2011:1244). Enligt 37 kap. 6 § första stycket skatteförfarandelagen får Skatteverket förelägga den 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). I det lagstiftningsärende som föregick den ändringen framförde Lagrådet 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

Prop. 2021/22:217 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 (prop. 2010/11:165 s. 1803 och 851–852).

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. Bestämmelser om föreläggande av enskilda ska vara förutsägbara och tydliga. Det är därför otillfredsställande med den oklarhet som finns vad gäller Skatteverkets befogenhet inom folkbokföringen. Regeringen instämmer därför i utredningens slutsats, nämligen att nuvarande föreläggandebefogenhet behöver utvidgas och förtydligas. En utökad befogenhet ska omfatta skyldighet för enskilda att lämna de uppgifter eller visa upp de handlingar som behövs för att fullgöra anmälnings-skyldigheten enligt folkbokföringslagen. Utvidgningen ska även omfatta de uppgifter och handlingar som behövs för Skatteverkets kontroll eller komplettering i övrigt, såväl av bosättning som av övriga uppgifter som får förekomma i folkbokföringsdatabasen.

Vilka handlingar som Skatteverket ska kunna förelägga enskilda att visa upp behöver anpassas utifrån vad ärendet 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.

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.

När det gäller *Skatteverkets* efterfrågade beskrivning av hur förslaget förhåller sig till rättegångsbalkens bestämmelser i 38 kap. om processuell editionsplikt, dvs. skyldigheten att tillhandahålla domstolar skriftliga handlingar, kan regeringen inte se att den nu föreslagna ändringen av Skatteverkets föreläggandebefogenhet har någon inverkan på bestämmelserna om editionsplikt. Inte heller anser regeringen att de förtydliganden som görs avseende Skatteverkets befogenhet att förelägga en person att visa upp handlingar påverkar de generella bestämmelserna i 21 kap. offentlighets- och sekretesslagen om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden som ska tillämpas hos alla myndigheter.

Lagförslag

Förslaget medför att det görs ändringar i 31 § folkbokföringslagen.

Regeringens förslag: Kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning får genomföras om det behövs för bedömningen av frågan om folkbokföring.

Om det finns skäl för det får Skatteverket också besluta om kontrollbesök på en fastighet eller i en lägenhet för att kontrollera vilka som kan anses bosatta där.

Skatteverket får vid ett kontrollbesök begära att de personer som befinner sig på fastigheten eller i lägenheten lämnar uppgift om sin identitet.

Någon underrättelse om ett beslut om kontrollbesök behöver inte lämnas före besöket.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att om det finns särskilda skäl får Skatteverket besluta om kontrollbesök avseende en fastighet eller lägenhet för att kontrollera bosättningsförhållandena på platsen. Utredningen föreslår även att 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 inte behöver underrättas om beslutet före besöket.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Kronofogdemyndigheten*, *Bolagsverket*, *Boverket*, *Polismyndigheten*, *Pensionsmyndigheten*, *Ronneby kommun* och *Södertälje kommun*, tillstyrker eller har inte haft något att invända mot förslaget. *Fastighetsägarna* välkomnar också förslaget men anser att det borde räcka med att det finns skäl för att kontrollera bosättningsförhållandena i en lägenhet och att det således inte ska krävas särskilda skäl. Givet den utbredda svartuthyrningen och svarthandeln med hyreskontrakt, där felaktig folkbokföring används som ett brottsverktyg, är det enligt *Fastighetsägarna* angeläget att tillsynen skärps och att trösklarna inte sätts för högt.

Kammarrätten i Stockholm ifrågasätter om förslaget uppfyller grundläggande krav på proportionalitet eftersom åtgärden, i en situation där de personer som befinner sig i fastigheten eller lägenheten inte legitimerar sig, inte kan antas leda till det avsedda resultatet att bidra till att en korrekt folkbokföringsdatabas upprätthålls. Även *Sparbankernas Riksförbund* ifrågasätter den reella nyttan med förslaget eftersom Skatteverket saknar maktmedel i det fall en person motsätter sig att lämna uppgift om sin identitet till myndigheten.

Enligt *Sveriges advokatsamfund* måste det ställa höga krav i fråga om behov och proportionalitet för att det ska anses rättfärdigat att kontrollbesök ska få genomföras som första utredningsåtgärd. Advokatsamfundet ifrågasätter om det finns tillräckligt underlag för att dra slutsatsen att det är behövligt att införa en sådan möjlighet och anser att befintliga regler bör utvärderas mer grundligt först. För det fall att förslaget ändå genomförs bör övervägas att i lagtexten tydligare erinra om den proportionalitetsavvägning som måste göras mellan intresset av kontrollbesöket och det intrång i den enskildes integritet som detta medför.

Den befintliga regleringen för 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).

I propositionen med förslag om införande av kontrollbesök 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 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 kunde innebära. Möjligheten att göra kontrollbesök – även med det intrång detta medför – ansågs proportionerligt, särskilt med beaktande av att besöksmöjligheten skulle utnyttjas restriktivt (prop. 2017/18:145 s. 111).

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 till känna 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 (prop. 2017/18:145 s. 112).

Behovet av regeländringar

Det är bl.a. mot bakgrund av att befintliga bestämmelser om kontrollbesök tillämpats under en förhållandevis kort tid som *Sveriges advokatsamfund*

har ifrågasatt om det är behövligt att nu ge Skatteverket utökade möjligheter till kontrollbesök. Det kan konstateras att sedan bestämmelserna infördes har Skatteverket hittills genomfört ett begränsat antal besök. Under 2019 genomförde myndigheten 50 besök medan det under 2020 endast gjordes ett fåtal besök på grund av spridningen av sjukdomen covid-19 (se Skatteverkets årsredovisningar för 2019 s. 69 och för 2020 s. 72). Enligt Skatteverket har 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 (som varit någon 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 tvärtom. Besöken har gett underlag för nya ärenden avseende felaktig folkbokföring som annars inte upptäckts.

Under den tid som gått sedan bestämmelserna om kontrollbesök infördes har Skatteverket i sin tillämpning av dessa funnit att de inte ger ett tillräckligt effektivt verktyg för att upprätthålla en korrekt folkbokföringsdatabas. Av utredningens betänkande framgår att Skatteverket bedömer att detta främst beror på att besök kan göras endast i ett bosättningsärende om 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 göra en bedömning kring bosättningen behövs enligt Skatteverket utökas. Mot denna bakgrund anser regeringen, även med beaktande av vad Sveriges advokatsamfund anfört, att vissa justeringar i bestämmelserna om kontrollbesök är motiverade.

Kontrollbesök som första utredningsåtgärd

Utredningen har föreslagit att Skatteverket i vissa fall bör kunna göra kontrollbesök redan som en första åtgärd i en bosättningsutredning. Utredningen hänvisar bl.a. till bestämmelserna om hembesök på socialförsäkringsområdet i 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken, som ger Försäkringskassan rätt att 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”. Andra utredningsåtgärder behöver inte vara uttömda innan ett besök i hemmet kan komma i fråga, även om besök av Försäkringskassan normalt inte görs om andra, mindre ingripande, utredningsmetoder kan användas. Ersättning enligt socialförsäkringsbalken får vidare enligt 110 kap. 53 § socialförsäkringsbalken dras in eller sättas ned om den som är berättigad till ersättningen utan giltig anledning vägrar att medverka till utredningsåtgärder, bl.a. hembesök.

Vid tillkomsten av reglerna om kontrollbesök i folkbokföringslagen konstaterades att i de flesta fall är de utredningsbefogenheter som Skatteverket har fullt tillräckliga för att fatta korrekta beslut om folkbokföring. I några situationer ansågs det emellertid vara befogat att vidta ytterligare kontroller, och ett besök hos den enskilde skulle kunna vara mycket värdefullt som informationskälla. Så kunde vara fallet bl.a.

Prop. 2021/22:217 när någon i en flyttningsanmälan eller svar på förfrågan uppger att han eller hon 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. 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 den s.k. Välfärdsbrottsutredningens förslag med ”om det är nödvändigt” (prop. 2017/18:145 s. 110 och 111).

Tillämpningen av bestämmelserna om kontrollbesök har emellertid visat sig inte vara tillräckligt verkningsfull och regeringen anser därför att det finns skäl att göra vissa förändringar i detta avseende. Det förhållandet att kontrollbesök kommer i fråga först när andra möjliga mindre ingripande utredningsåtgärder är uttömda innebär att den person som är föremål för Skatteverkets utredning blir uppmärksammas på att en 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 fastighet pågår samtidigt. Är det fråga om personer som avsiktligt inte är folkbokförda där de är bosatta kan kontrollbesöket bli mer eller mindre verkningslöst. Detta gäller oavsett om Skatteverket genomför en utredning på egen hand eller tillsammans med en annan aktör. Enligt Skatteverket har det även uppkommit vissa 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. Med hänsyn till syftet med kontrollbesöken är dessa följder av regleringen inte tillfredsställande.

Det är enligt nuvarande regler inte nödvändigt att underrätta den enskilde om att myndigheten planerar ett kontrollbesök. Detta motiveras i propositionen med att en stor del av värdet med kontrollen förmodligen skulle försvinna om den kontrollerade fick kännedom om besöket i förväg (prop. 2017/18:145 s. 112). Regeringen delar utredningens uppfattning att effekten blir 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.

Nuvarande regelverk gör det därför svårt för Skatteverket att kunna använda kontrollbesök som ett effektivt verktyg när det är fråga om personer som avsiktligt är felaktigt folkbokförda. Problematiken blir än mer tydlig i de fall Skatteverket parallellt utreder 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. Regeringen instämmer därför i utredningens slutsatser och föreslår att Skatteverket ska kunna inleda en bosättningsutredning med att göra ett kontrollbesök, om det i det enskilda fallet behövs.

Mot bakgrund av den proportionalitetsbedömning som måste göras innan en kontrollåtgärd genomförs får det förutsättas att Skatteverket väger intresset av hembesöket mot intrånget i den enskildes integritet (jfr

5 § förvaltningslagen [2017:900]). Kan en annan, mindre ingripande, utredningsåtgärd antas ge samma resultat ska en sådan användas. Att ett kontrollbesök är resurskrävande borgar i viss mån i sig också för en restriktiv tillämpning av bestämmelserna. Därtill följer av folkbokföringslagen att kontrollbesök ska genomföras på ett sådant sätt att det innebär så litet intrång för den enskilde som möjligt. Regeringen anser därför att det saknas behov av att, såsom *Sveriges advokatsamfund* föreslagit, i lagtexten erinra om den proportionalitetsavvägning som det åligger Skatteverket att göra.

Prop. 2021/22:217

Kontrollbesök på en fastighet eller i en 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 om en enskild individ. Kontrollbesök kan därmed inte göras t.ex. om Skatteverket får tips om en lägenhet där ingen är folkbokförd men ett flertal personer tycks vara bosatta. I detta avseende menar Skatteverket att de nuvarande bestämmelserna bl.a. begränsar myndighetens möjligheter att medverka i myndighetsgemensamma aktioner som genomförs avseende fastigheter eller lägenheter där allvarliga fel uppmärksammas. Av utredningens betänkande framgår vidare att Skatteverket anser att möjligheten att nyttja kontrollbesök på en hel fastighet skapar förutsättningar för en mer systematisk och effektiv kontroll exempelvis där fastigheter identifierats med en förhöjd risk för fel.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att bestämmelserna om kontrollbesök i folkbokföringslagen bör få ett utökat tillämpningsområde och föreslår därför en reglering som ger utrymme för Skatteverket att besluta om kontrollbesök på en fastighet eller i en lägenhet för att inhämta uppgifter om vilka som kan anses bosatta där. Regleringen bör i denna del ta sikte på att besöket ska genomföras för att kontrollera vilka som kan anses bosatta på fastigheten eller i lägenheten i stället för att, som utredningen föreslagit, kontrollera bosättningsförhållandena på platsen. Den av utredningen föreslagna ordalydelsen kan enligt regeringens uppfattning missvisande leda tanken till att Skatteverkets kontroll inte enbart avser vilka som kan anses bosatta på platsen utan även kan handla om sanitära, sociala eller andra liknande förhållanden på platsen.

Även om ett sådant kontrollbesök inte riktar sig mot en specifik person kan det emellertid ändå anses medföra ett ingrepp i den personliga integriteten hos de personer som befinner sig på fastigheten eller i lägenheten. Mot bakgrund av att ett sådant kontrollbesök kan förutsättas ge underlag för fler bosättningsutredningar, får dock de vinster som ett sådant förslag medför anses överväga intrånget i den personliga integriteten.

Till skillnad från de kontrollbesök som Skatteverket i dag har möjlighet att göra kommer den nya befogenheten innebära att besök kan genomföras utan att en enskilds bosättning är föremål för utredning. Bosättningsutredningar avseende enskilda kan i stället komma att initieras utifrån vad

Prop. 2021/22:217 som framkommit vid ett sådant besök. Utredningen har föreslagit att ett sådant kontrollbesök endast får beslutas om det finns särskilda skäl. Regeringen anser dock att den föreslagna lagtexten ger uttryck för en för stor restriktivitet vilket riskerar att göra det nya verktyget verkningslöst. I likhet med *Fastighetsägarna* anser regeringen därför att ett kontrollbesök på en fastighet eller i en lägenhet bör få göras för att kontrollera vilka som kan anses bosatta på platsen om det finns skäl för det. En sådan tröskel menar regeringen även korresponderar bättre med att besöken bör kunna komma i fråga om det observerats någon typ av avvikelse som ger anledning att anta att där finns en risk för fel i fråga om bosättning. Det bör dock vara fråga om någon konkret omständighet som ger stöd för sådant antagande. Det innebär att Skatteverket inte kan bedriva s.k. fishing expeditions, där myndigheten utan grund utför kontrollbesök av fastigheter eller lägenheter.

Befogenhet att begära identifiering

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 lämna 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 den enskilde vägrar att tala om vem man är vid kontrollbesök. Om Skatteverket efter begäran får tillgång till 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. Det är också oproblematiskt 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 vilka som kan anses bosatta på platsen ska Skatteverket kunna begära att de personer som befinner sig på fastigheten eller i lägenheten lämnar uppgift om sin identitet. Detsamma ska gälla för kontrollbesök som redan i dag får göras för att kontrollera en persons bosättning. Förslaget innebär dock inte någon förändring såvitt avser att de närvarande personerna inte har någon skyldighet att legitimera sig. Inte heller kommer Skatteverket med detta förslag att mot den kontrollerades eller övriga personers vilja kunna söka igenom fastigheten eller lägenheten för att få klarhet i vem som bor där. Till skillnad från *Kammarrätten i Stockholms* och *Sparbankernas Riksförbunds* uppfattning anser regeringen att nyttan med kontrollbesöken och den föreslagna utvidgningen av befogenheten att använda dessa ändå är berättigad, särskilt med hänsyn till ovan redovisade erfarenheter från genomförda kontrollbesök. I förarbeten till de nuvarande bestämmelserna om kontrollbesök har även uttalats att om en person inte medverkar vid ett kontrollbesök kan det exempelvis ge Skatteverket en indikation på att

bosättningen behöver utredas vidare. En följd av kontrollbesöket kan därigenom också bli att det finns skäl för Skatteverket att besluta om ändrad folkbokföring (prop. 2017/18:145 s. 112). Detsamma kan sägas göra sig gällande vid de nu aktuella kontrollbesöken. Som jämförelse kan också påpekas att vid kontrollbesök enligt skatteförfarandelagen för att kontrollera att den som är eller kan antas vara skyldig att föra personalliggare eller tillhandahålla utrustning så att en elektronisk personalliggare kan föras fullgör sina eventuella skyldigheter, så 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 här 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 (se prop. 2005/06:169 s. 47 och prop. 2014/15:6 s. 63 och 64).

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 vilka som kan anses bosatta på en fastighet eller i en lägenhet riktar sig kontrollinsatsen inte mot någon enskild individ. Det kommer enligt regeringens mening ofta vara fråga om fastigheter eller lägenheter där någon visserligen kan anses vara bosatt men Skatteverket inte har fastställt personens bosättning där. I likhet med vad som anförts om kontrollbesök i syfte att utreda en specifik persons bosättning, får det förmodas att en stor del av värdet av de nu föreslagna kontrollbesöken skulle kunna försvinna om en underrättelse om ett beslut om ett sådant kontrollbesök behövde lämnas före besöket. Någon underrättelse ska därför inte heller behöva ske i sådana fall. Regeringens förslag innebär en mindre justering från den av utredningen föreslagna ordalydelsen.

