

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

## **Framställan om ändring i förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service**

### **Sammanfattning**

Samordningsnummer tilldelas av Skatteverket om det inte råder osäkerhet om personens identitet. Det är det organ som rekviderar samordningsnumret som ska bedöma om personens identitet kan anses fastställd (5–5 b §§ folkbokföringsförordningen [1991:749]).

Enligt Försäkringskassans interna riktlinjer är huvudregeln att den enskilde ska inställa sig personligen för att styrka sin identitet innan samordningsnummer rekvideras. Inställelsen sker då på ett servicekontor hos Statens servicecenter.

Försäkringskassan anser emellertid att det finns oklarheter när det gäller myndighetens möjligheter att lämna över denna förvaltningsuppgift till Statens servicecenter. För att undanröja dessa oklarheter anser Försäkringskassan att förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service omgående bör ändras.

### **Bakgrund**

#### **Den rättsliga regleringen**

Av 5 b § folkbokföringsförordningen framgår att det organ som begär att en person ska tilldelas samordningsnummer ska bedöma om personens identitet kan anses fastställd.

Lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service reglerar förutsättningarna för statliga myndigheter att utföra förvaltningsuppgifter för varandras räkning. Av 1 § denna lag framgår att statliga myndigheter får ingå serviceavtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga förvaltningsärenden. Detta får dock endast ske inom de begränsningar som anges i denna lag eller i förordning. Av 2 § 2 st denna lag framgår vidare att förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personuppgifter ska redovisas särskilt i serviceavtalet.

Av 5 § lagen om viss gemensam offentlig service framgår vidare att om ett serviceavtal omfattar förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattar myndighetsutövning eller kräver tillgång till personuppgifter, ska den myndighet som ansvarar för förvaltningsuppgifterna ingå ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med de personer som ska utföra dessa uppgifter. Om ett serviceavtal innebär att en statlig myndighet ska utföra förvaltningsuppgifter åt en annan statlig myndighet, ska uppdragsavtal alltid ingås.

Av 2 § förordningen om viss gemensam offentlig service framgår att ett serviceavtal inte får omfatta andra statliga förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning än vad som anges i 3 §. Enligt 3 § får en arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett anställnings- eller uppdragsavtal enligt 5 § lagen om viss gemensam offentlig service, i den utsträckning som det följer av ett serviceavtal, i en statlig myndighets namn

1. i enklare fall besluta i ärenden om utfärdande av identitetskort enligt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige,
2. lämna ut pass enligt 21 § passförordningen (1979:664), och
3. i enklare fall ta emot anmälningar om hittegods, ta hand om hittegods och lämna ut bevis om mottagandet enligt 1 och 2 §§ förordningen (2014:1107) om Polismyndighetens hantering av hittegods.

### **Begränsningen för myndighetsutövning**

Som framgår av föregående avsnitt är möjligheten för en statlig myndighet att överlåta förvaltningsuppgifter till en annan myndighet begränsade, om dessa innefattar myndighetsutövning.

När Försäkringskassan rekviderar samordningsnummer sker den personliga inställelsen vid ett servicekontor. I samband med att lagen om viss gemensam offentlig service trädde i kraft den 1 juni 2019, anställdes personalen vid servicekontoren av Statens servicecenter. De förvaltningsuppgifter som utförs i Försäkringskassans namn har därefter skett med stöd av serviceavtal och uppdragsavtal mellan den enskilde servicehandläggaren och Försäkringskassan.

Fråga har nu uppkommit om den del av förvaltningsuppgiften ”att fastställa den enskildes identitet i enlighet med 5 b § folkbokföringsförordningen” som utförs hos Statens servicecenter utgör myndighetsutövning. Om så är fallet krävs en förordningsändring för att den personliga inställelsen fortsatt ska kunna ske på servicekontoren.

### **Tidigare lagstiftningsärende**

Lagen och förordningen om viss gemensam offentlig service föregicks av lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor (samtjänstlagen). Till denna lag fanns förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor (samtjänstförordningen). Denna lagstiftning var uppbyggd på liknande sätt. Av 2 § samtjänstlagen framgick att samtjänstavtalet skulle reglera vilka förvaltningsuppgifter som den andra myndigheten skulle utföra och att förvaltningsuppgifter som helt eller delvis innefattade myndighetsutövning eller som krävde tillgång till personuppgifter skulle anges särskilt i avtalet. I 2 och 3 §§ samtjänstförordningen begränsades möjligheten att överlåta förvaltningsuppgifter som innefattade myndighetsutövning till att i enklare fall besluta i ärenden om äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken, resebidrag enligt förordningen (2015:500) om resebidrag och utfärdande av identitetskort enligt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige.

