

En analys av samordningsnummer för beskattningsändamål

Dnr: 208 266044-17/1211 | 2017-06-20

Innehåll

1	Sammanfattning.....	3
2	Bakgrund och exempel från verkligheten	6
2.1	Bakgrund	6
2.2	Syfte	7
2.3	Metod.....	7
2.4	Fyra vanliga exempel på risk för eller faktiskt missbruk	7
3	Skillnader och likheter mellan person- respektive samordningsnummer.....	9
3.1	Likheter.....	9
3.2	Skillnader.....	10
4	Vem får ett samordningsnummer?	10
4.1	Beskattningsändamål	10
4.2	Folkbokföringsverksamheten tilldelar på begäran av myndighet	11
5	Identitet.....	11
5.1	Identitetskontroll.....	11
5.2	Vad är styrkt identitet?	12
5.3	Bedömning av identitet i beskattningsverksamheten	13
6	Underlag för skatterregistrering och samordningsnummer	14
6.1	Samordningsnummer utan underlag	15
7	En person – flera samordningsnummer	17
8	Risker kopplade till andra myndigheter och aktörer	18
8.1	Migrationsverket	19
8.1.1	Kontroll av arbetstillstånd	20
8.2	Arbetsförmedlingen.....	21
8.3	Försäkringskassan	21
8.4	Polisen	22
8.5	Särskilt om adresser	23
9	Missbruk av samordningsnummer?	24
9.1	Iakttagelser - Arbetsgivaren.....	25
9.2	Iakttagelser – Individ.....	26
9.3	Iakttagelser - Handläggningen.....	27
10	Förbättringsförslag och idéer.....	28
10.1	Direkta åtgärder	28

10.1.1	Information till arbetsgivare om skyldigheten att kontrollera arbetstillstånd ..	28
10.1.2	Intern och extern information om vad ett samordningsnummer är	29
10.1.3	Inkomstkrav även vid SINK avseende arbetsinkomst.....	29
10.1.4	Rekvisition från beskattningsverksamheten utan styrkt identitet.....	29
10.1.5	Uppföljningskontroll av arbetsgivare.....	29
10.1.6	Folkbokföring och beskattning	30
10.1.7	Folkbokföring och andra myndigheter.....	30
10.1.8	Dialog med andra myndigheter	31
10.1.9	iRek.....	31
10.2	Regelförändringar	31
10.2.1	Sekretess.....	31
10.2.2	Samordningsnummer i flera nivåer.....	31
10.2.3	Inaktiva samordningsnummer	33
10.2.4	Registrering av adresser	34
10.2.5	Absolut krav på arbetstillstånd för skatteregistrering.....	34
10.2.6	Gemensamt ansökningsförfarande vid arbetsinkomst.....	34
10.3	Ärendehanteringssystem A-skatt.....	35
11	Arbetsgrupp.....	35

1 Sammanfattning

Samordningsnumret har tillkommit för att myndigheter ska kunna hantera personer som inte är bosatta i Sverige i sina system, även när personen saknar svenskt personnummer.

Skatteverket tilldelar samordningsnummer för sin egen verksamhet men också på begäran av andra myndigheter.

Regelverken och tillämpningen för samordningsnummer skapades i en tid när den internationella rörligheten bland människor var betydligt mindre än idag. Både mer frivillig migration genom ökad globalisering, liksom migration för att undslippa krig och förföljelse, har ökat. Detta innebär ändrade förutsättningar för samhället. Den ökade rörligheten påverkar bland annat det svenska välfärdssystemet, ofta på sätt som inte varit förutsedda. Riskerna har ökat för att individer eller grupper utnyttjar det svenska välfärdssystemet på ett otillbörligt sätt, eller själva blir utnyttjade.

Skatteverkets personregister omfattar både personnummer och samordningsnummer. Registren ska säkerställa en mängd funktioner i samhället som både företag och myndigheter är beroende av. Korrekta register är även en förutsättning för att rättigheter och skyldigheter i välfärden fördelas så som riksdag och regering beslutar. För att kunna bidra till att säkerställa att systemet fungerar som avsett behöver flera aktörer i samhället bli bättre på att försäkra sig om att samordningsnummer, lika väl som personnummer, tilldelas och används av rätt skäl, på rätt underlag och på rätt sätt. Här har Skatteverket ett särskilt stort ansvar som ansvarig myndighet för tilldelning och registerhållning av samordningsnummer. Skatteverket kan eller ska dock inte bära hela ansvaret, och denna rapport visar bland annat på hur även andra aktörer kan bidra till ett system med minskad risk för missbruk.

Majoriteten av samordningsnumren är med största sannolikhet tilldelade enligt rätt förutsättningar och med korrekta underlag. Skatteverket har dock sett indikationer på att både missförstånd och missbruk kan förekomma och har därför gjort en genomlysning av samordningsnummer för beskattningsändamål. Den kartläggning som genomförts visar att det förekommer missbruk. Vi ser också att det finns både missuppfattningar och okunskap kopplat till samordningsnummer. I rapporten diskuteras möjliga åtgärder Skatteverket och andra aktörer skulle kunna genomföra för att minska risken för fel.

Analysens huvudsyfte är inte att redovisa den rättsliga regleringen på området utan istället beskriva hur samordningsnummer i praktiken betraktas och fungerar, hos myndigheter och andra aktörer. Samordningsnumret har kommit att få en annan innebörd än den avsedda, både oavsiktligt och medvetet. Situationen påverkar Skatteverket, andra myndigheter och samhällsaktörer samt individer.

Vi urskiljer tre övergripande dilemman:

- Hur samordningsnumret uppfattas, kopplat till identitet och som bärare av rättigheter
- Den i praktiken existerande konflikten mellan skatteregistrering och arbetstillstånd
- Samordningsnummer på felaktig grund, där beskattningsändamål egentligen saknas

Ett samordningsnummer ger i princip EU/EES-medborgare samma rättigheter till välfärdssystemet (bosättnings- och arbetsbaserade förmåner) som ett personnummer. Arbetsinkomst som kopplas till ett samordningsnummer kan medföra arbetsbaserade förmåner och pensionsrätt för medborgare från samtliga länder, oavsett om arbetstillstånd finns och oavsett om samordningsnumret är baserat på äkta handlingar.

Vår utredning ger klara indikationer på att företag och individer, men även myndigheter, har den felaktiga bilden att Skatteverket genom att tilldela ett samordningsnummer samtidigt har säkrat att all information kopplat till personen är riktig och att inga ytterligare kontroller

behövs från deras sida. Detta gäller till exempel uppgifter om unik personlig identitet, tillstånd att vistas och arbeta i Sverige, samt uppgifter om adress. Samordningsnumret garanterar inte att någon av dessa uppgifter är korrekta. Vid granskningen av tilldelade samordningsnummer ser vi att en stor andel, upp till 75 procent av tredjelandsmedborgarna som får samordningsnummer för beskattningsändamål, inte har rätt att arbeta i Sverige. Det motsvarar fler än 8000 personer per år i hela landet. Beräkningen är baserad på samordningsnummer för beskattningsändamål i Västra regionen under slutet av 2014 och hela 2015. Under denna period utgjorde tredjelandsmedborgare en tredjedel av populationen, resterande del utgjordes av EU/EES-medborgare.

Skatteverket avstår inte från att beskatta en inkomst och tilldela samordningsnummer även om en person uppvisar oriktiga identitetshandlingar eller saknar tillstånd att vistas eller arbeta i Sverige. Anledningen är att samhället annars skulle acceptera svarta inkomster. När samordningsnumret infördes var detta ett självklart förhållningssätt och riskerna var försumbara. Analysen visar att syftet idag med att ansöka om skatteregistrering alltför ofta kan vara ett annat än att redovisa och betala skatt.

Vi beräknar att vart tionde samordningsnummer för beskattningsändamål tilldelas utan att det finns någon verklig avsikt att betala skatt. Uppgiften baseras på förhållandena i Skatteverkets västra region. Orsakerna bedöms vara flera. En allvarlig konsekvens är att samordningsnumren används kopplat till svarta löner och utnyttjande av arbetskraft i beroendeställning.

Skatteverkets egna rutiner, så som de ser ut idag, innebär också risker som påverkar tillförlitligheten i våra register. Det finns en förbättringspotential inom Skatteverket att bättre säkra personlig identitet på personer som behöver ett samordningsnummer för beskattningsändamål. Vi saknar dock idag vissa viktiga verktyg som krävs för att stoppa missbruk, både i registreringskedet och senare.

Även när det gäller kontrollen av arbetsgivare som använder samordningsnummer i syfte att exempelvis undandra skatt, anser vi att Skatteverkets metoder och system bör utvecklas.

De fel vi sett är lika frekventa oavsett om underlaget för tilldelning av samordningsnummer är ansökan om preliminär A-skatt eller särskild inkomstskatt (SINK). Detta förhållande avspeglas dock inte i Skatteverkets nuvarande hantering, där enbart ansökan om preliminär A-skatt ses som en risk kopplat till samordningsnummer.

Skatteverket bör övergripande ta ett större ansvar för välfärden och våra register och inte vara begränsad till den rena beskattningsfrågan.

I avsnitt 10 lämnas förslag på ett antal åtgärder för att på kort sikt och mer långsiktigt minska risker för angrepp mot välfärdssystemen och statsfinanserna. Systemet behöver

också vara legitimt, så att seriösa företag och personer som använder samordningsnummer på ett korrekt sätt och för avsedda ändamål, inte utsätts för misstro.

Andra rapporter kring närliggande områden inom välfärdssystemet har lämnat samma eller liknande förslag, baserat på sina iakttagelser. Det talar för behovet av åtgärder.

2 Bakgrund och exempel från verkligheten

2.1 Bakgrund

Skatteverket är en av de myndigheter som har en central roll för utbetalningar från välfärdssystemet, både genom egna utbetalningar men i ännu högre grad genom våra register. Skatteverkets register är en förutsättning för de flesta utbetalningar från andra myndigheter. Samordningsnummer är en sådan registeruppgift som kan ligga till grund för utbetalningar från andra myndigheter. Genom detta utgör samordningsnummer en av flera möjliga dörröppnare för aktörer som har andra huvudsyften än att betala skatter och avgifter. Utredningen i denna rapport har genomförts för att ge Skatteverket en bild av problemets omfattning.

Under 2016 tilldelades ca 76 000 samordningsnummer på begäran av olika myndigheter. Hälften av dessa rekvirerades av Skatteverket för egna beskattningsändamål.

I flera tidigare rapporter har angrepp mot välfärdssystemen belysts av bland andra Brottsförebyggande rådet och Nationella Underrättelsecentret.¹ Båda konstaterar att det finns ett myndighetsgemensamt beroende samtidigt som det finns brister i det förebyggande arbetet, den löpande kontrollen och framför allt i samverkan mellan myndigheter.

I arbetet med att handlägga preliminär A-skatt har medarbetare i hela landet under de senaste åren gjort allt fler iakttagelser som pekar på att missbruk av samordningsnummer förekommer. I Stockholmsregionen har man till exempel arbetat upp en hög kompetens avseende oriktiga ID-handlingar. Västra regionen har under flera år riskbedömt ansökningar om preliminär A-skatt, även om handläggningen mest har haft karaktären av service utan inslag av fördjupad kontroll. Iakttagelserna från riskvärderingen var en av anledningarna till att analysuppdraget lämnades till Västra regionen, som ett deluppdrag inom Skatteverkets särskilda kontrollinsats 'Angrepp mot systemen'.