I syfte att stärka det myndighetsgemensamma arbetet för att minska felaktigheter i folkbokföringen och brott mot välfärdssystemen ser *Södertälje kommun* det som önskvärt att Skatteverket underrättar en central funktion i kommunen i de fall myndigheten beslutar att göra ett kontrollbesök på en adress i den kommunen. Regeringen ser mycket positivt på den samverkan som finns mellan Skatteverket och olika statliga myndigheter och kommuner för att minska fel i folkbokföringen. Hur sådan samverkan ska gå till och när den ska företas varierar och regeringen anser inte att det finns anledning att närmare författningsreglera formerna för detta.

Lagförslag

Förslaget medför att 32 a och 32 b §§ folkbokföringslagen ändras.

5.3 Felaktigt folkbokförda på någon annans fastighet eller lägenhet

Regeringens förslag: Om en person sannolikt är felaktigt folkbokförd på en fastighet eller lägenhet och detta leder till besvär för någon annan som är folkbokförd på samma fastighet eller lägenhet eller som äger eller hyr fastigheten eller lägenheten, får personen i stället folkbokföras i den kommun, men inte fastighet eller lägenhet, där han eller hon senast var folkbokförd, till dess något annat har beslutats. Om personen inte har varit folkbokförd i någon annan kommun får han eller hon folkbokföras i den aktuella kommunen.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens, men har en annan språklig utformning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Bolagsverket*, *Kronofogdemyndigheten*, *Boverket* och *Riksförbundet Bostadsrätterna Sverige*, tillstyrker eller har inte haft något att invända mot förslaget. *Pensionsmyndigheten* är också positiv till förslaget och anser att det innebär att risken för felaktiga utbetalningar av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd minskar. Samtidigt innebär förslaget enligt myndigheten att utbetalningarna till personer som har rätt till ersättningen men som i dag drabbas, bl.a. genom förlängd handläggningstid, av att andra personer är felaktigt folkbokförda kommer att bli lättare. Pensionsmyndigheten anser dock att det är viktigt att utredningen bedrivs skyndsamt och påpekar att det finns en risk att förslaget slår hårdare mot den grupp som inte är anslutna till en digital brevlåda för att ta emot kommunikation och information i myndighetskontakter och att det då kan påverka möjligheten att bibehålla bosättningsbaserade förmåner.

Inspektionen för socialförsäkringen kan varken tillstyrka eller avstyrka förslaget då konsekvenserna för rätten till socialförsäkringsförmåner inte är tillräckligt utredda och utredningen inte heller har uppmärksammat förslagets konsekvenser för barn och personer med funktionsnedsättning. *Kammarrätten i Stockholm* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* konstaterar att förslaget även träffar fall där någon av misstag felaktigt folkbokför sig hos någon annan och anser att det finns anledning att beakta även dessa förhållanden vid bedömningen av om utredningens förslag i denna del är proportionerligt. Länsstyrelsen önskar även att riskerna med förslaget i förhållande till rösträtt och valbarhet beaktas i det fortsatta arbetet.

Helsingborgs kommun anser att det behövs förtydliganden för kommuner vad gäller tolkning och bedömning av individers folkbokföringsort vid felaktig folkbokföring och när utredning pågår. Kommunen efterfrågar en samsyn och större flexibilitet av kommuner så att den enskilde inte drabbas och faller mellan stolarna i det fall det blir otydligt vilken kommun som anses ha ansvaret. Vidare påpekar kommunen behovet av skyndsamma utredningar av Skatteverket.

Botkyrka kommun ser risker med förslaget för den grupp som har svag eller ingen förankring på bostadsmarknaden och menar att det skulle kunna skapa en situation där en grupp med få alternativ hamnar i en än mer utsatt situation. Det kan också medföra att vissa kommuner kommer att få fler

Skälen för regeringens förslag

Anmälningar om felaktigt folkbokförda på någon annans fastighet eller lägenhet

På senare tid har 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. 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 med utredningen 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 varit felaktigt folkbokförd. Vidare har framförts att det förekommit att den person som felaktigt 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 ca 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 anmält att de är bosatta hos dem och därför också blivit folkbokförda där. I februari 2020 införde Skatteverket också en ny digital tjänst där privatpersoner kan se vem som är folkbokförd på den egna fastigheten och lägenheten och anmäla till Skatteverket om någon person felaktigt är folkbokförd där.

Skatteverket prioriterar och handlägger skyndsamt sådana anmälningar där det exempelvis bedöms finnas risk för hot, våld, bedrägerier eller andra brott mot den enskilde. Även fel som kan påverka välfärdssystemen är prioriterade. Om bosättningsutredningen 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 ca 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 har i ett beslut den 27 april 2021 (dnr 466-2019, 1315-2019, 1701-2019 och 6412-2019) framfört kritik mot Skatteverket med anledning av långa handläggningstider i denna typ av ärenden. De långa handläggningstiderna är också ett problem på så sätt att den felaktiga folkbokföringen aviseras vidare ut i samhället till dess bosättningsutredningen är slutförd och beslut om ändrad folkbokföring har fattats.

Problemen med felaktig folkbokföring på någon annans fastighet eller lägenhet kan minska genom att denna typ av anmälningar prioriteras och

Prop. 2021/22:217 genom insatser för att påskynda genomförandet av bosättningsutredningarna, t.ex. genom effektivare informationsutbyte mellan myndigheter, något som regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder för att åstadkomma (se avsnitt 4.2) och där utredningen också lämnat ytterligare författningsförslag som det kan finnas anledning för regeringen att återkomma till i senare förordningsarbete. Det finns dock 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.

Felaktigt folkbokförda ska tillfälligt kunna folkbokföras i en kommun

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 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.

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 på 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). Om det inte går att hänföra en persons bosättning till en fastighet men till en viss kommun, ska personen folkbokföras i kommunen (jfr 13 § folkbokföringslagen och 4 § folkbokföringsförordningen [1991:749]). Endast i sista hand – om personen inte kan hänföras till en kommun och inte heller ska avregistreras som utflyttad – ska personen utifrån befintlig reglering anses sakna känd hemvist (jfr 13 a § folkbokföringslagen och 4 § folkbokföringsförordningen, se även regeringens förslag i avsnitt 5.4).

Som även framförts av andra utredningar är det 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 (se SOU 2009:75 s. 328).

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. Utredningen har därför lämnat förslag som bl.a. innebär att Skatteverket ges möjlighet att tillfälligt ändra den felaktigt folkbokförda personens folkbokföring under den tid som utredningen pågår, även om myndigheten inte vet var personen rätteligen ska vara folkbokförd.

Det är även regeringens uppfattning att Skatteverket behöver nya befogenheter för att hantera den ovan beskrivna uppkomna situationen där felaktig folkbokföring inverkar menligt på situationen för den person som

är korrekt folkbokförd. Det är mot bakgrund av hur reglerna i folkbokföringslagen om rätt folkbokföringsort m.m. är utformade lämpligt att Skatteverket får rätt att tillfälligt hänföra den felaktigt folkbokförda personens bosättning från att vara folkbokförd på en viss fastighet, och i förekommande fall lägenhet, 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 i 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 bör han eller hon i stället folkbokföras i den aktuella kommunen.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) anför att det inte framgår vad Skatteverkets beslut kan få för konsekvenser för socialförsäkringsförmåner som den felaktigt folkbokförde uppbär. ISF förutsätter att alla de medlemmar i hushållet som är felaktigt folkbokförda kommer att bli folkbokförda på sin tidigare folkbokföringsort och ställer sig frågande till vad detta kan få för konsekvenser för socialförsäkringsförmåner som förutsätter att den försäkrade och dennes barn är skrivna på en viss fastighet och för förmåner som förutsätter att två försäkrade är folkbokförda på olika adresser. ISF pekar särskilt på risken för att andra personer än den vars folkbokföring ifrågasätts, drabbas av indragna förmåner. Så menar ISF skulle kunna bli fallet för en boförlädd som uppbär underhållsstöd om den bidragsskyldiges folkbokföring ifrågasätts. Om den bidragsskyldige interimistiskt skrivs på boförläddens adress kan det få konsekvenser för boförläddens rätt till underhållsstöd och bostadsbidrag.

När det gäller möjligheten för enskilda att få bosättningsbaserade välfärdsförmåner så ankommer det på den berörda beslutsmyndigheten att göra en prövning av om förutsättningarna i det enskilda fallet är uppfyllda. Försäkringskassan har exempelvis att göra en egen utredning för att kontrollera om den enskilde ska anses bosatt i Sverige enligt 5 kap. 2 och 3 §§ socialförsäkringsbalken och därmed vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner enligt 5 kap. 9 § socialförsäkringsbalken. Även om det ankommer på varje myndighet att göra sin egen utredning av bosättningen kan de uppgifter som är registrerade i folkbokföringen för flera myndigheter utgöra en indikation på den enskildes bosättning. Genom att den enskilde, med regeringens förslag, i stället endast blir folkbokförd i en kommun kommer detta att vara den folkbokföringsuppgift som aviseras ut i samhället. För de myndigheter och företag som tar emot informationen kommer denna uppgift indikera att personens adress är oklar. Som redogjorts för ovan är det med regeringens förslag inte heller fråga om att den vars folkbokföring är ifrågasatt ska bli folkbokförd på den fastighet, och i förekommande fall lägenhet, som han eller hon tidigare varit bosatt i. Eftersom den enskilde endast kommer att vara folkbokförd i kommunen under den tid som bosättningsutredningen pågår uppkommer inte den av ISF beskrivna situationen. Regeringen konstaterar även att flera remissinstanser tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. Enligt *Pensionsmyndigheten* innebär förslaget dessutom att det blir enklare med utbetalningar till personer som är berättigade till dem. ISF anför vidare att en interimistisk skrivning på en annan kommun kan få

Prop. 2021/22:217 konsekvenser för barn eller personer med funktionsnedsättning i familjen som har rätt till kommunala insatser i form av exempelvis skolplanering, skolskjuts eller LSS-insatser. Även *Helsingborgs kommun* och *Botkyrka kommun* påtalar den påverkan som beslutet kan innebära för den enskilde som Helsingborgs kommun även menar kan falla mellan stolarna i det fall det blir otydligt vilken kommun som anses ha ansvaret. Det är visserligen så att om en persons folkbokföring i en kommun ligger till grund för beslutade insatser kan dessa komma att påverkas på samma sätt som när folkbokföring ändras utifrån en anmälan om flyttning av den folkbokförde. Här är angeläget att påminna om den skyldighet som var och en har att vara folkbokförd där han eller hon är bosatt och de straffsanktionerade anmälningsskyldigheter som finns enligt folkbokföringslagen. Det kan inte komma i fråga att en enskild ska kunna undgå det ansvar som åligger honom eller henne genom att hålla sig undan och inte medverka i bosättningsutredningar som syftar till att klarlägga folkbokföringen. I den här uppkomna situationen är det dessutom fråga om att den felaktigt folkbokfördes agerande får konsekvenser för någon som t.ex. har uppfyllt sina skyldigheter och är korrekt folkbokförd.

Enligt Botkyrka kommun kan grupper med svagast förankring på bostadsmarknaden vara överrepresenterade bland de som träffas av förslaget och det kan även medföra att vissa kommuner kommer få fler personer folkbokförda där om de saknar bosättning i deras nuvarande vistelsekommun. Att förslaget skulle träffa en sådan personkrets i större utsträckning än andra har inte framkommit och regeringen ser inte heller det som en sannolik konsekvens. I sammanhanget kan det även noteras att den som är bostadslös vanligtvis torde ha kontakt med socialtjänsten i den kommun där han eller hon vistas. För det fall en persons bosättning kan hänföras till en kommun men inte till en viss fastighet inom denna ska han eller hon anses bosatt i kommunen enligt 13 § folkbokföringslagen. Denna möjlighet som finns att endast vara folkbokförd i kommunen är således något som är förbehållet bl.a. den som saknar fast bostad.

Det bör krävas en sannolikt felaktig folkbokföring som innebär besvär för någon annan

Regeringen delar *Länsstyrelsen i Västra Götalands läns* synpunkt om att även riskerna med förslaget måste beaktas. Regelverket bör inte lämna utrymme för att ordningen på ett enkelt sätt kan missbrukas och komma att användas i situationer som den inte varit avsedd för. Folkbokföring i kommunen innebär en åtgärd som för den enskilde kan uppfattas som ingripande. För att den ska få tillgripas av Skatteverket måste därför krävas att det framstår som sannolikt att folkbokföringen är felaktig. 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. Så är dock inte alltid fallet och det kan krävas flera utredningsinsatser från Skatteverket för att komma fram till att det sannolikt föreligger ett fel i folkbokföringen och det är därför angeläget att myndigheten också vidtar sådana insatser.

Det förhållandet att det uppmärksammas att en person sannolikt är felaktigt folkbokförd bör inte ensamt utgöra grund för att Skatteverket ska besluta att folkbokföringen ska ändras under utredningstiden. En sådan

åtgärd bör anses befogad enbart i det fall den felaktiga folkbokföringen också har negativa konsekvenser för någon annan. Oftast drabbas 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 leder till besvär bör omfattas, t.ex. när någon felaktigt folkbokfört sig på någon annans fritidsfastighet eller övernattningslägenhet. Mot bakgrund av det behov som finns är det nödvändigt att tillämpningsområdet för bestämmelsen inte blir för snävt. I likhet med utredningen anser därför regeringen att det inte finns något skäl för att det ska behöva röra sig om allvarliga fall av besvär för den enskilde. Det bör därför kunna räcka med att det rör sig om obehag i samband med att någon annans post kommer till den egna adressen eller liknande.

Förslaget 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. Vissa remissinstanser, såsom *Kammarrätten i Stockholm*, lyfter i stället fram konsekvenserna för den enskilde som blir folkbokförd i en annan kommun och att åtgärden kan aktualiseras även när felet orsakats av ett misstag från den enskilde. Regeringen konstaterar att i de fall det rör sig om ett oavsiktligt fel kommer ärendet, precis som i dag, ofta kunna rättas till tämligen omgående.

En tillfällig åtgärd

Det är angeläget att Skatteverket har möjlighet att fatta beslut om folkbokföring i en kommun så snart som möjligt efter att myndigheten blivit uppmärksamman på att en person exempelvis blivit folkbokförd på någon annans fastighet, eller kvarstår som folkbokförd någonstans trots att flyttning skett, och kriterierna för att tillfälligt ändra folkbokföringen är uppfyllda. Ett beslut om folkbokföring i en kommun i nu aktuella situationer gäller från och med beslutets dag (35 § andra stycket folkbokföringslagen) och ska bestå endast till dess utredningen är slutförd och kan ses som en typ av interimistiskt beslut. Ett sådant beslut kan överklagas enligt 40 § folkbokföringslagen.

Att enligt detta förslag bli folkbokförd i kommunen innebär ett förhållande som bör bestå kortaste möjliga tid. Skatteverkets bosättningsutredning bör därför bedrivas skyndsamt. Någon särskild bestämmelse om detta behöver inte införas.

Lagförslag

Förslaget medför att 13 a § folkbokföringslagen ändras.

5.4 Möjligheten att bli folkbokförd utan känd hemvist avskaffas

Regeringens förslag: Möjligheten att bli folkbokförd utan känd hemvist ska avskaffas. 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.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens. Utredningen har dock i sitt författningsförslag inte genomfört utmönstringen av begreppet utan känd hemvist.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Statistiska centralbyrån*, *Kronofogdemyndigheten* och *Bolagsverket*, tillstyrker eller har inte haft något att invända mot förslaget. *Skatteverket* anser också att förslaget är bra men påpekar att det kan leda till att folkbokföringsdatabasen får ett större antal personer som faktiskt är bosatta i Sverige men avregistrerade för att personen i fråga inte vill medverka i utredningar. Även *Boverket* lyfter fram liknande aspekter men kan inte bedöma huruvida detta kan bli ett reellt problem.

Inspektionen för socialförsäkringen tillstyrker förslaget men befarar att de bostadslösa situation inte beaktats tillräckligt. Att en person inte medverkar i en bosättningsutredning kan bero på bristande vilja men även på bristande förmåga. Utredningen redogör inte för hur socialförsäkringsförmåner till sådana personer kommer att påverkas av förslaget. Det kan antas att många ofrivilligt bostadslösa befinner sig i en utsatt situation och har svårt att tillvarata sin rätt. Även om den som avregistreras från folkbokföringen enkelt kan bli registrerad igen är det inte säkert att den berörde har tillräcklig kunskap och förmåga att agera. För den myndighet som överväger att dra in en socialförsäkringsförmån kan det dessutom vara svårt att komma i kontakt med en bostadslös försäkrad. Det finns risk för att en utsatt person som förlorar sin pension eller annan socialförsäkringsförmån blir ännu mer utsatt. Även *Kammarrätten i Stockholm* framför att det kan förekomma fall där en enskild inte förmår att medverka i en bosättningsutredning och att detta bör beaktas.