Före den 1 juni 2019 var personalen vid servicekontoren anställda av respektive myndighet. Personlig inställelse vid rekvisering av samordningsnummer utfördes även då på

servicekontoren. I förarbetena till lagen om viss gemensam offentlig service nämns emellertid inte denna förvaltningsuppgift (se t.ex. SOU 2017:109 s. 27-28).

I förarbetena konstaterades dock att av de befintliga möjligheterna att överlåta förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning, hade i praktiken endast uppgiften att utfärda nationella id-kort överlåtits. Det föreslogs därför att möjligheten att överlåta förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning skulle begränsas till den uppgiften (SOU 2018:43 s. 72 och 75). I remitteringen av förslaget anförde Polismyndigheten emellertid att det funnits samttjänstavgift med kommuner avseende förvaltningsuppgifter som vid en närmare analys bedömts innefatta myndighetsutövning, men inte omfattades av regleringen i samttjänstförordningen. Det handlade bl.a. om utlämnande av utfärdade pass, mottagning av anmälningar om förlust av gods i vissa fall samt utlämnande och registrering av upphittat gods. Polismyndigheten ansåg att samttjänstförordningen borde kompletteras med en reglering som tillät samttjänst avseende dessa uppgifter (prop. 2018/19:47 s. 14 och 17). Förordningen om viss gemensam offentlig service utformades utifrån dessa synpunkter.

### **Vad är myndighetsutövning?**

Som framgår ovan lämnar förarbetena till lagen om viss gemensam offentlig service ingen ledning kring vilka bedömningar som gjorts gällande den personliga inställelsen i samband med rekvisering av samordningsnummer i förhållande till myndighetsutövningsbegreppet.

Myndighetsutövning definieras i svensk rätt ofta som ”utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”. Definitionen härstammar från 3 § i 1971 års förvaltningslag (Holmberg m.fl Grundlagarna, Juno, kommentar till 12 kap. 4 § RF samt prop. 1971:30 s. 333). Begreppet myndighetsutövning förekommer vidare i bl.a. skadeståndsrättsliga regler. I förarbetena till 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) anges att myndighetsutövning avser beslut eller åtgärder som är ett uttryck för det allmännas rätt att utöva makt över medborgarna. Karaktäristiskt är att den enskilde står i ett beroendeförhållande till myndigheten, som bestämmer över den enskildes rättigheter och skyldigheter på ett sätt som inte förekommer i privaträttsliga sammanhang (prop. 1972:5 s. 498 f. och t.ex. NJA 2013 s. 1210).

1997 års försökslag var en föregångare till samttjänstlagen. I förarbetena till denna lag gjordes en genomgång av den doktrin som då fanns gällande begreppet myndighetsutövning. MBK-utredningen konstaterade att det moderna myndighetsutövningsbegreppet baseras på tämligen uttunnade maktföreställningar, och att kravet på att verksamheten ska utmynna i ett bindande beslut är ganska obestämt. Utredningen menade vidare att både betungande och gynnande beslut, innefattande antingen direkta eller indirekta handlingsmönster, anses utgöra resultat av myndighetsutövning, så länge någon form av tvång skyms i bakgrunden eller den enskilde i vart fall befinner sig i något slag av beroendeförhållande till myndigheten. Utredningen konstaterade att i själva verket framträder förankringen i offentligt rättsliga normer och den omständigheten att den enskildes personliga eller ekonomiska situation i väsentlig mån kan påverkas av verksamheten, som det avgörande kriteriet. Utredningen hänvisade också till att myndighetsutövning enligt förvaltningslagen i doktrin har konstaterats innebära ”handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndighet, som ska leda till bindande beslut om rättighet, skyldighet, förmån etc., för enskild enligt offentligt rättsliga normer” (SOU 1995:61

s. 69–71 med där angivna källor). I förarbetena till den nya förvaltningslagen konstaterar regeringen vidare att beskrivningen av de olika fall som innefattar myndighetsutövning har det gemensamt att det rör sig om beslut och andra åtgärder som en myndighet vidtar gentemot en enskild med stöd av en befogenhet som myndigheten har getts genom ett konkret beslut av regeringen eller riksdagen eller genom en offentligrättslig författning (prop. 2016/17:180 s. 47-48). JO har vidare gjort vissa uttalanden som talar för att begreppet myndighetsutövning kan anses innefatta alla handläggningsmoment i ett ärende där beslutet innebär myndighetsutövning gentemot en enskild (se JO 2000/2001 s. 269 och JO 2001/02 s. 250).