¹ Brottsförebyggande Rådet (BRÅ)- Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet, Rapport 2015:8

Nationella Underrättelsecentret (NUC)- En analys av hur den organiserade brottsligheten använder migranter för att begå brott mot välfärden.

2.2 Syfte

Syftet med uppdraget har varit att fördjupa kunskapen inom Skatteverket om samordningsnummer för beskattningsändamål används på det sätt som avsetts samt lämna förslag på hur eventuellt missbruk kan förhindras, företrädesvis redan i ansökningskedet.

Under arbetet har det visat sig angeläget att inte enbart begränsa kartläggning och analys till Skatteverkets egen verksamhet eftersom det inte ger en fullständig bild av situationen och de beroenden som finns.

Den analys vi gjort baseras på kartläggning av tilldelade samordningsnummer för beskattningsändamål, dialog inom Skatteverket och med andra myndigheter samt förfrågningar till arbetsgivare.

2.3 Metod

Skatteverket har analyserat de cirka 4 300 samordningsnummer rekviderade för beskattningsändamål (Preliminär A-skatt, SINK m.m.) som Västra regionen har handlagt under tiden 2014-09-01 till 2015-12-31. Intervallet är valt för att folkbokföringsverksamheten vid starttidpunkten införde en applikation (iREK) som gör det praktiskt möjligt att söka ut tilldelade samordningsnummer samt att det även var möjligt att i skattedatabasen se vad som hänt i med dessa nummer ett år eller mer efter tilldelningen. Eftersom kartläggningen är gjord på historiskt material kan det vara så att den i vissa delar inte fullt ut speglar dagens eller morgondagens situation, eftersom den internationella rörligheten varierat över tid. Det kan också vara så att de tendenser som framkommit i kartläggningen är starkare i övriga storstadsregioner, på grund av deras närhet till kontinenten och genom den handläggningsordning som Skatteverket tillämpar.

Som ensam myndighet kan Skatteverket inte se hela bilden av eventuella problem eller bedöma dess omfattning. För att få tillgång till registeruppgifter för kartläggningsändamålet har Skatteverket träffat överenskommelse med Migrationsverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Polismyndigheten.

I en fördjupad del av kartläggningen har de samordningsnummer som efter tilldelningen inte lämnat något spår (till exempel kontrolluppgifter eller deklaration) i Skatteverkets register analyserats ytterligare. Här har kontakt tagits med de arbetsgivare som förekommer i ansökningshandlingarna för att om möjligt klarlägga anledningen till att redovisning av skatter och avgifter saknas.

2.4 Fyra vanliga exempel på risk för eller faktiskt missbruk

Tack – en ny identitet!

Vid handläggningen av ansökan om preliminär A-skatt framkommer att personen redan har ett samordningsnummer som Polisen har rekviderat. Anledningen till att numret rekviderades

var att personen hade begått brott – brukande av falsk urkund, pass och körkort. Samordningsnumret behövdes för att Polisen skulle kunna handlägga detta brott. Ett identitetsrelaterat brott leder i fall som detta till att personen får ett samordningsnummer. Samordningsnumret ger identitet åt personen och öppnar många dörrar på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt, eftersom identiteten uppfattas som säkrad.

Alla fel, men samordningsnummer ändå

Skatteverket får in en ansökan om preliminär A-skatt. Vi ser att personen redan har ett samordningsnummer tilldelat av Skatteverket för beskattningsändamål, men identiteten är inte styrkt. Numret har funnits i flera år, men det finns inga inkomstuppgifter eller kontrolluppgifter registrerade. Vi skickar en begäran om komplettering avseende identitetshandlingar till den adress som står på ansökan. Brevet kommer i retur, adressaten är okänd. Vi kontaktar då den som enligt det bifogade anställningsavtalet är arbetsgivare. Anställningen bekräftas av arbetsgivaren. Arbetsgivaren ber samtidigt om att få längre svarstid på den utsända förfrågan och uppger att personen ”har haft problem hos Migrationsverket och hans ärende har flyttats runt”. När kopia av identitetshandlingarna lämnas framgår att personen inte har arbetstillstånd i Sverige. Detta bekräftas också av Migrationsverket som tillsammans med Gränspolisen har gjort stora ansträngningar för att få tag på personen som ska utvisas.

Personen skatteregistreras trots detta, eftersom arbetsgivaren intygar att personen kommer att ha inkomst.

Skatteverket har inte rätt att kontakta Gränspolisen för att informera om arbetsplats eller eventuell adress. Ingen uppföljningskontroll görs för att se om personen nu kommer att redovisa inkomster. Samordningsnumret kommer att vara giltigt, även om inkomster aldrig redovisas. Arbetsgivaren är fullt medveten om att man anställer en person utan arbetstillstånd. Arbetsgivaren är också medveten om att Skatteverket känner till situationen, men är trygg i förvisningen om att den informationen inte kan skada honom. Nuvarande eller tidigare arbetsgivare finns inte registrerade i våra system med koppling till samordningsnumret och någon uppföljningskontroll hos arbetsgivare har inte gjorts och görs inte heller efter skatteregistreringen.

Utnyttjad

En handläggare blir uppringd av en kvinna som vill vara anonym. En bekant till henne, vi kallar honom A, arbetar på ett byggföretag. Kvinnan är orolig över A:s situation och vill förmedla den.

I samband med anställningen förklarade arbetsgivaren för A att han tog hand om alla myndighetskontakter och att A bara behövde skriva under ansökan om preliminär A-skatt. Uppehållstillstånd och alla andra tillstånd skulle arbetsgivaren sköta om. När anställningen

påbörjades blev A beordrad att arbeta mycket långa arbetsdagar och även helger. Lönen betalades ut kontant och med avsevärt lägre belopp än vad som var överenskommet i anställningsavtalet. När A klagade hos arbetsgivaren förklarade denne att A skulle bli anmäld till Polisen och Migrationsverket om han klagade, eftersom han vistades här illegalt. Då skulle han bli hemskickad och förlora den inkomst han nu ändå fick. Arbetsgivaren hotade även A fysiskt. Arbetsgivaren hade aldrig kontaktat Migrationsverket eller gjort något annat för att säkra att A fick arbeta här. Tvärt om hade han avsiktligt avstått från detta eftersom han genom det fick en hållhake på A. Damen som ringde Skatteverket fick inte lov för A att berätta vilket företag det gällde, eftersom A var mycket rädd för arbetsgivaren och inte ville bli misstänkt för att ha "skvallrat".

Bra att ha...

Ett av de företag som i samband med analysen fått frågan om varför kontrolluppgifter saknas, är ett rikstäckande väletablerat företag som tidigare haft problem med falska anställningsavtal. Vissa regioner inom Skatteverket har därför valt att alltid ringa företaget och få anställningarna bekräftade innan handläggning. Frågan som Skatteverket nu skickat till det aktuella företaget gäller sju personer med behovsanställningar, där anställningarna tidigare bekräftats av företaget. Arbetsgivaren förklarar att personerna skulle gått en introduktionsutbildning och all man vill ha samordningsnummer för att lättare kunna registrera personerna i sitt datasystem, för kallelser och liknande. Det är inte ovanligt att personerna sedan inte dyker upp till utbildningen. Företaget har en stor personalomsättning som leder till att Skatteverket får många ansökningar därifrån. Genom arbetsgivarens agerande skapas en möjlighet för personer som endast vill komma åt samordningsnummer och skattsedel, men inte en anställning.

3 Skillnader och likheter mellan person- respektive samordningsnummer

Inom Skatteverket såväl som i samhället i övrigt finns många olika uppfattningar om vad ett samordningsnummer representerar. Å ena sidan ser många samordningsnumret som något helt "ofarligt" som inte kan bära några rättigheter. Å andra sidan finns uppfattningen att samordningsnumret innebär att personen är kontrollerad och godkänd avseende identitet, nödvändiga tillstånd och tillgång till välfärden.

3.1 Likheter

En folkbokförd person med personnummer har rätt att arbeta i Sverige och har oftast tillgång till arbets- och bosättningsbaserade förmåner. En person med samordningsnummer kan på samma sätt ha tillgång till detta. De bosättningsbaserade förmånerna är normalt sett kopplade till folkbokföring (personnummer) men för samordningsnummer är de kopplade till medborgarskap i EU/EES. Barnbidrag är ett exempel på bosättningsbaserad förmån.

Arbetsbaserade förmåner och pensionsrätt kan komma att omfatta den som arbetar och redovisar inkomst, oavsett om det finns uppehålls- och arbetstillstånd eller inte. Exempel på arbetsbaserade förmåner är sjukpenning, arbetsskadeersättning och pension. Som EU/EES-medborgare har man i regel tillstånd att arbeta. Personer från tredjeländ (land utanför EU/EES) behöver ansöka om arbetstillstånd från hemlandet. Som asylsökande kan man få arbetstillstånd medan prövningen pågår.

Att ha antingen ett personnummer eller ett samordningsnummer är ofta en förutsättning för att teckna avtal, abonnemang och krediter. Ofta fungerar de två olika numren lika bra i de flesta typer av kundregister med mera och de flesta företag uppfattar samordningsnumret som en garanti för att allt är i sin ordning och vill dessutom av praktiska skäl inte skapa egna kundidentiteter.

3.2 Skillnader

I samband med att en person blir folkbokförd i Sverige tilldelas ett personnummer, om man inte redan har ett. För att bli folkbokförd krävs personlig inställelse och att man visar upp identitetshandlingar. För samordningsnummer krävs inget av detta.

För att bli folkbokförd krävs att personen har uppehålls- och arbetstillstånd. Detta behövs inte för att få ett samordningsnummer.

Ett personnummer avslutas i samband med att personen avlider. Ett samordningsnummer kan däremot ”leva” för evigt. För närvarande finns förslag om att samordningsnummer ska avslutas när numret indikerar att personen uppnått en ålder av 105 år².

En folkbokförd person är skyldig att anmäla bostadsadress när man flyttar inom Sverige samt att anmäla utflyttning när man lämnar landet. En person med samordningsnummer har inte dessa skyldigheter och är inte heller skyldig att anmäla sin bostadsadress under vistelsen i Sverige.

4 Vem får ett samordningsnummer?

4.1 Beskattningsändamål

En ej folkbokförd person som har inkomst av arbete, pension eller näringsverksamhet i Sverige tilldelas samordningsnummer i samband med att Skatteverket handlägger ansökningar kopplade till skatteregistrering. Beskattningsverksamheten rekviderar samordningsnummer av folkbokföringsverksamheten, när beskattningsfrågan är klagjord.

² Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn, dnr 1 31 430148-14/113

Den som redan har ett person- eller samordningsnummer ska inte tilldelas något nytt samordningsnummer i samband med ansökan. Det förekommer trots detta att en person har flera samordningsnummer, se avsnitt 7.

4.2 Folkbokföringsverksamheten tilldelar på begäran av myndighet

Skatteverkets folkbokföringsverksamhet tilldelar, utöver på begäran av beskattningsverksamheten inom Skatteverket, även samordningsnummer på begäran av annan statlig myndighet eller en enskild utbildningssamordnare som utfärdar vissa examina, samt i vissa fall av Regeringskansliet.³ Förutsättningen för dessa aktörer att få rekvirera ett samordningsnummer är att man i sin verksamhet behöver detta för att undvika personförväxling, eller för att byta information om personen med andra myndigheter eller organisationer.