Malmö kommun poängterar vikten av att det sker en noggrann utredning innan ett barn avregistreras från folkbokföringen som försvunnen medan *Lantmäteriet* anser att det vid ett eventuellt införande av begreppet försvunnen är viktigt med en tydlig definiering för att undvika missförstånd. Ett alternativ som Lantmäteriet förordar är begreppet utan känd folkbokföringsadress.

Botkyrka kommun ser risker med förslaget för den grupp som har svag eller ingen förankring på bostadsmarknaden och menar att det skulle kunna skapa en situation där en grupp med få alternativ hamnar i en än mer utsatt situation.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande bestämmelser och tillämpning

Som redogjorts för ovan ska en person normalt vara folkbokförd på den fastighet och, i förekommande fall, den lägenhet där han eller hon är att anse som bosatt (6 § folkbokföringslagen). Om en persons bosättning inte kan knytas till en särskild fastighet men till en viss kommun ska han eller hon anses bosatt i kommunen (13 § folkbokföringslagen). Kan en persons bosättning med tillämpning av bestämmelser i 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, anses han eller hon sakna känd hemvist (13 a § folkbokföringslagen). En person som saknar känd hemvist ska folkbokföras under rubriken utan känd hemvist (4 § folkbokföringsförordningen). Av 21 § folkbokföringslagen framgår bl.a. att den som oavbrutet under två år saknat känd hemvist ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen.

Begreppet försvunnen infördes den 1 januari 2014 och kom då att ersätta det tidigare begreppet obefintlig (prop. 2012/13:120 s. 57) och det är alltså till skillnad från vad *Lantmäteriet* anfört nu inte fråga om införande av ett nytt begrepp.

Den bosättningsutredning som Skatteverket gör innan en person anses sakna känd hemvist är omfattande. Förfrågningar kan göras hos ett stort antal myndigheter och andra aktörer. Det är enligt Skatteverket inte tillräckligt 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 make uppger att hennes make är ”försvunnen”. Vad som får anses vara en tillräcklig utredning avgörs i varje enskilt fall.

Innan en person som saknar 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.

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.

Behovet av regeländring

Av utredningens betänkande framgår att det år 2020 var 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 under en tvåårsperiod, men det är inte helt ovanligt att sådan folkbokföring sker under två eller tre perioder.

Skatteverket har till utredningen 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 personerna. 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. Sådan delgivning kan därför ofta inte användas vid delgivning av ett vitesföreläggande. Det som återstår när

Prop. 2021/22:217 bosättningen varken kan knytas till fastighet eller kommun och den enskilde inte heller anses vara bosatt i utlandet är att han eller hon anses sakna känd hemvist.

En särskild problematik uppstår enligt Skatteverket vid utredning av en person som saknat 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 myndigheten efter tvåårsperioden, i samband med en utredning för att avgöra om personen 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.

Genom att helt avskaffa möjligheten att bli folkbokförd utan känd hemvist skulle en person som visserligen kan antas befinna sig i Sverige men inte kan knytas till en fastighet eller kommun, kunna 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. Det kan handla om att man 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 dra fördel av en lägre kommunal skattesats eftersom man vid folkbokföring utan känd hemvist beskattas i den kommun där man senast var folkbokförd. Vissa remissinstanser, såsom *Inspektionen för socialförsäkringen* och *Kammarrätten i Stockholm* påpekar att det även kan finnas enskilda som inte förmår medverka i en bosättningsutredning. *Botkyrka kommun* framhåller att den grupp som har svag eller ingen förankring på bostadsmarknaden skulle kunna riskera hamna i en än mer utsatt situation. Alldeles oavsett de skäl som var och en kan ha för att inte medverka i Skatteverkets utredning ska uppgifterna i folkbokföringen bl.a. spegla befolkningens bosättning så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Var och en har därför också skyldigheter enligt folkbokföringslagen att anmäla uppgift om bl.a. bostadsadress och det är enligt regeringens uppfattning 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.

Möjligheten att bli folkbokförd utan känd hemvist ska avskaffas

Som redan nämnts ska uppgifterna i folkbokföringen spegla befolkningens bosättning och utgöra ett korrekt underlag för olika typer av beslut och

åtgärder i samhället. Att vara folkbokförd utan känd hemvist uppfyller inte detta krav eftersom uppgiften då inte visar var personen är bosatt.

Möjligheten att bli folkbokförd utan känd hemvist blir aktuell 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 ha etablerats men den enskilde vägrar att lämna uppgifter om sin bosättning.

Det finns begränsade möjligheter att med hjälp av ytterligare befogenheter för Skatteverket komma åt ett ökande problem med bristande medverkan i bosättningsutredningar. I det sammanhanget kan det finnas anledning att överväga 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 myndigheten 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. Även för den personkrets som *Inspektionen för socialförsäkring* och *Kammarrätten i Stockholm* lyfter fram anser regeringen att en avregistrering skulle kunna innebära att den enskilde förmås att kontakta Skatteverket för att bli folkbokförd och möjliggöra att korrekta uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen. I sammanhanget bör även beaktas att det för någon som är hemlös vanligtvis torde finnas en kontakt med socialtjänsten i den kommun där han eller hon vistas och att han eller hon då också är folkbokförd i kommunen och inte anses sakna känd hemvist.

Det är också tveksamt om tvåårsfristen 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 med att den enskilde visserligen dyker upp men inte vill ange var han eller hon är bosatt och därför enbart får ytterligare en tvåårsfrist.

Inspektionen för socialförsäkring lyfter frågan om hur den enskildes socialförsäkringsförmåner påverkas. Vad gäller möjligheten för den enskilde att få välfärdsförmåner kan, som nämnts ovan, noteras att Försäkringskassan ska göra en egen utredning för att kontrollera om den sökande ska anses bosatt i Sverige enligt 5 kap. 2 och 3 §§ socialförsäkringsbalken och därmed vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner enligt 5 kap. 9 § socialförsäkringsbalken. 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 om när en person har avregistrerats enligt 21 § folkbokföringslagen från den dag Skatteverket har beslutat att avregistrera personen. Det kan dock konstateras att den enskildes

Prop. 2021/22:217 möjligheter att få bosättningsbaserade förmåner är i sig inte begränsade till följd av avregistreringen under förutsättning att han eller hon visar att bosättning i Sverige föreligger.

Mot den beskrivna bakgrunden gör regeringen bedömningen att möjligheten att vara folkbokförd utan känd hemvist under två år innan avregistrering kan ske inte fyller någon funktion och regeringen föreslår därför att den avskaffas. 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 det kan klarläggas på vilken fastighet eller i vilken lägenhet han eller hon faktiskt bor, ska alltså kunna avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. Detsamma gäller om den enskilde endast uppger sig vara bosatt i en viss kommun. Den möjlighet som 13 § folkbokföringslagen ger att endast vara folkbokförd i kommunen är alltså förbehållet exempelvis den som faktiskt är bostadslös. Som framgår av förarbetena till 13 § folkbokföringslagen avser bestämmelsen den som saknar fast bostad (prop. 2012/13:120 s. 86 och SOU 2009:75 s. 339 och 340). Den lagtekniska lösning som föreslås av utredningen innebär dock att definitionen av att sakna känd hemvist tas bort trots att begreppet alltså används i 21 § folkbokföringslagen. Regeringen har därför valt en annan utformning av den bestämmelsen.

Malmö kommun har lyft fram vikten av att det sker en noggrann utredning innan ett barn avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. Regeringen vill här betona att det alltid är viktigt att det görs en noggrann och förhållandevis omfattande utredning innan en person avregistreras som försvunnen eftersom beslutet om avregistrering kan få konsekvenser för den enskilde.

Som vissa remissinstanser påpekat kan förslaget leda till en viss ökad s.k. undertäckningspopulation, dvs. att folkbokföringsdatabasen får ett större antal personer som faktiskt är bosatta i Sverige men ändå är avregistrerade. Även med beaktande av detta ställer sig Skatteverket positivt till förslaget. Det noteras även att *Statistiska centralbyrån* inte har haft något att invända mot förslaget (se även regeringens förslag till övergångsbestämmelser i avsnitt 9). Regeringen anser att en sådan eventuell konsekvens kan accepteras.

Lagförslag

Förslaget medför att 21 § folkbokföringslagen ändras.

6 En säkrare identitetskontroll

6.1 Anmälan om inflyttning

Regeringens förslag: Det tydliggörs i folkbokföringslagen att en anmälan om inflyttning från utlandet också ska innehålla uppgift om födelsetid och medborgarskap.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Kronofogdemyndigheten* och *Pensionsmyndigheten*, tillstyrker eller har inte haft något att invända mot förslaget. *Skatteverket* saknar en definition i folkbokföringslagen (1991:481) av vad som avses med en persons identitet. Identitetsbegreppet förekommer i flertal lagar såsom lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, utlänningslagen (2005:716) m.fl. men inte heller dessa lagar har en definition av vad som avses med en persons identitet.

Skälen för regeringens förslag: Utöver att fastställa en persons bosättning innefattar folkbokföring enligt 1 § folkbokföringslagen 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. Den som flyttat in från utlandet och ska folkbokföras i landet ska anmäla inflyttningen till Skatteverket. Anmälan ska göras inom en vecka efter att personen har vistats i landet i tre månader (26 § folkbokföringslagen). Anmälan kan även göras direkt efter att personen kommit till Sverige. Anmälan om flytt till Sverige ska göras skriftligen (23 § folkbokföringslagen) och Skatteverket har en särskild blankett för ändamålet. I 28 § 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 födelsetid och medborgarskap ska finnas med framgår däremot inte klart. Som ett led i prövningen av om en person ska folkbokföras efter att ha anmält flytt till Sverige utförs en identitetskontroll och inom folkbokföringsärenden anses uppgift om en persons födelsetid och medborgarskap omfattas av en persons identitet. Regeringen föreslår att den praxis som i dag gäller för anmälan om inflyttning bör regleras genom ett tillägg i 28 § folkbokföringslagen där dessa uppgifter uttryckligen ska anges. Förslaget att medborgarskap och födelsetid ska anges i en anmälan om inflyttning från utlandet innebär dock inte någon skillnad jämfört med vad som gäller i dag vid prövningen av en persons folkbokföring.

Även med detta tillägg har *Skatteverket* förespråkat att en definition av begreppet identitet införs i folkbokföringslagen. Som Skatteverket påpekar förekommer identitetsbegreppet som sådant inte bara i folkbokföringslagen utan även i andra författningar. Här kan exempelvis nämnas lagen om svenskt medborgarskap, utlänningslagen, 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 (se prop. 1997/98:178 s. 15 och SOU 2019:14 s. 90). Vägledning kan dock hämtas från rättspraxis inom utlänningsrätten. I ärenden om svenskt medborgarskap och om uppehållstillstånd anses identiteten bestå av sökandens namn, födelsetid och, som huvudregel, medborgarskap (se de avgöranden från Migrationsöverdomstolen som redovisas i utredningens betänkande s.190). Som framgår av utredningen anses identiteten även i folkbokföringsärenden bestå av dessa uppgifter. Såvitt känt har avsaknaden av en legaldefinition av begreppet identitet i folkbokföringslagen inte skapat några tolkningsproblem. Behovet av att i lag införa en definition ter sig därför inte som självklart. Med hänsyn även till att liknande bestämmelser saknas i andra författningar och att risken

Prop. 2021/22:217 för spridningseffekter till andra områden inte bör underskattas anser regeringen sammanfattningsvis att det inte bör införas någon definition i folkbokföringslagen av begreppet identitet.

Lagförslag

Förslaget medför att det görs en ändring i 28 § folkbokföringslagen.

6.2 Personlig inställelse

Regeringens 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 åter ska folkbokföras.

Skatteverket ska kunna avstå från kravet på personlig inställelse om det finns särskilda skäl för det.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte haft något att invända mot förslaget. *Skatteverket* anser dock att det bör övervägas om det inte uttryckligen bör framgå av bestämmelsen att barn som ska folkbokföras enligt 2 a § eller 3 § tredje stycket folkbokföringslagen inte behöver inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll.

Vad gäller möjligheten att göra undantag vid särskilda skäl anser *Inspektionen för socialförsäkringen* att det är viktigt att det inte ställs för höga krav på sjuka eller personer med funktionsnedsättning. Samtidigt framhålls vikten av att inte undantaget kan utnyttjas för fusk eller missbruk av välfärdssystemen varför ribban för särskilda skäl inte får sättas för lågt. *Myndigheten för delaktighet* tillstyrker att Skatteverket ska kunna efterge kravet på personlig inställelse för personer som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan inställa sig personligen. Myndigheten förordar mobila team som en sådan alternativ lösning för identitetskontroll i dessa fall. Det innebär att i de fall som en person behöver få sin identitet bekräftad på annat sätt än personlig inställelse besöker personal från Skatteverket dennes bostad. Vidare framförs också att en funktionsnedsättning inte innebär att personen per automatik är föremål för vård hos en vårdgivare, varför den lösning som förordas i betänkandet blir mycket begränsad. Endast om en person vårdas på sjukhus eller liknande kan det vara relevant att ha en dialog med vårdgivaren för att få identiteten bekräftad.

Skälen för regeringens förslag

Krav på personlig inställelse i vissa fall

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, ansökan 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. Det exempel som då nämndes var invandring (prop. 1990/91:153 s. 138).

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. Denna tillämpning har alltså stöd i förarbetena som anger att personligt besök bör kunna begäras vid invandring om det behövs på grund av språksvårigheter eller oklara personuppgifter (prop. 1990/91:153 s. 138). 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 myndighetens krav på att en inflyttande ska visa upp handlingar som styrker identiteten och övriga personuppgifter. Den identitetskontroll som sker före folkbokföring är av stor betydelse för att motverka att oriktiga uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen. När en person väl har folkbokförts, sprids uppgifterna i samhället. Den personliga inställelsen är således viktig från säkerhetssynpunkt och kan för de allra flesta personer inte heller anses vara orimligt betungande.

Att en inflyttande som utgångspunkt ska inställa sig personligen för att styrka sin identitet anser regeringen, i likhet med utredningen, 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. Regeringen föreslår alltså att ett lagstadgat krav på att anmälaren ska inställa sig personligen för identitetskontroll ska gälla för anmälningar om inflyttning från utlandet enligt 26 § första stycket folkbokföringslagen. Motsvarande ska även gälla för en person som är avregistrerad som försvunnen och åter ska folkbokföras (26 § andra stycket). En person som är avregistrerad från folkbokföringen som försvunnen ska åter folkbokföras om personens rätta vistelseort i Sverige blir känd. Ett sådant ärende om folkbokföring handlägger Skatteverket i huvudsak på samma sätt som vid inflyttning till Sverige och det saknas anledning att inte låta kravet på personlig inställelse även omfatta sådana ärenden.

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). Vid folkbokföring av barn enligt 2 a § kan barnet folkbokföras genom att vårdnadshavarna anmäler folkbokföring av barnet enligt 26 § andra stycket och Skatteverket kräver i dag 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. Genom den av regeringen föreslagna bestämmelsen följer att barn som ska folkbokföras här i landet enligt nämnda bestämmelser inte omfattas av kravet på personlig inställelse och något uttryckligt undantag därutöver bedöms därför inte vara nödvändigt. Den föreslagna regleringen ska gälla generellt, oavsett medborgarskap, och är en författningsreglering av rutiner som redan i dag tillämpas av Skatteverket.

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 avstå från 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 oftare avstå från 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. Som framgår av *Inspektionen för socialförsäkringens* yttrande är det viktigt att kraven för det föreslagna undantaget varken är för lågt eller högt satta. Det bör här vara fråga om personer som inte ens med hjälp kan förflytta sig eller som annars har en så allvarlig sjukdom eller fysisk eller psykisk funktionsnedsättning att en personlig inställelse är utesluten. Enligt utredningen rör det sig i dag om ett fåtal fall där en person till följd av sjukdom eller hälsotillstånd inte har kunnat inställa sig personligen. Det bör i sådana fall finnas utrymme för att identiteten kontrolleras på annat sätt, exempelvis genom en dialog med vårdgivaren och bestyrkta kopior av identitetshandlingar. Som *Myndigheten för delaktighet* anför kan det även vara aktuellt med andra alternativ för en identitetskontroll. Något behov av att i lag reglera dessa finns dock inte.