## Överväganden och förslag

### **Det finns oklarheter kring om identitetskontroller och äkthetsbedömning vid rekvirering av samordningsnummer utgör myndighetsutövning**

För att efter en personlig inställelse kunna bedöma om en persons identitet är fastställd, krävs att det vid inställelsen görs en kontroll av att uppvisade identitetshandlingar stämmer överens med den person som inställt sig. Det krävs också att det görs en äkthetsbedömning av de uppvisade handlingarna.

Den förvaltningsuppgift som Statens servicecenter utför för Försäkringskassan i detta fall, innebär inte att Statens servicecenter fattar det slutliga beslutet i den enskildes ärende. Skulle handläggaren på Statens servicecenter emellertid bedöma att den enskilde presenterat förfalskade handlingar eller att identitetshandlingarna inte stämmer överens med den person som inställt sig borde detta dock leda till att ett samordningsnummer inte kan rekquireras för personen i fråga. I förlängningen borde en sådan bedömning också kunna leda till att den enskilde slutligen inte beviljas den sökta förmånen.

Identitets- och äkthetskontrollerna har på det sättet stor betydelse för den enskilde, som står i ett beroendeförhållande till myndigheten. Kontrollerna kan vidare anses vara ”förankrade i offentligrättsliga normer”, eftersom de utförs inom ramen för den föreskrivna uppgiften att bedöma om den enskildes identitet är fastställd (5 b § folkbokföringsförordningen). Kontrollerna görs dessutom inom ramen för handläggningen av ett ärende som ska leda till ett bindande beslut om en förmån.

En parallell kan vidare dras till utlämnandet av pass – en förvaltningsuppgift innefattande myndighetsutövning som enligt 3 § 2 förordningen om viss gemensam offentlig service får utföras av en statlig myndighet i en annan myndighets namn. Enligt 21 § passförordningen (1979:664) ska ett pass lämnas ut till sökanden personligen. Den förvaltningsuppgift som här ansetts utgöra myndighetsutövning består således delvis i en identitetskontroll som bekräftar att passet lämnas ut till rätt person.

Ovanstående resonemang talar enligt Försäkringskassan för att de identitets- och äkthetskontroller som behöver utföras vid en personlig inställelse i samband med rekvirering av samordningsnummer utgör myndighetsutövning. Samtidigt finns ingen tydlig praxis kring hur man ska se på myndighetsutövningsbegreppet i ett fall som detta. Detta har skapat en otydlighet som inte är tillfredsställande.

**Försäkringskassans förslag**

**Försäkringskassans förslag:** 3 § förordningen om viss gemensam offentlig service ska ändras så att det framgår att en arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § lagen om viss gemensam offentlig service, i en statlig myndighets namn får bedöma om en persons identitet kan anses fastställd enligt 5 b § folkbokföringsförordningen.

I Försäkringskassans verksamhet sker det fysiska kundmötet till stor del på servicekontoren. På servicekontoren finns också den kompetens och den utrustning som krävs för att kunna utföra de nu aktuella identitetskontrollerna och äkthetsbedömningarna. Om den personliga inställelsen sker där finns således bättre förutsättningar att göra korrekta bedömningar. Detta garanterar i sin tur rättssäkerheten och minskar risken för bidragsbrott. Genom servicekontoren erbjuds dessutom en lokal service, vars motsvarighet Försäkringskassan inte kan erbjuda i egen regim. Ur tillgänglighetssynpunkt är en inställelse på ett servicekontor därför att föredra också för den enskilde. Mot den bakgrunden behöver Försäkringskassan även fortsättningsvis använda sig av Statens servicecenters tjänster när det gäller personlig inställelse i samband med rekvisering av samordningsnummer.