Arbetet i Skatteverket med att tilldela samordningsnummer är koncentrerad till folkbokföringsverksamheten i Sollefteå.

När en annan myndighet rekvirerar samordningsnummer skapas alltså numret för ett annat ändamål än beskattning. Samordningsnumret är dock inte begränsat till det ändamål det rekvirerats för. Ett samordningsnummer som till exempel Försäkringskassan rekvirerat för utbetalning av stöd, kan användas för beskattningsändamål och vice versa.

5 Identitet

5.1 Identitetskontroll

Samordningsnummer får tilldelas en person om det inte råder osäkerhet om dennes identitet.⁴ Den myndighet som begär tilldelning av ett samordningsnummer ska bedöma om identiteten kan anses fastställd. Skatteverkets beskattningsverksamhet, Polisen, och Migrationsverket är de myndigheter som får rekvirera samordningsnummer trots att personens identitet är osäker. Det betyder dock inte att Skatteverket kan underlåta att kontrollera identiteten. Av Skatteverkets Meddelande SKV M 2010:3 framgår att myndigheter som begär tilldelning av samordningsnummer för ett syfte som omfattas av undantaget bör så långt som möjligt försöka att fastställa personens identitet, i första hand med hjälp av pass eller motsvarande identitetshandling. Först om personens identitet inte har kunnat fastställas blir det aktuellt att tilldela ett samordningsnummer, trots att det råder osäkerhet om personens identitet.

³ 18a och 18b §§ Folkbokföringslagen

⁴ 5a § första stycket Folkbokföringsförordningen

En begäran om tilldelning av samordningsnummer ska vara skriftlig och innehålla tillgängliga uppgifter om den enskildes namn, kön, födelseår och födelseort, adress i Sverige och medborgarskap.⁵ En begäran ska också innehålla uppgift om vilka handlingar som legat till grund för identifiering. Skatteverket (folkbokföringsverksamheten) får begära att handlingarna som legat till grund för identifieringen ska ges in till verket. Om inte Skatteverket har kommit överens om annat med den sökande myndigheten bör kopia av underlaget bifogas. Skatteverket har utvecklat en e-tjänst (iRek) för att rekvirera samordningsnummer där den rekvirerande myndigheten skickar in rekvisition och uppvisade handlingar elektroniskt till Skatteverket. Vid användningen av e-tjänsten ska en kopia av underlaget som visat identiteten skickas in elektroniskt. För närvarande är det enbart Skatteverkets beskattningsverksamhet som använder e-tjänsten. Övriga myndigheter skickar underlagen i pappersform.

Under analysarbetet har de kontakter vi haft med bland annat Arbetsförmedlingen signalerat att det finns en osäkerhet bland deras handläggare i hur identiteten säkras, samt att man inte känner sig bekväm med att ställa de frågor som krävs för att klarlägga en identitet.

Under 2016 har folkbokföringssektionen i Sollefteå granskat de passkopior som kommit från alla myndigheter och även begärt in kompletteringar när underlag saknas. Man har sett ett behov av att inte enbart förlita sig på de uppgifter som myndigheterna lämnat i sin rekvisition. Sedan årsskiftet 2016/2017 granskas även kopior av ID-kort på samma sätt.

Folkbokföringens granskning visar att det finns kompetensbrister hos alla rekvirerande myndigheter avseende identitetskontroll och underlag. Även Skatteverkets egna rekvisitioner (det vill säga från beskattningsverksamheten) innehåller alltså brister.

5.2 Vad är styrkt identitet?

Huvudregeln⁶ är att ett samordningsnummer kan tilldelas en person om identiteten är styrkt. Med styrkt identitet avses här att handlingar har uppvisats till stöd för de uppgifter om födelsedatum, namn och medborgarskap som har lämnats om en person. För att tilldelas ett samordningsnummer krävs dock inte ett personligt möte där man skulle kunna bedöma om de uppvisade handlingarna avser den person som ska tilldelas samordningsnumret. Samordningsnumret är alltså inte ett identitetsnummer som styrker att en viss person är den person som den utger sig för att vara.

Ett samordningsnummer som visas som ”styrkt” i Navet/SPAR säger egentligen bara att folkbokföringen som underlag för tilldelningen har tagit emot kopior av handlingar som framstår som äkta och innehåller ovanstående uppgifter.

⁵ 6 § Folkbokföringsförordningen

⁶ 5a § Folkbokföringsförordningen

I vissa fall registreras inte identiteten som styrkt trots att det finns underlag, beroende på att underlagen inte kan godtas som grund för att bedöma identiteten. Det är också vanligt att underlag helt saknas om rekvisitionen kommer från rättsväsendet eller Skatteverkets beskattningsverksamhet. Även här registreras samordningsnumret som ej styrkt.

För den som vill komma åt samordningsnummer är det till exempel fullt möjligt att ta kopior på ett antal godkända identitetshandlingar för olika personer och bifoga dem till lika många ansökningar till Skatteverket om skatteregistrering. Därmed är chansen mycket stor att en person får tillgång till flera samordningsnummer, som dessutom registreras som styrkta. Detta sker utan att personerna på identitetshandlingarna nödvändigtvis är eller har befunnit sig i Sverige, eller att det har någon avsikt att till exempel betala skatt här. Risken för fel i Skatteverkets register är i dessa situationer hög.

Eftersom övriga myndigheter som rekvirerar samordningsnummer ska bedöma handlingar enligt första stycket ovan och själva ange om identiteten är styrkt, är risken för fel i våra register stor även här. I de fall underlagen inte bifogas till rekvisitionen är möjligheten för folkbokföringen att registrera rätt information mycket begränsad.

Av rapporten ”Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn”⁷, framgår att under åren 2009–2013 tilldelades totalt 243 467 samordningsnummer (för olika ändamål, bland annat beskattning) och av dessa grundas endast cirka 55 procent på en styrkt identitet. Som framgår ovan innebär det ju inte att identiteten för merparten av resterande 45% heller är styrkt i egentlig mening.

Uppfattningen om vad ett samordningsnummer representerar - styrkt eller ostyrkt – är i praktiken en helt annan än det som beskrivs ovan. Myndigheter, företag och individer uppfattar ofta ett samordningsnummer som en garanti bland annat för att personens faktiska identitet är bekräftad av Skatteverket.

5.3 Bedömning av identitet i beskattningsverksamheten

Eftersom huvudregeln är att samordningsnummer kan tilldelas när identiteten är styrkt (avsnitt 5.1) ska beskattningsverksamheten så långt det är möjligt försöka få in underlag

- så att Skatteverket kan minimera risken för att en person som redan har ett samordningsnummer tilldelas ytterligare ett,
- så att Skatteverket i möjligaste mån säkrar att våra register är tillförlitliga.

I rekvisitionen ska handläggaren ange vilken typ av handling det är (pass eller annan handling) samt namn, kön, födelsetid och födelseort, adress i Sverige och medborgarskap. Det förekommer många typer av identitetshandlingar och det är ofta svårt för en

⁷ Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn, dnr 1 31 430148-14/113, sidan 18.

skattehandläggare att se skillnad på olika typer av dokument, t.ex. att skilja på ett Pass och ett Resedokument och därmed att bedöma medborgarskapet. Risken för fel i den rekvisition som skickas till folkbokföringen är hög. Om folkbokföringshandläggaren inte kritiskt granskar underlaget så kommer det att bli fel även vid registreringen av samordningsnumret..

Genom att folkbokföringens arbete med samordningsnummer är koncentrerat till Sollefteå finns goda förutsättningar för att skapa och upprätthålla en hög kompetens för att göra dessa bedömningar. Skattehandläggare är däremot placerade på en minst en ort per region. Den geografiska spridningen gör det betydligt svårare att säkra kompetensen i denna del på beskattningssidan.

Genom att folkbokföringen i normalfallet ändå gör en ny bedömning av det underlag som kommer in skulle vi uppnå en högre effektivitet om den bedömningen i sin helhet kunde göras där.

Det är också önskvärt att samma krav skulle gälla övriga aktörer som rekviderar samordningsnummer. Om samtliga myndigheter ansvarade för att få in så kompletta underlag som möjligt, och Skatteverkets folkbokföringsverksamhet sedan ansvarade för bedömning av underlagen, skulle vi få högre kvalitet och en mer effektiv verksamhet.

När en persons identitet efter utredning inte kan styrkas (till exempel när underlaget inte är ett pass eller nationellt ID-kort) rekvideras ändå ett samordningsnummer och personen skatteregistreras. Identiteten anges som ej styrkt.

Även om underlaget består av förfalskade eller manipulerade identitetshandlingar rekvideras ett samordningsnummer och personen skatteregistreras. Folkbokföringen registrerar identiteten som ej styrkt. Beskattningsverksamheten gör därutöver en brottsanmälan avseende den oriktiga handlingen. Skatteverket kan i dagsläget emellertid inte göra någon notering i våra personregister som visar att vi bedömt att identiteten är falsk. En förfalskad identitet får således i systemen samma värde som övriga, ej styrkta identiteter i Skatteverkets register. I praktiken får den också samma värde som en identitet som är styrkts med äkta handlingar.

6 Underlag för skatteregistrering och samordningsnummer

En skatteregistrering kan bli aktuell i flera olika situationer för en person som inte är folkbokförd i Sverige.

- Ansökan om preliminär A-skatt
- Ansökan om särskild inkomstskatt, SINK
- Företagsregistrering, enskild näringsverksamhet

- Preliminär inkomstdeklaration
- Jämkning A-skatt

Skatteverkets beskattningsverksamhet handlägger ovanstående ansökningar och begär vid behov in kompletterande uppgifter. De två översta ansökningstyperna dominerar stort vad gäller antal ärenden. Om ansökan leder till skatteregistrering och personen inte redan har person- eller samordningsnummer, rekviderar beskattningsverksamheten samordningsnummer från folkbokföringsverksamheten via webbapplikationen iRek.

Skatteverket får tilldela samordningsnummer för registrering i beskattningsdatabasen, även när det råder osäkerhet om personens identitet.⁸ Beslut om preliminär A-skatt ska fattas så snart som möjligt när en person får inkomst som skatteavdrag ska göras ifrån.⁹ När en person ansöker om skatteregistrering anger Skatteverkets rutiner att personen i fråga bör visa att inkomst finns eller kommer att finnas, det vill säga visa att det finns en anledning att registreras i beskattningsdatabasen. Idag handläggs enbart ansökan om preliminär A-skatt enligt den premissen. Beträffande övriga ansökningar avseende anställningsinkomst har Skatteverket hittills inte bedömt att det finns någon riskbild kopplad till ansökan. Den analys vi nu gjort visar att risken för fel är densamma avseende preliminär A-skatt som för särskild inkomstskatt, SINK.

Även när det gäller styrkt identitet ställs kraven olika, beroende på ärendetyp. Det är enbart på ansökningsblanketterna för preliminär A-skatt och särskild inkomstskatt, SINK, som det framgår att identitetsunderlag ska bifogas (om det inte redan finns person- eller samordningsnummer).

6.1 Samordningsnummer utan underlag

Skatteverket är en av de få myndigheter som inte har något krav på sig att säkra identiteten i samband med samordningsnummertilldelning för beskattningsändamål.¹⁰ Skatteverket tilldelar regelmässigt samordningsnummer i samband med skatteregistrering utan att vi vare sig fått in eller begärt ansökan eller identitetshandlingar. Behovet av att koppla någon till en inkomst, skatt eller avgift bedöms större än att vara säker på att det är rätt person.

Möjligheten att frånga huvudregeln finns eftersom det kan vara praktiskt svårt och ibland omöjligt att få fram ett underlag för att identifiera personen, när åtgärden görs i efterhand. Vi har noterat att det är sällan som vi inom Skatteverket lägger resurser på att försöka få fram ett sådant underlag i nedanstående situationer. Här kan det troligtvis skilja sig åt mellan

⁸ 5§ och 5a§ Folkbokföringsförordningen

⁹ 55 kap 6§ Skatteförfarandelagen

¹⁰ 5a§ andra stycket p 4 Folkbokföringsförordningen

såväl regioner som arbetsområden. Här är exempel på situationer där Skatteverket rekviderar samordningsnummer utan kompletta underlag:

- En arbetsgivare lämnar in en kontrolluppgift på en anställd som inte är skatteregistrerad. För att få kontrolluppgiften att få genomslag i våra olika system rekviderar handläggaren ett samordningsnummer. Har personen flera arbetsgivare kan det förekomma att flera olika handläggare rekviderar (olika) nummer åt samma person.
- En person som inte är skatteregistrerad lämnar in en självdeklaration. För att deklARATIONEN ska kunna hanteras i våra system tilldelar vi ett samordningsnummer.
- Vi upptäcker i samband med skattekontroll att oredovisade inkomster ska beskattas hos personer som inte är folkbokförda. Vi rekviderar då ett samordningsnummer för personerna.

I samtliga dessa fall är det inte ovanligt att vi helt saknar underlag för att bedöma personen identitet, var personen bor samt vistelsetid i Sverige. Konsekvensen är att vi varken kan bedöma vem personen är, om den redan har ett samordningsnummer eller om rätt skatt påförs, sett till personens sammanlagda inkomster

I samband med analysen har vi noterat att Skatteverket i vissa fall dessutom helt saknar spårbarhet avseende skatteregistreringen. Det går alltså inte att i efterhand se varför samordningsnumret blivit skatteregistrerat då det inte finns någon tjänsteanteckning eller kopia av handlingen som föranlett registreringen.

Inom beskattningsverksamheten är det inte tydligt i vilka situationer Skatteverket ska prioritera att säkra identiteten, respektive i vilka situationer beskattningsintresset väger över. Det saknas rutiner inom Skatteverket för vad man bör göra, till exempel vid kontrolluppgiftshandlingen, för att få ett så säkert resultat som möjligt för individens identitet och beskattning. Det saknas också sanktionsmöjligheter för att förmå arbetsgivaren att i samband med rekrytering säkra korrekt information om identitet. Det bör sägas att dagens handläggning inte är i strid med nuvarande regelverk, men nuvarande situation gynnar inte möjligheterna att upprätthålla med verkligheten överensstämmande register hos Skatteverket.

Hur många samordningsnummer utan underlag som existerar idag har inte gått att fastställa. Vi kan dock anta att det är en inte oväsentlig del av de samordningsnummer som rekvideras för beskattningsändamål per år.

Det finns också samordningsnummer som inte tilldelas, där det egentligen borde finnas ett sådant. Det gäller de kontrolluppgifter som kommer in med enbart namn och födelsedatum på den anställda och där Skatteverket inte tilldelar ett samordningsnummer, på grund av de praktiska hinder som finns, avsaknaden av rutiner, samt även av resursskäl. Konsekvensen i

denna situation blir att skatter och avgifter betalas in och arbetsgivarens redovisning blir korrekt, men personen som kontrolluppgiften avser får ingen taxerad inkomst, Pensionsgrundande inkomst eller eventuell överskjutande skatt eller skattekrav.

7 En person – flera samordningsnummer

En fysiskperson ska bara kunna tilldelas och ha ett enda samordningsnummer. Om personen blir folkbokförd i Sverige kopplas i normalfallet numren ihop och skatteregistrering, kontrolluppgifter med mera knyts sedan med automatik till en och samma individ. Det förekommer trots detta att en person samtidigt kan ha både person- och samordningsnummer eller flera samordningsnummer. Detta kan bland annat bero på att:

- Personen har fått ett samordningsnummer som rekviderats av annan myndighet, till exempel Polisen eller Transportstyrelsen. Det är inte ovanligt att identiteten på personen inte har kunnat fastställas i samband med tilldelningen. Samordningsnumret finns då kvar och personen kan nyttja det parallellt med personnumret om situationen inte upptäcks i samband med att personen blir folkbokförd.
- Personen är kanske inte själv medveten om att det redan finns ett samordningsnummer, eller inser inte att ett och samma samordningsnummer kan användas för flera saker, exempelvis förbilinehav samt för skatteregistrering. När en ansökan lämnas till Skatteverket om att bli skatteregistrerad är det inte alltid vi lyckas koppla ihop personen med det ursprungliga numret. Namnet kanske stavas på ett annat sätt, eller man kombinerar sina för- och efternamn på annat sätt och även födelsedata kan vara annat. Vid minsta osäkerhet om individen redan har ett samordningsnummer eller inte tilldelar Skatteverket ett nytt samordningsnummer.
- Personen skickar in flera ansökningar och personen bifogar olika ID-handlingar till respektive ansökan, till exempel pass respektive LMA-kort från Migrationsverket. LMA är förkortning för Lagen om Mottagande av Asylsökande. Informationen i dessa handlingar stämmer inte alltid helt överens. Om personens adress (vid ansökan om preliminär A-skatt) eller arbetsgivarens adress (vid ansökan om SINK) är olika på ansökningarna hanteras de dessutom med stor sannolikhet i olika regioner, enligt Skatteverkets handläggningsordning. Risken att personen får flera nummer är stor.
- Beskattningsverksamheten har möjlighet att rekvidera samordningsnummer utan något underlag alls (jfr 6.1 ovan) för att våra system ska kunna hantera olika handlingar som kontrolluppgifter, deklarationer, omprövning efter revision, skattekrav med mera. Det är i dessa fall omöjligt att avgöra om den personen redan finns i våra system.

För att minska felen inom tilldelningen av samordningsnummer har Skatteverket vidtagit en viktig åtgärd. All tilldelning av samordningsnummer görs sedan september 2014 av

folkbokföringsverksamheten i Sollefteå. Samtliga myndigheter, inklusive Skatteverkets beskattningsverksamhet, rekviderar idag alltså därifrån.

De fel som berott på bristande kompetens inom beskattningsverksamheten när det gäller att söka redan tilldelade samordningsnummer minskar genom denna koncentration. Det ska dock samtidigt noteras att flera av de situationer som beskrivs ovan troligtvis ändå löper stor risk att inte upptäckas.

8 Risker kopplade till andra myndigheter och aktörer

För att förstå i vilka sammanhang myndigheterna har beröringspunkter med varandra och skulle kunna arbeta samlat för att fullgöra åligganden enligt lagen och för att minska risken för felaktigheter, behöver vi ökad kunskap om varandras verksamheter. Skatteverket har under analysarbetet träffat regionala och centrala företrädare för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket för att kartlägga och diskutera vad som gäller för innehavare av samordningsnummer inom deras respektive verksamheter, och var beröringspunkterna mellan myndigheterna finns.

Underlag till stöd i analysen har även hämtats genom samverkan inom Nationellt Underrättelsecentrum (NUC) från Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Polisen.

I diskussionen om beröringspunkter mellan myndigheter behöver vi förtydliga en grundläggande förutsättning: Det är den myndighet eller aktör som äger frågan om en rättighet eller skyldighet, som ska säkra att den tillfaller rätt person.

I detta sammanhang kan det jämförelsevis höga förtroendet för Skatteverkets register vara till nackdel för att upprätthålla en funktion som ska stämma överens både med verkligheten och med lagstiftarens intentioner om individuella rättigheter och skyldigheter. Det är inte ovanligt att det faktum att Skatteverket har tilldelat ett samordningsnummer (för beskattning eller efter begäran från annan myndighet) uppfattas som att Skatteverket då också har "godkänt" personens uppgifter på så vis att övriga kontroller av identitet eller tillstånd inte är nödvändiga. Bland arbetsgivare och allmänhet är det till och med den helt dominerande bilden, är vår uppfattning. Denna missuppfattning bör kunna minska genom tydligare information, där myndighetsgemensamma utbyten samt denna rapport utgör en början.

Vår analys visar främst på en konflikt mellan Migrationsverkets och Skatteverkets uppdrag när det gäller samordningsnummer för beskattningsändamål. I det förhållande som råder här räcker inte information för att lösa problemet, vi bedömer att det krävs regeländringar.

8.1 Migrationsverket

Personer från tredjeland ska kontakta Migrationsverket för att söka asyl, alternativt uppehålls- och arbetstillstånd. Detta regleras i Utlänningslagen. Upphålls- och arbetstillstånd ska normalt sökas från hemlandet, och arbetstillstånd ges för bristyrken och specialkompetenser. Asylsökande kan få arbetstillstånd under tiden asylprövningen pågår. Även personer som fått avslag på sin asylansökan kan i vissa fall få arbetstillstånd.

Samordningsnummer för beskattningsändamål rekvideras ofta för personer som vistas och arbetar här utan laglig rätt. Vår analys visar att endast 25% av tredjelandsmedborgarna som får samordningsnummer för beskattningsändamål har arbetstillstånd. Övriga har inte varit i kontakt med Migrationsverket alternativt fått avslag på sin ansökan om arbetstillstånd.

Migrationsverkets beslut om avslag på uppehålls- eller arbetstillstånd verkar inte få genomslag hos andra myndigheter eller hos arbetsgivare. Skatteverket är den myndighet som har den bästa överblicken över arbetstagarna, men vi har idag inte uppdraget att åtgärda eller anmäla illegalt arbete.

Villkoren för utländska medborgares rätt att vistas, bo och arbeta i Sverige regleras i Utlänningslagen. Denna lagstiftning är inte helt kompatibel med skattelagstiftningen, eftersom Skatteverkets uppdrag är att beskatta inkomster även om de är intjänade utan att personen har de tillstånd som krävs. I annat fall hade till exempel en taxichaufför utan taxitillstånd, eller en krögare utan utskänkningstillstånd, kunnat bedriva sin verksamhet obeskattad. En sådan situation vore naturligtvis också befattad med stora baksidor, och är inget vi förordar.

Baksidan av dagens situation blir emellertid tydlig i de situationer vi ser i vår analys nämligen att Skatteverkets skatteregistrering av en person som saknar rätt att vistas och arbeta här ger tillgång till välfärden på ett sätt som lagstiftaren knappast avsett. Vår analys visar också att vi registrerar personer som inte sedan redovisar några inkomster. Problemet förstärks ytterligare genom att vi godtar oriktiga identitetshandlingar, eller inga underlag alls, när vi registrerar ett samordningsnummer.

Det vore naturligt om Skatteverket, när vi hanterar en ansökan från en person utan arbetstillstånd, informerade den sökande eller arbetsgivaren om vilka regler som gäller, för att ge dem möjlighet att skaffa nödvändiga tillstånd innan tilldelningen av samordningsnummer. Även inom ramen för nuvarande sekretessregler är vår bild att vi skulle kunna åstadkomma ett bättre läge genom bättre information, till exempel på Skatteverket webbplats och på ansökningsblanketter. Detta skulle minska risker för vissa missförstånd, samt som följd risken för att arbetsgivare drabbas av de sanktioner som följer av att anställa någon som inte har arbetstillstånd (se avsnittet nedan).

Migrationsverket rekviderar för närvarande samordningsnummer från Skatteverket för vissa egna ändamål. Det finns förslag om att Migrationsverket ska kunna rekvidera samordningsnummer för samtliga asylsökande.¹¹ Förslaget kan komma att påverka beskattningsverksamheten. Som asylsökande har man rätt att arbeta medan Migrationsverket behandlar ansökan, under förutsättning att man samverkat om att säkra sin identitet. Personen får ett så kallat AT-UND, undantag från arbetstillstånd.

Om förslaget går igenom kommer vissa personer som Migrationsverket rekviderar samordningsnummer åt ha rätt att arbeta, medan övriga inte med automatik har det. För att inte skapa ytterligare förvirring är det även här mycket angeläget att information om vad ett sådant samordningsnummer innebär, och vikten av att kontrollera arbetstillståndet, går ut till presumtiva arbetsgivare. I samband med det är det också viktigt att Skatteverket är aktiva och informerar om att samordningsnumret inte är tillräckligt, det behövs även en skatteregistrering för att skatter, avgifter och inkomstdeklaration ska fungera. Skatteverket föreslår i promemorian ovan att samordningsnummer ska kunna göras inaktiva om personen inte får asyl. Vi menar att denna analys ger stöd för en sådan lösning, som också bör avse andra situationer än asylärenden.

8.1.1 Kontroll av arbetstillstånd

Sedan 1 augusti 2013 är det arbetsgivaren som ska kontrollera arbets- och uppehållstillstånd för en person från ett icke EU/EES land inför en anställning. Arbetsgivaren ska också anmäla till Skatteverket om man anställer en tredjelandsmedborgare.¹² Polisen och Migrationsverket ska tillse efterlevnaden av reglerna. Skatteverkets uppgift är att hålla registret och tillhandahålla blanketten (SKV 1160). Från dessa blanketter ska sedan Rikspolisstyrelsen eller Åklagarmyndigheten kunna begära ut uppgifter, exempelvis adressuppgifter, som kan underlätta deras arbete. Om en arbetsgivare medvetet eller på grund av oaktsamhet anställer någon som inte har rätt att vara eller arbeta i Sverige kan arbetsgivaren dömas att betala en straffavgift, fräntas rätt till alla offentliga stöd, bidrag och förmåner under fem år, bli återbetalningsskyldig till tidigare utbetalda bidrag, och/eller dömas till böter eller fängelse. Kunskapen om dessa skyldigheter är mycket låg såväl internt som externt. Skatteverkets västra region kontaktade Jönköpings skattekontor som ansvarar för detta register i början av 2015. Då hade drygt 10 200 underrättelser lämnats av arbetsgivare men inte en enda förfrågan hade ställts av Åklagarmyndigheten eller Polisen. I dagsläget har endast ett fåtal ärenden väckts av Polis/Åklagare.

Justitiedepartementet har i april 2017 lagt fram en promemoria¹³ som föreslår att ge Polisen ökade möjligheter att inspektera arbetsplatser för att kontrollera arbetstillstånd.

¹¹ Samordningsnummer till asylsökande, dnr 1 31 176575-16/113

¹² 20 kap 12 § Utlänningslagen och 7 kap. 1b § Utlänningsförordningen.

¹³ Ds 2017:16 Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift

Skatteverket ska endast bedöma om det förekommer en inkomst men inte efterforska eller ta hänsyn till arbetstillstånd. Detta är utrett i samband med att arbetsbeskrivning för preliminär A-skatt uppdaterades 2015.¹⁴ Inte ens när avsaknad av arbetstillstånd klart framgår av inlämnade underlag kan Skatteverket neka skatteregistrering och därmed tilldelning av samordningsnummer. Detta förhållande försvårar eller till och med omöjliggör i många fall andra myndigheters arbete, framför allt hos Migrationsverket och Polisen.

Den interna styrningen inom Skatteverket prioriterar utifrån dagens regelverk det renodlade beskattningsuppdraget, som inte omfattar frågan om arbetstillstånd. Idag ser vi tydligare effekterna av ett tilldelat samordningsnummer och hur det påverkar myndigheters och individers agerande. Därför ser vi ett behov av både regeländringar och ökad samverkan.

8.2 Arbetsförmedlingen

Den som ska in på den svenska arbetsmarknaden har rätt till det stöd som Arbetsförmedlingen erbjuder, oavsett om personen har person- eller samordningsnummer. Förutsättningen är att personen har rätt att vistas och arbeta i Sverige. EU/EES-medborgare har i normalfallet rätt att arbeta i Sverige. För tredjelandsmedborgare krävs uppehålls- och arbetstillstånd.

När en person har rätt till stöd från Arbetsförmedlingen men saknar samordningsnummer rekviderar Arbetsförmedlingen numret från Skatteverket. Skatteverket ifrågasätter inte varför numret rekvideras. Folkbokföringshandläggarna har ändå noterat att det blir allt vanligare att Arbetsförmedlingen rekviderar samordningsnummer utan att man tycks ta ställning till om personen är medborgare i EU/EES eller om eventuellt arbetstillstånd finns. Denna bild framskymtar även i vår analys.

Arbetstillstånd är också en förutsättning för att en arbetsgivare ska få stöd utbetalat i samband med anställning. Analysen visar de arbetsgivare som framgår av ansökan om samordningsnummer ofta är mottagare av stöd från Arbetsförmedlingen. För att bedöma om de stöd arbetsgivaren uppbär är kopplat till personer som inte har arbetstillstånd krävs en fördjupad analys i samverkan med Arbetsförmedlingen.

8.3 Försäkringskassan

Den som arbetar i Sverige har rätt till de arbetsbaserade förmåner som finns, oavsett om personen har person- eller samordningsnummer och oavsett om personen kommer från EU/EES eller tredjeland. Exempel på arbetsbaserade förmåner är sjukpenning, föräldrapenning baserad på inkomst, tillfällig föräldrapenning för vård av barn och närståendepenning.

¹⁴ Arbetsbeskrivning – ansökan om preliminär A-skatt och rekvisition av samordningsnummer, dnr 1 31 383565-15/1211

Personer från tredjeland ska visa att de har uppehålls- och arbetstillstånd för att få tillgång till förmånerna. För EU/EES-medborgare krävs inget tillstånd eftersom de har uppehållsrätt inom EU. Försäkringskassan har idag inget automatiskt system som fångar upp att arbets- eller uppehållstillstånd upphör.

Ett anställningsavtal eller motsvarande ger rätt till arbetsbaserade förmåner från första dagen. Försäkringskassan uppger genom vår myndighetssamverkan att det även där förekommer att man uppvisar falska eller manipulerade anställningsavtal och avtal som innebär osant intygande.

Den som är bosatt i Sverige har också rätt till bosättningsbaserade förmåner från första dagen om arbetsvillkoret är uppfyllt. Exempel på sådana förmåner är bostadsbidrag och barnbidrag. EU/EES-medborgare som är bosatta här, men inte är folkbokförda, har även rätt till barnbidrag för barn som är kvar i hemlandet.

Ytterligare stöd finns, till exempel aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Ersättningarna är ofta kopplade till åtgärder hos Arbetsförmedlingen. Ersättningarna förutsätter att personen är EU/EES-medborgare eller har arbetstillstånd.

När en person har rätt till stöd men saknar samordningsnummer rekviderar Försäkringskassan numret från Skatteverket. Skatteverket ska inte ifrågasätta varför numret rekvideras.

Analysen visar inte att personer som inte har rätt till bidrag tagit del av dessa. Däremot har vi inte svaret på om de samordningsnummer som tilldelats för beskattningsändamål men som senare inte kunnat kopplas till några inkomster, kan förekomma i samband med andra utbetalningar i välfärdssystemet. För att utesluta detta krävs fördjupad analys i samverkan med Försäkringskassan.

8.4 Polisen

När Polisen rekviderar samordningsnummer har de sällan underlag för att bedöma identiteten. Personen själv, som är föremål för hanteringen i samband med utredningen av brottslighet, har oftast inget intresse av att bidra till att identiteten säkras. Efter Skatteverkets beskattningsverksamhet är RPS den myndighet som rekviderar flest samordningsnummer. Under 2016 uppgick andelen till 40% av den mängd som beskattningsverksamheten rekviderar, 14 700 st. respektive 36 800 st.

År 2013 och tidigare rapporterade Skatteverket till Polisen när en person utan arbetstillstånd blev skatteregistrerad. Anmälan gjordes på blankett SKV 7601. Numera görs en sådan anmälan enbart vid registrering av F-skatt. Polisen får nu inga löpande signaler från Skatteverket om illegal arbetskraft, vilket försvårar deras uppdrag.

Analysen visar inte på något anmärkningsvärt beträffande brott eller brottsmisstankar kopplade till de samordningsnummer som ingått i hela urvalet (samordningsnummer för beskattningsändamål rekvirerade under perioden september 2014 – december 2015). Däremot har vi sett en högre förekomst av brott/brottsmisstanke i den grupp inom urvalet som på annat sätt identifierats som bärare av högre risk för fel, se avsnitt 9 beträffande iakttagelser på arbetsgivar- och individnivå.

8.5 Särskilt om adresser

Samordningsnummer rekquireras från folkbokföringsverksamheten och registreras i folkbokföringsdatabasen. Svensk adress registreras utifrån uppgifter i rekvisitionen.

Det är mycket vanligt att den adress som lämnas i samband med myndighetskontakter inte är den där personen faktiskt bor utan den dit personens post ska gå. För en person med samordningsnummer finns ingen skyldighet att anmäla faktisk bostadsadress, adressändring eller utflyttning, vilket medför risk för fel i både utbetalning av förmåner och felkalkyler i samhällsplaneringen. En annan fara med osäkerhet beträffande bostadsadresser är vid akuta situationer till exempel brand. I sådana situationer vet inte Räddningstjänsten om någon – eller hur många – personer som bor på en viss adress.

Eftersom personerna inte är folkbokförda omfattas de inte av bosättningskontroller eller andra åtgärder från folkbokföringsverksamhetens sida. En utländsk adress avseende en person med samordningsnummer registreras inte i folkbokföringsdatabasen, även om Skatteverket har tillgång till en sådan uppgift. Utländska adresser registreras enbart i beskattningsdatabasen. Det gör att andra myndigheter inte med automatik får tillgång till den. På grund av att enbart vissa myndigheter idag är skyldiga att lämna adressuppgifter till Skatteverket får vi heller inte alltid tillgång till aktuella adresser. Av dessa skäl är det svårt att upprätthålla riktigheten i adressuppgifter, såväl inom som utanför landet. Uppgifter om att en person med samordningsnummer lämnat Sverige eller avlidit utomlands når ofta inte Skatteverket.

Av Skatteverkets rapport ”Samordningsnummer och utländska fastighetsägare - en översyn”¹⁵, framgår följande:

Upplysning om adress och adressändring är ett annat problemområde. Uppgift om adress i Sverige ska anges i begäran om tilldelning av samordningsnummer om den finns tillgänglig. Det är dock frivilligt att lämna uppgift om ändrad adress. Av det antal samordningsnummer, 243 467, som tilldelats efter 2008 (då möjligheten att ändra adress infördes) har endast 22 468 nummer (9,2 procent) en adress knuten till sig. Det finns inte någon skyldighet för personen som har fått ett samordningsnummer att ändra sin adress om den blir inaktuell. Sådan skyldighet finns endast för den som är folkbokförd i Sverige eller flyttar in eller ut från landet, se 25–27 §§ folkbokföringslagen. Under åren 2009–2013 har 18 972 personer med samordningsnummer fått en ändrad adress registrerad. Adressen ska enligt 6 § folkbokföringsförordningen

¹⁵ Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn, dnr 1 31 430148-14/113, sidan 33.

avse en adress i Sverige. Om adressändringen gäller en utländsk adress avslutas den svenska adressen utan att en ny adress registreras i databasen. Den utländska adressen registreras dock i basregistret. Problemet med adress och adressändring är att det ofta behövs en aktuell adress i myndighetens register för att kontakta personen med samordningsnummer. Då adressuppdatering för personer med samordningsnummer inte är obligatorisk leder detta till att de adressuppgifter som finns i Skatteverkets register, ett fåtal, ofta inte är aktuella.

9 Missbruk av samordningsnummer?

Majoriteten av de samordningsnummer som Skatteverket tilldelar är med största sannolikhet tilldelade enligt rätt förutsättningar och med korrekta underlag.

Men som beskrivits ovan finns det många osäkerhetsfaktorer i identitetsbedömningen innan själva tilldelningsfasen. Osäkerheten innebär risk för fel, även om det inte skulle förekomma någon form av missbruk eller medvetet nyttjande av oriktiga identiteter. Till osäkerheten kommer medvetet och omedvetet agerande från den sökandes sida. De risker vi ser kopplad till samordningsnummer finns på arbetsgivarnivå, individnivå hos personer som får samordningsnummer, samt på handläggningsnivå hos Skatteverket och andra myndigheter.

Ett arbetssätt som innebär att riskvärdera samtliga ansökningar om preliminär A-skatt har utvecklats och tillämpats i Skatteverkets Västra region under de senaste åren. Metoden har arbetats fram av handläggare efter att man noterat en ökning av tveksamma ansökningar och oriktiga handlingar. Genom att göra en bedömning av hela ansökan, inklusive arbetsgivaren, kan risker, företeelser och åtgärdsbehov bättre identifieras.

Ett eventuellt missbruk där arbetsgivare och personen som uppges vara anställd agerar i samförstånd för att genom skatteregistreringen få tillgång till ett samordningsnummer kan oftast inte utredas i samband med ansökan. Det är först när kontrolluppgift uteblir som Skatteverket säkert kan hävda att inkomst inte förekommit, alternativt förekommit men inte redovisats. Sådana kontroller gör Skatteverket normalt inte, men vi har genom detta arbete haft möjlighet till att göra det.

Genom analysen kan vi konstatera att vart tionde samordningsnummer för beskattningsändamål tilldelas utan att det därefter avsätter några spår i Skatteverkets beskattningsregister. Omfattningen baseras på material från Västra regionen och kan innebära att det i riket tilldelas fler än 4 000 samordningsnummer per år på felaktiga grunder, det vill säga att beskattningsändamål saknas. Detta kan dessutom vara en låg beräkning. Motsvarande undersökning i till exempel Stockholmsregionen hade troligtvis visat på en större andel fel, baserat på den stora ärendemängden.

Avsaknaden av skattespor kan betyda att personen själv valde att inte komma till Sverige för att påbörja arbetet, med andra ord en naturlig anledning som inte utgör något fel eller

missbruk. Men i flertalet fall misstänker vi att arbetsgivaren av något skäl skrivit avtal med en person utan verklig avsikt att anställa denna. Ett anställningsavtal är en värdehandling för en person som av någon anledning vill ha ett samordningsnummer. Avtalet kan ha upprättats mot betalning, för att fylla annat syfte, till exempel i ett invandringsärende eller för att teckna avtal av olika slag.

Det kan också handla om att arbetsgivaren låter alla som kommer till ett rekryteringsevent fylla i ansökan om preliminär A-skatt, eftersom samordningsnumret är ”bra att ha” om det skulle bli aktuellt att anställa någon av besökarna. I detta fall skapas ett samordningsnummer i onödan, men det behöver sedan inte nödvändigtvis leda till missbruk av numret. Det behöver heller inte innebära att personen aldrig sedan arbetar, det skulle också kunna vara fråga om svarta inkomster. I dessa fall är det inte fråga om att numret tillkommit för verkliga beskattningsändamål. Ett samordningsnummer som skapas på felaktiga grunder kan med nuvarande regler inte återkallas.

Nedanstående iakttagelser som gjorts i samband med handläggning av ansökan om preliminär A-skatt. I kartläggningen har det sedan visat sig att de i hög grad förekommer bland de samordningsnummer som saknar skattespar. Därför är det angeläget att med kontroll och andra åtgärder kunna hindra skatteregistrering av personer som inte ska in i beskattningsdatabasen.

9.1 Iakttagelser - Arbetsgivaren

- Anställningsavtalet är förfalskat, manipulerat eller innebär osant intygande
- Arbetsgivaren är inte registrerad i arbetsgivarregistret
- Anställning sker trots att arbetsgivaren har betalningssvårigheter
- Anställning sker trots att arbetsgivaren har inlett konkurs (där lönegaranti kan bli aktuell)
- Arbetsgivaren får omfattande bidrag från Arbetsförmedlingen
- Anställningen innebär anmärkningsvärt låg lön, enstaka dagar eller behovsanställning
- Arbetsgivaren har mycket hög personalomsättning
- Kontrolluppgifter lämnas inte
- Anställningsavtal har skrivits på annan grund än att personen ska arbeta.
Arbetsgivaren uppger till exempel att man velat hjälpa personen att genom samordningsnumret kunna öppna bankkonto eller underlätta inträdet i det svenska samhället.

Genom att vi godtar anställningsavtal eller intygande från arbetsgivaren, oavsett om arbetsgivaren är registrerad som arbetsgivare hos Skatteverket eller har de affärsmässiga förutsättningarna för att rekrytera, bidrar Skatteverket till att möjliggöra en oseriös

bemanningsstrategi. Personen (eller samordningsnumret) blir i detta läge ett verktyg för arbetsgivaren. När Skatteverket tilldelat ett samordningsnummer görs idag ingen uppföljning att lön faktiskt betalas ut enligt anställningsavtalet som legat till grund för tilldelningen av samordningsnummer, eller att skatter och avgifter redovisas. En arbetsgivare som ”disponerar” flera samordningsnummer kan även redovisa lönekostnader som inte motsvaras av verkliga utbetalningar. Möjligheten att betala helt eller delvis svarta löner är stor. Eftersom den anställde har svårt att hävda sin rätt gentemot arbetsgivaren finns risk att individen utnyttjas. Vi ser att arbetsgivare som anställer personer som inte är folkbokförda i Sverige i stor utsträckning är verksamma inom vissa branscher som också i hög utsträckning får utbetalningar från Arbetsförmedlingen.

Det är mycket vanligt att arbetsgivarna medvetet eller omedvetet inte kontrollerar att personen de avser att anställa har rätt att arbeta i Sverige.

Allvarliga brister hos arbetsgivaren är alltså inte något som förhindrar att Skatteverket tilldelar samordningsnummer och skatteregistrerar den påstådda arbetstagaren. För att hindra att arbetsgivare obehindrat kan fortsätta agera på samma sätt behöver Skatteverket tekniska system och metoder för att fånga dessa riskföretag i kontroll, helst i nära anslutning till att en person ”rekryteras”. Eftersom vi i inte idag kan återkalla eller inaktivera ett samordningsnummer i dessa situationer kan skadan på individnivå visserligen inte läkas, men vi skulle kunna störa den pågående verksamheten, en strategi som används av flera brottbekämpande myndigheter.

9.2 Lakttagelser – Individen

- Identitetshandlingarna är förfälskade eller manipulerade
- Personen saknar arbetstillstånd i Sverige
- Personen har c/o –adress där orimligt många personer uppger sig vara bosatta
- Personer uppger att bostadsadressen är en postbox eller annan adress som inte är möjlig att bo på, till exempel en lagerlokal
- Personen går inte att få tag på under handläggningstiden
- Beslut kommer i retur via postgången
- Person som får avslag på ansökan om preliminär A-skatt i en region lämnar in ny ansökan med ändrad uppgiven adress vilket gör att en annan region inom Skatteverket handlägger den nya ansökan
- Avståndet mellan uppgiven bostad och uppgiven arbetsplats är orimligt, till exempel 30 mil, men både arbetsgivare och arbetstagare hävdar att personen reser till arbetet varje dag.

Genom att vi godtar såväl oriktiga identitetshandlingar som avsaknad av identitetshandlingar och inte kräver personlig inställelse, kan Skatteverket inte upprätta korrekta register. Personen är inte heller skyldig att informera oss om bostadsadress eller adressändring. Vi kan inte säkra att skatt påförs rätt person och kan inte leverera tillförlitliga uppgifter till andra aktörer (myndigheter, kreditinstitut med flera) som, felaktigt, utgår från att Skatteverket har säkrat informationen. Detta ökar risken för felaktigt utnyttjande av välfärdssystemet och skapar utrymme för identitetsrelaterad brottslighet. I Skatteverkets rapport ”Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn”¹⁶ finns exempel på de risker som ett antal andra myndigheter upplever kopplat till osäkra identiteter och samordningsnummer.

Regeltillämpning och regeltolkning är inte anpassade för att kontrollera ett eventuellt missbruk av samordningsnummer.

Av ovanstående är det enbart ett förfalskat/manipulerat anställningsavtal, eller att vi kan konstatera att det inte alls är fråga om inkomst som ska beskattas, som med dagens regler kan leda till avslag på ansökan om skatteregistrering. I dessa få situationer tilldelar Skatteverket därmed inget samordningsnummer. Ingen av de övriga iakttagelserna hindrar att personen får ett samordningsnummer, inte ens när identitetshandlingarna är förfalskade eller manipulerade.

9.3 Iakttagelser - Handläggningen

Bedömningen av en identitetshandling är komplex och den höga kompetens som krävs är svår att säkra för handläggare som inte har det som kärnuppgift, till exempel inom Skatteverkets beskattningsverksamhet. Problem finns i ännu högre grad hos de flesta andra myndigheter som rekviderar samordningsnummer.

Även om en identitetshandling i sig riktig kan Skatteverket inte veta om personen själv befinner sig i landet, då det inte finns krav på personlig inställelse.

Orimligheter i adressuppgifterna kan heller inte ifrågasättas i handläggningen, jämför avsnitt 8.5.

Vid handläggning av preliminär A-skatt begär Skatteverket att den sökande ska visa att skattepliktig inkomst finns. I övriga skatteregistreringsärenden blir den uppgivna anställningen mycket sällan ifrågasatt, trots att förutsättningen är densamma, det vill säga att personen ska ha en inkomst som ska beskattas. Genom analysen kan vi se att risken för fel är lika hög oavsett typ av ansökan, preliminär A-skatt respektive särskild inkomstskatt (SINK).

¹⁶ Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn, dnr 1 31 430148-14/113

Möjligheten att aktivt samarbeta med andra myndigheter i tilldelningsarbetet är idag begränsad av sekretessregler. Situationen leder till att tilldelningen av samordningsnummer ofta är i strid med vad andra myndigheter beslutat om, till exempel att inte medge arbetstillstånd. Utöver att det medför felaktigheter i myndigheternas register, risker för felaktiga utbetalningar samt försvårar samhällsplaneringen, innebär det även att myndigheterna skickar dubbla signaler till individen. Detta skapar förvirring och osäkerhet hos den enskilde och skadar förtroendet för systemet hos alla parter.

I nuläget görs inga uppföljningskontroller av arbetsgivare som förekommer i dessa sammanhang, för att se att det verkligen är fråga om anställning och att skatter och avgifter redovisas. Det beror på dels att området inte tidigare uppfattats som en risk samt att tekniska system för urval ännu saknas hos Skatteverket. Sådana system bör skapas.

10 Förbättringsförslag och idéer

Nedan följer ett antal förbättringsförslag och idéer som framkommit under arbetet med kartläggningen och i ärendehandläggningen. Det pågår redan ett förändringsarbete inom Skatteverket kopplat till detta område på flera håll, varför vi i denna rapport endast kortfattat redovisar våra tankar, som ett bidrag i det arbetet, samt hänvisar till förslag där vi känner till att de redan har framförts i andra sammanhang. Förslagen behöver i olika grad utredas avseende juridiska, tekniska, organisatoriska och andra omständigheter kring varje åtgärd Skatteverket går vidare med. I fråga om eventuella lagändringar är det lagstiftaren som beslutar om dessa.

Med hänsyn till ovanstående är vissa förslag inte möjliga att genomföra i närtid, även om det varit önskvärt för att minska de problem som kartläggningen pekar på. Därför har vi inlett avsnittet med förslag som kan ses som steg på vägen, i avvaktan på mer genomgripande förändringar.

10.1 Direkta åtgärder

10.1.1 Information till arbetsgivare om skyldigheten att kontrollera arbetstillstånd

Tydligare information på Skatteverkets webbplats behövs. Informationen bör vara direkt kopplad till ansökningsblanketter för preliminär A-skatt och SINK och tydligt tala om vad en arbetsgivare är skyldig att kontrollera innan man anställer en person. Här bör Skatteverket länka till Migrationsverkets webbplats. Motsvarande information bör spridas genom Skatteverkets branschsamverkan och även till kommuner.

Det finns seriösa arbetsgivare som inte är medvetna om sina skyldigheter i denna del och därför kan bli föremål för sanktioner. Även om en oseriös arbetsgivare inte bryr sig om sådan information så är vår bedömning att risken för att personer som inte får arbeta ändå gör det

kommer att minska. De oseriösa arbetsgivarna skulle samtidigt bli lättare att identifiera för andra åtgärder, bland annat genom riskvärdering av ansökningar preliminär A-skatt och SINK.

Även i handläggningen av ansökningar bör Skatteverket ha en dialog med arbetsgivare när vi upptäcker att arbetstillstånd saknas, och försöka se till att frågan blir löst innan samordningsnumret tilldelas. Det är mycket vanligt att både arbetsgivare och arbetstagare uppfattar samordningsnumret som ett tillstånd att arbeta.

10.1.2 Intern och extern information om vad ett samordningsnummer är

Kunskapen om samordningsnummer och de skyldigheter och rättigheter som följer med det är mycket låg. Det gäller i varierande grad internt inom både Skatteverkets beskattningsverksamhet och inom folkbokförings- och serviceverksamheten.

Kunskapsbristen är ännu större hos andra myndigheter och hos allmänheten. Redan i dagens situation, och i synnerhet i samband med eventuella förändringar av systemet för samordningsnummer är det viktigt att samtidigt sprida information brett och effektivt.

10.1.3 Inkomstkrav även vid SINK avseende arbetsinkomst

Eftersom inget tyder på att risken för fel och missbruk är lägre avseende SINK (arbetsinkomst, ej pension) bör kravet på att visa att det kommer att finnas en inkomst även gälla ansökan om SINK. Bedömningen bör göras på samma sätt som för preliminär A-skatt. I annat fall håller vi en väg öppen helt utan kontroll.

10.1.4 Rekvisition från beskattningsverksamheten utan styrkt identitet

Huvudregeln är att ett samordningsnummer kan tilldelas en person om identiteten är styrkt.¹⁷ Inom beskattningsverksamheten behövs en större tydlighet i vilka situationer vi ska prioritera att säkra identiteten och i vilka situationer det rena beskattningsintresset väger över. Tydlighet i hur detta arbete ska genomföras och hur olika delar av ansvar bör fördelas, behövs också. För att uppnå en högre registerkvalitet i denna del krävs, i vart fall inledningsvis, ökad resurser inom Skatteverket.

10.1.5 Uppföljningskontroll av arbetsgivare

Risk för missbruk finns både på individnivå och hos den som uppger sig vara arbetsgivare.

För att kunna göra uppföljningskontroller av tveksamma anställningar behöver vi kunna koppla arbetsgivaren till ansökan om skatteregistrering, i samband med ansökningarna. En sökmöjlighet bör skapas så att man via en arbetsgivare kan se vilka person- och samordningsnummer som förekommer och via samordningsnumret se vem som är arbetsgivare. Detta ger en helhetsbild i riket som vi idag saknar. Den kommande månadsredovisningen av skatter och arbetsgivaravgifter på individnivå, som träder i kraft under 2018 och 2019, kan eventuellt vara en del i lösningen.

Ett annat alternativ är att på annat sätt göra en utökad riskbedömning av arbetsgivare så att kontroll i sammanhang som dessa kan göras av redovisning och betalning av skatter och

¹⁷ 5a § folkbokföringsförordningen

avgifter, kassaregister/personalliggare, oredovisade inkomster eller svarta löner/falsa kontrolluppgifter. Även här innebär månadsredovisning på individnivå en ökad möjlighet att agera för Skatteverket.

För att folkbokföringsverksamheten ska kunna dra nytta av detta behövs en angelägen förändring av sekretessreglerna, vilket är en fråga för lagstiftaren. I den så kallade Lövdénutredningen finns förslag i denna riktning¹⁸.

10.1.6 Folkbokföring och beskattning

Inom Skatteverket är folkbokföringen mest kvalificerad att bedöma identitetshandlingar, medan beskattningsverksamheten är mest kvalificerad att bedöma företag/arbetsgivare. Vi föreslår att när det gäller preliminär- A-skatt, SINK med mera, där ett samordningsnummer behöver rekvireras, gör beskattningsverksamheten klart ärendet i alla delar som innebär att få fram så kompletta identitetsunderlag som möjligt och bedöma om det är fråga om inkomst som ska grunda skatteregistrering. Ärendet lämnas därefter vidare till folkbokföringen som då självständigt bedömer identitetsunderlagen. Denna ordning skulle minska det onödiga arbete som idag leder till att först skattehandläggaren och sedan folkbokföringshandläggaren bedömer samma underlag (se avsnitt 5.3).

Från folkbokföringens sida har framförts att deras handläggare har svårt att bedöma om en anställning är verklig eller inte. Även här utgör sekretessen ett hinder, men även utan sekretessproblematiken så har folkbokföringshandläggaren själv små förutsättningar att utifrån sitt kompetensområde göra en bedömning av ett företag/arbetsgivare. I en förlängning av resonemanget ovan skulle det vara önskvärt om beskattningsverksamheten och folkbokföringsverksamheten även i denna del delade på ansvaret för uppgiften, även avseende personer som ska folkbokföras. I den så kallade Lövdénutredningen¹⁹ finns förslag att ge folkbokföringsverksamheten ökad tillgång till information från beskattningsverksamheten.

10.1.7 Folkbokföring och andra myndigheter

På samma sätt som vi beskriver i avsnittet ovan ser vi en fördel om enbart folkbokföringen bedömer samtliga underlag som ligger till grund för de rekvisitioner som andra myndigheter gör. På så sätt uppnår vi också ett enhetligt sätt att registrera samordningsnummer, vilket minskar risken för flera identiteter.

En sådan ordning skulle medföra större tillförlitlighet i Skatteverkets register. Vi anser att det bör vara en självklarhet att underlagen från andra myndigheter alltid bifogas rekvisitionen, i de fall myndigheten har en obligatorisk skyldighet att säkra att identiteten är styrkt. Skatteverket får begära att handlingar som legat till grund för identifieringen ska ges in till verket.²⁰ Om underlag inte kommer in kan Skatteverket avslå begäran om samordningsnummer. Med respekt för att varje myndighet har utgångspunkt i sin egen verksamhet och vad som fungerar mest praktiskt för dem och deras kunder är det viktigt att

¹⁸ SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra

¹⁹ SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra

²⁰ 6§ Folkbokföringsförordningen

med pedagogik och fakta samtidigt informera om konsekvenserna av dagens hantering. Ett sådant arbete har redan initierats av Folkbokföringsverksamheten.

10.1.8 Dialog med andra myndigheter

Det pågår en dialog idag, som behöver fortsätta och förstärkas. Genom förståelse för varandras verksamheter och olika uppdrag kan vi tillsammans ta ett större ansvar för att systemen och välfärden fungerar så som de är avsedda.

10.1.9 iRek

De förbättringsförslag som regionerna tidigare lämnat internt inom Skatteverket rörande själva applikationen iRek (för rekvisition av samordningsnummer från folkbokföringen) bör väckas igen och prövas i skenet av den situation vi ser idag och de förslag som lämnas ovan.

10.2 Regelförändringar

10.2.1 Sekretess

Sekretessbestämmelserna mellan Skatteverkets verksamhetsgrenar och samverkande myndigheter är idag ett stort hinder. För att lämna ut en sekretessbelagd uppgift krävs att en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig. Bestämmelserna gör det svårt att på ett tillfredställande sätt ta del av och dela med sig av relevant information.

Med nuvarande regler är det svårt för handläggare att göra en helhetsbedömning i av ärendet, vilket kan leda till att beslut fattas som ger oavsedda konsekvenser. Informationsutbytet inom Skatteverket och mellan myndigheter, i den mån det är möjligt på grund av sekretesshindren, är tidskrävande och saknar givna tekniska eller andra kanaler. Därför används det bara i vissa ärenden, när det istället borde vara en rutinåtgärd genom direktåtkomst till nödvändiga uppgifter. Nuvarande situation underlättar för dem som otillbörligt vill utnyttja välfärden eller fuska på annat sätt.

Motsvarande behov lyfts i andra pågående utredningar och lämnade rapporter, bland annat i den rapport som den så kallade Lövdén-utredningen lämnade 5 maj 2017²¹.

10.2.2 Samordningsnummer i flera nivåer

Tilldelningen av samordningsnumret förändras så att numret kan ges i flera nivåer. Den preliminära nivån innebär en registrering för att minska risken för sammanblandning och kunna följa en historik. Den preliminära nivån kopplas till vissa skyldigheter som till exempel att betala skatt. När personens identitet är bekräftad följer vissa rättigheter, och om slutligen även inkomster bekräftats är samordningsnumret fullt ut kopplat till alla de rättigheter som personen kan ha i samhället.

²¹ SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra

Identitet

Falsk identitet

Att en falsk identitetshandling ger samma rättigheter som en äkta handling är i stark konflikt med de normer som Skatteverket i sitt uppdrag ska bidra till att upprätthålla. Om en person medvetet försöker undanhålla sin verkliga identitet är det omöjligt för Skatteverket eller någon annan att ta ställning till om personen har de rättigheter som ett samordnings- eller personnummer för med sig. Risken ökar dessutom att personen agerar som flera olika identiteter. Situationen undergräver legitimiteten för välfärdssystemet.

Falska eller manipulerade handlingar bör, i den mån de inte helt kan undvikas som underlag, endast kunna användas för att registrera en person på en den preliminära nivån.

Personlig inställelse

Personnummer och samordningsnummer ger i stor utsträckning likartad tillgång till välfärdssystemen. Ofta är detta enligt lagstiftarens intentioner, antingen i Sverige eller inom EU. För båda nummertyperna finns risk för missbruk, kopplat både till identitet eller andra förhållanden som exempelvis anställning. För personnummer krävs dock personlig inställelse för tilldelning, medan det inte finns något sådant krav för samordningsnummer. Skillnaden kan inte ses som motiverad. Både Skatteverket och övriga myndigheter rekviderar (normalt sett) ett samordningsnummer för en person som befinner sig i landet. Personlig inställelse skulle medföra mer tillförlitlighet i våra register och minskad risk för missbruk av identiteter. Vissa undantag behöver finnas för situationer, till exempel om numret behöver rekvideras i efterhand. Möjligheten till detta bör vara starkt begränsad.

Ett samordningsnummer utan personlig inställelse bör endast kunna tilldelas på den preliminära nivån.

Om nuvarande system med särskilda nummer för bland annat utländska fastighetsägare, så kallade GD-nummer, överges till förmån för samordningsnummer²², bör en person som förvärvar fastighet i Sverige alltså få ett samordningsnummer på preliminär nivå, fram till dess identiteten är helt bekräftad.

Biometrisk data

En identitet bör anses som helt bekräftad först när någon i samband med personlig inställelse lämnar biometriska data som sedan kan användas för att i andra sammanhang säkra personens identitet.

Den tekniska utvecklingen har gjort det möjligt att förse vissa handlingar med biometrisk information, till exempel fingeravtryck, i syfte att göra identifieringen av handlingens innehavare säkrare. Idag finns biometri till exempel i svenska pass. Asylsökande lämnar fingeravtryck som underlag för identifikation hos Migrationsverket. Om biometriska data används även kopplat till ansökan om personnummer och samordningsnummer skulle vi

²² Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn, dnr 1 31 430148-14/113

kunna hindra att en person disponerar flera person- eller samordningsnummer., samt att fingerade eller manipulerade identiteter registreras i folkbokföringsdatabasen.

Frågan om biometri som bas för identifiering i samtliga, eller de flesta situationer, är så omfattande och berör de flesta myndigheter, varför en gemensam utredning bör genomföras.

Bekräftad inkomst

En anställning som inte bekräftas, det vill säga som inte leder till att skatter och avgifter redovisas och betalas, bör medföra att samordningsnumret ligger kvar på den preliminära nivån. Genom att arbetsgivaren under år 2018 och framåt kommer att redovisa avdragen skatt med mera på individnivå och månadsvis, bör den redovisningen stämmas av mot samordningsnumret som i förekommande fall ”uppgraderas”.

Ett samordningsnummer bör kunna göras inaktivt när händelser inom Skatteverket eller andra myndigheter inte längre kan kopplas till numret, se nedan.

10.2.3 Inaktiva samordningsnummer

Av rapporten ”Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn”, framgår att ett samordningsnummer kan tas bort endast under förutsättning att tilldelning har skett för person som inte ska ha ett samordningsnummer eller inte ens existerar. Ett samordningsnummer som baseras på oriktiga handlingar ska dock normalt inte tas bort, utan rättas. Bakgrunden till detta är att händelser inom och utanför myndigheternas områden mycket snabbt kopplas till samordningsnumret och om numret tas bort kan individen drabbas. För att undvika detta problem föreslår man i rapporten ”Samordningsnummer till Asylsökande”²³ att samordningsnummer som inte längre är aktiva ska kunna markeras i folkbokföringsdatabasen och att detta aviseras i Navet. Som exempel nämner man efter avvísings- eller utvisningsbeslut från Migrationsverket. Vi ser stora fördelar med detta förslag, kopplat till vår kartläggning. Ett samordningsnummer bör dock kunna markeras som inaktivt även i andra sammanhang. Det kan till exempel vara när en person med F-skatt upphör med sin verksamhet²⁴, när inga aktiviteter kopplade till numret förekommer under en period eller när en person med samordningsnummer lämnar Sverige. Även samordningsnummer som tilldelats på felaktiga grunder bör kunna markeras som inaktivt.

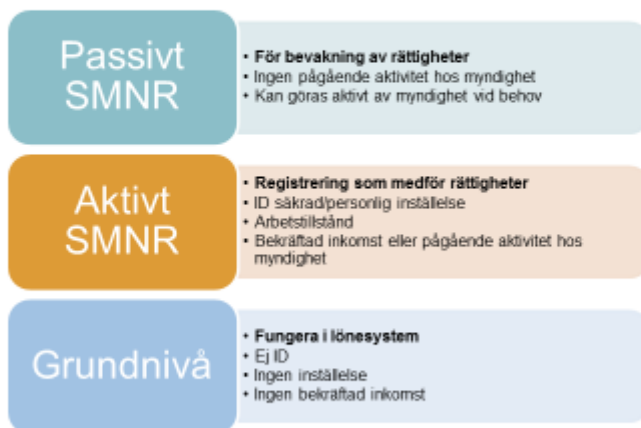
Numret bör kunna aktiveras igen av Skatteverket, på eget initiativ eller efter anmälan från annan myndighet, om personen på nytt ska vara ”aktiv”.

Här är en schematisk bild av förslaget om samordningsnummer i flera nivåer:

²³ Samordningsnummer till asylsökande, dnr 1 31 176575-16/113

²⁴ Undersökande Verksamhet – Samordningsnummer F-skatt, 2016-11-02

Helhetslösning – Samordningsnummer i ny skepnad



Alla nivåer framgår av Navet/SPAR



10.2.4 Registrering av adresser

Adresser kopplade till samordningsnummer bör registreras i folkbokföringsdatabasen eller motsvarande (ny) databas för ej folkbokförda personer, oavsett om adressen är i Sverige eller utlandet. För samhällsplanering och säkerhet bör adressuppgiften avse faktisk bostadsadress och inte enbart en adress dit post kan levereras. Skyldigheten att anmäla adressändring/utflyttning bör likställas med det som gäller folkbokförda personer. Om en person med samordningsnummer flyttar från Sverige bör samordningsnumret markeras som inaktivt så snart Skatteverket eller annan myndighet får kännedom om detta.

Den önskvärda konsekvensen blir att eventuella förmåner och samhällsplanering i berörda delar påverkas av en flytt på samma sätt oavsett om personen är folkbokförd eller ej folkbokförd.

10.2.5 Absolut krav på arbetstillstånd för skatteregistrering

Föreskrifter bör skapas för att reglera att arbetsgivaren ska uppvisa intyg på från Migrationsverket som visar att denne är registrerad på rätt sätt för att anställa en viss person som har arbetstillstånd. Detta intyg bör vara en förutsättning för skatteregistrering.

10.2.6 Gemensamt ansökningsförfarande vid arbetsinkomst

De personer som kommer hit på laglig grund för att arbeta samt de seriösa arbetsgivarna, skulle gynnas av ett system där arbetsgivaren lämnar in ansökan om skatteregistrering för preliminär A-skatt och SINK avseende arbetsinkomst.

Samma handling bör utgöra underlag till Skatteverket även när det är fråga om en person som ansöker om att bli folkbokförd eller ska visa sin uppehållsrätt.

Ansökan bör lämnas elektroniskt vilket medför att ärendet kan identifieras och handläggningen kan följas. Av ansökan skulle framgå att arbetsgivaren tagit sitt lagstadgade ansvar att försäkra sig om att personen har tillstånd att arbeta, samt gjort anmälan om anställning av tredjelandsmedborgare (jfr 10.2.5). Denna uppgift bör också Skatteverket på ett enkelt sätt kunna kontrollera. Vid en personlig inställelse för att uppvisa identitetshandlingar kan personen själv genom ärendenumret på ansökan, alternativt arbetsgivarens organisationsnummer, kopplas till rätt ansökan. När beslut tas om preliminär A-skatt eller SINK, kan vi följa upp att skatter och avgifter faktiskt redovisas och betalas för den anställde, genom att ansökan finns i våra system och är kopplad både till arbetsgivaren och till den anställde.

10.3 Ärendehanteringssystem A-skatt

Folkbokföringen och beskattningsverksamheten möter likartade problem när vi ska fatta beslut baserat på om en person har en anställning eller inte. Därför föreslår vi att de underlag som ligger till grund för bedömningen av tilldelning av personnummer och samordningsnummer ska utformas på samma sätt i relevanta delar, se ovan.

För att hantera dessa anmälningar/ansökningar kopplade till arbetsinkomst behövs i så fall ett tekniskt system för ärendehandläggningen, som komplement till personlig inställelse.

Även om man inte väljer denna modell, eller någon form av krav på personlig inställelse, är dagens situation för hantering av ansökningar preliminär A-skatt inte acceptabel. För närvarande har vi till exempel inte tillfredsställande grepp om hur många ansökningar vi vid var tid hanterar på riksnivå, vem ansökan avser eller hur lång handläggningstiden är. För ansökan om särskild inkomstskatt (SINK) finns däremot ett ärendehanteringssystem.

En teknisk lösning med ett elektroniskt ärendehanteringssystem och en kvittens på inlämnad ansökan om preliminär A-skatt (ett ärendenummer, utan koppling till individens identitet) behövs, även om man inte väljer den modell som vi beskriver i avsnittet ovan.

Företag/arbetsgivare med e-legitimation skulle kunna lämna ansökan elektroniskt, medan övriga behöver lämna in den på servicekontor för att få den scannad och kvitterad. Bifogade identitetshandlingar kan lämnas per post, eller på servicekontoret, märkta med ärendenumret. Uppföljningskontroller av arbetsgivaren för att säkra att det är fråga om en riktig anställning kan i bästa fall fångas i ett sådant system.

11 Arbetsgrupp

Denna rapport beskriver resultatet av det utvecklingsuppdrag som genomförts under 2016 inom Skatteverkets kontrollinsats Angrepp. I kartläggningsdelen har vi fokuserat på anställningsinkomst. Analysen har genomförts av en arbetsgrupp som letts av Elisabeth Båvall, Västra regionen.

När det gäller enskilda näringsidkare har en särskild analys genomförts av Urvalskontoret i Stockholm/Undersökande verksamhet²⁵.

²⁵ Undersökande Verksamhet – Samordningsnummer F-skatt, 2016-11-02