Lagförslag

Förslaget medför att en ny bestämmelse, 26 a §, införs i folkbokföringslagen.

6.3 Skyldighet att överlämna handlingar för kontroll

Regeringens förslag: En person som inställer sig hos Skatteverket för identitetskontroll med anledning av en anmälan om flytt till Sverige eller för att åter folkbokföras efter att ha varit avregistrerad som försvunnen, ska på begäran vara skyldig att överlämna pass, identitetskort eller motsvarande handling för kontroll. Den som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige ska på begäran överlämna sitt uppehållstillståndskort för kontroll.

Om någon som redan är folkbokförd begär ändring av en registrerad uppgift om sin identitet, ska Skatteverket ha möjlighet att kräva att denne ska inställa sig personligen hos myndigheten och överlämna pass, identitetskort eller motsvarande handling samt uppehållstillståndskort för kontroll.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser tillstyrker eller har inte några invändningar mot förslaget. Det gäller exempelvis *Åklagarmyndigheten* som dock saknar en motivering till varför det inte ska vara möjligt att omhänderta en identitetshandling. Att handlingar inte kan omhändertas, t.ex. för att möjliggöra en undersökning hos Nationellt forensiskt centrum (NFC) eller annan, för en noggrannare och fördjupad kontroll skulle kunna få som konsekvens att falska handlingar inte upptäcks. *Ekobrottsmyndigheten* anser också att Skatteverket, ur ett brottsförebyggande och brottsutredande perspektiv, bör ges en rätt att omhänderta en misstänkt falsk eller manipulerad handling för fördjupad kontroll och vidare åtgärder. Att en sådan handling inte har omhändertagits är i många fall ett avgörande skäl till att en förundersökning inte inleds. Även *Skatteverket* är positivt till förslaget men anser att det behövs en bestämmelse i lag som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om vilka handlingar som ska godtas och hur identitetskontrollen ska genomföras. *Migrationsverket* anser att med hänsyn till de skärpta säkerhetskraven på uppehållskort och permanent uppehållskort som tillämpas sedan den 2 augusti 2021 bör uppehållskort också kunna omfattas av samma kontroll som uppehållstillståndskorten.

Skälen för regeringens förslag

Handlingar ska överlämnas efter begäran

Identitetshandlingar spelar en avgörande roll vid Skatteverkets identitetskontroller. Sådana handlingar innehåller, om de utfärdats på ett säkert sätt, 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. Även om sådana bestämmelser saknas har Skatteverket rutiner för att identiteten ska styrkas med en resehandling i original i samband med anmälan om flyttning till Sverige. 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 från de personuppgifter som framgår av uppehållstillståndskortet. Skatteverket kan även göra en egen bedömning utifrån visat underlag.

I samband med att uppehållsrätt infördes som en förutsättning för folkbokföring på motsvarande sätt som uppehållstillstånd, och folkbokföringslagen och folkbokföringsförordningen (1991:749) anpassades till 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 (rörlighetsdirektivet) fördes i förarbetena ett resonemang om vilka handlingar som kan krävas av en inflyttande. Rörlighetsdirektivet innehåller bestämmelser som begränsar vilka handlingar som får krävas av en unionsmedborgare och dennes familjemedlemmar vid registrering eller ansökan om uppehållskort. Regeringen menade att det även i samband med folk-

Prop. 2021/22:217 bokföring borde regleras vilket underlag som kan avkrävas en enskild som gör gällande uppehållsrätt och att detta borde ske i förordningsform (prop. 2012/13:120 s. 41 och 42). 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. För den som flyttar till Sverige från ett annat nordiskt land finns även en skyldighet enligt artikel 2 punkt 1 i lagen (2005:268) om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring att bl.a. uppvisa legitimation med dokumentation av medborgarskap (pass eller motsvarande) för Skatteverket. Regeringen anser att i detta avseende bör det som huvudregel ställas samma krav på alla inflyttande från utlandet.

Bestämmelserna i folkbokföringsförordningen för EES-medborgare innebär enligt sin ordalydelse att Skatteverket får begära uppvisande av giltigt pass eller identitetskort. För att närmare kontroll av en handling ska kunna genomföras på bästa sätt är det inte tillräckligt att handlingen visas upp av den enskilde. Visserligen kan uttrycket ”uppvisa” anses omfatta ett krav på överlämnande (jfr prop. 2004/05:119 s. 26 och prop. 2010/11:123 s. 20). Uttrycket ”överlämna” har emellertid valts i bl.a. 5 a § passlagen och 9 kap. 9 § utlänningslagen som avser kontroll av handlingar vid in- och utresa och under vistelse i landet, och samma uttryck bör lämpligen användas även i folkbokföringssammanhang. I likhet med utredningen föreslår regeringen därför att det i folkbokföringslagen ska införas krav för inflyttande till Sverige att på begäran överlämna vissa identitetshandlingar till Skatteverket. Handläggningen av ett ärende om folkbokföring av en person som är avregistrerad som försvunnen aktualiserar samma krav på identitetskontroll som vid anmälan om flytt till landet. Bestämmelsen bör därför även gälla i fråga om folkbokföring av en person som varit avregistrerad som försvunnen.

Utredningen har inte i någon större utsträckning berört den fråga *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* tar upp om att Skatteverket bör få möjlighet att omhänderta en identitetshandling för att möjliggöra andra former av kontroller. Det har alltså inte övervägts närmare i betänkandet och några sådana förslag lämnas inte. Det saknas därför beredningsunderlag för att kunna ta ställning till ett sådant förslag.

Vilka handlingar ska överlämnas?

Frågan är då vilka handlingar som Skatteverket bör kunna kräva ska överlämnas. 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. Det är därför viktigt att just sådana handlingar kan kontrolleras i samband med anmälan om flytt till Sverige. Ett krav på 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 andra typer av handlingar kunna jämföras, t.ex. främlingspass och resedokument.

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. Som framgått ovan folkbokförs personer som beviljats uppehållstillstånd av Migrationsverket trots att deras identitet inte är styrkt av Skatteverket utifrån de personuppgifter som framgår av uppehållstillståndskortet. Upphållstillståndskortet utfärdas av Migrationsverket som bevis om uppehållstillstånd. Upphållstillståndskort utfärdas innan en person folkbokförs vilket också gör det möjligt att kontrollera uppehållstillståndskortet i samband med folkbokföring. Bestämmelsen i folkbokföringslagen innebär dock inte i sig något krav på överlämnande av uppehållstillståndskort. Mot denna bakgrund föreslås att den som har beviljats uppehållstillstånd på begäran ska överlämna sitt uppehållstillståndskort för kontroll. Denna skyldighet står inte i något motsatsförhållande till skyldigheten att på begäran överlämna pass, identitetskort eller motsvarande handling. 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.

Migrationsverket anser att även uppehållskort bör omfattas av kontrollen. 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 (EU:s identitetskortsförordning). Förordningen, som ska tillämpas från och med den 2 augusti 2021, skärper visserligen säkerhetskraven på bl.a. uppehållskort och permanenta uppehållskort. Regeringen saknar dock underlag för att här ta ställning till behovet av en sådan utvidgning av vilka handlingar som ska kontrolleras.

Ändring av identitetsuppgift ska kräva motsvarande kontroll

Det förekommer att personer som har folkbokförts i Sverige i efterhand vill ändra de uppgifter som registrerats om deras identitet. 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. I avgörandet poängterade Högsta förvaltningsdomstolen vikten av att en person över tid uppträder under en och samma identitet vid kontakter med myndigheter och andra. Enligt domstolens mening är stabiliteten när det gäller frågan om 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. Detta innebär enligt Högsta förvaltningsdomstolen att den

Prop. 2021/22:217 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.

Beviskravet för att ändra registrerade identitetsuppgifter i folkbokföringen är således högt ställt och kan sägas motsvara Skatteverkets beviskrav att identitetsuppgifter som huvudregel ska vara styrkta för folkbokföring. 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. Om 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. 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 (prop. 1990/91:153 s. 138). 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.

Hur bör bestämmelsen utformas?

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 handlingarna överlämnas om Skatteverket ser behov av det. Bestämmelsen bör också innebära en skyldighet för den enskilde att efter en sådan begäran överlämna efterfrågade handlingar. Sammanfattningsvis bör det av bestämmelsen framgå att en person som inställer sig hos Skatteverket för identitetskontroll med anledning av en anmälan om flytt till Sverige eller för att åter folkbokföras efter att ha varit avregistrerad som försvunnen, ska på begäran vara skyldig att överlämna pass, identitetskort eller motsvarande handling för kontroll. Den som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige ska på begäran också överlämna sitt uppehållstillståndskort för kontroll. Detsamma ska gälla för den som redan är folkbokförd och sedan begär ändring av en registrerad uppgift om sin identitet.

Eftersom de föreslagna bestämmelserna innebär relativt ingripande skyldigheter för den enskilde, bör de framgå direkt av folkbokföringslagen och regeringen föreslår därför att sådana bestämmelser införs. Genom 8 kap. 7 § regeringsformen tillförsäkras regeringen en 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. Verktällighetsföreskrifter får inte innebära att den enskilde utsätts för ytterligare åligganden eller ingrepp. Utredningen har föreslagit att det i förordning tas in ett bemyndigande för Skatteverket att meddela närmare föreskrifter avseende vilka handlingar som kan godtas som pass, identitetskort eller motsvarande handling liksom att Skatteverket också bör få meddela föreskrifter om hur identitetskontrollen ska utföras praktiskt. Sådana föreskrifter är inte av ett sådant slag att ett bemyndigande i lag krävs och övervägs därför inte närmare.

Lagförslag

Förslaget medför att en ny bestämmelse, 26 b §, införs i folkbokföringslagen.

7 Användning av biometriska uppgifter

7.1 Ansiktsbild och fingeravtryck ska lämnas och kontrolleras

Regeringens förslag: En person som vid identitetskontroll med anledning av folkbokföring vid inflyttning eller efter att ha varit avregistrerad som försvunnen överlämnar pass, identitetskort eller motsvarande handling som innehåller lagrad information om innehavarens ansiktsbild eller fingeravtryck, ska vara skyldig att på begäran låta Skatteverket ta hans eller hennes fingeravtryck och en ansiktsbild i digitalt format, för kontroll av att dessa motsvarar dem som finns lagrade i handlingen.

Detsamma ska gälla för den som har uppehållstillstånd i Sverige och vid identitetskontrollen överlämnar sitt uppehållstillståndskort och för den som vill ändra en registrerad uppgift om sin identitet i folkbokföringsdatabasen och då ska inställa sig personligen på Skatteverkets begäran.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att låta Skatteverket ta fingeravtryck och ansiktsbild.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att åldersgränsen för fingeravtryck och undantaget för den som av fysiska skäl inte kan lämna fingeravtryck ska regleras i lag.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser är positiva till förslaget, däribland *Kronofogdemyndigheten*, *Ronneby kommun*, *Åklagarmyndigheten*, *Migrationsverket*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Myndigheten för digital förvaltning*, *Statens servicecenter*, *Skatteverket* och *Försäkringskassan*. Flera av remissinstanserna understryker samtidigt

Prop. 2021/22:217 behovet av att kunna lagra och jämföra biometri (se avsnitt 7.2). Försäkringskassan framför också att skyldigheten för den som har en identitetshandling med lagrade biometriska data att lämna över den samt att lämna fingeravtryck och låta sig fotograferas är i viss mån illusorisk eftersom den förutsätter att den enskilde själv uppger om sitt innehav av en sådan handling. Statens servicecenter ser ett stort behov av tydlighet kring hur kontrollen av biometriska uppgifter ska utföras.

Polismyndigheten anser att kravet på underlag för folkbokföring bör skärpas och att användning av biometrisk information från den enskilde bör öka i de fall den enskilde saknar godkända id-handlingar av nödvändig kvalitet. Fingeravtryck och ansiktsbilder av god kvalitet kan användas vid jämförande sökning. Vid sämre kvalitet finns dock fortfarande behov av manuell granskning på forensisk nivå för att kunna bedöma om avtryck och bild härrör från en viss person. De handlingar som kan ligga till grund för att styrka en persons identitet bör enligt Polismyndighetens uppfattning inte bara äkthetskontrolleras, utan kontroll bör även ske i tillgängliga internationella system för att säkerställa att handlingen inte är stulen, spärrad eller liknande. Vid behov bör även äktheten på en identitetshandling kontrolleras genom en fråga till utfärdande land.

Skatteverket anser att det bör belysas hur de grundläggande materiella kraven för när en person ska folkbokföras efter flytt till Sverige korrelerar med de föreslagna bestämmelserna och dess formkrav.

Skälen för regeringens förslag

Det finns behov av att kontrollera biometriska uppgifter i folkbokföringsverksamheten

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 goda förutsättningar för att korrekta personuppgifter registreras i folkbokföringen.

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 verkligen är eller att personer, medvetet eller av misstag, folkbokförs 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.

Under senare år har ökad kontroll när det gäller tilldelning av personnummer, dvs. vid folkbokföring, blivit alltmer aktuella. Från myndighetshåll har det påtalats att kontrollnivån är för låg och att den bristande kontrollen riskerar resultera i att personnummer tilldelas på felaktiga grunder. Bristen på initial kontroll möjliggör sedermera brottslighet i flera led (se rapporten Myndighetsgemensam lägesbild, organiserad brottslighet 2021 s. 23).

Som utredningen framfört har användningen av biometriska uppgifter i flera sammanhang lyfts fram som betydelsefullt vid identitetskontroller och som en effektiv metod för kontroll av en handlings äkthet (se s. 230 och 231 i utredningens betänkande). 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 underlag att jämföra mot. 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.

Vid folkbokföring kontrolleras eller sparas i dagsläget inga biometriska uppgifter. För att förbättra säkerheten vid folkbokföring kan kontrollen av den enskildes identitet utökas. Det kan ske på olika sätt, t.ex. genom kontroll och jämförelse av biometriska uppgifter i en handling som innehas av den enskilde. Uppgifterna i handlingen kan jämföras med fingeravtryck och ansiktsbild som tas när den enskilde inställer sig för folkbokföring. 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 handlings äkthet. *Polismyndigheten* lyfter frågor om att kontroll av handling borde göras i tillgängliga internationella system eller genom fråga till utfärdande land. Skatteverkets folkbokföringsverksamhets möjligheter till kontroll av handlingar grundar sig i dag främst på förfrågningar i systemet Ifado (Intranet False and Authentic Documents Online) till ansvarig utfärdande myndighet i respektive EU/EES-land eller genom enskilda handläggares bedömningar av bl.a. porträttlikhet. Skatteverket kan i de senare fallen endast slå fast att porträttlikheten 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. Hur utbredd problematiken med s.k. look-alikes är inom folkbokföringen går inte att säga, men det mänskliga ögat kan sällan med fullkomlig säkerhet avgöra att det är samma person på ett foto som den som står framför en. Frågor om behörighet till utvidgade registerkontroller i andra system har inte närmare övervägts av utredningen.

Kontroll av biometriska uppgifter kan enligt regeringens bedömning utgöra ett effektivt verktyg för Skatteverket i dess arbete för att minska felen i folkbokföringsdatabasen. Detta kan i sig 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. Regeringen föreslår därför att det nu införs bestämmelser om användning av biometriska uppgifter i folkbokföringen.

Kontrollen ska göras där behovet främst gör sig gällande

Kontroll av biometriska uppgifter innebär ett intrång i den personliga integriteten för den enskilde. Det är därför viktigt att sådana kontroller endast utförs när det finns ett starkt behov av det. Det mest kritiska momentet i Skatteverkets identitetsförvaltning är när en persons identitet

Prop. 2021/22:217 ska fastställas och det är därför av stor vikt att det i detta skede finns 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 som innehåller biometrisk information. Identifieringsproblem uppkommer i samband med folkbokföring framför allt när en person som flyttar till Sverige inte kan styrka sin identitet i tillräckligt hög utsträckning. Som framgår ovan gör sig behovet av identitetskontroll framför allt gällande just vid folkbokföring efter inflyttning i landet och efter att en person varit avregistrerad som försvunnen. Däremot gör sig behovet 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.

I likhet med utredningen anser därför regeringen att en identitetskontroll där biometriska uppgifter kontrolleras ska kunna ske vid personlig inställelse för personer som flyttat in från utlandet och med anledning av det ska lämna en anmälan till Skatteverket. Detsamma ska gälla för en person som är avregistrerad från folkbokföringen som försvunnen och åter ska folkbokföras. Genom att kontrollera om de uppgifter som finns lagrade i en handling 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.