Som framgått bedömer Försäkringskassan emellertid att det finns en otydlighet kring om de kontroller som behöver utföras vid den personliga inställelsen innebär myndighetsutövning. För att skapa tydlighet kring det rättsliga stödet och därmed säkerställa att den person som ska tilldelas ett samordningsnummer kan inställa sig på ett servicekontor krävs därför en ändring av förordningen om viss gemensam offentlig service. Ändringen bör utformas så att 3 § i förordningen kompletteras med en fjärde punkt, som ger statliga myndigheter möjlighet att inkludera även den nu aktuella förvaltningsuppgiften i ett serviceavtal. Frågan är då hur en sådan komplettering bör utformas.

Man skulle kunna tänka sig en ändring som innebär att det föreskrivs att en arbets- eller uppdragstagare, som omfattas av ett anställnings- eller uppdragsavtal, i en statlig myndighets namn får *utföra identifiering av enskilda och bedöma identitetshandlingars äkthet*. En sådan ändring skulle förvisso säkerställa att personal på servicekontoren kan göra de bedömningar som behövs vid en personlig inställelse inför rekvisering av samordningsnummer. Det finns emellertid problem relaterade till Försäkringskassans praktiska handlingsutrymme, om man väljer att utforma kompletteringen på detta sätt.

När Försäkringskassan efter en personlig inställelse ska bedöma om personens identitet är fastställd, återstår nämligen endast att konstatera att personal på ett servicekontor har bedömt att ”rätt” person inställt sig och att handlingarna varit äkta. Enligt gällande rutin översänder Statens servicecenter kopior på de uppvisade identitetshandlingarna till Försäkringskassan. Försäkringskassan kan därmed också kontrollera om behövliga uppgifter om namn, medborgarskap osv. finns i dessa handlingar. Utrymmet för en självständig bedömning av om identiteten är fastställd är dock, enligt Försäkringskassans bedömning, mycket litet.

Ytterligare ett problem med att utforma kompletteringen enligt ovan är att bestämmelsen får en alltför vid tillämpning. Lagen och förordningen om viss gemensam offentlig service reglerar samtliga statliga myndigheters möjligheter att överlåta förvaltningsuppgifter till varandra. En komplettering som utformas på detta sätt skulle därmed innebära att samtliga

statliga myndigheter, i samtliga typer av ärenden, skulle ha möjlighet att överlåta identitetskontroller och äkthetsbedömning av handlingar till en annan statlig myndighet. I förarbetena till lagen om viss offentlig service gjorde regeringen bedömningen att ärendehantering och myndighetsutövning vid servicekontoren bör vara begränsad (prop. 2018/19:47 s. 17). Denna utgångspunkt bör fortfarande gälla.

Försäkringskassan anser därför att lagstiftningen i stället specifikt bör ge stöd för att handläggare vid servicekontoren för andra myndigheters räkning genomför hela bedömningen av om en persons identitet är fastställd vid rekvisering av samordningsnummer.

Mot den bakgrunden föreslår Försäkringskassan att det av 3 § förordningen om viss gemensam offentlig service ska framgå att en arbets- eller uppdragstagare, som omfattas av ett anställnings- eller uppdragsavtal, i en statlig myndighets namn får bedöma om en persons identitet kan anses fastställd enligt 5 b § folkbokföringsförordningen. Formuleringen knyter an till hur förvaltningsuppgiften beskrivs i den bestämmelse som hänvisas till. Hänvisningen till 5 b § folkbokföringsförordningen avgränsar vidare tillämpningsområdet till att endast omfatta fastställande av identitet inför en rekvisering av just samordningsnummer. Själva rekviseringen, som sker efter att identiteten fastställts, omfattas inte av tillämpningsområdet.

Till denna framställning fogas förslag till ändring i 3 § förordningen om viss gemensam offentlig service (bilaga med författningsförslag).

## **Kostnader, konsekvenser för felaktiga utbetalningar och ikraftträdande**

### **Förvaltningskostnader**

Förslaget tydliggör det rättsliga stödet för en statlig myndighet att utföra den aktuella förvaltningsuppgiften i en annan statlig myndighets namn. Förslaget i sig medför inga kostnader om det genomförs. Däremot kan kostnader uppstå för den myndighet som önskar utnyttja en annan myndighets tjänster. Detta är emellertid inte ett resultat av det aktuella förslaget.

### **Konsekvenser för felaktiga utbetalningar**

I praktiken säkerställer förslaget att Statens servicecenter kan utföra den aktuella förvaltningsuppgiften Försäkringskassan och andra statliga myndigheters räkning. Statens servicecenter har rätt kompetens och utrustning för att utföra uppgiften. Förslaget medför därmed bättre förutsättningar för korrekta bedömningar vad gäller identiteten hos den person som ska tilldelas ett samordningsnummer och äktheten av de identitetshandlingar som visas upp av denna person. Detta minskar i sin tur risken för att utbetalningar görs på felaktiga grunder.