Samma krav på överlämnande av handlingar föreslår regeringen ska gälla även i samband med att en person vill ändra de uppgifter om sin identitet som registrerats i folkbokföringsdatabasen (se avsnitt 6.3). Även vid dessa tillfällen anser regeringen att Skatteverket ska ha möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter på samma sätt som vid identitetskontroll på grund av bl.a. inflyttning till Sverige.

Förslaget gör ingen skillnad på om den som ska anmäla flytt till Sverige är svensk medborgare, EU-medborgare eller medborgare i ett tredjeland.

Hur kontrollen ska göras

Regeringen har i avsnitt 6.3 lämnat förslag om att det ska införas en skyldighet för den som innehar ett pass, identitetskort, annan motsvarande handling eller uppehållstillståndskort att på begäran överlämna sådan handling för kontroll vid folkbokföring på grund av flytt till Sverige och vid folkbokföring efter att någon varit avregistrerad som försvunnen. Detsamma har föreslagits gälla den som vill ändra en registrerad uppgift om sin identitet i folkbokföringsdatabasen. Det är fråga om handlingar som normalt har ett lagringsmedium där biometriska uppgifter från ansiktsbild eller fingeravtryck finns lagrade. För att kunna säkerställa kontrollen av att den handling som visas upp är äkta och att den är utställd på den person som överlämnar den, bör Skatteverket också ha möjlighet att kontrollera de biometriska uppgifter som finns lagrade i den aktuella handlingen och jämföra dem med innehavarens.

Den identitetskontroll som sker i dessa ärenden anser regeringen alltså bör omfatta en kontroll av att de uppgifter som i förekommande fall finns lagrade i den handling som överlämnas motsvarar innehavarens uppgifter. Den enskilde bör därför också vara skyldig att på begäran låta Skatteverket

ta fingeravtryck och en ansiktsbild i digitalt format av honom eller henne. Genom att Skatteverket medges ta fram den ansiktsbild och de fingeravtryck som finns i den aktuella handlingens lagringsmedium, för att kontrollera att dessa stämmer överens med den ansiktsbild och de fingeravtryck som tas vid anmälan eller ansökan säkerställs att den handling som används är äkta och att den som överlämnar handlingen är den rätta innehavaren av handlingen. Syftet med kontrollen är alltså inget annat än att kontrollera handlingens autenticitet och innehavarens identitet. Även med beaktande av vad *Försäkringskassan* anfört om att skyldigheten i viss mån blir illusorisk anser regeringen, mot bakgrund av konsekvenserna av brister i identitetskontroller, att det behövs en skärpning av regelverket.

Trots *Skatteverkets* efterfrågade klagörande anser regeringen att den nu föreslagna ordningen i praktiken inte innebär någon praktisk förändring jämfört med hur den hittillsvarande identitetskontrollen förhåller sig till de grundläggande kraven för folkbokföring. Även i dag görs nämligen en identitetskontroll vid folkbokföring efter bl.a. inflyttning och högt ställda krav på säkerhet gäller även vid denna. Om en person visserligen uppfyller de grundläggande materiella kraven för folkbokföring men inte medverkar till den identitetskontroll som ska göras, blir han eller hon inte heller folkbokförd. Det innebär att skärpta regler för identitetskontrollen kommer, liksom hittills, att gälla utöver de allmänna förutsättningarna för folkbokföring efter inflyttning i 3 och 4 §§ folkbokföringslagen (1991:481).

Ett flertal remissinstanser understryker behovet av att kunna lagra och använda uppgifterna för jämförelse. Den efterföljande hanteringen av de uppgifter som tas vid identitetskontrollen behandlar regeringen i avsnitt 7.2.

Skyldigheten ska regleras i lag ...

Regeringens förslag om att ansiktsbild och fingeravtryck ska lämnas innebär att vissa grundläggande fri- och rättigheter behöver beaktas. Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Att ta någons fingeravtryck är ett sådant kroppsligt ingrepp som omfattas av skyddet i bestämmelsen. Att fotografera någon utgör däremot inte ett kroppsligt ingrepp i den mening som avses i bestämmelsen (se prop. 2017/18:35 s. 12 och prop. 2020/21:120 s. 16).

Skyddet mot påtvingat kroppsligt 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.

Ett skydd mot integritetsintrång av olika slag följer även av den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § regeringsformen). Enligt artikel 8.1 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och

Prop. 2021/22:217 familjeliv. Det inbegriper i vissa fall en rätt till skydd mot att bli fotograferad (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl., 2015, s. 377). Likaså får det antas att fingeravtryckstagnung omfattas av skyddet (prop. 2014/15:32 s. 26 och prop. 2020/21:120 s. 17). Av artikel 8.2 framgår att 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. En bestämmelse om rätt till respekt för privat- och familjelivet finns även i artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan). Möjligheten till begränsningar påminner om motsvarande möjligheter i regeringsformen och Europakonventionen. I sammanhanget kan även Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) nämnas. Barnkonventionen inkorporerades i svensk rätt den 1 januari 2020, se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Av konventionen följer bl.a. att en bedömning av 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). Även reglering om dataskydd behöver beaktas. Sådana frågor behandlar regeringen nedan i avsnitt 7.2.

Fördelarna med att göra biometriska kontroller vid folkbokföring måste vägas mot integritetsintrånget som förfarandet kan medföra. Det är fråga om en jämförelse mellan den enskildes ansikte och fingeravtryck och de uppgifter som finns lagrade i handlingen. Det föreslagna förfarandet innebär en skyldighet att på begäran låta sig fotograferas och få sina fingeravtryck tagna. Syftet är endast att kontrollera den enskildes identitet och den åberopade handlingens äkthet. Som framgår av regeringens förslag i avsnitt 7.2 nedan ska inga uppgifter sparas eller lagras i register för framtida sökningar. Det rör sig alltså endast om tillfällig behandling av uppgifter.

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. Att möjliggöra den kontroll som regeringen här föreslår i samband med folkbokföring skulle dessutom innebära ett förbättrat skydd för människor som annars riskerar att utsättas för t.ex. identitetskapning.

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 bör sammantaget 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 dock mot denna bakgrund regleras i folkbokföringslagen.

Med hänsyn till syftet med den föreslagna kontrollen och eftersom de föreslagna regleringarna innebär att uppvisande av pass eller identitetskort krävs enligt lag, uppfylls förutsättningar som uppställs i artikel 4.3 i rådets förordning (EG) nr 2252/2004 av den 13 december 2004 om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna (EU:s passförordning)

respektive artikel 11.6 i EU:s id-kortsförordning. Den kontroll som föreslås avseende uppehållstillståndskort bedöms av samma skäl förenlig med artikel 4 andra stycket i rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland (EU-förordningen om enhetlig utformning av uppehållstillstånd), i dess ändrade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 380/2008.

... och undantagen i förordning

Det finns anledning att göra vissa undantag från skyldigheten att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck. Till skillnad från utredningen anser regeringen att dessa undantag bör regleras i förordning. Det kan t.ex. handla om att barn under en viss ålder och personer som har vissa fysiska hinder inte behöver lämna fingeravtryck. För att möjliggöra undantag behövs en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kravet på att låta Skatteverket ta ansiktsbild och fingeravtryck.

Ytterligare föreskrifter om hur identitetskontrollen ska genomföras

Regeringens förslag innebär att det i folkbokföringslagen införs en reglering om att ansiktsbild och fingeravtryck ska lämnas och kontrolleras mot handling. Vid behov kan ytterligare reglering ske på lägre föreskriftsnivå, genom verkställighetsföreskrifter. Som redan nämnts har utredningen föreslagit att det i förordning tas in ett bemyndigande för Skatteverket att meddela närmare föreskrifter avseende vilka handlingar som kan godtas som pass, identitetskort eller motsvarande handling liksom att Skatteverket också bör få meddela föreskrifter om hur identitetskontrollen ska utföras praktiskt. Sådana föreskrifter är inte av ett sådant slag att ett bemyndigande i lag krävs och övervägs därför inte närmare.

Lagförslag

Förslaget medför att två nya bestämmelser, 26 c och 30 a §§, införs i folkbokföringslagen.

7.2 Personuppgiftsbehandling och sekretess

7.2.1 Behandling av personuppgifter

Regeringens förslag: Den automatiserade behandling av personuppgifter som förslagen om stärkt identitetskontroll 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.

Regeringens bedömning: Den behandling av personuppgifter som förslagen ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen. Bortsett från de ändringar som föreslås i lagen om behandling av

personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet är den befintliga regleringen tillräcklig för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske med anledning av förslagen.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens, men har en annan språklig utformning.

Remissinstanserna: *Skatteverket, Migrationsverket, Ekobrottsmyndigheten, Myndigheten för digital förvaltning och Försäkringskassan* understryker behovet av att kunna lagra och jämföra biometri. Skatteverket betonar att den föreslagna regleringen ger möjlighet att koppla den fysiska personen till en identitetshandling, vilket medför en förstärkt kontroll både av handlingars äkthet och av att den fysiska person som återopar handlingen är densamma som den person som handlingen har utfärdats för. Utan införande av referensdata som lagras avseende biometriska uppgifter saknas dock möjlighet för Skatteverket att kontrollera om den fysiska personen t.ex. förekommer som folkbokförd sedan tidigare. En sådan möjlighet skulle innebära en ytterligare avsevärt minskad risk för att oriktiga uppgifter registreras. Migrationsverket anför att som förslaget är utformat löser det inte problematiken kring förekomsten av multipla identiteter. Myndigheten för digital förvaltning anser att det i syfte att minska risken för att en individ samtidigt tilldelas flera olika identiteter i Sverige, bör införas möjlighet att göra registerkontroller om särskilda skäl talar för det. Av effektivitetsskäl anser Ekobrottsmyndigheten att frågan om möjligheten för Skatteverket att även lagra denna typ av uppgifter för framtida jämförelser och kontroller bör utredas vidare.

Örebro kommun anser att riskanalysen gällande användande av biometriska uppgifter är bristfällig och att det behöver konkretiseras hur det ska säkerställas att de insamlade uppgifterna inte kommer att kunna missbrukas. Vidare behöver säkerställas att det inte otillbörligen går att komma åt uppgifterna och att den interna tillgången till uppgifterna inom myndigheten begränsas till personal med utbildning i hur dessa ska hanteras. Det saknas även tydlighet om hur länge en tillfällig lagring av de biometriska uppgifterna får pågå och en garanti om att den tillfälliga lagringen inte går att omvandla till permanent lagring. Även *Statens servicecenter* lyfter att informationssäkerhetsaspekten kring förslagen bör beaktas noggrant då det kan få allvarliga konsekvenser om biometriska uppgifter kommer obehöriga till handa.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Det ska införas regler om personuppgiftsbehandling

Förslagen om att ansiktsbild och fingeravtryck ska lämnas och kunna kontrolleras mot handling innebär att personuppgifter kommer att behöva behandlas. Denna behandling ska ske i folkbokföringsdatabasen. Det står därmed klart att förslagen ger upphov till sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av 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), nedan kallad EU:s dataskyddsförordning. Dataskyddsförordningen är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsstater.

Förordningen, som utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU, tillåter och förutsätter ibland att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell lagstiftning. EU:s dataskyddsförordning kompletteras genom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och för Skatteverkets personuppgiftsbehandling i folkbokföringsverksamheten finns även lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (folkbokföringsdatabaslagen) och förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (folkbokföringsdatabasförordningen) som kompletterar regleringen.

För att den personuppgiftsbehandling som förslagen kräver ska vara tillåten måste åtminstone ett av villkoren i artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning vara uppfyllt. I artikel 6.1 i dataskyddsförordningen regleras vilka rättsliga grunder som måste föreligga för att behandling av personuppgifter ska vara laglig. 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. Enligt artikel 6.3 första stycket i dataskyddsförordningen ska den aktuella grunden för behandlingen fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt. Enligt artikel 6.3 andra stycket ska vidare syftet med behandlingen vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Av 2 kap. 2 § dataskyddslagen följer bl.a. att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning. Av artikel 6.3 andra stycket i dataskyddsförordningen följer vidare att medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Regeringen föreslår att de fingeravtryck, den ansiktsbild och de biometriska uppgifter som finns lagrade i handlingar ska få tas fram ur dessa och genom ett automatiserat förfarande jämföras med motsvarande 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 Skatteverkets myndighetsutövning och är nödvändig för att tillgodose det allmänna intresset av att folkbokföringen innehåller korrekta uppgifter. Den aktuella grunden för behandlingen är vidare fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen, bl.a. genom 2 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket och folkbokföringslagen, exempelvis genom den föreslagna nya paragrafen 26 c § i folkbokföringslagen.

Folkbokföringsdatabaslagen bygger i princip på att all automatiserad behandling i folkbokföringsverksamheten ska ske i databasen. För att möjliggöra att ansiktsbild, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa får behandlas i folkbokföringsdatabasen behöver behandlingen även vara förenlig med denna reglering. De närmare ändamålen för behandlingen liksom andra specificerade bestämmelser

Prop. 2021/22:217 finns bl.a. i folkbokföringsdatabaslagen. Av 1 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen framgår att uppgifter bl.a. får behandlas för att tillhandahålla information som behövs för kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter, handläggning av folkbokföringsärenden, aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter. Den behandling av uppgifter som förslaget ger upphov till hos Skatteverket i folkbokföringsdatabasen är tillåten enligt de angivna bestämmelserna. I 2 kap. 3 § folkbokföringsdatabaslagen finns bestämmelser om vilka uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen. För att möjliggöra den personuppgiftsbehandling som den nu föreslagna identitetskontrollen innebär föreslår regeringen, i enlighet med utredningens förslag, att ett tillägg ska göras i nämnda paragraf i folkbokföringsdatabaslagen.

Biometrisk uppgifter är enligt artikel 4.14 i dataskyddsförordningen personuppgifter som erhållits genom en särskild teknisk behandling som rör en fysisk persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av denna person, såsom ansiktshalter eller fingeravtrycksuppgifter. Biometrisk uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person räknas som sådana känsliga uppgifter som omfattas av artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Huvudregeln enligt artikel 9.1 är att känsliga personuppgifter inte får behandlas. I artikel 9.2 finns ett flertal undantag från huvudregeln. Känsliga uppgifter får bl.a. behandlas om en behandling är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträfvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.2 g). Som regeringen konstaterar ovan framgår Skatteverkets uppgift att ansvara för frågor om folkbokföring av förordningen med instruktion för Skatteverket som även anger att uppgifterna i folkbokföringen bl.a. ska spegla befolkningens bosättning och identitet så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. De materiella bestämmelserna om folkbokföring framgår vidare av folkbokföringslagen. Det rör sig om verksamhet som innefattar myndighetsutövning, vilket regeringen i förarbetena till dataskyddslagen konstaterar utgör ett viktigt allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 83). Artikel 9.2 g är direkt tillämplig men det är möjligt för medlemsstaterna att i nationell rätt införa mer specifika bestämmelser även avseende känsliga personuppgifter (artikel 6.2 och skäl 10). Artikel 9.4 stadgar vidare att medlemsstater får behålla eller införa ytterligare villkor, även begränsningar, för behandlingen av genetiska eller biometrisk uppgifter eller uppgifter om hälsa. I folkbokföringsdatabaslagen finns även stöd för behandling av sådana känsliga personuppgifter. Av 1 kap. 6 § folkbokföringsdatabaslagen följer att känsliga personuppgifter får 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. Enligt 2 kap. 11 § samma lag får inte uppgift som avses i 1 kap. 6 § användas som sökbegrepp.

Uppgifter som har samlats in för att en kontroll ska kunna genomföras finns, när kontrollen är klar, fortfarande kvar. Regeringen behandlar nedan frågor om efterföljande behandling av bl.a. de biometriska uppgifter som har tagits fram vid identitetskontroller.

Uppgifterna ska förstöras omedelbart efter kontrollen

Enligt utredningen bör ansiktsbild, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa omedelbart förstöras efter att kontrollen är genomförd. Som vissa remissinstanser pekar på skulle en möjlighet att spara uppgifterna för framtida jämförelser kunna bidra till att motverka att en person blir folkbokförd under flera eller falska identiteter. Något underlag för att i detta ärende överväga en sådan ordning finns dock inte. För regeringen är det emellertid angeläget att förhindra förekomsten av multipla identiteter i folkbokföringen. En sådan företeelse kan få stora konsekvenser då felaktigheter i folkbokföringen ger stora spridningseffekter i samhället. Det kan därför finnas skäl att återkomma till frågan men i nuläget föreslås alltså inga sådana bestämmelser.

För att kontrollen nu ska kunna tillåtas bör därför ansiktsbilden, fingeravtrycken och de biometriska uppgifter som har tagits fram vid kontrollen omedelbart förstöras efter att kontrollen har genomförts. En bestämmelse om detta ska föras in i folkbokföringsdatabaslagen. Liknande bestämmelser finns i dag, såvitt avser pass och uppehållstillståndskort, i passlagen (1978:302) och i utlänningslagen (2005:716). Regeringen anser, till skillnad från *Örebro kommun*, att regeringen är tydlig och att behov av att konkretisera detta ytterligare saknas.

Örebro kommun har även anmärkt på riskanalysen gällande förslaget om behandling av biometriska uppgifter och anser att det finns behov av att säkerställa att de insamlade uppgifterna inte kommer att kunna missbrukas liksom att tillgången till uppgifterna begränsas. Även *Statens servicecenter* lyfter vikten av informationssäkerhet. Vad remissinstanserna fört fram handlar om behovet av skyddsåtgärder. Regeringen kan konstatera att det följer av artiklarna 24.1 och 32 i EU:s dataskyddsförordning att den personuppgiftsansvarige är skyldig att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken med personuppgiftsbehandlingen. Skyldigheten gäller bl.a. uppgifternas tillgänglighet (artikel 25.2). Om kretsen av personer som har tillgång till personuppgifter begränsas är riskerna för integritetsintrång generellt sett mindre. Allmänt gäller att den personuppgiftsansvarige måste begränsa tillgången så mycket som möjligt med hänsyn till den aktuella verksamheten och känsligheten hos personuppgifterna. Bestämmelserna i dataskyddsförordningen är direkt tillämpliga och det är alltså upp till den personuppgiftsansvarige att analysera vilka risker en behandling av personuppgifter kan medföra och att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en adekvat säkerhetsnivå. Det är enligt regeringens uppfattning här inte lämpligt att reglera exakt vilka konkreta säkerhetsåtgärder som bör vidtas utan detta måste den personuppgiftsansvarige avgöra själv, utifrån risken med varje behandling. Regeringen anser således att det inte bör införas några särskilda bestämmelser om sådana skyddsåtgärder som kommunens synpunkter tar sikte på.

De uppgifter som kommer att behandlas rör enskildas personliga förhållanden. Ändamålet med den behandling som föranleds av förslaget är ytterst en korrekt folkbokföring. Folkbokföringen ska spegla befolkningens verkliga bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Uppgifterna i folkbokföringen läggs till grund för en rad rättigheter 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).

Den föreslagna identitetskontrollen som innebär att biometriskas uppgifter ska få behandlas 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. En säkrare identitetskontroll leder i det enskilda fallet till större upptäcktsrisk för personer som utger sig för att vara någon annan. Samtidigt innebär förslaget – att Skatteverket ges möjlighet att ta fingeravtryck och fotografera alla personer som ska folkbokföras på grund av flytt till Sverige och jämföra dessa med uppgifter i t.ex. ett identitetskort – att det rör sig 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, såsom fingeravtryckstagning och fotografering, kan utgöra ett intrång i den personliga integriteten. Som nämnts ovan rör det sig dessutom om kontroll av känsliga personuppgifter.

Mot det ökade integritetsintrånget måste dock de allmänintressen som motiverar förslaget vägas. Det finns ett starkt samhälleligt intresse av att de beslut om folkbokföring som Skatteverket fattar är korrekta och att uppgifter i folkbokföringsdatabasen således är korrekta och överensstämmer med verkligheten. Nyttan med en säkrare identitetskontroll genom det förslag som nu lämnas innebär att begränsningar av integritetsskyddet får accepteras. Behandlingen är nödvändig och adekvat eftersom den innebär att Skatteverket med minsta möjliga ingrepp i den personliga integriteten på ett säkert sätt kan fastställa identiteten i samband med folkbokföring i vissa ärenden. Vid en avvägning mellan Skatteverkets behov av den personuppgiftsbehandling som blir en följd av förslaget och den enskildes rätt till skydd för den personliga integriteten anses förslaget vara proportionerligt. Härvid beaktas även att de biometriskas uppgifter som tas fram inte ska sparas eller användas på något annat sätt och att den reglering som regeringen föreslår för kontrollerna kommer att ha stöd i

lag. Regeringen gör här således avvägningen att behovet av att säkerställa att de uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen är riktiga väger tyngre än det integritetsintrång som behandlingen kan tänkas medföra och att det ökade intrånget i den personliga integriteten därmed är godtagbart. Förslaget bedöms således vara proportionerligt och väl avvägt.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att den personuppgiftsbehandling som förslagen ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen. Förutom de ändringar som föreslås i folkbokföringsdatabaslagen är den befintliga regleringen på personuppgiftsområdet tillräcklig för att möjliggöra den personuppgiftsbehandling som föranleds av regeringens förslag.

Lagförslag

Förslaget medför att det i 2 kap. 3 § första stycket folkbokföringsdatabaslagen införs en ny punkt, 21, och att det i samma lag införs en ny bestämmelse, 1 kap. 7 §.

7.2.2 Sekretess

Regeringens bedömning: Fingeravtryck, ansiktsbild och de biometriska uppgifter som har tagits fram i samband med identitetskontrollen medför inget behov av några ändringar i offentlighets- och sekretesslagstiftningen.

Utredningens bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningens bedömning omfattar endast de biometriska uppgifter som tas fram.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Stockholm* anser att ett sekretesskydd för biometriska uppgifter som en myndighet tar fram i syfte att kontrollera den enskildes identitet bör övervägas. Det kan enligt kammarrätten inte uteslutas att biometriska uppgifter, t.ex. på grund av förbiseende, inte alltid förstörs omedelbart efter genomförd kontroll och uppgifterna kommer i sådana fall att förekomma i allmänna handlingar utan att sekretess gäller för dem. En sådan ordning riskerar att leda till att den enskilde lider men om handlingen där uppgiften finns begärs ut. Kammarrätten anser vidare att det kan ifrågasättas om en sådan ordning är förenlig med dataskyddsförordningens bestämmelser om bl.a. integritet och konfidentialitet.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt regeringens förslag ska de fingeravtryck, den ansiktsbild och de biometriska uppgifter som tagits fram förstöras omedelbart efter att en kontroll har genomförts (se avsnitt 7.2.1). Förfarandet har vissa 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 § passlagen. Denna ordning har i förarbetena analyserats från sekretessynpunkt (se prop. 2004/05:119 s. 43–46). 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.

Prop. 2021/22:217 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. Fingeravtryck, ansiktsbild och de biometriska uppgifter som tas upp är tillgängliga för Skatteverket med tekniska hjälpmedel. Det är därmed fråga om handlingar som förvaras hos myndigheten enligt 2 kap. 3 och 6 §§ tryckfrihetsförordningen. Sådana handlingar anses enligt 2 kap. 4 och 10 §§ samma lag som allmänna när de har upprättats, vilket torde inträffa när det ärende till vilket handlingarna är hänförliga har slutbehandlats hos myndigheten. Som nämnts ska emellertid dessa uppgifter som kontrolleras och jämförs, med regeringens förslag, omedelbart förstöras när kontrollen är utförd. Utifrån dessa förutsättningar gör regeringen bedömningen att de uppgifter som har tagits fram i samband med kontrollen aldrig blir allmänna handlingar. Det innebär att frågan om sekretess inte heller aktualiseras.

Kammarrätten i Stockholm har anfört att det inte kan uteslutas att biometriska uppgifter, t.ex. på grund av förbiseende, inte alltid förstörs omedelbart efter genomförd kontroll och att det därför bör övervägas ett sekretesskydd. Vidare anser kammarrätten att det kan ifrågasättas om ordningen i annat fall är förenlig med dataskyddsförordningens bestämmelser om bl.a. integritet och konfidentialitet i artikel 5.1. Med anledning av detta konstaterar regeringen att dataskyddsförordningen ställer krav på den personuppgiftsansvarige avseende tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas (artiklarna 24.1 och 32 i dataskyddsförordningen). I det här sammanhanget kan det enligt regeringen också framhållas att även de övriga kraven i dataskyddsförordningen, t.ex. de allmänna kraven i artikel 5, måste vara uppfyllda när personuppgifter behandlas och att det alltid är den personuppgiftsansvarige som ansvarar för att bl.a. kraven i artikel 5 följs. Så gäller bl.a. för principen i artikel 5.1 f om att personuppgifter ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstörelse eller skada genom olyckshändelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder. Sekretessbestämmelser får införas först efter noggranna överväganden. Att det inte kan uteslutas att en biometrisk uppgift av t.ex. förbiseende inte förstörs omedelbart är enligt regeringen inte ett tillräckligt skäl för ändringar i offentlighets- och sekretesslagstiftningen.

8 Behovet av att utvidga straffansvaret eller anmälningsskyldigheter i folkbokföringslagen

Prop. 2021/22:217

Regeringens bedömning: Behovet av att införa ytterligare anmälningsskyldigheter eller utvidga straffansvaret i folkbokföringslagen bör övervägas i ett annat sammanhang.

Utredningens bedömning överensstämmer inte med regeringens. Utredningen gör bedömningen att det för närvarande inte finns behov av att utvidga straffansvaret i folkbokföringslagen (1991:481) eller ålägga någon 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.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som uttalat sig i frågan delar majoriteten inte utredningens bedömning. *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Åklagarmyndigheten*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Fastighetsägarna* och *Skatteverket* anser samtliga att det finns anledning att utreda vidare vilka möjligheter det finns för att införa ett självständigt brott för upplåtande av adress för s.k. skenskrivning. Brå anser att det behövs en ny straffrättslig reglering som träffar centrala aktörer i bl.a. handeln med folkbokföringsadresser och att det är en otillfredsställande ordning att hantera dessa gärningar som medhjälp till folkbokföringsbrott. Att det skulle bli (för) omfattande utredningar för rättsväsendet anser Brå inte heller är ett hållbart argument – särskilt som dessa systematiska gärningar möjliggör ännu mer svårutredda brott som storskaliga bedrägerier och skattebrott. Brå lyfter också fram att med de i utredningen föreslagna analysmöjligheterna samt underrättelseuppgifter från exempelvis de regionala underrättelsecentren skulle det kunna bli enklare att identifiera centrala personer och lagföra dessa för ett folkbokföringsrelaterat brott. Förutsättningarna att utreda gärningarna skulle ytterligare förbättras om ett sådant nytt brott gav möjlighet till hemliga tvångsmedel. Enligt Brå behöver det tas ett helhetsgrepp gällande straffansvar för bl.a. folkbokföringsrelaterade brott.

Även om det i vissa situationer kan vara möjligt att lagföra en gärning som medhjälp till folkbokföringsbrott lyfter vissa remissinstanser, som t.ex. *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten*, fram att det finns flera goda argument för att ändå införa ett självständigt brott vid upplåtande av en adress. Om ett självständigt brott införs kommer det på ett tydligt och mer förutsägbart sätt visa att det är olagligt att tillåta en skenskrivning på sin egen bostadsadress. Vidare är befintlig lagstiftning inte tillräcklig för att lagföring ska kunna ske av gärningsmän som anordnar organiserad handel med bostadsadresser. Detta beror på att huvudgärningen som medhjälpen refererar till oftast endast går att rubricera som folkbokföringsbrott av normalgraden. Denna tilldelning av adresser i organiserad form borde vara särskilt straffbar och det bör därför finnas en möjlighet att rubricera gärningen som grovt brott. Ett självständigt brott för upplåtande av bostadsadress kommer möjliggöra detta.

Prop. 2021/22:217 *Svea hovrätt* har inte funnit anledning att göra några andra överväganden än de som utredningen gjort. *Riksförbundet Bostadsrätterna Sverige* delar utredningens bedömning och förespråkar i stället utökade informationsinsatser till fastighetsägare och till boende då det utifrån deras erfarenhet finns en låg kunskap om folkbokföringsbrott.

Skälen för regeringens bedömning

Folkbokföringsbrottet har återinförts och medverkansbestämmelser är tillämpliga

Folkbokföringsbrottet återinfördes den 1 juli 2018. Bestämmelserna infördes i 42 § folkbokföringslagen och anger att 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.

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 uppsåtligt lämnar oriktiga uppgifter till grund för beslut om folkbokföring eller inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt folkbokföringslagen, ansågs därför behöva beivras (prop. 2017/18:145 s. 116 och 117).

Utredningen har övervägt om straffbestämmelserna bör utvidgas för att bl.a. komma åt förekomsten av s.k. skenskrivningar och handel med folkbokföringsadresser, dvs. när ersättning lämnas för rätten att (felaktigt) folkbokföra sig på viss fastighet eller lägenhet. Personer som uppsåtligt folkbokför sig där de inte är bosatta gör sig skyldiga till folkbokföringsbrott, oavsett om de betalar någon ersättning eller inte. Däremot utgör det inte ett självständigt brott enligt folkbokföringslagen att, oavsett om betalning förekommit, låta bli att meddela Skatteverket att någon felaktigt folkbokfört sig på ens fastighet eller lägenhet trots att man är fullt medveten om att så skett.

Eftersom straffskalan för folkbokföringsbrott av normalgraden är böter till fängelse i högst sex månader, är medverkansbestämmelserna i 23 kap. 4 § 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 inget självständigt brott enligt nuvarande lagstiftning. Den nuvarande lagstiftningen hindrar alltså inte 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 utredningen menar talar emot att straffbestämmelsen om folkbokföringsbrott ska utvidgas ytterligare i det aktuella avseendet eller att beteendet ska straffbeläggas på annat sätt. Det är även utredningens bedömning att det framstår 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. Vidare ansåg utredningen att det, med hänsyn till att folkbokföringsbrott är resurskrävande att utreda och svåra att leda i bevis, också kan ifrågasättas om rättsväsendets resurser bör belastas ytterligare av en sådan kriminalisering. Det beaktades även att den nuvarande lagstiftningen om folkbokföringsbrott är relativt nytillkommen och kan behöva tillämpas under ytterligare en tid innan den utvärderas och eventuellt utvidgas.

Utredningen har i sammanhanget också övervägt frågan om det finns anledning att ålägga adressinnehavare anmälningsskyldighet till Skatteverket om 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 utredningen ansåg därför inte det som en framkomlig väg för att komma till rätta med problemet.

Det finns anledning att se över problemet med adresshandel

Utredningens bedömning har mött stark kritik från de remissinstanser som kommenterat frågan. Som framgår av utredningens betänkande har Polismyndigheten uppmärksammat att det förekommer att personer i organiserad form bedriver vad som kan beskrivas som organiserad tilldelning eller anvisning av adresser och att det kan ingå som ett led i mer organiserad brottslighet. Såväl utredningen som remissinstanserna lyfter fram att denna mer organiserade s.k. adresshandel i regel inte kan bestraffas som medhjälp till grovt folkbokföringsbrott då själva huvudgärningen som medhjälpen refererar till oftast endast går att rubricera som folkbokföringsbrott av normalgraden. Skatteverket delar Polismyndighetens bild och menar att problemet är påtagligt och omfattande. Skatteverket och *Brå* ifrågasätter båda utredningens argument att rättsväsendets resurser inte bör belastas med en sådan kriminalisering och menar att det torde vara särskilt angeläget att motverka just den här typen av folkbokföringsbrott. Inte heller att den nuvarande lagstiftningen är relativt ny och kan behöva utvärderas ytterligare menar Skatteverket bör falla avgörande då erfarenheterna är entydiga och problemet är känt.

Regeringen delar den bild remissinstanserna lyfter fram av att det är otillfredsställande att den som i stor omfattning, och ibland till och med mot betalning, möjliggör och organiserar felaktig användning av adresser som ett led i organiserad brottslighet i praktiken inte kan dömas för grovt folkbokföringsbrott. Det innebär att några av de mest straffvärda förekomsterna av tilldelning av adresser inte kan bestraffas med de nu gällande straffbestämmelserna i folkbokföringslagen. Även utredningen

Prop. 2021/22:217 menar att detta i sig skulle tala för att straffbestämmelserna utvidgas. Utredningen gör dock den sammanfattande bedömningen att det för närvarande inte finns något sådant behov och lämnar alltså inte några förslag. Det finns därmed inte beredningsunderlag för att föreslå några sådana åtgärder inom ramen för detta lagstiftningsärende. Regeringen anser dock att frågan kräver ytterligare analyser och bedömningar och att den därför bör övervägas närmare. Det finns därför anledning att återkomma i frågan i ett annat sammanhang.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagförslagen om att ansiktsbild och fingeravtryck ska lämnas och kontrolleras mot handling och den personuppgiftsbehandling som föranleds av kontrollen ska träda i kraft den 1 september 2023. Detsamma gäller för det bemyndigande som föreslås om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att låta Skatteverket ta fingeravtryck och ansiktsbild.