### **Ikraftträdande**

Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer har bl.a. i uppdrag att utreda och föreslå hur kontrollen av en persons identitet bör utformas för att tilldelningen av samordningsnummer ska bli säkrare (dir. 2019:54). De förslag utredningen presenterar skulle således kunna innebära förändringar i 5 b § folkbokföringsförordningen som löser det aktuella

problemet. Utredningen förväntas emellertid inte redovisa sitt uppdrag förrän den 1 april 2021.

Varje år sker personlig inställelse vid rekvisering av samordningsnummer från Försäkringskassan i cirka 200 ärenden. Försäkringskassan bedömer att osäkerheten kring det rättsliga stödet för att överlåta den aktuella förvaltningsuppgiften på Statens servicecenter är oacceptabelt hög. I avvaktan på en ändring av förordningen om viss gemensam offentlig service måste Försäkringskassan därför lösa problemet på ett sätt som är administrativt kostsamt och mindre flexibelt för den enskilde. Försäkringskassan bedömer därför att det inte är möjligt att invänta utredningens förslag och ett därpå följande lagstiftningsärende.

Statens servicecenter utför service även för andra myndigheter än Försäkringskassan. Det innebär att om Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer föreslår att ansvaret enligt 5 b § folkbokföringsförordningen ändras, skulle den personliga inställelsen ändå kunna komma att ske på servicekontoren. Utifrån att regleringen i förordningen om viss gemensam offentlig service träffar samtliga statliga myndigheter skulle samma problem uppstå oavsett vilken statlig myndighet som vill överlåta den aktuella förvaltningsuppgiften till Statens servicecenter.

Mot den bakgrunden anser Försäkringskassan att de föreslagna förändringarna bör träda i kraft snarast möjlig.

### **Andra som berörs av förslaget**

Statens servicecenter är den myndighet som i praktiken utfört den aktuella förvaltningsuppgiften för Försäkringskassans räkning. Vidare berörs samtliga myndigheter som överlåtit den aktuella förvaltningsuppgiften till Statens servicecenter av förslaget.

Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter har beretts tillfälle att inkomma med synpunkter. Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten och Statens servicecenter har inte haft något att erinra mot förslaget. Skatteverket anser att den förvaltningsuppgift som Statens servicecenter utför vid rekvisering av samordningsnummer inte kan anses utgöra myndighetsutövning.

### **I bilaga till denna framställan finns förslag till ändring av förordningen om viss gemensam offentlig service.**

Beslut i detta ärende har fattats av rättschef Mikael Westberg i närvaro av avdelningscheferna Marie Axelsson, Gabiella Bremberg, Per Eleblad, Sten Eriksson, Ulrika Havossar, Leif Höök,

Anders Liif, Stefan Olowsson, Lena Sandh, Katarina Sinerius och Alexandra Wallin.  
Föredragande har varit verksjuristen Nina Stierna.

Mikael Westberg

Nina Stierna



## Bilaga

### Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service

att 3 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 3 §

<p>En arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service får, i den utsträckning som det följer av ett serviceavtal, i en statlig myndighets namn</p> <p>1. i enklare fall besluta i ärenden om utfärdande av identitetskort enligt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige,</p> <p>2. lämna ut pass enligt 21 § passförordningen (1979:664), <i>och</i></p> <p>3. i enklare fall ta emot anmälningar om hittegods, ta hand om hittegods och lämna ut bevis om mottagandet enligt 1 och 2 §§ förordningen (2014:1107) om Polismyndighetens hantering av hittegods.</p>	<p>En arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service får, i den utsträckning som det följer av ett serviceavtal, i en statlig myndighets namn</p> <p>1. i enklare fall besluta i ärenden om utfärdande av identitetskort enligt lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige,</p> <p>2. lämna ut pass enligt 21 § passförordningen (1979:664),</p> <p>3. i enklare fall ta emot anmälningar om hittegods, ta hand om hittegods och lämna ut bevis om mottagandet enligt 1 och 2 §§ förordningen (2014:1107) om Polismyndighetens hantering av hittegods, <i>och</i></p> <p>4. <i>bedöma om en persons identitet kan anses fastställd enligt 5 b § folkbokföringsförordningen (1991:749).</i></p>
--	---