Övriga lagförslag ska träda i kraft den 1 september 2022.

Bestämmelsen i 21 § folkbokföringslagen i den äldre lydelsen ska fortfarande gälla för den som före den 1 september 2022 ansetts sakna känd hemvist.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen har dock föreslagit att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023. Utredningen har också föreslagit en övergångsbestämmelse med en annan språklig utformning.

Remissinstanserna: *Skatteverket* uppger att myndigheten behöver ca 15 månader för att utveckla och anpassa sina system till förslagen om en stärkt identitetskontroll innefattande kontroll av biometrisk uppgifter. *Statistiska centralbyrån* är positiv till övergångsbestämmelsen som medför att påverkan på statistiken blir mindre.

Skälen för regeringens förslag: För att förslagen i största möjliga utsträckning ska kunna leda till färre fel i folkbokföringen, bör de träda i kraft så snart det är möjligt. Förslagen förutsätter i flera fall anpassningar och ett omställningsarbete för framför allt Skatteverket. Förslagen om möjlighet till kontroll av biometrisk uppgifter i handlingar kräver teknisk anpassning som kan vara tidskrävande. Därutöver kräver förslagen i vissa fall informationsinsatser och utbildning av personal.

De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft vid den tidigaste möjliga tidpunkten och såvitt avser förslagen som bl.a. innefattar kontroll av biometrisk uppgifter i handlingar och där den tekniska anpassningen är tidskrävande, föreslår regeringen att dessa ska träda i kraft den 1 september 2023. Övriga lagförslag om bl.a. ökade befogenheter för Skatteverket att förelägga och göra kontrollbesök liksom förslagen om felaktigt folkbokförda på någon annans lägenhet eller fastighet och att folkbok-

föring utan känd hemvist slopas, föreslår regeringen därför att dessa lagändringar ska träda i kraft den 1 september 2022. Prop. 2021/22:217

Det finns anledning att införa övergångsbestämmelser för att klargöra hur vissa bestämmelser är avsedda att tillämpas. Enligt nuvarande regler ska den som oavbrutet under två år saknat känd hemvist avregistreras som försvunnen. Med regeringens förslag ska denna bestämmelse tas bort och den som inte kan knytas till en fastighet eller kommun och inte heller är utflyttad ska i stället direkt kunna avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. Drygt 6 000 personer var folkbokförda utan känd hemvist år 2020. När regeringens förslag träder i kraft den 1 september 2022 kommer således ett antal personer att vara folkbokförda enligt gällande regelverk och ha en löpande tvåårsfrist. Utan en särskild övergångsreglering kommer dessa vid ikraftträdandet att omedelbart avregistreras från folkbokföringen. Regeringen föreslår därför att de nya reglerna om omedelbar avregistrering ska gälla först för dem som efter ikraftträdandet konstateras inte kan knytas till vare sig en fastighet eller kommun. En övergångsbestämmelse med den innebörden ska således införas.

10 Konsekvenser

10.1 Syfte

Ett flertal förslag lämnas i syfte att stärka kvaliteten i folkbokföringen. Det handlar bl.a. om förändringar i Skatteverkets möjlighet att utföra kontrollbesök. För att komma till rätta med de besvär som det kan innebära att någon felaktigt är folkbokförd på en fastighet eller lägenhet som någon annan är folkbokförd på, äger eller hyr, föreslås även att Skatteverket i sådana fall ska kunna besluta att personen i stället får folkbokföras i den kommun där han eller hon senast var folkbokförd, men inte på viss fastighet, till dess något annat har beslutats. Vidare föreslås 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 möjligheten att bli folkbokförd utan känd hemvist avskaffas.

För att stärka identitetskontrollen när en person t.ex. anmäler flytt till Sverige föreslår regeringen 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.

För att ytterligare stärka identitetskontrollen i samband med inflyttning lämnas förslag som innebär att Skatteverket ges möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter som finns lagrade i de handlingar som enligt regeringens förslag ska överlämnas vid kontrollen. Den som är föremål för identitetskontroll ska vara skyldig att på begäran låta Skatteverket ta fingeravtryck och en ansiktsbild. Samma sak föreslås bl.a. gälla om en person efter att ha registrerats i folkbokföringsdatabasen vill ändra en uppgift om sin identitet och Skatteverket har begärt att uppgiften ska

Prop. 2021/22:217 lämnas vid personlig inställelse. Ansiktsbild, fingeravtryck och de biometriskas uppgifter som tas fram ur dessa får behandlas i folkbokföringsdatabasen men ska omedelbart förstöras när kontrollen har genomförts.

10.2 Konsekvenser för enskilda och företag

Förslagen om att Skatteverket, för det fall någon felaktigt är folkbokförd på en fastighet eller lägenhet som någon annan är folkbokförd på, äger eller hyr, ska kunna besluta att personen i stället ska folkbokföras i den kommun där han eller hon senast var folkbokförd, men inte på viss fastighet, till dess något annat har beslutats är direkt gynnande för den enskilde som drabbats av att ha en främmande person felaktigt folkbokförd hos sig. Däremot kan konsekvenserna för den vars folkbokföring ändras bli det motsatta. Regeringen har ovan i avsnitt 5.3 behandlat några av dessa konsekvenser.

Förslagen om stärkt identitetskontroll vid folkbokföring på grund av anmälan om flytt till Sverige kan förväntas leda till att andelen fel i folkbokföringen minskar. Som ett led i en stärkt identitetskontroll föreslår regeringen personlig inställelse som huvudregel, vilket kan upplevas besvärande för den enskilde. Detta måste dock vägas mot att andelen korrekt registrerade uppgifter i folkbokföringen ökar vilket stärker enskildas förtroende för folkbokföringen i stort, vilket är en viktig positiv konsekvens av förslagen.

Karolinska Institutet har framhållit vikten av att förslagen om stärkt identitetskontroll vid folkbokföring inte leder till längre handläggningstider för Skatteverket vars handläggningstider redan i dag orsakar svårigheter i vardagen för en till Sverige nyinflyttad person. Eftersom denna reglering redan i dag tillämpas i praktiken, bedömer regeringen att förslaget inte medför någon fördröjning i handläggningen av folkbokföringsärenden om inflyttning till landet. Även *Statistiska centralbyrån (SCB)* lyfter att utredningens förslag generellt medför en risk för ökad arbetsbelastning inom Skatteverket som skulle kunna påverka SCB:s verksamhet negativt. De senaste åren har Skatteverket haft längre handläggningstider för ärenden om inflyttning till Sverige, vilket SCB menar gör att den statistik som publiceras har sämre täckning av invandrade personer jämfört med tidigare. Det kan konstateras att Skatteverket de senaste två åren har haft längre handläggningstider för sådana ärenden. Detta har delvis berott på effekterna av hemarbete för Skatteverkets personal till följd av pandemin eftersom en del arbetsmoment inte varit möjliga att genomföra på distans varpå ärendehantering tagit längre tid. Det handlar också om att kvaliteten på ansökningarna försämrats för att stöd för digital inlämning varit begränsat på grund av smittskyddsåtgärder vid servicekontoren. Ett stort fokus har dock lagts på att vända utvecklingen. Som även redogörs för nedan finns det inom Skatteverkets förvaltningsanslag 2022 70 miljoner kronor för att förstärka och effektivisera folkbokföringsverksamheten. För att förkorta handläggningstiderna har myndigheten hösten 2021 bl.a. förstärkt bemanningen och förändrat arbetsprocesser så att pappershanteringen

kunnat minska. Skatteverket arbetar även med en systemförnyelse inom folkbokföringsverksamheten som innebär ökad digitalisering och förändrat arbetssätt. Ett flertal områden digitaliseras, däribland intag av uppgifter från dem som ska folkbokföras, underrättelser om folkbokföringsfel och handläggargstöd. Ökad digitalisering kommer att effektivisera ärendehantering t.ex. genom maskinella kontroller och bättre möjlighet till proaktiva åtgärder och riskvärdering. En förutsättning för systemförnyelsen är de anslagsökningar som Skatteverket fått de senaste åren.

När det gäller förslagen om att Skatteverket i vissa fall ska kunna ta ansiktsbild och fingeravtryck liksom göra en kontroll av biometrisk uppgifter, har de bedömningar och avvägningar som gjorts i fråga om grundläggande fri- och rättigheter redovisats ovan. Rent allmänt kan sägas att bestämmelserna i viss mån innebär ett intrång i den personliga integriteten för de enskilda som berörs. Det kan dock i sammanhanget konstateras att det är noga reglerat när och hur en sådan kontroll ska göras och att den skyldighet som föreslås för enskilda ska regleras i lag. Intrånget har bedömts vara proportionerligt. Förslagen innebär en kontroll av att den som uppvisar handlingen är samma person som handlingen är utfärdad för och underlättar även kontrollen av om handlingen är äkta. För den enskilde medför det en trygghet i att ingen annan kan använda hans eller hennes handlingar eller identitet. Förslagen om kontroll av biometrisk uppgifter medför behandling av personuppgifter, även känsliga sådana. Även här har bedömningen gjorts att förslagen är proportionerliga och motiverade samt att skyddet av personuppgifterna tillgodoses.

Förslagen innebär att även barns personuppgifter kommer att behandlas. I lagen föreslås ingen åldersbegränsning såvitt avser att enskilda ska låta Skatteverket ta fingeravtryck och en ansiktsbild. Däremot föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela föreskrifter om undantag från kravet på att låta Skatteverket ta ansiktsbild och fingeravtryck. Det kan t.ex. handla om att barn under en viss ålder undantas från skyldigheten. Principen om barnets bästa är central vid alla åtgärder som rör barn och åtgärderna ska genomföras på ett barnvänligt och barnanpassat sätt. Förslagen bedöms stå i överensstämmelse med detta.

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag. Förslagen bedöms dock innebära att även företag i ökad omfattning kommer få tillgång till korrekta folkbokföringsuppgifter.

10.3 Konsekvenser för statliga myndigheter, kommuner och regioner

Regeringens förslag rörande åtgärder vid felaktig folkbokföring på någon annans fastighet eller lägenhet och förslagen om utökad möjlighet att genomföra kontrollbesök medför enligt Skatteverket initiala utvecklingskostnader motsvarande 5 miljoner kronor. Skatteverkets kostnader för arbete med att utreda och besluta om korrekt folkbokföring

Prop. 2021/22:217 samt genomföra kontrollbesök kommer också att öka. För dessa förslag beräknar Skatteverket kostnaderna för personal till ca 60 miljoner kronor.

Regeringen föreslår vidare 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 bl.a. anmälan om flytt till Sverige. Att en sådan bestämmelse förs in i lagen innebär alltså ingen ytterligare uppgift för Skatteverket. Skatteverket föreslås även få möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter i handlingar i samband med vissa identitetskontroller. För att kunna genomföra kontrollen behövs teknisk utrustning. I praktiken kommer identitetskontrollen att ske vid något av de servicekontor som drivs i Statens servicecenters (SSC) regi. Att utföra identitetskontroller för Skatteverkets räkning är något som redan i dag görs vid servicekontoren. Där hanteras i dag bl.a. anmälan om flyttning till Sverige och utfärdande av identitetskort för folkbokförda i Sverige på uppdrag av Skatteverket. På servicekontoren finns ca 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 den initiala kostnaden för upphandling och införande av utrustningen på servicekontoren till 35 miljoner kronor och en årlig kostnad på 6 miljoner kronor. I övrigt är kostnaderna för att införa möjlighet till biometrisk kontroll enligt Skatteverket svåra att uppskatta. Kostnaden kan också påverkas av att förfarandet kommer att bli föremål för upphandling.

Även SSC anser att det är svårt att överblicka de verksamhetsmässiga, personella och ekonomiska konsekvenserna av förslaget. Exempelvis kommer utformningen av rutiner, val av utrustning och antal ärenden att ha avgörande betydelse för hur införandet av kontrollerna kommer att påverka verksamheten. Regeringens bedömning är dock att eventuella tillkommande kostnader för SSC som förslagen kan leda till, kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Regeringens förslag i denna proposition kommer i vissa avseenden att innebära kostnader för statliga myndigheter och då framför allt för Skatteverket. 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. Pågående systemförnyelse inom folkbokföringsverksamheten innebär en ökad digitalisering och ett förändrat arbetssätt som bl.a. syftar till att folkbokföringsdatabasen ska innehålla korrekta uppgifter. Ett flertal områden digitaliseras, däribland intag av uppgifter från dem som ska folkbokföras, underrättelser om folkbokföringsfel och handläggarstöd. Ökad digitalisering kommer att effektivisera ärendehantering. Regeringen kan konstatera att en förutsättning för systemförnyelsen är de anslagsökningar som Skatteverket fått de senaste åren. I både budgetpropositionen för 2020 och budgetpropositionen för 2021 ökades anslaget för att stärka arbetet med att effektivisera folkbokföringsverksamheten. Anslagsförstärkningen är 70 miljoner kronor 2022 och 40 miljoner kronor fr.o.m. 2023. Anslagsförstärkningen ska även möjliggöra

ökade kontroller. Regeringens bedömning är därför att förslagen kan hanteras inom Skatteverkets befintliga ekonomiska ramar. Prop. 2021/22:217

När det gäller konsekvenser för kommuner och regioner har *Botkyrka kommun* anfört att förslaget om att Skatteverket under vissa förutsättningar ska kunna besluta att en person som sannolikt är felaktigt folkbokförd på en fastighet eller lägenhet i stället ska anses vara bosatt på sin tidigare kommun, men inte på viss fastighet intill dess att något annat har beslutats, kan medföra att vissa kommuner kan få fler personer folkbokförda där. Regeringen konstaterar att en följd av att en persons bosättning hänförs från en kommun till en annan är att den ena kommunens befolkningensmängd minskar medan den andra ökar. Samtidigt kan, som Botkyrka kommun också tar upp, ett säkrare och mer korrekt sätt att samla in uppgifter till folkbokföringsdatabasen på sikt minska risken för felaktiga utbetalningar genom utnyttjande av fel i folkbokföringen vilket på sikt kan ge minskade kostnader för kommuner. Sammantaget bedöms förslagen således inte i sig medföra några offentligfinansiella effekter för kommunerna. Förslagen bedöms inte heller ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen.

10.4 Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Bedömningar av vissa av förslagets överensstämmelse med EU-rätten har gjorts i de avsnitt där det varit relevant. Dataskyddsförordningens bestämmelser har beaktats i samband med frågor om personuppgiftsbehandling (se avsnitt 7.2).

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 7.1).

Flera åtgärder föreslås för att stärka identitetskontrollen vid folkbokföring i samband med anmälan om flytt till landet. 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. Den sammantagna bedömningen är att förslagen är förenliga med relevant EU-rättslig lagstiftning.

10.5 Konsekvenser i övrigt

Förslagen bedöms inte i sig medföra några offentligfinansiella effekter eller samhällsekonomiska konsekvenser. På sikt bör dock förslagen leda till en högre grad av korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen och till att förtroendet för folkbokföringen ökar. Förslagen ger även bättre kontrollmöjligheter och ökar förutsättningarna för ett korrekt underlag för olika åtgärder och beslut.

Kvalitetsbrister i folkbokföringen kan få stora spridningseffekter och bidra till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, bedrägerier och annan identitetsrelaterad brottslighet. Förslagen innebär att kvaliteten på uppgifterna i folkbokföringen stärks genom t.ex. säkrare identitets-

Prop. 2021/22:217 kontroller och utökade möjligheter till kontrollbesök. Förslagen motverkar att felaktiga uppgifter i ett första skede registreras i folkbokföringsdatabasen. Förslagen om kontroll av biometriska uppgifter i vissa handlingar i samband med identitetskontroll ger Skatteverket en möjlighet att knyta den fysiska personen till den handling som denne visar upp. Den säkrare identitetskontrollen medför bättre kvalitet på uppgifterna i folkbokföringsdatabasen och minskar möjligheter till missbruk av handlingarna. Härigenom blir det svårare att använda någon annans pass, identitetskort eller uppehållstillståndskort vilket i sig är brottsligt. Sammanfattningsvis kan förslagen därigenom förväntas minska den brottslighet som är en effekt av bristande kvalitet i folkbokföringen. Förslagen kan därmed ha en brottsförebyggande effekt.

Förslagen bedöms inte ha någon betydelse för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslagen bedöms inte heller ha några miljömässiga konsekvenser.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

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

Paragrafen, som har en ny lydelse, innehåller bestämmelser om folkbokföring av en person som sannolikt är felaktigt folkbokförd på en fastighet eller lägenhet.

En bosättningsutredning kan dra ut på tiden eftersom det kan vara svårt att fastställa var en person 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 besvär som den felaktiga folkbokföringen kan innebära, får den felaktigt folkbokförda personen i stället folkbokföras i den kommun där han eller hon före den felaktiga folkbokföringen senast var folkbokförd. Om personen inte har varit folkbokförd i någon annan kommun, får han eller hon folkbokföras i den aktuella kommunen. Någon folkbokföring på fastighet eller lägenhet ska alltså inte ske i dessa fall utan den felaktigt folkbokförda personen ska i stället endast folkbokföras i en kommun. Enligt 4 § folkbokföringsförordningen (1991:749) folkbokförs en sådan person under rubriken på kommunen skrivna.

Paragrafen omfattar 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. Prop. 2021/22:217

Ett krav för tillämpning av paragrafen – förutom att det ska vara sannolikt att personen är felaktigt folkbokförd – är att den felaktiga folkbokföringen på något sätt leder till besvär för den som är folkbokförd på samma fastighet eller lägenhet eller som äger eller hyr fastigheten eller lägenheten. Det behöver inte vara fråga om några allvarliga fall av besvär, t.ex. att någon försökt komma in i bostaden med hjälp av låssmed, utan det kan räcka med att det rör sig om att någon annans post kommer till den egna adressen eller liknande.

Skatteverkets beslut är interimistiskt och ska bestå till dess något annat har beslutats. Skatteverkets bosättningsutredning ska därefter bedrivas så snabbt som möjligt.

Överväganden finns i avsnitt 5.3.

21 § Den som inte anses bosatt på någon fastighet eller i någon kommun enligt 7–13 §§ och inte ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad enligt 20 §, ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen.

Den som folkbokförs med fingerade personuppgifter ska avregistreras när det gäller de tidigare uppgifterna.

Paragrafen innehåller bestämmelser om avregistrering från folkbokföringen som försvunnen.

Av första stycket följer att den vars bosättning inte kan knytas till en fastighet eller kommun och som inte heller är utflyttad, ska avregistreras från folkbokföringen som försvunnen. Ändringen innebär att bestämmelsen om att avregistrering av en person som försvunnen ska ske först sedan denne oavbrutet under två år saknat känd hemvist tas bort.

Det införs även ett nytt *andra stycke* som i sak motsvarar nuvarande *andra meningen*.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

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.

Om det finns särskilda skäl får Skatteverket avstå från kravet på personlig inställelse.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser 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.

Första stycket innebär 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. Paragrafen gäller inte för barn som ska folkbokföras i landet enligt 2 a § eller 3 § tredje stycket.

Endast om det finns särskilda skäl får Skatteverket enligt *andra stycket* avstå från kravet på personlig inställelse. 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

Prop. 2021/22:217 inställa sig personligen bör också kunna ges möjlighet att lämna anmälan på annat sätt än genom personlig inställelse. Skatteverket kan exempelvis försäkra sig om den inflyttandes identitet genom dialog med vårdgivare och bestyrkta kopior av identitetshandlingar.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

26 b § *Vid en 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 också när den som är folkbokförd vill ändra uppgift om sin identitet och Skatteverket enligt 23 § andra stycket har begärt att uppgiften ska lämnas vid personlig inställelse.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vilka handlingar som på begäran ska överlämnas vid identitetskontroll.

Första stycket 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 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.

Av *andra stycket* framgår att den som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige på begäran också ska överlämna sitt uppehållstillståndskort i samband med identitetskontroll.

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 identiteten få handlingen överlämnad till sig för närmare granskning. 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.

Tredje stycket innebär att Skatteverket, om någon som redan är folkbokförd begär ändring av en uppgift om sin identitet, 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.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

26 c § *Om en handling som överlämnats enligt 26 b § har ett lagringsmedium där fingeravtryck eller ansiktsbild är sparade, ska innehavaren på begäran låta Skatteverket ta fingeravtryck och ansiktsbild i digitalt format för att kontrollera att dessa motsvarar dem som finns i handlingen.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontroll av bl.a. biometriska uppgifter i handlingar.

Bestämmelserna innebär att det 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 även en skyldighet för den som är föremål för identitetskontrollen att på begäran låta Skatteverket ta fingeravtryck och ansiktsbild i digitalt format.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

28 § En anmälan enligt 25 eller 26 § ska innehålla följande uppgifter:

1. namn och person- 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.

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 har 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka uppgifter en anmälan enligt 25 eller 26 § ska innehålla.

Ändringen i *andra stycket* innebär att en anmälan om inflyttning till landet också ska innehålla uppgift om födelsetid och medborgarskap. Ändringen utgör en kodifiering av den praxis som i dag finns för anmälan om inflyttning. Stycket har också ändrats redaktionellt.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

30 a § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kravet i 26 c § på att låta Skatteverket ta ansiktsbild och fingeravtryck.*

I paragrafen, som är ny, finns bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från kravet i 26 c § på att låta Skatteverket ta ansiktsbild och fingeravtryck. Det kan t.ex. handla om barn under en viss ålder eller personer med vissa fysiska hinder.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Utredning och kontroll

31 § 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 anmälningsskyldigheten. Skatteverket får även i annat fall förelägga en person att

Prop. 2021/22:217 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*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Skatteverkets möjligheter att besluta om föreläggande.

Ändringen innebär att Skatteverket får förelägga en person att lämna de uppgifter eller visa upp de handlingar som behövs för att fullgöra en anmälan enligt lagen eller för kontroll av bosättningen. Ändringen innebär även en möjlighet att förelägga en person att lämna de uppgifter eller visa upp de handlingar som behövs för kontroll eller komplettering av andra uppgifter. I föreläggandet ska anges vilka handlingar som ska visas upp. Med ”handlingar” avses också kopior av handlingar och elektroniska handlingar.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

32 a § 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.

Om det finns skäl för det får Skatteverket också besluta om kontrollbesök på en fastighet eller i en lägenhet för att kontrollera vilka som kan anses bosatta där.

Skatteverket får vid *kontrollbesök* begära att *de personer som befinner sig på fastigheten eller i lägenheten* lämna uppgift om sin identitet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kontrollbesök.

Ändringen i *första stycket* innebär en viss utvidgning av Skatteverkets befogenhet att göra kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning genom att ordet ”nödvändigt” ersatts av ”behövs”. Härigenom tydliggörs 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 bedömningen av frågan om folkbokföring. Skatteverket gör i ett sådant fall bedömningen att kontrollbesöket behövs för att utredningen ska ge resultat och att ett besök också är lämpligt i det enskilda fallet. Det nuvarande andra stycket, som behandlar var kontrollbesöket får genomföras, har förts till första stycket som en andra mening.

Andra stycket, som är nytt, reglerar kontrollbesök i syfte att kontrollera vem eller vilka som är bosatta på en fastighet eller i en lägenhet. Ett beslut om ett sådant kontrollbesök får fattas endast om det finns skäl för det. Ett sådant skäl kan vara att det har observerats någon typ av avvikelse som ger anledning att anta att det kan finnas fel i uppgifter om en eller flera personers folkbokföring. Det kan exempelvis vara fråga om att Skatteverket fått underrättelser om att bosättningen för en särskild fastighet kan vara inkorrekta och att det därför finns skäl för att undersöka den. Det kan också handla om underrättelser om en lägenhet där ingen är folkbokförd men ett flertal personer tycks vara bosatta.

Ändringarna i *tredje stycket* innebär att vid ett kontrollbesök får Skatteverket begära att alla de personer som befinner sig på fastigheten eller i lägenheten lämnar uppgift om sin identitet. Prop. 2021/22:217

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

32 b § *Någon underrättelse om ett beslut om kontrollbesök enligt 32 a § behöver inte lämnas före besöket.*

Kontrollbesök ska genomföras på ett sådant sätt att det innebär så litet intrång för den enskilde som möjligt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om underrättelse om beslut om kontrollbesök och om hur kontrollbesök ska genomföras.

Ändringarna i *första stycket* innebär att någon underrättelse om ett beslut om kontrollbesök inte behöver lämnas före besöket. En underrättelse om ett förestående kontrollbesök skulle kunna leda till att syftet med besöket går förlorat.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Straff

42 § 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.

Paragrafen innehåller straffbestämmelser.

Ändringarna i *första stycket* är en följd av att de nya 26 a–26 c §§ inte innehåller någon anmälningsskyldighet och således inte omfattas av straffbestämmelserna.

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

1 kap.

7 § *När en kontroll enligt 26 b och 26 c §§ folkbokföringslagen (1991:481) har genomförts, ska fingeravtryck och ansiktsbilder samt de biometriskas uppgifter som har tagits fram omedelbart förstöras.*

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om förstöring av uppgifter.

Bestämmelserna innebär att när en kontroll enligt 26 b och 26 c §§ folkbokföringslagen (1991:481) har genomförts, ska fingeravtryck och ansiktsbilder samt de biometriskas uppgifter som har tagits fram omedelbart förstöras. Uppgifterna får alltså endast behandlas tillfälligt av Skatteverket i syfte att kontrollera handlingars äkthet och innehavarens identitet. Därefter ska uppgifterna i folkbokföringsdatabasen omedelbart förstöras.

2 kap.

3 § För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § får följande uppgifter behandlas i databasen:

1. person- eller samordningsnummer,
 2. namn,
 3. födelsetid,
 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,
 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,
 20. tidpunkt för när en person med samordningsnummer 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 om att det råder osäkerhet om personens identitet.

Paragrafen reglerar vilka uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Ändringen innebär att en ny bestämmelse förs in i *första stycket, punkt 21*, som anger att fingeravtryck, ansiktsbilder och biometriska uppgifter som tas fram ur dessa får behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.1.

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

Prop. 2021/22:217
Bilaga 1

Sammanfattningen omfattar endast de förslag som denna proposition behandlar.

Uppdraget

Utredningen har bl.a. 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.

Ökad kvalitet i folkbokföringen

Utredningen 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 utredningen 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.

Utredningen 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 utredningen 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 utredningen 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 åberopar den till stöd för att styrka sin identitet. 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. 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.

Ikraftträdande

Utredningens lagförslag föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Här redovisas endast de lagförslag som denna proposition behandlar.

Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringslagen (1991:481)

dels att 13 a, 21, 28, 31, 32 a, 32 b 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

13 a §¹

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 §²

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

¹ Senaste lydelse 2013:380.

² Senaste lydelse 2013:380.

gäller i fråga om en anmälan enligt samma paragraf av den som är avregistrerad som försvunnen och ska folkbokföras.

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 är 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 §³

En anmälan enligt 25 eller 26 § ska innehålla följande uppgifter:

1. namn och person- 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.

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.

31 §⁴

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 anmälningsskyldigheten*. Skatteverket får även i annat fall förelägga en person att lämna *de* uppgifter *eller visa upp de handlingar* som behövs för kontroll av bosättningen 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*.

⁴ Senaste lydelse 2016:1016.

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 vid *kontrollbesöket* begära att *den person besöket avser* lämna uppgift om sin identitet.

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.

Skatteverket får om det finns särskilda skäl besluta om kontrollbesök avseende en fastighet eller lägenhet för att kontrollera bosättningsförhållandena på platsen.

Skatteverket får vid *kontrollbesök* begära att *de personer som befinner sig i fastigheten eller lägenheten* lämna uppgift om sin identitet.

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.

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

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

⁵ Senaste lydelse 2018:684.

⁶ Senaste lydelse 2018:684.

⁷ Senaste lydelse 2018:684.

fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 25–27 §§.

fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 25, 26 och 27 §§.

Prop. 2021/22:217

Bilaga 2

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. Äldre föreskrifter i 21 § gäller fortfarande beträffande den som före ikraftträdandet folkbokförts under rubriken utan känd hemvist.

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 2 kap. 3 ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 7 §, och närmast före paragraferna nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

***Tillfällig behandling av finger-
avtryck, ansiktsbilder och bio-
metriska uppgifter i samband med
identitetskontroll***

7 §

När en kontroll enligt 26 b och 26 c §§ folkbokföringslagen (1991:481) 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.

3 §¹

För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § får följande uppgifter behandlas i databasen:

1. person- eller samordningsnummer,
2. namn,
3. födelsetid,
4. födelsehemort,
5. födelseort,
6. adress,

7. folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort, Prop. 2021/22:217
distrikt och folkbokföring under särskild rubrik, Bilaga 2

8. medborgarskap,

9. civilstånd,

10. make, barn, föräldrar, vårdnadshavare och annan person som den registrerade har samband med inom folkbokföringen,

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,

20. tidpunkt för när en person med samordningsnummer har avlidit, och 20. tidpunkt för när en person med samordningsnummer 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 om att det råder osäkerhet om personens identitet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

Förteckning över remissinstanserna

Följande remissinstanser har kommit in med yttranden: Arbetsförmedlingen, Barnombudsmannen, Bolagsverket, Borlänge kommun, Botkyrka kommun, Boverket, Bostadsrätterna, Brottsförebyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Fastighetsägarna Sverige, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Stockholm (allmän avdelning och migrationsdomstolen), Göteborgs kommun, Helsingborg kommun, Huddinge kommun, Hyres- och arrendenämnden i Malmö, Inspektionen för vård och omsorg, Inspektionen för socialförsäkringen, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm (allmän avdelning och migrationsöverdomstolen), Karolinska institutet, Kommerskollegium, Kungl. Tekniska högskolan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Linköpings tingsrätt, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Malmö kommun, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för digital förvaltning, Myndigheten för yrkeshögskolan, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Region Jönköping, Region Skåne, Region Stockholm, Region Västernorrland, Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner, Ronneby kommun, Skatteverket, Socialstyrelsen, Sparbankernas Riksförbund, Statens institutionsstyrelse, Statens personadressregister, Statens servicecenter, Statens skolverk, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Stockholms kommun, Strömstads kommun, Svea hovrätt, Svensk Försäkring, Svenska Bankföreningen, Svenskar i Världen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges ambassad i Bangkok, Sveriges ambassad i Berlin, Sveriges ambassad i London, Sveriges ambassad i Madrid, Sveriges ambassad i Nairobi, Sveriges ambassad i Paris, Sveriges ambassad i Washington, Sveriges generalkonsulat i Istanbul, Sveriges Kommuner och Regioner, Säkerhetspolisen, Södertälje kommun, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets plikt- och provningsverk, Trafikförsäkringsföreningen, Transportstyrelsen, TU – Medier i Sverige, Upplysningscentralen (UC), Uppsala kommun, Uppsala universitet, Vallentuna kommun, Vilhelmina kommun, Åklagarmyndigheten och Örebro kommun.

Därutöver har yttranden kommit in från en privatperson och Finansiell ID-Teknik BID AB.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att yttra sig: Bromölla kommun, Danske Torpare, Falu kommun, Flens kommun, Forshaga kommun, Gällivare kommun, Hyresgästföreningen, Härjedalens kommun, Härnösands kommun, Järfälla kommun, Knivsta kommun, Luleå kommun, Malmö universitet, Oskarshamns kommun, Region Blekinge, Riksdagens ombudsmän, Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter (RFSL), Rättvik kommun, Svenska Journalistförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Ulricehamns kommun, Universitetskanslersämbetet (UKÄ), Uppvidinge

kommun, Vara kommun, Vetlanda kommun, Vännäs kommun och Prop. 2021/22:217
Östhammars kommun. Bilaga 3

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2022-03-28

Närvarande: F.d. justitieråden Ella Nyström och Annika Brickman samt justitierådet Leif Gäverth

Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen

Enligt en lagrådsremiss den 17 mars 2022 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481),
2. lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Annica Svedberg.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 april 2022

Närvarande: statsminister Andersson, ordförande, och statsråden Hallengren, Shekarabi, Ygeman, Ekström, Strandhäll, Eneroth, Dahlgren, Ernkrans, Hallberg, Nordmark, Säterberg, Thorwaldsson, Gustafsdotter, Axelsson Kihlblom, Elger, Farmanbar, Danielsson, Karkiainen

Föredragande: statsrådet Elger

Regeringen beslutar proposition Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen