

Nationell lägesbild över befolkningen



Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning	9
1.1 Uppdraget	9
1.2 En lägesbild över befolkningen	9
1.3 Folkbokföringsverksamheten	10
2. Omvärldsanalys av området	18
2.1 Inledning	19
2.2 Trendanalys	19
2.3 Konsekvenser för kvaliteten i folkbokföringsdatabasen	21
2.4 Påverkan på övertäckningen	23
2.5 Påverkan på folkbokföringen som brottsverktyg	24
2.6 Strategiska utmaningar	24
3. Personkretsen folkbokförda	26
3.1 Personer som har blivit folkbokförda och fått ett fastställt personnummer	27
3.2 Ändring av folkbokföringsuppgifter för folkbokförda personer	28
3.3 Avregistrering från folkbokföringen	31
3.4 Risker kopplade till den folkbokförda befolkningen	33
4. Personkretsen samordningsnummer	48
4.1 Samordningsnummer och deras användning	48
4.2 Uppgifter för personer med samordningsnummer	50
4.3 Risker kopplade till samordningsnummer	65
5. Andra relevanta personkretsar (ARP)	73
5.2 Konsekvenser ARP	78
5.3 Skuggsamhället – Utan tillstånd att verka och vistas i Sverige	83
5.4 SCB:s deluppdrag	87
6. Folkbokföring som brottsverktyg	93
6.1 Brottsskedjan vid utnyttjande av uppgifter	93
6.2 Folkbokföringsuppgifter som brottsverktyg	94
6.3 Konsekvenser	103
6.4 Brottslighetens utveckling	104
7. Skatteverkets arbete för förbättrad folkbokföring	108
7.1 Digitala tjänster och verktyg med fokus på analys, urval och kontroll	108
7.2 It-utveckling sedan den förra nationella lägesbilden	109
7.3 Kommande it-utveckling	110
7.4 Inriktning av kontrollarbetet	111
7.5 Vägledande arbete inom folkbokföringsverksamheten	111
Bilaga SCB:s underlagsrapport	113

Sammanfattning

Folkbokföring är den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige. Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.

Samhällsutvecklingen i Sverige präglas av ökad rörlighet, digitalisering, förändrade förväntningar och nya säkerhetshot, vilket i grunden påverkar förutsättningarna att upprätthålla en korrekt och tillförlitlig folkbokföringsdatabas. För att folkbokföringen även i framtiden ska vara en tillförlitlig grund för beslut, samhällsplanering, service och andra åtgärder krävs en medveten och balanserad strategi där sårbarheter identifieras och reduceras och där tekniska möjligheter tas tillvara samtidigt som människan och samhällsnyttan förblir i centrum.

Av Sveriges folkbokförda befolkning är de allra flesta folkbokförda med korrekta uppgifter, vilket bekräftas av beräkningar och slumpkontroller som Skatteverket har genomfört. Även om det flesta gör rätt, så kan de 2–3 procent av befolkningen som är felaktigt folkbokförda orsaka stor skada i samhället, exempelvis genom felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Det är den myndighet som beslutar om en utbetalning som ansvarar för att säkerställa att personen som ansökt uppfyller kriterierna, men de utredningsåtgärder myndigheten vidtar behöver vara proportionerliga med hänsyn till ärendets karaktär. Då flera myndigheter hanterar mängdärenden enligt olika standardiserade metoder är det av största vikt att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen går att lita på.

En stor del av uppgifterna som registreras i folkbokföringen baseras på uppgifter från personen själv. Skatteverket genomför dock olika typer av kontrollåtgärder innan uppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen, för att minska risken för fel. Att Skatteverket har fått möjlighet att genomföra biometrisk jämförelsekontroll innan en person blir folkbokförd i Sverige eller tilldelas ett samordningsnummer har stärkt den proaktiva kontrollen.

Skatteverket tar emot en stor mängd underrättelser om misstänkta fel i folkbokföringen varje år (cirka 166 000 underrättelser kom in under 2024). En viktig del av Skatteverkets arbete är därför inriktad på att utreda och rätta till fel i efterhand. Skatteverket har i nuläget endast utrymme att utreda en mindre del av de misstänkta felen (17 procent av underrättelserna ledde till en utredning 2024). Då en stor del av utredningarna leder till beslut om ändrad folkbokföring (77 procent under 2024), kan

även en mindre ökning av Skatteverkets kontrollförmåga inom folkbokföringsverksamheten förbättra kvaliteten i folkbokföringsdatabasen. Det skulle ge positiva konsekvenser för bland annat myndigheter och andra samhällsaktörer som får ett mer korrekt underlag för sina beslut och åtgärder.

Skatteverket använder maskinella kontroller för att bedöma och värdera de uppgifter om felaktig folkbokföring som kommer in, och gör även analyser baserade på data från flera datakällor för att identifiera och prioritera de fel med störst samhällspåverkan. En ökad operativ samverkan med relevanta myndigheter skulle kunna skapa en ännu bättre förmåga att prioritera i detta arbete och ytterligare minska risken för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Skatteverket och samverkande myndigheter ser att arbetet med den nationella lägesbilden behöver vara ett varaktigt uppdrag, som en del i det strategiska arbetet för att stärka kvaliteten i folkbokföringen, men även för att öka kunskaperna om de personer som vistas och verkar i Sverige.

Personer som finns och verkar i Sverige

För att bedöma storleken på den befolkning som finns och verkar i landet, har Skatteverket utgått från de tre olika personkretsarna:

- Personer som är folkbokförda och har personnummer.
- Personer som har samordningsnummer.
- Andra relevanta personkretsar – personer utan person- eller samordningsnummer.

Den 31 december 2024 var den folkbokförda befolkningen i Sverige 10 587 700 personer. Det är en ökning med 35 993 personer jämfört med året innan. Samtidigt bedömer Skatteverket att minst 79 000 folkbokförda personer borde avregistreras som utflyttade, då de inte längre kan antas bo i Sverige. Skatteverket bedömer även att cirka 24 000 personer som vistas i Sverige utan att vara folkbokförda borde vara det. I den befolkningsgrupp som borde vara folkbokförd ingår personer som har tilldelats ett samordningsnummer, men även personer som finns och verkar i Sverige utan någon identitetsbeteckning.

Den 31 december fanns 485 028 aktiva och 677 023 vilandeförklarade samordningsnummer registrerade i folkbokföringsdatabasen.

Som Skatteverket framhöll i förra årets nationella lägesbild är det svårt att uppskatta omfattningen av de personer som lever och verkar i Sverige utan någon identitetsbeteckning. Åtskilliga av de personer som varken har person- eller samordningsnummer återfinns i olika myndigheters register, men de begränsade möjligheterna till matchning gör att dessa uppgifter inte kan användas för att uppskatta storleken på gruppen som helhet. Som i den förra lägesbilden har därför en demografisk metod använts som har utgått från antalet dödsfall bland personer som inte är registrerade.

Skatteverket uppskattar fortsatt att 110 000–185 000 personer utan person- eller samordningsnummer finns och verkar i Sverige. Då är personer som vistas tillfälligt i Sverige, exempelvis turister, fritidshusägare och yrkeschaufförer, borträknade. En utförligare beskrivning av hur Skatteverket bedömt omfattningen av denna grupp finns att läsa i förra årets nationella lägesbild.¹

Bland de folkbokförda som finns och verkar i Sverige finns uppskattningsvis 116 000 personer som är registrerade med fel folkbokföringsadress. Denna grupp påverkar inte beräkningen av den totala befolkningssiffran, men personerna utgör en stor risk för exempelvis felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Det finns ingen tillgänglig statistik över hur många identiteter som utnyttjas eller hur stor omfattningen är vad avser användningen av utnyttjade identiteter för brottsändamål. Skatteverket har under år 2024–2025 identifierat 934 identiteter som bedömts vara oklara på någon grund. Under 2024 avregistrerade Skatteverket 168 konstaterat falska identiteter. De falska identiteterna som avregistrerades 2024 hade i genomsnitt varit folkbokförda under 3,3 år.

I slutet av 2024 hade 33 906 personer någon form av skydd av sina personuppgifter i folkbokföringsdatabasen. Av dessa hade 23 254 en sekretessmarkering och 10 652 skyddad folkbokföring. Under året ökade antalet personer med skyddade personuppgifter med 4 procent jämfört med året innan.

Risker i samhället

Det finns risker i samhället både relaterade till felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen som till det faktum att personer lever och verkar i Sverige utan att ha rätt till det.

Då det svenska samhället i stor utsträckning är beroende av Skatteverkets uppgifter, finns det starka incitament för vissa personer att manipulera uppgifterna för att skapa förutsättningar för brottslighet. Samtliga väsentliga uppgifter i folkbokföringen, det vill säga uppgifter om identitet, bostättning och familjeförhållanden, kan användas som brottsverktyg.

Redan i förra årets lägesbild identifierade Skatteverket de risker som relaterar till folkbokföringen, och att dessa kan hänföras till:

- personer som är folkbokförda, trots att de inte borde vara det.
- personer som är folkbokförda med felaktiga adressuppgifter.
- personer som är folkbokförda med felaktiga egenskapsuppgifter.
- personer som inte är folkbokförda, trots att de borde vara det.

¹ Bilaga 1 Nationell lägesbild, del 1 – en demografisk ansats [Nationell lägesbild över befolkningen 2024](#).

Risken att personer är folkbokförda trots att de borde vara avregistrerade och risken att personer är folkbokförda med felaktiga adressuppgifter värderas fortsatt högst, då de bedöms ha störst påverkan på samhället. Skatteverket ser även en stor risk i att identiteter utnyttjas i brottsliga syften. Kontrollen behöver därför fokusera på att minska och motverka dessa risker.

Insikter och förslag till åtgärder

Folkbokförda

Myndigheten behöver dock fortsätta att utveckla förmågan att göra riskbaserade urval för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter inom folkbokföringsverksamheten.

Som en del i detta behöver Skatteverket bibehålla, utveckla och etablera goda samverkansformer med andra myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer för att öka förståelsen för vikten av korrekta uppgifter i folkbokföringen, bland annat för att förhindra olika typer av välfärdsbrott. Alla myndigheter, inklusive kommuner och regioner, är viktiga i arbetet att motverka fel i folkbokföringen, och Skatteverket är i hög grad beroende av att de lämnar underrättelser vid misstänkta fel.

Skatteverket ser exempelvis att samverkan med utlandsmyndigheterna behöver utvecklas, så att de i högre grad kan involveras i arbetet mot misstänkta fel i folkbokföringen, utifrån de omfattande kontakter de ofta har med personer med koppling till Sverige. De kan exempelvis ha kännedom om personer som vistats i utlandet en längre tid, men som fortfarande är folkbokförda i Sverige.

Förmågan och möjligheten att göra riskbaserade urval är även av vikt för att Skatteverkets kontrollbesök inom folkbokföringsverksamheten, som är en kostsam utredningsåtgärd, ska kunna genomföras på ett sätt som ger bäst effekt. Skatteverket ser stora fördelar i att i större utsträckning genomföra kontrollbesök i nära samverkan med andra myndigheter.

Skatteverket ser även behov av att vidareutveckla sitt förebyggande och vägledande arbete inom folkbokföringsverksamheten, i syfte att öka kvaliteten i folkbokföringsdatabasen utan att en kontrollåtgärd behöver initieras. Det kan exempelvis gälla fler vägledande utskick till en riktad målgrupp, som studenter, pensionärer eller personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd.

För att minska de oavsiktliga felen i folkbokföringen är det även av vikt att Skatteverket i sin fortsatta tekniska utveckling underlättar för den enskilde, det vill säga gör det lätt att göra rätt.

Att Skatteverket har fått möjlighet att genomföra biometrisk jämförelsekontroll vid identitetskontroll innan en person folkbokförs eller tilldelas ett samordningsnummer minskar risken för att personer registreras med felaktiga uppgifter eller på felaktig grund. För att minska de kvarvarande sårbarheterna ser dock Skatteverket ett fortsatt behov av:

- etablering av en sammanhållen nationell identitetsförvaltning med biometri som grund, det vill säga en myndighetsgemensam infrastruktur för enhetlig hantering för kontroll och verifiering av identitet med hjälp av biometri.

Skatteverket kan sedan juli 2018 avregistrera en identitet som falsk, vilket bland annat gör det möjligt för banker att vidta åtgärder som att avsluta bankkonton och blockera bank-id. En liknande varningsflagga saknas dock för identiteter som exempelvis utnyttjats eller kapats.

Verifiering av identitet med hjälp av biometri skulle kunna minska risken för oklara identiteter och även minska risken för att de fortsätter att nyttjas trots att de avregistrerats från folkbokföringen.

I arbetet med den nationella lägesbilden har det identifierats att personer, efter att de har fått uppehållstillstånd och blivit folkbokförda, har ändrat uppgift om sitt medborgarskap i folkbokföringen. Det ursprungliga medborgarskapet var då en förutsättning för att beviljas uppehållstillståndet, och den nya uppgiften om medborgarskap hade sannolikt inte lett till samma beslut. Skatteverket ser ett behov av att fler myndigheter omhändertar de uppgiftsändringar som aviseras via Navet², då nya uppgifter kan medföra ändrade förutsättningar i den myndighetens arbete.

Att en person är folkbokförd eller har ett samordningsnummer betyder inte att personen har rätt att vistas och arbeta i Sverige, och uppgift om en persons giltiga tillstånd aviseras inte till samhället som uppgift om personens bosättning, namn och familjeförhållanden. Skatteverket ser att det finns behov av att höja kunskaperna i samhället om att ett person- eller samordningsnummer inte innebär att personen har rätt att visas och arbeta i Sverige, vilket exempelvis skulle kunna minska risken för att en arbetsgivare anställer en person utan giltigt uppehålls- eller arbetstillstånd.

Samordningsnummer

Skatteverket har i sina analyser kunnat se att många samordningsnummer som tilldelats med framförallt lägre identitetsnivå (sannolik och osäker) och utifrån ett specifikt behov, som beskattningsärende eller lagföring, inte längre används efter att de fyllt sitt ursprungliga syfte, det vill säga samordningsnumret är endast i aktivt bruk under en begränsad tid.

Då det finns fördelar med olika tidsfrister beroende på identitetsnivå och syftet med samordningsnumret föreslår Skatteverket att:

- tidsfristen innan ett samordningsnummer förklaras vilande ses över.

Ett förslag är att samordningsnummer med styrkt identitetsnivå fortsatt förklaras vilande efter fem år om ingen ansökan om förnyelse kommit in, men att samordningsnummer med sannolik och osäker identitetsnivå förklaras vilande redan efter två år. Att fler samordningsnummer vilandeförklaras i ett tidigare skede skulle exempelvis minska risken för att samordningsnummer utnyttjas för brottsliga ändamål.

² Navet är Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter till offentliga aktörer.

Skatteverket ser även ett fortsatt behov av att offentliga och privata aktörer i större utsträckning tar hänsyn till information från Skatteverket om samordningsnumrens aktuella status och identitetsnivå i sitt arbete, för att i större utsträckning uppnå syftet med det nuvarande regelverket för samordningsnummer.

Personer som finns och verkar i Sverige utan person- eller samordningsnummer

I årets nationella lägesbild av befolkningen har Skatteverket försökt att ge en närmare beskrivning av den personkrets som finns och verkar i Sverige utan att ha person- eller samordningsnummer, men kunskapsbehovet är fortsatt stort.

I personkretsen finns både personer som har tillstånd att vistas och verka i Sverige och personer som inte har det. Bland de personer som har tillstånd finns bland annat asylsökande, utstationerade arbetstagare och EU/EES-medborgare med uppehållsrätt. Bland de personer som inte har tillstånd återfinns bland annat personer som inte har lämnat landet efter att ha fått avslag på sin ansökan hos Migrationsverket och EU/EES-medborgare som inte lämnat landet efter att Skatteverket i samband med anmälan om flytt till Sverige bedömt att personen inte har uppehållsrätt i Sverige.

Många personer som finns och verkar i Sverige utan person- eller samordningsnummer förekommer i olika myndigheters register med andra beteckningar. För att bland annat minska användandet av olika nummerserier, då risk för personförväxling föreligger och möjligheterna att koppla samman olika nummer för en person är begränsade, föreslår Skatteverket som i förra årets nationella lägesbild att:

- fler personer som befinner sig i Sverige ska tilldelas ett samordningsnummer, och att
- fler aktörer, exempelvis kommuner och regioner, ska ha möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer.

Exempelvis skulle Migrationsverket kunna begära tilldelning av samordningsnummer för personer som befinner sig i en tillståndprocess eller för fler personer som beviljats uppehållstillstånd under en kortare period. Om fler personer som vistas i Sverige tilldelas samordningsnummer ökar även kunskapen om dessa personer.

Det finns personer som vistas och verkar i Sverige utan att någon myndighet får kännedom om det. Vissa av dessa personer riskerar att utnyttjas av oseriösa aktörer. Myndigheternas förutsättningar att mer effektivt förhindra att personer i det så kallade skuggsamhället (personer som inte har rätt att vistas och arbeta i Sverige) utnyttjas av oseriösa arbetsgivare behöver öka. För minska incitamenten för att anställa en sådan person föreslår Skatteverket fortsatt:

- att reglerna i utlänningslagen (2005:716) om särskilda avgifter för arbetsgivare som anställer personer utan giltigt uppehålls- och arbetstillstånd ses över.

Slutligen behöver Polismyndigheten, Migrationsverket och Skatteverket, tillsammans med andra relevanta myndigheter, fortsatt utveckla sin samverkan, i syfte att ytterligare stärka förutsättningarna att exempelvis öka verkställigheten av beslut om utvisning och avvisning för personer som inte har tillstånd att vistas i Sverige.

1. Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen har i regleringbrevet för år 2025 gett Skatteverket i uppdrag att ta fram en ny nationell lägesbild som beskriver de personkretsar som finns och verkar i Sverige med eller utan tillstånd samt företeelser och risker kopplade till dessa personkretsar.

Enligt uppdraget ska Skatteverket årligen ta fram en lägesbild över befolkningen, som ska kunna användas som underlag när regeringen och myndigheter prioriterar och inriktar framtida åtgärder.

Skatteverket ska ta fram lägesbilden i samarbete med andra relevanta myndigheter och aktörer. Lägesbilden ska redovisas för Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 19 juni 2025 och senast den 19 juni 2026.³

1.2 En lägesbild över befolkningen

I formell mening består Sveriges befolkning av de personer som är och ska vara folkbokförda, och den folkbokförda befolkningen framgår direkt av folkbokföringsdatabasen. Det finns metoder som gör det möjligt att med någorlunda god precision uppskatta hur många personer som borde vara folkbokförda utan att vara det och hur många som av olika anledningar borde vara avregistrerade från folkbokföringen men inte är det.

Det kan finnas anledning att anta att vissa av de övriga personkretsarna, det vill säga personer som finns och verkar i Sverige utan att de ska vara folkbokförda, rimligtvis kan anses ingå i landets faktiska befolkning. Som Skatteverket även lyfte i den förra lägesbilden så innebär detta betydande svårigheter vid framtagandet av en lägesbild över befolkningen, dels på grund av bristen på en tydlig definition av vad som utgör befolkning i detta avseende och dels gällande möjligheterna att uppskatta storleken på den del av den faktiska befolkningen som inte är folkbokförd.

Som i den förra lägesbilden har Skatteverket valt att redovisa ett antal personkretsar som är mätbara i samhället utan att vara folkbokförda. Samtliga är relevanta eftersom de gör avtryck i samhället.

Det finns fortsatt personkretsar som vistas i landet så tillfälligt att de inte kan anses tillhöra befolkningen. Till dessa hör exempelvis turister, utländska fritidshusägare och andra tillfälliga besökare som är i Sverige på visum eller vars vistelse inte föranleder ett krav på uppehållstillstånd eller uppehållsrätt.

³ Fi2024/01590.

En delmängd av dem som utgör den faktiska befolkningen utan att vara folkbokförda, har av olika skäl tilldelats samordningsnummer. Samtidigt finns det många personer med samordningsnummer som inte kan anses ingå i den faktiska befolkningen, till exempel svenska medborgare som är födda och boende utomlands, eller utländska fritids-
husägare som nämns ovan. Personer med samordningsnummer kan därför både ingå (med eller utan tillstånd att vistas i Sverige) och inte ingå i den faktiska befolkningen. Vissa uppgifter om dessa personer registreras i folkbokföringsdatabasen, men inte deras bosättning. Det finns inga krav på att personer med samordningsnummer ska vistas i landet. Inte heller det omvända, det vill säga att personer som vistas här ska tilldelas ett samordningsnummer med vistelsen som grund.

De risker och företeelser som finns kopplade till samtliga ovanstående grupper varierar. Både mellan grupperna men också i hur hög risk det är för att samhället ska påverkas på ett oönskat sätt. I denna lägesbild har Skatteverket gjort ett urval av de risker och företeelser som kan påverka vårt samhälle, både ekonomiskt men också avseende samhällsplanering och andra aspekter som myndigheten anser vara relevanta.

Lägesbilden innehåller en uppskattning av antalet personer som ingår i respektive personkrets. I årets lägesbild beskrivs den personkrets som saknar identitetsbeteckning (andra relevanta personkretsar) utifrån tre olika undergrupper.

Skatteverket har i detta uppdrag samverkat med andra statliga myndigheter som Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten och Statistiska centralbyrån. Även Uppsala, Eskilstuna och Borås kommun samt Region Kalmar har deltagit i samverkan och delat med sig av sina kunskaper om personer som finns och verkar i Sverige och om fel och konsekvenser som kan uppkomma kopplat till dem.

1.3 Folkbokföringsverksamheten

Skatteverket ansvarar bland annat för frågor om folkbokföring, samordningsnummer och personnamn. Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjeförhållanden, så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.⁴ En förutsättning för att kunna leverera i enlighet med myndighetens instruktion och återrapporteringskrav är en mycket god kunskap om uppgifternas kvalitet, användning och hur olika fel i folkbokföringsdatabasen kan beskrivas utifrån risk och konsekvens.

Det är även av vikt att samhällets olika aktörer, såväl offentliga som privata, har en god förståelse för den avgörande skillnaden mellan folkbokföring och användning av samordningsnummer, samt samordningsnumrets tre identitetsnivåer. Med att vara folkbokförd följer många rättigheter och skyldigheter. Ett samordningsnummer är en identitetsbeteckning, men medför inte i sig självt några rättigheter för den person som tilldelats numret.

⁴ 2 § Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

1.3.1 Folkbokföring

Folkbokföring är den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige. Det är Skatteverket som ansvarar för den svenska folkbokföringen.

I folkbokföringen registreras fortlöpande olika händelser i en persons liv, exempelvis födelse, dödsfall, vårdnad, äktenskap och namn. I folkbokföringen registreras även vilka som bor i landet och var de bor efter en flyttning. En persons folkbokföring medför många rättigheter och skyldigheter, exempelvis rätten till sociala förmåner och bidrag eller var man ska betala skatt eller rösta.

En sådan löpande och samordnad registrering av befolkningens bosättnings- och familjerättsliga förhållanden som en självständig verksamhet är ovanlig i ett internationellt perspektiv. Med några få undantag finns den endast i de nordiska länderna.

Folkbokföringen regleras i folkbokföringslagen (1991:481) som innehåller tvingande bestämmelser om när folkbokföring ska ske och när en person ska avregistreras från folkbokföringen. Reglerna innebär även en långtgående skyldighet hos den enskilde att anmäla ändrad bosättning till Skatteverket och de innehåller straffbestämmelser för de fall personer låter bli att anmäla eller lämnar oriktiga uppgifter.

Som regel gäller att den som flyttar till Sverige ska folkbokföras om det kan antas att personen regelmässigt kommer att tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år. För den som inte är medborgare i ett nordiskt land krävs i normalfallet även uppehållsrätt eller uppehållstillstånd.

Skatteverket har befogenhet att genomföra kontroller inklusive kontrollbesök för att säkerställa att folkbokföringen är korrekt.

1.3.2 Samordningsnummer

Samordningsnummer regleras sedan den 1 september 2023 i lagen (2022:1697) om samordningsnummer.

Skatteverket får tilldela en person som inte är eller har varit folkbokförd ett samordningsnummer som identitetsbeteckning. Samordningsnummer tilldelas i tre nivåer beroende på bedömningen av om den enskildas identitet är styrkt, sannolik eller osäker. Ett samordningsnummer får tilldelas efter begäran från statliga myndigheter och vissa enskilda utbildningsanordnare, samt efter ansökan från den enskilde.

Samordningsnummer är, liksom personnummer, en identitetsbeteckning och syftar huvudsakligen till att undvika personförväxling och underlätta utbyte av information om personer. Numren kan bland annat fungera som ett hjälpmedel för att kunna identifiera en person eller som sökbegrepp i olika it-system som gör det enklare att utbyta information mellan myndigheter och andra organisationer samt bearbeta uppgifter om en person från flera register. Samordningsnummer har på så sätt en praktisk funktion och används både av offentliga och privata aktörer.

Samordningsnummer infördes den 1 januari 2000. Innan dess fanns det möjlighet att tilldela personnummer även till personer utan samband med folkbokföring. Sådana personnummer, så kallade TP-nummer (tilldelat personnummer), tilldelades till exempel för registrering i skatteregister, körkortsregister, sjömansregister, register hos allmän försäkringskassa samt för utfärdande av pass och registrering i passregister.

Att ha blivit tilldelad ett samordningsnummer har ingen rättsverkan och säger heller inte om personen har rätt att vistas i Sverige eller inte.

För att den nya lagregleringen av samordningsnummer ska få avsedd effekt, är det helt avgörande att samhällets olika aktörer, såväl offentliga som privata, begär eller på andra sätt bidrar till att de personer som de interagerar med har samordningsnummer som inte har vilandeförklarats och där identiteten är styrkt.

1.3.3 Underrättelser om felaktig folkbokföring

Skatteverket har under många år tagit emot underrättelser och meddelanden om felaktig folkbokföring från myndigheter, kommuner, privatpersoner och andra privata aktörer.

Antalet underrättelser och meddelanden som lämnas in och hur Skatteverket hanterar informationen har förändrats över tid. Även om varje enskild underrättelse eller meddelande inte kan ses som ett klarlagt fel i folkbokföringen, så är det en signal om att en person kan vara folkbokförd med felaktiga uppgifter.

Det ökade antalet underrättelser som lämnas till Skatteverket kan ses som en indikation på en ökad medvetenhet kring vikten av korrekta uppgifter i folkbokföringen och som ett resultat av den utökade underrättelseskyldighet som infördes år 2021.

Att myndigheter informerar Skatteverket när de upptäcker möjliga fel i folkbokföringen ligger både i den enskilda medborgarens och hela samhällets intresse.

Underrättelseskyldighet

Som huvudregel är alla myndigheter skyldiga att underrätta Skatteverket om fel i folkbokföringen.⁵ Med myndighet avses statliga myndigheter, kommuner och regioner. Underrättelseskyldigheten innebär att en myndighet ska underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen om en person som är eller har varit folkbokförd är oriktig eller ofullständig. Bestämmelsen innebär även att andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket, exempelvis beskattningsverksamheten, ska underrätta folkbokföringsverksamheten om misstänkta fel.

Den lagstadgade underrättelseskyldigheten kan ses som att myndigheterna i Sverige har ett gemensamt ansvar att stärka kvaliteten på uppgifterna i folkbokföringsdatabasen.

Privata aktörer har ingen skyldighet att anmäla misstänkt felaktig folkbokföring till Skatteverket, men det är vanligt att privatpersoner och exempelvis fastighetsbolag och hyresvärdar meddelar Skatteverket när en person är felaktigt folkbokförd. Oftast är den som lämnar meddelandet själv påverkad av den felaktiga folkbokföringen.

⁵ 32 c § folkbokföringslagen, se även 8 § lag (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Tillvägagångssätt för att lämna underrättelse

Hur en underrättelse kan lämnas till Skatteverket har förändrats över tid och processen har under åren förenklats och blivit mer digital.

Via Skatteverkets webbplats kan myndigheter genom en e-tjänst underrätta Skatteverket om fel kopplade till adress eller bosättning i Sverige. Medarbetare vid exempelvis Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten kan även rapportera misstänkta fel direkt via sina egna handläggningssystem.

Privatpersoner kan via e-tjänsten ”Visa folkbokförda på samma adress” se vilka personer som är folkbokförda på samma adress som de själva, och direkt via den tjänsten gå vidare och meddela Skatteverket om någon är felaktigt folkbokförd på deras adress.

Det finns även en e-tjänst som kan användas för att meddela om någon är felaktigt folkbokförd på en annan adress än den egna folkbokföringsadressen. Den tjänsten kan även användas av fastighetsbolag, hyresvärdar eller företrädare för bostadsrättsföreningar som har uppmärksammat felaktig folkbokföring i deras fastigheter.

För att använda de digitala tjänsterna krävs att ingivaren kan uppge fullständigt personnummer för personen som underrättelsen avser (gäller inte e-tjänsten ”Visa folkbokförda på samma adress”). Skatteverket har fått synpunkter på det från både myndigheter och privata aktörer, då de önskar att det vore möjligt att lämna digital underrättelse utan den uppgiften, vilket var möjligt när underrättelser i första hand lämnades in via en blankett.

För att få korrekt information kan den som ska lämna in en underrättelse eller meddela felaktig folkbokföring digitalt behöva göra egna efterforskningar eller exempelvis kontakta Skatteverkets Skatteupplysning för att efterfråga uppgifterna. Om det inte är möjligt för uppgiftslämnaren att få tillgång till uppgift om personnummer är det möjligt att lämna underrättelsen eller meddelandet genom att exempelvis ringa till Skatteupplysningen.

I de digitala tjänsterna är det dessutom bara möjligt att lämna en underrättelse per person åt gången. Det är därför inte möjligt att skicka en underrättelse för en fastighet som innehåller flera folkbokföringsfel där adressen är gemensam nämnare. Detta har vissa myndigheter men även fastighetsbolag och hyresvärdar lämnat synpunkter på, då de av resursskäl gärna vill kunna lämna in listor med uppgifter om flera personer, eller lämna in en underrättelse för flera personer på samma fastighet via e-tjänsterna. Det är fortsatt möjligt att lämna den här typen av underrättelse via exempelvis mejl till Skatteverket.

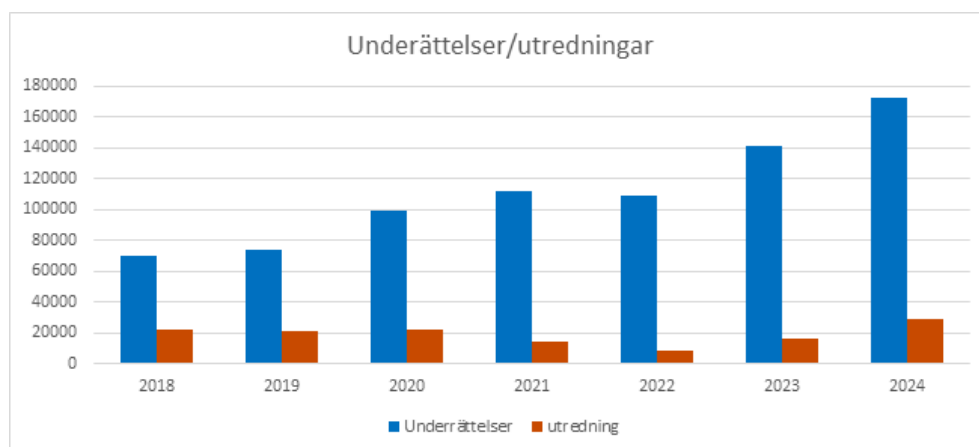
Ökat antal underrättelser

Antal underrättelser om felaktig folkbokföring har ökat genom åren. Det är inte möjligt att särskilja en enskild orsak till detta, men den utökade underrättelseskyldigheten för myndigheter har sannolikt spelat in.

Många kommuner och myndigheter har efterfrågat återkoppling på aggregerad nivå för att få kännedom om kvaliteten på deras underrättelser och vad de lett till. En del har redan i samband med att de lämnat underrättelsen meddelat att de vill ta del av utfallet av en eventuell kontrollåtgärd. Skatteverket återkopplar normalt inte till ingivaren vilka åtgärder Skatteverket vidtar med anledning av underrättelsen. Ändringar som görs i folkbokföringsdatabasen aviseras istället via Navet.

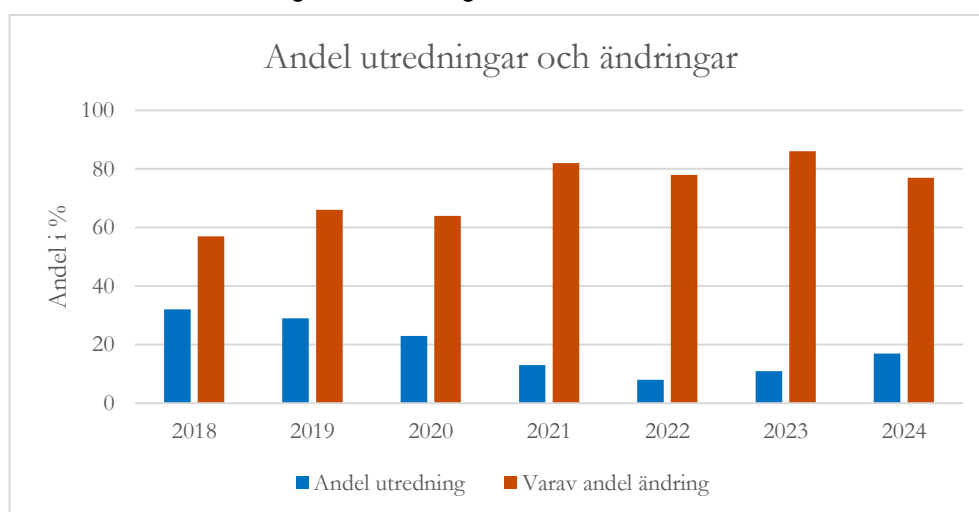
I tabell 1 framgår antal underrättelser om felaktig folkbokföring som kommit in till Skatteverket och antalet utredningar som Skatteverket har gjort med anledning av dessa. Antalet underrättelser till Skatteverket har mer än fördubblats sedan 2018, men Skatteverkets förutsättningar att agera på underrättelserna har inte följt efter i samma utsträckning, även om fler utredningar gjordes 2024 än åren innan.

Tabell 1. Antal underrättelser och utredningar om felaktig folkbokföring.



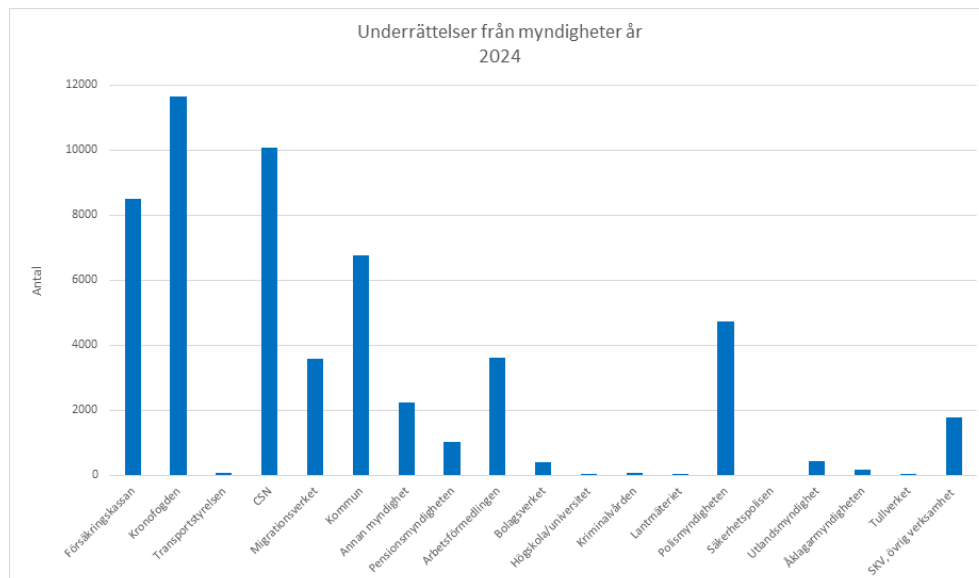
Under de senaste åren har Skatteverket hanterat en mindre andel av underrättelserna, men de utredningar som har genomförts har inneburit en ökad andel ändringar av personens folkbokföring, vilket framgår av tabell 2 nedan.

Tabell 2. Andel utredningar och ändringsbeslut.



I tabell 3 nedan framkommer antalet underrättelser om felaktig folkbokföring som kommit in till Skatteverket från respektive myndighet under 2024. Uppgifterna för Migrationsverket inkluderar inte underrättelser som omhändertogs inom det så kallade återvändandeuppdraget. Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden och Försäkringskassan är de myndigheter som lämnade flest underrättelser.

Tabell 3. Antal underrättelser från myndigheter år 2024.



Skatteverkets hantering av underrättelser om felaktig folkbokföring

I Skatteverkets arbete med att upprätthålla kvaliteten i folkbokföringsdatabasen ligger fokus på att kontrollera handlingar och uppgifter vid registreringstillfället. Därutöver gör Skatteverket även kontroller för att upptäcka, utreda och rätta till fel i efterhand. Skatteverket inleder dessa kontroller genom att utgå från egen data och informationen om eventuella fel i folkbokföringen som myndigheter och olika privata aktörer lämnar.

När en underrättelse om felaktig folkbokföring kommer in till Skatteverket blir den diarieförd och de personer som har en digital brevlåda får automatiskt en påminnelse om att anmäla flyttning, det vill säga ges möjlighet att själv korrigera sin felaktiga folkbokföring.

Skatteverket använder maskinella kontroller och artificiell intelligens (AI) för att analysera och bedöma de uppgifter som kommit in utifrån deras påverkan på samhället och individen, vilket möjliggör mer träffsäkra prioriteringar och snabbare beslut. Uppgifter som indikerar att en person riskerar att drabbas av hot eller andra allvarliga besvär på grund av någon annans felaktiga folkbokföring är särskilt prioriterade.

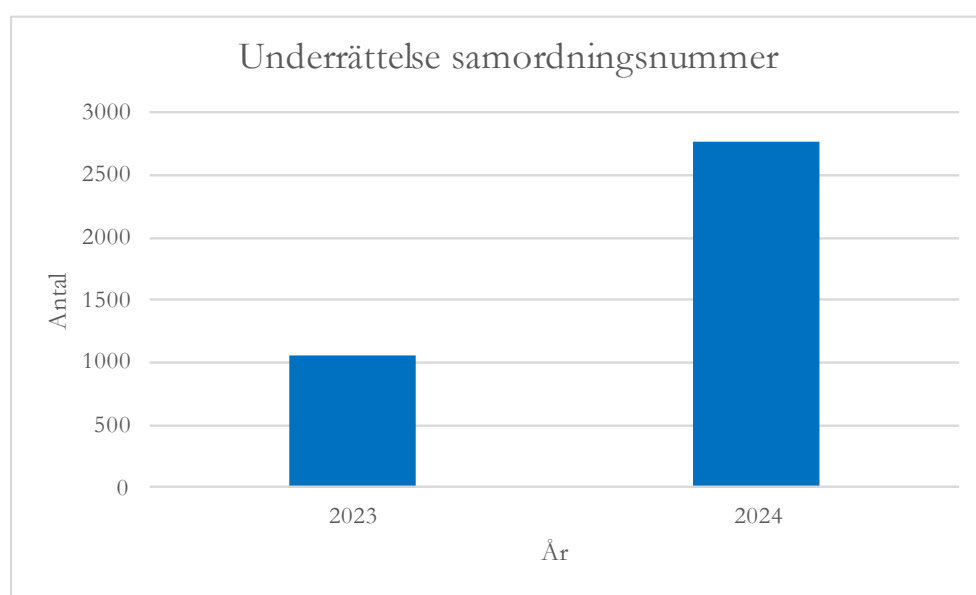
Genom analyser baserade på data från fler datakällor kan folkbokföringsverksamheten även identifiera och prioritera de fel som medför allvarligast konsekvenser för samhället, exempelvis felaktiga uppgifter som påverkar välfärden, och agera på dessa genom riktade urval. AI hjälper även till att skilja mellan oavsiktliga fel, som kan hanteras genom vägledande insatser, och mer allvarliga fall där en snabb åtgärd krävs.

1.3.4 Underrättelser om felaktiga uppgifter för personer med samordningsnummer

Förutom att lämna underrättelse om fel för folkbokförda personer, är myndigheter även skyldiga att underrätta Skatteverket om felaktiga uppgifter för personer med samordningsnummer. Alla myndigheter som antar att Skatteverket har en felaktig eller ofullständig uppgift registrerad om en person med samordningsnummer, är skyldiga att underrätta Skatteverket. Detta gäller även om myndigheten antar att en person har tilldelats mer än en identitetsbeteckning.

I figur 4 framgår antalet underrättelser om felaktiga uppgifter för personer med samordningsnummer som kommit in till Skatteverket under år 2023–2024.

Tabell 4. Underrättelser om felaktiga uppgifter för personer med samordningsnummer 2023–2024.



Tabell 5 nedan visar antalet underrättelser som lämnats av respektive myndighet år 2023–2024. De flesta underrättelser om felaktiga uppgifter för personer med samordningsnummer har lämnats till folkbokföringsverksamheten av andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket, i första hand beskattningsverksamheten. I övrigt har Polismyndigheten och Arbetsförmedlingen lämnat flest antal underrättelser.

Tabell 5. Inkomna underrättelser 2023-2024 uppdelade på ingivare.

Ingivare	2023	2024
Annan myndighet	4	12
Arbetsförmedlingen	22	227
CSN	0	4
Försäkringskassan	3	1
Kommun	5	40
Kriminalvården	0	3
Kronofogden	3	15
Lantmäteriet	0	1
Migrationsverket	5	40
Pensionsmyndigheten	0	13
Polismyndigheten	12	320
Servicekontor	0	3
SKV, Övrig verksamhet	991	2051
Transportstyrelsen	1	3
Utlandsmyndighet	4	8
Åklagarmyndigheten	0	10

Antal underrättelser om felaktiga uppgifter för personer med samordningsnummer som har lämnats av respektive myndighet 2023–2024.

2. Omvärldsanalys av området



2.1 Inledning

Denna omvärldsanalys belyser vilka omvärldstrender som påverkar kvaliteten på uppgifterna i folkbokföringsdatabasen och hur de kommer att utvecklas fram till 2035. Omvärldsanalysen belyser vilka konsekvenser detta får för kvaliteten på uppgifterna i folkbokföringsdatabasen i stort samt hur övertäckningen påverkas och hur folkbokföringsuppgifter kan användas som brottsverktyg, där det senare beskrivs mer utförligt i kapitel 6. Data till analysen har samlats in via Skatteverkets löpande och strukturerade omvärldsanalys och genom konsekvensdialoger med verksamheten och andra myndigheter⁶.

2.2 Trendanalys

2.2.1 Omvärldsläget i allmänhet

Det globala omvärldsläget befinner sig i ett skede av påtaglig osäkerhet och förändring, där flera komplexa och sammanlänkade utmaningar påverkar Sveriges framtid. Den säkerhetspolitiska situationen präglas av växande spänningar, väpnade konflikter och en allt större hotbild kopplad till cyberangrepp och hybridkrigföring, som gör att gränsen mellan krig och fred suddas ut. Samtidigt skapar den osäkra globala ekonomin en försiktighet som hämmar både investeringar och konsumtion, vilket fördröjer den återhämtning många hade hoppats på efter år av lågkonjunktur. På det politiska planet växer polariseringen, tilliten till institutioner minskar och det demokratiska samtalet försvagas av desinformation och konspirationsteorier. Klimatförändringarnas effekter blir allt mer påtagliga – från torka och översvämningar till störningar i ekosystem – även om viktiga framsteg görs inom både politik och teknik. Parallellt drivs en intensiv global kapploppning om kontrollen över framtidens teknik, där digitalisering och innovation utgör både möjligheter och maktmedel. Tillsammans tecknar dessa trender en bild av en värld i omvandling, där anpassningsförmåga och långsiktigt tänkande är viktigare än någonsin.

2.2.2 Omvärldstrender och konsekvenser på samhällsnivå

Demografi och bosättning

Sverige står inför betydande demografiska och socioekonomiska förändringar som påverkar hela samhällets struktur. En tydlig demografisk förändring är att befolkningstillväxten saktar in⁷ till följd av minskat barnafödande och åtstramad migrationspolitik⁸. Minskat barnafödande och en växande äldre befolkning leder till ökad försörjningsbörda för personer i arbetsför ålder, vilket skapar en obalans mellan arbetskraft och välfärdsberoende. Minskad invandring påverkar arbetskraftsförsörjningen, och kan komma att leda till ett ökat behov av tillfällig arbetskraftsinvandring. Samtidigt har

⁶ Polismyndigheten, Försäkringskassan och Migrationsverket.

⁷ SCB: Sveriges framtida befolkning 2025–2070. Demografiska rapporter 2025:2.

⁸ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-prioriteringar/migration-och-integration/om-regeringens-prioritering-migration-och-integration/>.

⁹ <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Beviljade-uppehallstillstand-oversikter.html>.

inkomstskillnaderna ökat, och kapitalinkomster har blivit en allt större faktor i ojämlikheten. Detta kan bidra till ökade ekonomiska klyftor som kan påverka tilliten till samhället och demokratin, vilket historiskt har lett till ökad brottslighet och social splittring.¹⁰

Urbaniseringen har stagnerat¹¹ och bostadsmarknaden har blivit allt mer ojämlik. Höga priser, långa bostadsköer och ökade räntor försvårar för många att köpa eller hyra och pressar samtidigt hyresnivåerna.¹² Bostadsbristen i attraktiva områden kan påverka arbetsmarknaden negativt, eftersom arbetsgivare får svårt att rekrytera om människor inte har råd att bo nära sina jobb. Det riskerar att öka skugg ekonomin och kriminaliteten kopplad till bostadsmarknaden.

Teknikutvecklingens påverkan

Digitaliseringen, i kombination med den snabba teknikutvecklingen, är en av de mest kraftfulla drivkrafterna till samhällsförändring och utveckling. Digitaliseringen gör att myndigheter kan öka effektiviteten och förbättra sina tjänster till medborgare, samt öka insynen och erbjuda bättre tillgång till information, vilket stärker demokratin. Samtidigt riskerar vissa att hamna utanför om tjänster blir för komplexa eller exkluderande. För att en datadriven offentlig sektor ska fungera krävs därför både korrekta och tillgängliga data och en väl avvägd lagstiftning som skyddar den personliga integriteten¹³.

Artificiell intelligens (AI) ger stora möjligheter att effektivisera myndighetsarbete, men medför också risker, särskilt om AI-systemen baseras på felaktiga eller partiska data. Att säkerställa datakvalitet och transparens är därför avgörande. Samtidigt innebär den digitala utvecklingen nya hot, såsom cyberattacker, dataintrång och organiserad brottslighet som utnyttjar den digitala arenan för att begå brott¹⁴. Teknikens snabba utveckling kräver ständiga uppdateringar, och det är viktigt att inte enbart fokusera på dagens lösningar utan också tänka långsiktigt. Det växande beroendet av utländska it-leverantörer och molntjänster medför risker, vilket gör det viktigt att stärka nationell digital suveränitet för att minska sårbarheten i en osäker omvärld¹⁵.

Brottslighet och brottsbekämpning

Brottsligheten utvecklas i takt med samhället och anpassar sig ständigt till nya förutsättningar, särskilt inom teknikområdet. Den organiserade brottsligheten i Sverige har blivit alltmer komplex och utgör ett allvarligt hot mot samhället. Kriminella nätverk bygger upp parallella samhällsstrukturer, utnyttjar välfärdssystemet och bedriver verksamhet som sträcker sig från våldsbrott till korruption och digitala bedrägerier. Med digitaliseringens framväxt har dessa aktörer effektivt anpassat sina metoder genom ny teknik som AI och 5G, vilket försvårar spårbarhet och möjliggör identitetskapning och manipulation av system¹⁶. Samtidigt hotas grundläggande samhällsfunktioner, som korrekt identifiering av individer och företag, vilket försvårar

¹⁰ Särskilda studier från Finanspolitiska rådet 2024/1: Ekonomisk ojämlikhet i Sverige Översikt av fakta och framtidsutmaningar.

¹¹ SCB Demografiska rapporter 2024:6: Befolkning 2024 Texter publicerade på SCB:s webbplats under året.

¹² Mäklarsamfundet. Generationsbingot. Bortskämda boomers och bortträngda zoomers.

¹³ ES2024-03 Trender som påverkar digitaliseringen av offentlig förvaltning.pdf.

¹⁴ 05. Ökad användning av AI | Trend- och omvärldsanalys Helsingborgs stad.

¹⁵ Sveriges förutsättningar i den digitala strukturomvandlingen.

¹⁶ Expert used ChatGPT-4o to create a replica of his passport in just 5 minutes bypassing KYC.

både brottsbekämpning och en rättvis resursfördelning. Drivkraften bakom brottsligheten är ekonomisk vinning, där brottsvinster återinvesteras i ny kriminell verksamhet, ofta i digital form. Företag utnyttjas som både verktyg och mål, och den höga lönsamheten och låga upptäcktsrisken gör dessa brott särskilt attraktiva. Brottsligheten är dessutom gränsöverskridande, vilket innebär att den kräver ökad internationell samverkan för att effektivt kunna förebyggas och bekämpas¹⁷.

Förändrad syn på staten och individens behov

Samhället befinner sig i en omfattande förändringsprocess som påverkar såväl synen på staten som individers förväntningar på offentliga tjänster. En tydlig förändring är den ökade samverkan mellan myndigheter, som blivit nödvändig för att hantera komplexa utmaningar, exempelvis digitalisering och bekämpning av välfärdsbrott.¹⁸ Informationsdelning mellan myndigheter kan leda till effektivisering genom delade resurser, men kräver samtidigt anpassningar i lagstiftning samt tydliga regler som värnar rättssäkerhet och integritet.¹⁹

Samtidigt har förtroendet för staten delvis minskat sedan 2022^{20 21}, vilket kan få negativ påverkan på medborgares samarbetsvilja och benägenhet att följa myndighetsbeslut. Dessutom blir allt fler tjänstemän inom offentlig sektor utsatta för hot och otillbörlig påverkan, vilket kan kopplas till en mer ifrågasättande attityd gentemot myndighetsbeslut. Denna utveckling riskerar att underminera både servicekvaliteten och tilliten till samhällets institutioner.²² Parallellt ställer medborgarna allt högre krav på individanpassade och digitaliserade tjänster och på samma snabba, smidiga och flexibla service som den privata sektorn erbjuder. Detta driver på moderniseringen av myndigheter, men kan samtidigt skapa ett digitalt utanförskap för grupper med begränsad teknisk vana.²³ Värderingsförändringar, särskilt bland yngre generationer, påverkar också synen på staten. Många efterfrågar ökad valfrihet och ifrågasätter omfattningen av kollektiva lösningar, vilket kan minska stödet för offentlig finansiering och skatteuttag.²⁴

2.3 Konsekvenser för kvaliteten i folkbokföringsdatabasen

Den utveckling som sker i samhället och de konsekvenser det bär med sig kommer att påverka Skatteverket på flera sätt. Inom folkbokföringen kommer det innebära ett antal specifika konsekvenser som kommer påverka möjligheterna att upprätthålla en hög kvalitet, men även få en särskild påverkan på övertäckningsproblematiken samt påverka utnyttjandet av uppgifterna i databasen i brottsligt syfte.

¹⁷ Myndighetssamverkan lägesbild organiserad brottslighet 2023.

¹⁸ <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2022/02/uppdrag-att-inratta-regionala-center-mot-arbetslivskriminalitet-och-om-varaktig-myndighetssamverkan/>.

¹⁹ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/10/sekretessen-ska-rivas-mellan-myndigheter-for-att-stoppa-de-kriminella-gangen/>.

²⁰ https://medieakademin.se/wp-content/uploads/2024/03/Presentation_fortroendebarmetern_2024.pdf.

²¹ <https://medieakademin.se/medieakademin-presenterar-fortroendebarmetern-2025/>.

²² <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/03/regeringen-starker-skyddet-for-offentliganstallda-mot-vald-hot-och-trakasserier/>.

²³ <https://trendomvard.helsingborg.se/rapport/06-forandrade-forvantningar/>.

²⁴ <https://www.ungdomsbarometern.se/rapportslapp-trendrapporten-2025/>.

Osäkra och tillfälliga boendeförhållanden utmanar dagens regelverk.

En osäker bostadsmarknad leder till att fler bor i andra hand eller som inneboende och att man flyttar oftare. Det kan göra det svårare att folkbokföra sig rätt. Hyresvärdar kan till exempel förhindra hyresgäster att folkbokföra sig på sin tillfälliga bostadsadress.

Ökat behov av ekonomiskt stöd göder missbruk och felaktiga anmälningar

Ett försämrat ekonomiskt läge kan leda till att fler ser välfärdsförmåner som ett önskvärt tillskott även när de inte har rätt till det. Det kan i sin tur leda till att folkbokföringen utnyttjas genom exempelvis skenseparationer som ger rätt till bostadsbidrag.

Digitaliseringen underlättar manipulation av uppgifter

En ökad digitalisering av folkbokföringen kan förbättra Skatteverkets möjligheter att upptäcka fel. Samtidigt ökar det möjligheten för brottsliga aktörer att manipulera uppgifter och hitta nya vägar att utnyttja systemet.

Svårigheter med att hantera temporär och flexibel bosättning

Allt fler lever ett mer globalt och rörligt liv, där arbete och studier utförs digitalt på distans. Det gör att många inte längre ser sig som permanent bosatta på en specifik plats och därmed inte heller anmäler adressändring och utvandring.

Identifieringslösningar missbrukas och möjliggör felaktigheter och brott

De identifieringsmetoder som används för tillgång till myndighetstjänster kan utnyttjas och missbrukas av annan person. Tekniken kan göra det möjligt för personer att administrera fler olika identiteter och ändra uppgifter för att kringgå regler eller få tillgång till olika förmåner och ersättningar som man inte har rätt till.

Sänkt förtroende minskar viljan att göra rätt

Förtroendet för staten och välfärdssamhället kan påverka förtroendet för folkbokföringen. Om förtroendet går ner kan det påverka individens vilja att göra rätt, till exempel anmäla förändrade förhållanden till Skatteverket.

Konkurrens mellan effektivisering och kvalitet skapar utrymme för missbruk och fel

Digitaliseringen kan effektivisera arbetet med folkbokföringen och göra tjänster mer tillgängliga och användarvänliga. Ett överdrivet fokus på förenkling ökar dock risken att frågor om säkerhet och noggrannhet förbises, med följden att systemen kan missbrukas.

2.4 Påverkan på övertäckningen

Ökad utflyttning kan innebära fler uteblivna anmälningar om utvandring

Migrationspolitiken kan leda till en ökad återvandring och en ökad arbetskraftsinvandring, vilket kan innebära en större demografisk rörlighet. Det kan öka risken för uteblivna anmälningar om utvandring.

Fler utlandspensionärer kan innebära fler som inte ser sig som utvandrare

Fler som bosätter sig utomlands för att få lägre levnadskostnader kan innebära en ökad risk för uteblivna anmälningar om utvandring. Det kan även öka risken för att fler personer avlider utomlands utan att Skatteverket får kännedom om det.

Fler digitala nomader kan innebära fler med oklar bosättning i Sverige

Fler som arbetar på distans från andra länder kan innebära en ökning av antalet personer som inte ser sig som bosatta på en specifik plats utan lever ett mer nomadiskt liv. När personer saknar fast boplatz blir det svårare att bedöma om de är utvandrare eller inte.

Fler manipulerade uppgifter kan innebära svårigheter att bedöma personers bosättning

Brottsliga aktörer och nätverk manipulerar uppgifter och får det att framstå som om de eller identiteterna de administrerar är bosatta i Sverige. Det gör det svårare för Skatteverket att bedöma individers bosättning.

Tillgång till mer data kan öka möjligheterna att upptäcka utlandsboende

Ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter kommer att ge Skatteverket tillgång till mer data, vilket ökar möjligheten att upptäcka fel. Det ökar sannolikheten för att personer som har flyttat utomlands upptäcks och får sin folkbokföringsstatus uppdaterad.

Minskad vilja att bidra kan göra det svårt för Skatteverket att få in uppgifter om utvandring

En minskad tilltro till staten kan göra att människor inte anmäler utvandring. Okunskap om skyldigheter och förändrade attityder hos yngre, som är mer rörliga i sin bosättning, kan öka risken.

2.5 Påverkan på folkbokföringen som brottsverktyg

Uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är i dag ett viktigt verktyg för brottsliga aktörer. Samtliga identifierade trender som påverkar kvaliteten i folkbokföringen i stort påverkar även folkbokföringen som brottsverktyg, men några konsekvenser är extra relevanta och dessa redogörs för nedan. En utförligare beskrivning avseende brottslighet och hur folkbokföringsuppgifter kan användas som brottsverktyg återfinns i kapitel 6.

- En svårare situation för migranter kan leda till ett ökat missbruk av reglerna för uppehållstillstånd.
- En kärvare ekonomisk situation kan leda till ett ökat missbruk av välfärdsförmåner baserade på folkbokföring.
- Ny teknik kan ge ökade möjligheter för Skatteverket men också skapa nya brottsverktyg.
- En allt mer omfattande global och digital brottslighet kan leda till mer avancerade bedrägerier mot folkbokföringen.
- Ett ökat kundfokus på enkel och snabb handläggning kan öka möjligheterna till manipulation.

2.6 Strategiska utmaningar

Mot bakgrund av de trender och konsekvenser som beskrivs i omvärldsanalysen står Skatteverket inför följande avgörande strategiska utmaningar fram till 2035:

Kommunikationsutmaningar i ett samhälle präglad av digitalt och socialt utanförskap. För att nå individer som lever i digitalt utanförskap eller befinner sig i socialt marginaliserade situationer krävs att kommunikationen med medborgarna är inkluderande och tillgänglig för alla.

En rörligare och mer fragmenterad befolkning utmanar folkbokföringens grundprinciper. En ökad rörlighet och otydliga boendeförhållanden i samhället ställer krav på att folkbokföringen utvecklas i takt med samhällets förändringar för att fortsätta vara relevant och korrekt.

Behovet av balans mellan anpassning och rättssäkerhet. Folkbokföringssystemets utveckling får inte ske på bekostnad av individers rättigheter och rättssäkerhet. Förändringarna får inte äventyra allmänhetens förtroende för Skatteverket som myndighet.

Långsiktig och flexibel digitalisering. Den snabba tekniska utvecklingen innebär möjligheter till effektivisering men också risker för framtida sårbarheter. Därför är det nödvändigt att digitala lösningar utvecklas med långsiktighet, hållbarhet och flexibilitet som ledstjärnor.

Bygga robusta system med fokus på effektivitet, säkerhet och transparens.

Folkbokföringens framtida system måste utformas för att klara både dagens och morgondagens krav, vilket kräver balans mellan effektivitet, säkerhet och transparens i utvecklingsarbetet.

Stärkt registerkvalitet genom kontroll och samverkan.

Förbättrade kontrollfunktioner och ökad samverkan mellan myndigheter är nödvändigt för att identifiera och åtgärda fel eller bedrägerier i folkbokföringsregistret. Tydlig kommunikation om dessa åtgärder är också viktigt för att skapa förståelse och legitimitet.

Införande av biometriska identifieringssystem. Biometriska lösningar kan vara ett kraftfullt verktyg för att motverka identitetsbedrägerier och förbättra registerkvaliteten. Samtidigt måste de införas med stor hänsyn till rättssäkerhet, etik och personlig integritet.

Säkerställa motståndskraft mot manipulation och tekniska hot. Utvecklingen av tekniker för att manipulera biometrisk information kräver att säkerhetssystem ständigt vidareutvecklas för att ligga steget före potentiella hot.

Förändrade förväntningar på staten och behovet av ökat medborgarförtroende.

När medborgarnas förväntningar på individanpassade tjänster ökar, samtidigt som förtroendet för staten minskar, behöver Skatteverket positionera sig som en samverkande, öppen och tillgänglig aktör.

Förankring av folkbokföringens betydelse hos yngre generationer. Att nå ut i rätt kanaler för att nå yngre generationer blir allt viktigare när unga idag i allt högre grad har bristande grundläggande kunskap om samhället och sina rättigheter och skyldigheter.

Skatteverket som vägledande samhällsaktör. Skatteverkets framtida roll kräver ett mer proaktivt informationsarbete för att stödja och utbilda medborgare i syfte att stärka förståelsen för samhällsfunktioner och tilliten till myndigheter.

3. Personkretsen folkbokförda

I detta kapitel redogörs för den personkrets som är folkbokförd och normalt bor i Sverige. I beskrivningen ingår uppgift om de personer som under 2024 folkbokfördes i Sverige, fick sina uppgifter ändrade i folkbokföringsdatabasen eller avregistrerades från folkbokföringen. Redogörelsen utgår från Skatteverkets och Statistiska centralbyråns (SCB) statistik.

Den 31 december 2024 var totalt 10 587 700 personer folkbokförda i Sverige. Den folkbokförda befolkningen ökade med 35 993 personer jämfört med föregående år, vilket motsvarar en ökning på 0,3 procent.²⁵ Tabell 6 nedan visar antalet folkbokförda i Sverige under de senaste åren och förändringen i procent jämfört med föregående år.

Tabell 6. Antal folkbokförda och förändring under de senaste åren.

År	Antal folkbokförda personer	Förändring [%]
2024	10 587 700	0,3
2023	10 551 707	0,3
2022	10 521 556	0,7

Källa: SCB, Befolkningsstatistik.

Skatteverket uppskattar samtidigt att cirka 116 000 folkbokförda personer befinner sig i Sverige men är folkbokförda med felaktiga bosättningsuppgifter. Denna risk för felaktiga uppgifter i folkbokföringen bedöms vara av störst omfattning.

Under 2024 folkbokfördes 188 838 personer för första gången i Sverige och fick därmed ett personnummer fastställt. Samtidigt bedömer Skatteverket att cirka 24 000 personer finns och verkar i Sverige utan att vara folkbokförda, trots att de borde vara det. Detta kan även beskrivas som undertäckning. Under 2025 har Skatteverket uppmärksammat att en del personer med samordningsnummer som ska vara folkbokförda inte anmäler flytt till Sverige, vilket ökar risken för fel i folkbokföringen.

177 697 personer blev under 2024 avregistrerade från folkbokföringen av någon orsak. Samtidigt bedömer Skatteverket att minst 79 000 personer är folkbokförda i Sverige, även om de inte borde vara det. Detta kan även beskrivas som övertäckning. Risken för övertäckning bedöms vara en av de största riskerna och den som ger allvarligast konsekvenser för samhället.

²⁵ SCB 2025, <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning-och-levnadsforhallanden/befolkningens-sammansattning-och-utveckling/befolkningsstatistik/pong/statistiknyhet/namnlos/> (SCB, befolkningsstatistik helår 2024, Fortsatt lågt barnafödande under 2024 (20250313)).

Under 2024 fanns det 39 400 personer med ett medborgarskap utanför EU/EES som var folkbokförda i Sverige, men som saknade giltigt uppehållstillstånd i Sverige. Majoriteten av dessa hade ett uppehållstillstånd som gått ut för mer än ett år sedan. Detta beskrivs närmare i avsnitt 5.3 om det så kallade skuggsamhället.

Ungefär 33 900 personer har någon form av skydd för sina personuppgifter i folkbokföringsdatabasen. Av dessa har 23 254 en sekretessmarkering och 10 652 skyddad folkbokföring. Under år 2024 ökade antalet personer med skyddade personuppgifter med 4 procent jämfört med året innan.²⁶

3.1 Personer som har blivit folkbokförda och fått ett fastställt personnummer

En person kan bli folkbokförd för första gången när denne föds eller flyttar till Sverige. För varje person som folkbokförs fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning. Numret är unikt och består över tid, även om personen exempelvis flyttar från Sverige och därför avregistreras från den svenska folkbokföringen. Ett personnummer visar inte om personen har laglig rätt att vistas i Sverige eller inte.

När ett barn föds i Sverige folkbokförs det om den som har fött barnet är folkbokförd eller om den som inte har fött barnet men är vårdnadshavare är folkbokförd. Även ett barn som föds utanför Sverige kan under vissa omständigheter folkbokföras.

Den som flyttat till Sverige ska folkbokföras om vissa krav är uppfyllda. Det måste till exempel vara antagligt att personen ska vistas här i tillräcklig omfattning under minst än ett år. För den som inte är medborgare i ett nordiskt land krävs normalt också uppehållsrätt eller uppehållstillstånd.²⁷

Under 2024 flyttade 116 197 personer till Sverige och blev folkbokförda. Av dessa hade cirka 25 800 personer ett svenskt personnummer sedan tidigare, och var innan de blev folkbokförda avregistrerade från folkbokföringen som utflyttade eller försvunna. I avsnitt 3.3 finns mer information om avregistrering från folkbokföringen.

Under 2024 fastställde Skatteverket 188 838 nya personnummer. I tabell 7 framgår hur många personer som har folkbokförts för första gången de senaste tre åren och därmed fått ett personnummer fastställt genom födelse respektive flytt till Sverige (invandring).

²⁶ Skatteverket, *Folkbokföring personer med skyddade personuppgifter rapport för januari 2025*, extern rapport.

²⁷ Uppehållstillstånd är ett tillstånd att vistas i Sverige antingen under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). (2 kap. 4 § utlänningslagen) Uppehållsrätt är en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd (3 a kap. 1 § utlänningslagen).

Tabell 7. Antal fastställda personnummer vid respektive livssituation under de tre senaste åren (2022-2024).

År	Antal fastställda personnummer	Varav vid flytt till Sverige	Varav vid födelse
2024	188 838	90 387	98 451
2023	182 165	82 528	99 637
2022	201 626	97 417	104 209

Trots att det under 2024 föddes jämförelsevis få barn i Sverige var det fortfarande den vanligaste grunden för att ett personnummer fastställs. 98 451 personnummer fastställdes för barn som föddes under 2024.

Resterande 90 387 personnummer fastställdes i samband med att personen flyttade till Sverige. Cirka 70 procent av dem som fick ett personnummer av denna orsak var medborgare i ett land utanför EU/EES (tredjelandsmedborgare). Cirka 20 procent var medborgare i EU/EES och resten hade svenskt eller nordiskt medborgarskap.

Under augusti och september varje år ökar antalet personer som anmäler flytt till Sverige, vilket normalt beror på utländska studenter som anmäler sin flytt i samband med terminsstart vid högskola och universitet. Under 2024 började dock antalet anmälan om flytt till Sverige att öka redan i juni. Denna tidigarelagda ökning beror sannolikt på att en stor andel av de som anmälde flytt till Sverige under denna period var personer som redan vistades i landet med skydd enligt massflyktsdirektivet och som hade blivit tilldelade ett samordningsnummer sedan tidigare.²⁸

Under 2024 fattade Skatteverket 16 610 beslut om att inte folkbokföra en person som anmält flytt till Sverige. Det är en minskning med sex procent jämfört med året innan. Av dessa hade 6 564 personer ett samordningsnummer sedan tidigare och 31 hade ett immunitetsnummer²⁹.

3.2 Ändring av folkbokföringsuppgifter för folkbokförda personer

Olika händelser i en folkbokförd persons liv kan leda till att uppgifter om personen ändras i folkbokföringsdatabasen. Det kan gälla ändringar i uppgift om en persons identitet eller familjerättsliga förhållanden, exempelvis om personen blir svensk medborgare, gifter sig eller får barn. Den vanligaste uppgiftsändringen i folkbokföringen är dock ändring av bosättningsuppgift.

En person som är folkbokförd och flyttar ska anmäla flyttningen till Skatteverket. Personen ska i första hand anses bosatt och därmed vara folkbokförd på den fastighet och i förekommande fall lägenhet där denne har sin regelmässiga dygnsvila.³⁰ Om personen inte regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på någon viss fastighet, anses

²⁸ <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning-och-levnadsforhallanden/befolkningens-sammansattning-och-utveckling/befolkningsstatistik/pong/statistiknyhet/befolkningsstatistik-helaret-2024/>.

²⁹ Immunitetsnummer kan tilldelas personer som omfattas av immunitet och privilegier eftersom dessa är undantagna från folkbokföring (5 och 18 b §§ folkbokföringslagen), exempelvis personer som tjänstgör vid ett annat lands ambassad eller konsulat i Sverige.

³⁰ Vissa undantag finns exempelvis för vård vid en institution.

personen bosatt på den fastighet till vilken personen kan anses ha sin starkaste anknytning. Om det inte finns någon enskild fastighet som personen kan anses ha starkast anknytning till, men personens bosättning kan hänföras till en kommun, anses personen vara bosatt endast i kommunen.

Skatteverket har även möjlighet att folkbokföra en person på kommunen om denne sannolikt är fel folkbokförd, till dess att Skatteverket kan fastställa en korrekt folkbokföring för personen. Det krävs då att den sannolikt felaktiga folkbokföringen leder till besvär för någon annan som är folkbokförd på samma fastighet eller lägenhet, eller som äger eller hyr fastigheten eller lägenheten.³¹

Under 2024 så har de folkbokförda bosättningsuppgifter ändrats ungefär 1,4 miljoner gånger, vilket är en minskning med knappt 1 procent jämfört med året innan.³² De flesta ändringarna görs med en anmälan som grund. 91,8 procent av anmälningarna lämnades in digitalt via Skatteverkets e-tjänst "Flyttanmälan".³³

Sedan juni 2024 skickar Skatteverket i vissa fall ett brev till en person som är folkbokförd på en adress om någon annan anmäler flyttning till samma adress. Den redan folkbokförda personen får då möjlighet att inom viss tid svara på om den som anmält flyttning bor på adressen eller inte. Om den redan folkbokförda inte lämnar något svar blir personen normalt folkbokförd på den anmälda adressen.

Under 2024 skickade Skatteverket ut 235 523 sådana brev. I 90 200 av dessa fall svarade den som redan var folkbokförd på adressen att även den flyttande bodde där. I 7 430 fall meddelade den redan folkbokförda att den flyttande inte bodde på adressen, vilket innebär att Skatteverket utredde folkbokföringen vidare.

Då endast drygt 40 procent av mottagarna svarat på de brev Skatteverket skickade ut under 2024, innebär det att en stor del av ändringarna registrerades utan att den person som fått brevet aktivt svarat.³⁴

Av de ändrade bosättningsuppgifter som registrerades i folkbokföringsdatabasen så skedde 22 378 av ändringarna utan en föregående anmälan. Det motsvarar ungefär 1,5 procent av ändringarna under 2024, och är en minskning med 21 procent jämfört med föregående år. Däremot har antal beslut om att inte folkbokföra en person i enlighet med sin anmälan ökat till 1 523, en ökning med 8 procent jämfört med året innan.

10 486 av ändringarna av bosättningsuppgift under 2024 avsåg beslut om att folkbokföra en person endast på en kommun istället för på en fastighet. Av dessa beslut om att folkbokföra en person på kommunen avsåg 4 603 beslut enligt 13 a § folkbokföringslagen, under tiden Skatteverket utredde personens folkbokföring. Resterande 5 883 ändringar avsåg personer vars bosättning endast kunde hänföras till en kommun.

³¹ 13 a § folkbokföringslagen.

³² SCB, <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/flyttar-inom-sverige/>.

³³ Skatteverkets årsredovisning 2025, s. 108.

³⁴ Skatteverkets årsredovisning 2025, s. 107.

Tabell 8 visar en ögonblicksbild av antalet personer som var folkbokförda på endast en kommun den 6 maj 2025. Tabellen omfattar inte personer med skyddade personuppgifter.

Tabell 8. Beskrivande statistik om personer folkbokförda på kommunen, 6 maj 2025.

	Antal personer
Antal kommuner med personer som är folkbokförda på kommunen	286
Genomsnittligt antal personer per kommun	35
Standardavvikelse antal	122
Totalt antal personer folkbokförda på kommunen	10 292

Not. Data från folkbokföringsdatabasen 6 maj 2025, exklusive personer med skyddade personuppgifter. Standardavvikelse är ett mått på hur mycket de olika värdena för en population avviker från medelvärdet.

I 286 av Sveriges 290 kommuner finns personer som är folkbokförda endast på kommunen. Det genomsnittliga antalet per kommun är relativt lågt, 35 personer, men några kommuner har betydligt fler än andra, även i förhållande till den folkbokförda befolkningen i kommunen, exempelvis Stockholm (1 759 personer), Göteborg (780 personer) och Malmö (611 personer).

Information om fastigheterna samt adresserna i folkbokföringsdatabasen kommer från Lantmäteriet. Det är dock kommunerna som fastställer en adress (belägenhetsadress) för de platser som behöver pekas ut på en fastighet, exempelvis entrén till ett hus.³⁵ Om det finns flera lägenheter med samma belägenhetsadress, som i ett flerbostadshus, ska kommunen även fastställa ett lägenhetsnummer för varje lägenhet.³⁶

Uppgifterna om lägenheterna samlas i det nationella lägenhetsregistret. För varje lägenhet finns en unik teknisk identitet som inte ändras, en så kallad UUID (Universal Unique Identifier). En lägenhet får en UUID när den registreras i lägenhetsregistret första gången.

Lantmäteriet har ansvar för drift och förvaltning av lägenhetsregistret, men det är kommunerna som ansvarar för att uppgifterna i lägenhetsregistret är aktuella.³⁷

Av totalt 1,4 miljoner ändringar av bosättningsuppgift som registrerades under 2024, gällde 55 289 flytt till fastigheter som saknade bostadslägenheter med UUID. Det innebär att de inte är registrerade i lägenhetsregistret. Fastigheter utan registrerade bostadslägenheter där flest blev folkbokförda under 2024 gällde mer tillfälliga boenden i form av byggbaracker och lägenhetsshotell. När bostadslägenheter på en fastighet saknar UUID innebär det att många personer kan bli folkbokförda med samma adress, trots att de egentligen är bosatta i olika bostäder, vilket bland annat kan försvåra myndigheternas arbete på olika sätt. Under 2024 var som mest 527 personer folkbokförda med samma adress.

³⁵ 10 § lag (2006:378) om lägenhetsregister.

³⁶ 11 § lag (2006:378) om lägenhetsregister.

³⁷ Beskrivning och grundläggande regelverk för lägenhetsregister- s. 18.

Som regel är alla myndigheter, kommuner och regioner skyldiga att underrätta Skatteverket om misstänkta fel i folkbokföringen.³⁸ Privatpersoner och andra privata aktörer, som fastighetsbolag och hyresvärdar, kan meddela Skatteverket om någon är felaktigt folkbokförd. Underrättelserna och signalerna om felaktig folkbokföring kan leda till att Skatteverket kontrollerar personens bosättning, och eventuellt fattar beslut om att ändra personens folkbokföringsuppgifter.

Skatteverket har under 2024 tagit emot runt 166 000 underrättelser om misstänkta fel för personer avseende uppgifterna i folkbokföringsdatabasen. Dessa underrättelser har avsett 123 674 unika bosättningsuppgifter (inklusive särskilda postadresser) som alltså kan misstänkas vara fel.

Att Skatteverket fått in en underrättelse om att en bosättningsuppgift kan misstänkas vara fel, eller att en kontroll av en personens bosättning genomförs, aviseras inte till de samhällsfunktioner som använder uppgifterna i folkbokföringen för beslut och åtgärder i sin verksamhet. Se avsnitt 1.3.3 för att läsa mer om underrättelserna.

I det här avsnittet har i första hand ändring av bosättningsuppgift beskrivits, men även uppgifter om en folkbokförd person som gäller identitet och familjerelationer kan ändras i folkbokföringen. Under 2024 har exempelvis 83 299 personer registrerats som gifta, vilket är en ökning med tre procent från föregående år.³⁹ 21 672 personer registrerades som skilda, en ökning med två procent jämfört med året innan. Skatteverket har också fattat 35 891 beslut om namn under 2024, en minskning med 11 procent från föregående år.⁴⁰ Vidare har uppgift om medborgarskap ändrats för 84 233 personer under året. De flesta, 62 989 personer, har fått ett svenskt medborgarskap.⁴¹ Av de personer som flyttade till Sverige under året så har 1 159 personer flera uppgifter om medborgarskap.

3.3 Avregistrering från folkbokföringen

En person ska avregistreras från folkbokföringen om denne

- avlider eller dödförklaras
- flyttar utomlands⁴²
- inte kan anses vara bosatt på någon fastighet eller i någon kommun eller ha flyttat utomlands (försvunnen) eller
- har blivit folkbokförd under en falsk identitet.

I tabell 9 framgår antalet personer som har blivit avregistrerade från folkbokföringen under de senaste tre åren, uppdelat per registreringsgrund.

³⁸ 32 c § folkbokföringslagen.

³⁹ SCB, befolkningsstatistik, Nyblivna gifta 1991–2024 efter vigselmånad och kön.

⁴⁰ Borttag, byte eller ändring av antingen efternamn, förnamn eller mellannamn.

⁴¹ SCB statistikdatabasen/befolkning/befolkningsstatistik/medborgarskapsbyten/antal personer som fått medborgarskap per kvartal efter medborgarskapsland och kön år 2000–2004. Källa: Statistiska centralbyrån.

⁴² Det finns dock vissa undantag som innebär att personer inte ska avregistreras från folkbokföringen även om de regelmässigt tillbringar sin dygnsvila i utlandet. Ett sådant undantag finns bland annat för personer som är utsända för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst. Dessa personer ska fortsätta att vara folkbokförda i Sverige. Detsamma gäller familjemedlemmar som flyttar med den utsända (se 14 och 20 §§ folkbokföringslagen).

Tabell 9. Antal avregistrerade per avregistreringsgrund under de tre senaste åren (2022–2024).

År	Avliden/ dödförklarad	Utflyttad	Försvunnen	Falsk identitet	Totalt
2024	91 268	81 626	4 635	168	177 697
2023	94 451	72 312	1 145	11	167 919
2022	94 906	51 027	205	23	146 251

Under år 2024 avregistrerades totalt 177 697 personer från folkbokföringen. Det är 5,8 procent fler än året före. Nära hälften av avregistreringarna, 91 268 stycken, berodde på att personen avled eller dödförklarades. Antalet avlidna minskade dock med tre procent från föregående år.

Den till antalet största ökningen har varit de som avregistreras som utflyttade från Sverige. Under 2024 avregistrerades 81 626 personer som utflyttade. Detta är en ökning med nästan 9 300 personer eller 13 procent jämfört med föregående år. En person som flyttar från Sverige ska anmäla detta till Skatteverket. I 70 procent av fallen avregistrerades personen utifrån en anmälan. I de resterande 30 procent av fallen avregistrerades personen utan föregående anmälan. Nästan hälften av dessa avregistreringar utan anmälan har sin grund i underrättelser om misstänkta fel i folkbokföringen som Skatteverket tagit emot från Migrationsverket.

Även Skatteverkets beslut om att avregistrera en person som försvunnen ökade under 2024, från 1 145 stycken år 2023 till 4 635 stycken år 2024. Begreppet försvunnen som används inom folkbokföringsverksamheten ska inte förväxlas med att vara försvunnen i polisiära sammanhang. Inom folkbokföringen innebär försvunnen att en persons bosättning är okänd. Personen kan fortfarande befinna sig i Sverige men är inte längre folkbokförd i landet. Är personens bosättning okänd men personens kan antas befinna sig i utlandet, ska personen istället avregistreras som utflyttad.

Att en person blir avregistrerad som försvunnen kan ge kännbara konsekvenser för den enskilde. Den som är avregistrerad som försvunnen får inte del av de förmåner som folkbokföring ger rätt till, vilket innebär att utbetalningar från exempelvis Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan påverkas. Det kan även bli svårt att få tillgång till sjukvård eller att hämta ut medicin.

Antalet personer som avregistreras som försvunnen började öka när en ändring i folkbokföringslagen trädde i kraft den 1 september 2022, vilken innebar att möjligheten att folkbokföra en person utan känd hemvist togs bort. Innan lagändringen avregistrerades en person som försvunnen först när denna oavbrutet under två år saknat känd hemvist. En person som inte anses vara bosatt på någon fastighet eller i någon kommun och inte heller är utflyttad från landet avregistreras numera direkt från folkbokföringen som försvunnen.

Den märkbara ökningen av antalet personer som avregistrerats som försvunnen under 2024 kan åtminstone delvis bero på att Skatteverket sedan den 10 november 2023 har ändrat tillämpningen av 12 § folkbokföringslagen⁴³. Tidigare tillämpades bestämmelsen även i situationer när en person vägrat uppge var hen bor. Mot bakgrund av införandet av bestämmelsen om avregistrering som försvunnen gjorde Skatteverket tolkningen att 12 § folkbokföringslagen endast är tillämplig i de fall en person faktiskt saknar regelmässig dygnsvila på någon fastighet. I de fall en person inte vill medverka till att det kan klarläggas på vilken fastighet som hen faktiskt bor, kan det bli aktuellt att avregistrera personen som försvunnen. Det gäller även om personen uppger sig vara bosatt i Sverige och kan visa visst stöd för det.

Av de som avregistrerats som försvunna under år 2024 var 3 025 personer folkbokförda på kommunen innan avregistreringen.

En person vars identitet har registrerats med falska underlag eller uppgifter som grund, och det inte finns några riktiga uppgifter som kan ersätta de felaktiga uppgifterna, ska avregistreras från folkbokföringen. Under 2024 avregistrerade Skatteverket 168 falska identiteter, vilket procentuellt sett är en stor ökning jämfört med 2024. Ökningen beror på att Skatteverket har fokuserat särskilt på detta under året.

Under 2024 tog Skatteverket emot totalt 480 individuppgifter (inkomstuppgifter) för personer som avregistrerats som falska. Enligt de lämnade individuppgifterna har 72 personer som avregistrerats som falska identiteter tillsammans haft inkomster som uppgår till mer än 9 miljoner kronor under 2024. Vid 81 tillfällen har redovisningsperioden för individuppgiften legat efter Skatteverkets beslut om avregistrering. Vanligast är att individuppgifterna kommer från olika privata aktörer men det återfinns även inkomstuppgifter som gäller utbetalningar från välfärdssystemet.

3.4 Risker kopplade till den folkbokförda befolkningen

3.4.1 Finns och verkar i Sverige men är inte folkbokförda

Risken för fel i folkbokföringsdatabasen uppstår när en person bosätter sig i Sverige utan att bli folkbokförd. Att en person lever och verkar i Sverige utan att vara folkbokförd, trots att denne borde vara det kallas även undertäckning. Det är enbart personer som uppfyller kraven för folkbokföring som ska folkbokföras och som Skatteverket fastställer ett personnummer för. Att en person har ett personnummer och är folkbokförd visar däremot inte om personen har laglig rätt att vistas i Sverige eller inte.

⁴³ "Den som inte regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på någon viss fastighet anses bosatt på den fastighet till vilken han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter kan anses ha sin starkaste anknytning", 12 § folkbokföringslagen.

I detta avsnitt beskrivs risken undertäckning och dess omfattning. Detta görs genom en övergripande beskrivning av gruppen och konkreta exempel på företeelser då felet kan uppstå.

Ett exempel på detta är en person som har för avsikt att befinna sig i Sverige längre än ett år för arbete eller studier, men som samtidigt har för avsikt att återvända till sitt hemland efter avslutade studier eller anställning. Det kan då hända att personen inte uppfyllde kraven för folkbokföring i ett inledande skede, men att omständigheterna kommit att förändras under tiden personen befunnit sig i landet, vilket gör att personen uppfyller kriterierna för folkbokföring i ett senare skede.

Det finns även risker kopplade till företeelser som så kallad skenutflyttning. Skenutflyttning är när en person felaktigt uppger för Skatteverket att denne har flyttat utomlands. En anledning till detta kan vara att personen vill undvika att betala skatt i Sverige. Andra länders skattelagstiftning, inte sällan i kombination med dubbelbeskattningsavtal, gör att många inkomster undantas eller beskattas förmånligare utomlands än i Sverige. Det finns i dessa fall starka ekonomiska incitament för att anmäla flytt från Sverige, trots att personen fortsatt är bosatt i landet.

Migrationsverket har uppmärksammat att personer som egentligen ska folkbokföras inte anmäler flytt till Sverige. Oftast handlar det om personer med tillfälligt skydd som har tilldelats ett samordningsnummer. Orsaken till att personer inte självmant anmäler sin bosättning i Sverige kan vara att olika ersättningsnivåer utgår beroende på om personen är folkbokförd eller inte. Det här leder till fel uppgifter om befolkningen eftersom personer som egentligen är bosatta i Sverige inte folkbokförts. Migrationsverket uppskattar att det avser en grupp på cirka 2 400 personer som fortfarande inte har blivit folkbokförda, trots att de borde ha blivit det. Det kan vara ett av skälen till att felandelen gällande undertäckning har ökat från tidigare år.

Som beskrivits i tidigare avsnitt 3.3 fyrdubblades Skatteverkets beslut om att avregistrera en person som försvunnen under år 2024 jämfört med året innan. När personer avregistreras som försvunna i folkbokföringsdatabasen blir de ofta en del av undertäckningsfelet, då de trots att de är avregistrerade från folkbokföringen fortfarande kan befinna sig i landet. Denna bedömning stärks av att 963 personer som avregistrerats från folkbokföringen som försvunna anmälde flytt till Sverige senare under året för att åter bli folkbokförda. I genomsnitt tog det 66 dagar från att dessa personer avregistrerats tills att de åter folkbokförts, vilket tyder på att de förmodligen befunnit sig i landet utan att vara folkbokförda.

Omfattning

Omfattningen av risken att personer vistas och verkar i Sverige utan att vara folkbokförda, trots att de borde vara det (undertäckning), har uppskattats med hjälp av folkbokföringsfelsmodellen. Eftersom folkbokföringsfelsmodellen uppskattar tidigare års populationer där senaste mätningen avser år 2022, används andelarna för att uppskatta senare års fel. Uppskattningen framgår i tabell 10 nedan.

Tabell 10. Undertäckningsfel enligt folkbokföringsfelsmodellen.

År	Andel	Antal
2024	0,21%	22 686
2023	0,20%	21 103

Not. Uträknat på hela Sveriges befolkning.

Den marginella ökningen mellan 2023 och 2024 beror på att allt fler personer med samordningsnummer arbetar i Sverige under längre tidsperioder, utan att anmäla flytt till Sverige. I den nationella lägesbilden från förra året framhölls att denna riskgrupp var förhållandevis liten, vilket delvis förklarades av att ett svenskt personnummer ofta underlättar kontakt med myndigheter och andra aktörer i samhället, något som tidigare har utgjort ett starkt incitament för personen att anmäla flytt till Sverige.

Skatteverket ser nu tendenser till förändring. Det finns indikationer på att personer med samordningsnummer med styrkt identitetsnivå i allt större utsträckning väljer att kvarstå med sitt samordningsnummer i stället för att anmäla flytt till Sverige. Detta gäller särskilt i fall där personnummer inte uppfattas som en nödvändighet för att kunna bo och arbeta i landet. Trots denna utveckling bedöms det fortfarande vara sannolikt att en majoritet av de som uppfyller kraven för folkbokföring själva medverkar till att bli folkbokförda. Samtidigt kvarstår risken för att undertäckningsfelet fortsätter att öka, särskilt i takt med att samordningsnummer används i allt fler samhällsfunktioner.

Konsekvenser

En huvudsaklig konsekvens av undertäckningen är den finansiella aspekten. Om en person finns och verkar i Sverige utan att vara folkbokförd, och den uppfyller kraven för folkbokföring, finns en risk att det kan leda till finansiella konsekvenser som exempelvis förlorade skatteintäkter och eventuell försvårad skuldindrivning. Det finns även risk för felaktiga utbetalningar, exempelvis ekonomiskt bistånd från Migrationsverket. I denna grupp finns det personer som anser att det är lönsamt att inte bli folkbokförd för att undvika att betala skatt i Sverige.

Om det saknas kunskap om hur många som befinner sig och verkar i landet försvårar det samhällets kunskap om var i landet personerna befinner sig och vad de har för behov. Den bristande insynen i vilka som varaktigt befinner sig i en kommun eller region bidrar till svårigheter för kommuner och regioner att planera sin verksamhet. Kommuner har på grund av detta utmaningar i sin egen dimensionering av kommunens samhällsservice, prognoser inom ramen för kommunverksamhetens planering, och tillgång till resurser som motsvarar den faktiska befolkningsmängden i kommunen. Detta leder i sin tur till svårigheter att ta ställning till finansiella investeringar, folkmängdfrågor och bostadsfrågor. Osäker befolkningsdata påverkar även regionerna i Sverige. De har utmaningar med att beräkna och planera hur stort vårdbehov som ska hanteras då inte alla personer som söker vård är folkbokförda.

Region Kalmar beskriver även en problematik kring svenska medborgare som är avregistrerade från folkbokföringen efter att ha flyttat från Sverige, men som återvänder i perioder för att ta del av vård i regionens regi. Vården subventioneras, men personerna bidrar normalt inte till kostnadstäckningen via skatteunderlaget för regionen.

Det faktum att personerna inte är folkbokförda försvårar även rättsväsendets arbete med att hitta och lagföra personer. Detta är något som på sikt kan skada förtroendet för samtliga myndigheter.

3.4.2 Folkbokförda och verkar i Sverige med felaktiga uppgifter

Felet uppkommer när personer som är folkbokförda i Sverige har felaktiga uppgifter registrerade i folkbokföringsdatabasen. Felaktiga uppgifter innefattar bland annat att en person är folkbokförd på fel fastighet eller lägenhet, har fel identitetsuppgifter eller fel uppgifter gällande familjerättsliga relationer registrerade i folkbokföringsdatabasen.

I det följande avsnittet beskrivs risken och dess omfattning. Detta görs genom en övergripande beskrivning av gruppen och konkreta exempel på företeelser då felet uppstår.

Bosättning

Av alla bosättningsändringar som registrerades 2024 så har 22 430 av ändringarna skett utan att personen själv anmält flytt inom Sverige. Att många bosättningsändringar sker utan en anmälan som grund indikerar att många av felen som finns i folkbokföringsdatabasen beror på att personer inte anmäler flytt. Av de som fått sin folkbokföringsadress ändrad utan anmälan är 60 procent barn, vilket tyder på att det kan vara familjer eller vårdnadshavare som undviker eller missar att anmäla flytt. Av de vuxna personer som fått uppgift om sin bosättning ändrad utan anmälan är 75 procent män med genomsnittsåldern 39,5 år.

Det finns även personer som anmäler felaktiga uppgifter om sin bosättning till Skatteverket, vilket ofta är svårt att upptäcka. Skatteverket fattade 2024 1 523 beslut om att inte folkbokföra en person i enlighet med sin anmälan, men det kan antas att det finns ett betydande antal felaktiga uppgifter som lämnas in som inte upptäcks av Skatteverket i samband med beslutet om folkbokföring.

Den felaktiga uppgiften om bosättning kan exempelvis bero på att en person uppgifter fel lägenhetsnummer i samband med sin flyttanmälan. Lägenhetsnummer infördes 2006 för att SCB skulle kunna ta fram hushålls- och bostadsstatistik. Statistiken behövs för att få underlag för bland annat planering, resursfördelning och forskning. Trots att lägenhetsnummer inte är nytt är kunskapen om dessa bristfällig, vilket kan innebära en förhöjd risk för att personer blir folkbokförda på fel lägenhet. Vissa fastigheter har även interna lägenhetsnummer som inte motsvarar det lägenhetsnummer som kommunen fastställer och som Skatteverket registrerar för den som folkbokförs på lägenhet. I dag finns det uppgift om att minst 28 000 personer är folkbokförda på en adress utan lägenhetsnummer trots att fastigheten har lägenheter. I avsnitt 3.2 skrivs mer om lägenhetsnummer och lägenhetsregistret.

Studenter är en grupp som flyttar ofta och detta kan innebära en förhöjd risk för att fel adressuppgifter är registrerade. Boverket har tidigare lyft fram att ungefär en tredjedel av alla studentbostäder saknar folkbokförda personer.⁴⁴ Trots att 96 procent

⁴⁴ Mått på bostadsbristen, 2020, s. 46.

av de tillfrågade i Skatteverkets senaste attitydundersökning uppgav att det är av vikt att personer är korrekt folkbokförda⁴⁵, uppgav samtidigt 47 procent att de tycker att det är okej att en ung person som studerar i en annan stad är folkbokförd i sitt föräldrahem.⁴⁶ Den felaktiga folkbokföringen hos studenter kan bland annat uppstå som ett resultat av att personen anser att den endast befinner sig på studieorten tillfälligt, det vill säga att personen inte anser sig vara bosatt på studieorten och därmed inte anser sig behöva anmäla flytt.

För personer som arbetar finns vissa möjligheter till skatteavdrag som bygger på en persons avstånd från dennes bostad till arbetet. En person kan exempelvis få avdrag för resor till och från sin arbetsplats om arbetsplatsen ligger på ett avstånd från personens bostad som gör att personen behöver använda någon form av transportmedel.⁴⁷ En person kan därför anmäla att de bor på en adress längre bort från arbetet för att ta del av avdragen.

Ett medvetet utnyttjande kan ske genom att en person uppger felaktiga uppgifter om sin bosättning för Skatteverket i syfte att få en förmånligare beskattning. Skattesatsen på inkomster varierar beroende på i vilken kommun en person är folkbokförd den 1 november föregående år. Det finns personer som medvetet väljer att anmäla flyttning till en annan kommun innan det utsatta datumet. Enligt uppgifter från folkbokföringsdatabasen har 2 169 personer sedan 2016 anmält flyttning till en annan kommun och sedan anmält flyttning tillbaka till sin hemkommun runt det utsatta datumet. Detta har resulterat i att personerna i genomsnitt minskat sin potentiella inkomstskatt med 1,05 procent.

Ytterligare ett exempel på en situation där en person uppger felaktiga uppgifter om sin bosättning för Skatteverket är så kallade skenseparationer. Detta innebär att ett par anmäler flytt till två olika adresser, trots att paret egentligen är bosatt på samma adress, i syfte att erhålla eller behålla ekonomiska ersättningar. Vissa ekonomiska ersättningar, däribland bostadsbidrag, underhållsstöd och försörjningsstöd, kan påverkas av en persons civilstånd eller boendesituation.⁴⁸

Att medvetet lämna felaktiga uppgifter om sin bosättning lyfter Försäkringskassan som en metod för att felaktigt få förmåner som bostadsbidrag och underhållsstöd.⁴⁹ Det finns cirka 33 500 par som är gifta men som är folkbokförda på olika adresser. 4 300 av paren har gemensamma barn och har bott isär i ett år eller mer. Det betyder inte att det är lika många par som skenseparerar utan anledningen kan variera, men det kan ge en uppfattning om hur stor förekomsten kan vara. Inom begreppet skenseparationer finns även de som inte är gifta. De kan vara folkbokförda på olika fastigheter och eventuellt lägenheter men får flera barn tillsammans. Det kan då tolkas som att de utökar sin familj eller lever under familjeliknande förhållanden utan att vara folkbokförda tillsammans. Skenseparation förekommer även hos pensionärer eftersom de kan få högre äldreförsörjningsstöd och garantipension om de är ensamstående.⁵⁰

⁴⁵ Skatteverkets årliga attitydundersökning 2024, s. 29.

⁴⁶ Skatteverkets årliga attitydundersökning 2024, s. 31.

⁴⁷ 12 kap. 26 § Inkomstskattelag (1999:1229), IL.

⁴⁸ Folkbokföring en gemensam angelägenhet, 2022, s. 20.

⁴⁹ Försäkringskassan, Lägesbild – Försäkringskassans allvarigaste risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott 2023, PMi 2024:4

⁵⁰ Utbetalningsmyndigheten, Lägesbild med fokus på avancerade angrepp mot välfärdssystemen, UBM 2025-58.

Det förekommer även att personer som äger en bostadsrätt och samtidigt har ett kontrakt på en hyresrätt inte anmäler flytt, trots att personen har flyttat från hyresrätten till bostadsrätten.⁵¹ Orsakerna till att en person inte anmäler flytten kan vara att personen vill hyra ut hyresrätten i andra hand. Detta fenomen blir framför allt problematiskt när det ställs i relation till den rådande bostadsbristen. Boverket har tidigare rapporterat om att samtidigt som en balans börjar nås på bostadsmarknaden råder det fortfarande ett underskott av bostäder i 180 av landets 290 kommuner. Bland dessa 180 kommuner räknas även större delen av storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö kommuner in.⁵²

Det gängrelaterade våldet i Sverige har lett till en ökning av personer som vill få olika fördelar som de inte har rätt till genom att anmäla felaktiga uppgifter till Skatteverket. Förra årets mediarapportering har beslyst att kriminella utnyttjar folkbokföringen i syfte att dölja var de faktiskt är bosatta. Det finns redan kunskap om att kriminella är en grupp som aktivt bidrar till fel i folkbokföringen. En ny trend kan dock vara att anhängiga till kriminella är en ny aktör som bidrar till avsiktliga fel i folkbokföringsdatabasen, för att undvika att deras faktiska bostadsadress offentliggörs.

Identitet

Förutom fel gällande uppgift om bosättning kan det förekomma fel vad gäller uppgift om exempelvis en persons namn, födelsetid och medborgarskap i folkbokföringsdatabasen.

När en person folkbokförs registrerar Skatteverket uppgift om födelsetid. Normalt återspeglas denna födelsetid av personnumret.⁵³ Om en person har lämnat felaktiga uppgifter om sin födelsetid eller om personnumren är slut för den aktuella födelsetiden tilldelas personen ett personnummer som inte stämmer överens med den faktiska födelsetiden.

Under 2024 ändrade cirka 975 personer sin födelsetid i folkbokföringsdatabasen av någon anledning. Det kan bero på att personen själv anmälde felaktiga uppgifter i samband med anmälan om flytt till Sverige eller att uppgifter blev felaktigt registrerade av en handläggare på Skatteverket vid folkbokföringstillfället.

Personer har även möjlighet att ändra andra identitetsuppgifter som uppgift om medborgarskap och namn. Migrationsverket har beskrivit incidenter där en person har fått tillstånd att vistas i Sverige med anledning av sitt medborgarskap, och där personen har ändrat uppgift om bland annat sitt medborgarskap efter att personen blivit folkbokförd. Det har exempelvis gällt ändring från ett medborgarskap som har skydd enligt massflyktsdirektivet till medborgarskap i ett land utanför EU/EES.

Ett personnummer som har fastställts genom att oriktiga uppgifter lämnats till Skatteverkets folkbokföringsverksamhet riskerar att bli ett verktyg för brottslighet. Det finns flera sätt att skapa eller komma över identiteter i syfte att använda dem i brottslig verksamhet. Detta beskrivs närmare i kapitel 6 – Folkbokföring som brottsverktyg.

⁵¹ Folkbokföring en gemensam angelägenhet, 2022, s. 28.

⁵² Läget på bostadsmarknaden i riket - Boverket, hämtad 2024-03-14.

⁵³ Personnumret innehåller födelsetid, födelsenummer och kontrollsiffror.

Relationer

Fel i folkbokföringsdatabasen kan även uppstå gällande uppgifter om familjerelationer. Ett exempel är en person som är registrerad som ogift men som i verkligheten är gift. Felen kan uppstå genom rena handhavandefel från Skatteverkets sida vid registrerings-tillfället, men det kan även förekomma att en person ändrar någon uppgift i ett annat land, exempelvis gifter sig i utlandet, utan att meddela Skatteverket eller att personen medvetet lämnar felaktiga uppgifter.

Uppgifter om familjeförhållanden kan ha betydelse för möjligheten att bli folkbokförd i Sverige och rätten till familjeförmåner. Det kan innebära att personer ingår äktenskap för skens skull eller att de manipulerar handlingar gällande familjeförhållanden för att exempelvis erhålla eller kringgå krav gällande uppehållstillstånd eller uppehållsrätt. Skenrelationer är därför en potentiell källa till oklara identiteter och möjliggör tillgång till välfärdsförmåner för kriminella aktörer. Denna företeelse beskrivs närmare i kapitel 6 – Folkbokföring som brottsverktyg.

Felaktiga uppgifter om anhörigas dödsfall kan användas i syfte att komma åt ersättning som exempelvis efterlevandestöd från Pensionsmyndigheten. Personen kan då ha uppgett att en nära relation är avliden fastän den nära relationen lever och bor i utlandet. Den felaktiga uppgiften kan ha lämnats i samband med en anmälan om flytt till Sverige eller i en anmälan om att en person har avlidit. För att Skatteverket ska registrera denna uppgift ska det klart framgå att personen har avlidit. Denna företeelse är inte vanlig, men förekommer och leder till felaktiga utbetalningar från Pensionsmyndigheten.

Sedan finns det en något mer vanligt förekommande företeelse där någon meddelar att en annan person tros ha avlidit i utlandet. I dessa fall kan det vara svårt att få fram rätt handlingar som styrker dödsfallet. I de fall någon är fortsatt folkbokförd i Sverige och avlider utomlands finns en stor risk för felaktiga utbetalningar från Pensionsmyndigheten. Om ingen meddelar dödsfallet fortgår utbetalningarna och kan pågå i många år. Information om dödsfallet undanhålls i syfte att bibehålla pensionsersättningen. I vissa fall kan det dock handla om att anhöriga saknar kunskap om att svenska myndigheter ska meddelas om dödsfallet eller så saknar den avlidna anhöriga.

Omfattning

Risken för att personer är folkbokförda med fel adressuppgift har uppskattats genom två metoder: folkbokföringsfelsmodellen och slumpmässiga urval. Även för detta fel har andelen varit konstant från den senaste mättningsperioden för att få fram senare års resultat. Uppskattningarna av felet framgår i tabell 11 nedan.

Tabell 11. Uppskattat fel av adressuppgift för den vuxna befolkningen i Sverige.

Mått	Andel 2024	Antal 2024
Folkbokföringsfelsmodellen	1,2 %	104 362
Slumpmässigt urval	1,3 % (1,1–1,5 %)	107 001 (93 706–122 000)

Not. Siffror inom parentes är 95-procentigt konfidensintervall.

Enligt folkbokföringsfelsmodellen uppgick andelen med felaktig adressuppgift i hela befolkningen till 1,1 procent år 2024, vilket motsvarar cirka 116 000 personer. Motsvarande siffra för 2023 var 1,0 procent, eller cirka 105 000 personer. För att möjliggöra bättre jämförelser mellan de två metoderna har uppdelningen i år även gjorts för den vuxna befolkningen.

I den vuxna befolkningen uppskattar modellen att 1,2 procent, eller cirka 104 000 personer, skulle kunna vara folkbokförda med en felaktig adressuppgift. Denna bedömning stämmer väl överens med resultatet från två separata slumpmässiga urval som genomförts, där felandelen för vuxna uppskattas till mellan 1,1 och 1,5 procent. Det innebär ett spann på cirka 93 700 till 122 000 personer som skulle kunna ha felaktiga adressuppgifter. Att båda mätmetoderna pekar mot liknande nivåer stärker tillförlitligheten i resultaten.

Sammanvägt visar både modellen och urvalskontrollerna att felaktiga adressuppgifter utgör det vanligaste och mest omfattande felet i folkbokföringen. Det saknas i dag motsvarande omfattningsuppskattningar för andra feltyper som gäller uppgift om identitet och familjeförhållanden.

Konsekvenser

Felaktiga uppgifter om bosättning i folkbokföringsdatabasen kan ha konsekvenser för bland annat samhällsplaneringen. Kommuners utbetalningar och tjänster såsom ekonomiskt bistånd, hemtjänst, äldreomsorg, assistans, skola och barnomsorg med flera utgår från uppgifter i folkbokföringsdatabasen, vilket innebär att det är viktigt att de är korrekta. Felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen kan alltså resultera i felaktiga prognoser och allokering av resurser i samband med exempelvis kommuners planering av sin samhällsservice. Det finns även en risk för att kommuner antingen tillskjuts eller inte tillskjuts finansiella medel som dessa annars skulle ha tilldelats med hänsyn till kommunens befolkningsmängd, vilket kan påverka möjligheten för personer att ta del av välfärden. Det är även viktigt att belysa att regionernas planering och fördelning av resurser riskerar att påverkas av felaktig befolkningsstatistik. Det kan bland annat gälla planeringen av sjuk- och tandvård samt kollektivtrafik. Felaktiga uppgifter om bosättning påverkar även uttryckande verksamheter, det vill säga försvårar möjligheten att hitta personer vid sjukdom och vid brottsbekämpning.

Felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen innebär även risk för att det sker felaktiga utbetalningar från de svenska välfärdssystemen. Det avser främst bostadsbidrag, bostadstillägg, efterlevnadsstöd och andra bidrag som är kopplade till bosättningen som påverkas av felaktig folkbokföring. Enligt Ekonomistyrningsverkets rapport uppskattas 9 procent av felen kopplade till bosättningsrelaterade ersättningar bero den sökandes felaktiga folkbokföring inom Sverige.⁵⁴ De felaktiga utbetalningarna kan till viss del utnyttjas av kriminella aktörer för att finansiera organiserad brottslighet. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten lyfter att skenseparation är en av de företeelser som leder till allvarliga konsekvenser för deras uppdrag.

⁵⁴ Ekonomistyrningsverket rapport Omfattning av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet ESV 2023:22 och kompletterande beräkningar s. 32.

Däutöver kan det också gälla felaktiga utbetalningar eller felaktigt nyttjande av kommunens resurser, till exempel genom oriktiga hyresförhållanden i de kommunala bostadsbolagen. Ett förstahandskontrakt är ofta svårt att få och det finns ett ekonomiskt incitament att hålla kvar i det i syfte att på felaktiga grunder behålla hyreskontraktet även när behovet inte finns kvar. Detta kan bidra till bristen på tillgång till bostäder och leda till ett försvårande för samhällsplanering på kommunal och regional nivå.

Ett återkommande problem som kommuner upplever är att barn i skolåldern uteblir från skolan. Då kommunen har en skyldighet att tillgodose folkbokförda barns rätt till utbildning, så behöver kommunen eftersöka dessa barn och vårdnadshavare. Ibland framkommer det att barnet eller hela familjen har flyttat till en annan kommun eller befinner sig i utlandet. Det kan även framkomma att andra personer bor på adressen där familjen är folkbokförd utan att de andra personerna är folkbokförda där. Kommuner uppger att de lägger mycket resurser på att följa upp de barn som uteblir från skolan, och de resurserna hade kunnat hantera annat inom den kommunala verksamheten om personerna hade anmält flyttning och inte var fortsatt folkbokförda inom kommunen.

Beräkningar som gjorts visade på felaktiga utbetalningar mellan 150 och 300 miljoner kronor per år som följd av att familjer flyttar och inte anmäler det. Det ansågs dock kunna vara en underskattning, åtminstone på kort sikt.⁵⁵ Försäkringskassans statistik som Eskilstuna kommun begärt visar att 34,6 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar förhindrades åren 2023–2024 för utredningstypen utlandsvistelse/-bosättning. Av det har drygt tre miljoner kronor återkrävts.

Fel personuppgifter i folkbokföringsdatabasen för personer som är folkbokförda kan leda till samhällsmässiga konsekvenser. Fel födelsetid för personer som är folkbokförda kan leda till konsekvenser för personen själv när det gäller ekonomiska ersättningar och bestämmelser som är åldersbestämda.

3.4.3 Folkbokförda men finns och verkar inte i Sverige

Felet uppkommer när en person fortsätter att vara folkbokförd, trots att denne rätteligen borde ha avregistrerats från folkbokföringen som utflyttad. Denna företeelse kallas även övertäckning.

I detta avsnitt görs en övergripande beskrivning av gruppen och konkreta exempel på situationer då felet uppstår.

Under 2024 blev 25 391 personer avregistrerade från folkbokföringen som utflyttade, utan att de själva anmält flytt från Sverige. Detta indikerar att en stor del av felen i folkbokföringsdatabasen beror på att personen själv inte anmäler ändrade bosättningsförhållanden. Av de som inte anmälde sin flytt från Sverige var 62 procent män med genomsnittsåldern 33,6 år. Jämfört med de som själva anmäler sin flytt från Sverige ökar sannolikheten för att en person inte anmäler sin utflyttning med 20 procentenheter om

⁵⁵ Felaktiga utbetalningar till barnfamiljer som inte bor i Sverige, 2021, Försäkringskassan.

personen är utlandsfödd och med 7,5 procentenheter om det är en man. Sannolikheten att inte anmäla sin utflyttning ökar även med 3 procentenheter om personen är 17–34 år.

Det finns olika incitament till att inte anmäla flytt från Sverige. Ett exempel är de personer som vill ha permanent uppehållstillstånd i Sverige. Dessa vill eventuellt inte anmäla utflyttning eftersom man behöver ha bott i Sverige i två till fyra år beroende på typ av uppehållstillstånd för att kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd.

Utlandsstudier kan vara ett av de tillfällen då en person ska anmäla flytt från Sverige. En person som har för avsikt att återvända till Sverige efter avslutade utlandsstudier kan dock vara motvillig till att anmäla utflyttning. Personen kan fortsatt känna en stark anknytning till Sverige, särskilt om personen tillbringar viss tid, om än begränsad, i Sverige. Personen kan även vilja undvika avregistrering i syfte att behålla ekonomiska förmåner och tillgången till sjukvård.

Det finns även studenter från utlandet som har ett personnummer men som inte anmäler sin flytt från Sverige när studietiden i Sverige är över. Dessa personer är oftast folkbokförda men har ett utgången uppehållstillstånd för studier. I en analys där påminnelser skickades ut till studenter med utgången uppehållstillstånd för studier visade resultatet att många lämnade en anmälan efter en påminnelse. Personerna kunde då avregistreras utan att en närmare utredning behövde göras. Det visar att det finns okunskap om skyldigheten att anmäla flytt från Sverige, men att vägledning kan vara en viktig åtgärdsform för att få mer korrekta uppgifter i folkbokföringsdatabasen. I maj 2025 beräknas cirka 6 000 personers uppehållstillstånd för studier gå ut. Det innebär att om Skatteverket inte gör efterkontroller på dessa studenter kommer troligtvis risken för fel i folkbokföringen att öka.

Enligt socialförsäkringsbalken kan bosättningsbaserade förmåner vid vistelse utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz betalas ut till utlandsbosatta under förutsättningen att utlandsvistelsen kan antas vara längst sex månader.⁵⁶ Det kan jämföras mot folkbokföringslagens bestämmelser vad gäller bosättnings varaktighet, där den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila uo landet under minst ett år ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad.⁵⁷ Ett tudelat regelverk vad gäller bosättnings varaktighet kan riskera att bidra till att felaktiga utbetalningar görs, eftersom utbetalande myndigheter i stor utsträckning utgår från uppgifterna i folkbokföringsdatabasen när de fattar sina beslut.

Det finns fler ekonomiska incitament som utgör en faktor till varför personer inte anmäler sin flytt till utlandet till Skatteverket. Genom att fortsätta att vara folkbokförd kan personer exempelvis ta del av vissa ekonomiska ersättningar, däribland garantipension och barnbidrag.

Garantipensionen utgör ett grundskydd för personer som aldrig har arbetat eller har arbetat i mindre omfattning i arbetsför ålder. Förmånen är bosättningsbaserad och betalades tidigare ut till personer bosatta i Sverige, ett EU/EES-land och Schweiz genom en tillfällig lag som trädde i kraft 2018.⁵⁸ Den tillfälliga lagen upphörde att gälla

⁵⁶ 5 kap. 14 § Socialförsäkringsbalken (2010:110).

⁵⁷ 20 § folkbokföringslagen.

⁵⁸ 5 kap. 17 a § Lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2018:1627).

i oktober 2022 vilket innebär att grundkravet för att erhålla garantipension är att personen ska vara bosatt i Sverige, vilket är i enlighet med dom från EU-domstolen⁵⁹. Reglerna för garantipension har bidragit till att skapa ett ekonomiskt incitament för vissa personer som är eller planerar att vara utlandsbosatta att fortsätta vara folkbokförda i Sverige trots att de inte bor i landet.

Enligt en uppskattning från år 2016 beräknades det att 796 personer tillhörande övertäckningen felaktigt tog emot garantipension.⁶⁰ Under förutsättning att denna riskgrupp uppskattas vara samma andel av populationen i dag skulle detta innebära att gruppen består av mellan 1 011⁶¹ och 1 228⁶² personer. Detta bygger på en uppskattning som inte tar hänsyn till rådande regelverk gällande garantipension. Dessa kombinerade faktorer kan därför innebära en risk för att kostnaden för felaktigt utbetald garantipension är något högre i dag än tidigare. Eftersom uppskattningen gjordes 2016 finns det en möjlighet att omständigheterna har förändrats och att andelen av populationen avviker. Många pensionärer som ingår i denna grupp väljer att ändra sin folkbokföringsadress till sina vuxna barns folkbokföringsadress för att sedan bo i utlandet utan att avregistrera sig. I folkbokföringsdatabasen finns det cirka 30 000 personer som har flyttat till sina vuxna barn. Det innebär inte att alla dessa har en felaktig folkbokföring men det kan ge en indikation på storleken av felet.

Barnbidraget är en grundläggande ekonomisk förmån i Sverige. Till skillnad från andra ekonomiska förmåner är barnbidraget något som samtliga föräldrar som uppfyller kriterierna automatiskt får. Det som krävs för att få barnbidrag är att föräldrarna och barnet omfattas av svensk socialförsäkring, vilket innebär att föräldrarna måste bo eller arbeta och barnet måste bo i Sverige.^{63, 64} Försäkringskassan uppskattade i sin rapport Felaktiga utbetalningar till barnfamiljer som inte bor i Sverige från år 2021 att det år 2019 fanns mellan 6 000 och 12 000 barn som var folkbokförda i Sverige trots att barnen sannolikt inte bodde i Sverige.⁶⁵ Utbetalning av barnbidrag riskerar att fortskrida när en barnfamilj med rätt till barnbidrag flyttar utomlands utan att anmäla detta till Försäkringskassan och Skatteverket, trots att familjen borde göra det.

Eskilstuna kommun har uppmärksammat att barn eller hela familjer utan svenskt medborgarskap befinner sig utomlands, men kommer tillbaka till Sverige under sommaren för att få kostnadsfri vård och tandvård, för att därefter återvända till utlandet. Rätten till sådan vård och tandvård följer normalt folkbokföringen och personerna skulle inte ha samma rätt till vården om de var avregistrerade från folkbokföringen.

⁵⁹ EU-domstolens dom den 7 december 2017, i mål nr C-189/16 (EU:C:2017:946).

⁶⁰ Läckaget i välfärdssystemen, del 2, 2019. s. 108 (se [Omfattningsrapport del 2 \(riksdagen.se\)](#)).

⁶¹ 796 personer motsvarar cirka 1,29% av övertäckningen 2016. Detta är därför beräknat som 1,29% av uppskattningen av den totala övertäckningspopulationen 2023 d.v.s. 78 136 personer.

⁶² 796 personer motsvarar cirka 0,11% av det totala antalet personer som mottog garantipension i januari 2016. Detta är därför beräknat som 0,11% av den totala antalet som mottar garantipension i januari 2023.

⁶³ 5 kap. 9 § och 15-16 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110).

⁶⁴ Det finns ett särskilt regelverk i EU för hur familjeförmåner ska samordnas mellan länderna. Då kan det finnas rätt till barnbidrag och andra familjeförmåner när den enskilde bor, arbetar eller har pension från Sverige och har barn som är bosatta i annat EU/EES-land eller Schweiz.

⁶⁵ Felaktiga utbetalningar till barnfamiljer som inte bor i Sverige, 2021, s. 29.

Identitet

Det förekommer att personer uppger vissa uppgifter om sin identitet till Migrationsverket och beviljas uppehållstillstånd utifrån dessa grunder, och sedan ändrar uppgifterna när Skatteverket folkbokfört personen och fastställt ett personnummer. Personen kan sakna handlingar under processen hos Migrationsverket men visar sedan upp handlingarna när personnumret har fastställts av Skatteverket. Medborgarskap är en identitetsuppgift som påverkar grunden för tillstånd, och i vissa fall skulle Migrationsverket inte ha beviljat uppehållstillstånd utifrån den riktiga uppgiften om medborgarskap. Detta leder till att det kan finnas personer som är folkbokförda men som egentligen inte borde ha blivit det.

Ett systematiskt utnyttjande av välfärdsförmåner kan ske genom nyttjandet av oklara identiteter. Identitetsutnyttjandet behöver inte alltid ske i samförstånd, utan det förekommer även att en identitet övertas utan identitetsinnehavarens samtycke. En orsak som möjliggör att en persons identitet kapas eller utnyttjas är att denne inte anmäler flytt från Sverige trots att personen inte längre befinner sig i landet.

I kapitel 6 – Folkbokföring som brottsverktyg beskrivs olika typer av oklara identiteter närmare. Där ges även fler exempel på företeelser och konsekvenser med koppling till identitetsrelaterad problematik.

Omfattning

Risken för att personer är folkbokförda trots att de inte befinner sig i landet (övertäckning) har uppskattats genom två metoder: folkbokföringsfelsmodellen och slumpmässiga urval. Resultatet framgår i tabell 12 nedan.

Tabell 12. Uppskattad övertäckning för den vuxna befolkningen i Sverige.

Mått	Andel 2024	Antal 2024
Folkbokföringsfelsmodellen	0,9%	78 272
Slumpmässigt urval	1,3% (1,1–1,4%)	105 508 (92 311–120 569)

Not. Siffror inom parentes är 95-procentigt konfidensintervall.

Enligt folkbokföringsfelsmodellen uppgick andelen personer av hela befolkningen som skulle kunna vara felaktigt folkbokförda i Sverige till 0,75 procent år 2024, vilket motsvarar cirka 79 400 personer. Motsvarande siffra för 2023 var 0,7 procent, eller cirka 73 860 personer. För att möjliggöra bättre jämförelser mellan de två metoderna har uppdelningen i år även gjorts för den vuxna befolkningen.

För den vuxna befolkningen uppskattar folkbokföringsfelsmodellen att 0,9 procent, eller cirka 78 270 personer, skulle kunna vara felaktigt folkbokförda i Sverige. Denna bedömning ligger något under resultatet från de två separata slumpmässiga urval som Skatteverket har genomfört, där felandelen för vuxna befolkningen uppskattas till mellan 1,1 och 1,4 procent. Det innebär ett spann på cirka 92 311 till 120 569 personer som skulle kunna vara felaktigt folkbokförda i Sverige.

Skillnaderna mellan modellerna belyser både metodologiska och operativa faktorer. Folkbokföringsfelsmodellen bygger på antagandet om ett konstant fel över tid, vilket gör den känslig för variationer i Skatteverkets arbetsprioriteringar och för förändringar i migrationens omfattning. Slumpurvalen fångar i högre grad tillfälliga avvikelser, men påverkas å andra sidan av urvalets storlek och sammansättning.

En möjlig förklaring till att modellen visar en något högre andel i år kan vara förändringar i handläggningen av utlandsvistelser, eller att fler ärenden med utlandsanknytning inte avslutas i tid. Samtidigt pekar resultaten från slumpurvalet på en viss minskning av felet jämfört med föregående år. Det kan bero på att urvalet omfattat en större andel av befolkningen, vilket ökar träffsäkerheten, men också på att vissa åtgärder som genomförts har haft effekt. Sammantaget tyder resultaten på att övertäckningen fortsatt är ett betydande fel i folkbokföringen, men att omfattningen kan variera beroende på både metodval och förändringar i verksamheten.

Konsekvenser

Samhället förlitar sig i stor utsträckning på uppgifterna i folkbokföringsdatabasen. Om det saknas kunskap om hur många som finns i landet försvårar det samhällets kunskap om var i landet personerna befinner sig. Den bristande insynen i vilka som varaktigt befinner sig i en kommun bidrar till svårigheter för kommuner att planera. Kommuner har på grund av detta utmaningar i sin dimensionering av kommunens samhällsservice, prognoser inom ramen för kommunverksamheternas planering, och tillgång till resurser som motsvarar den faktiska befolkningsmängden. Detta leder i sin tur till svårigheter att ta ställning till finansiella investeringar, folkmängdsfrågor och bostadsfrågor.

Det föregående är även något som kan påverka regionerna i form av planering av hälso- och sjukvård. Regionerna har lyft fram att det finns pensionärer som inte förefaller vara bosatta i Sverige trots att de är folkbokförda. Detta resulterar i att tid och resurser spenderas på att göra olika typer av kontaktförsök med dessa personer, samt att personerna i fråga får tillgång till subventionerad vård och medicin genom högkostnadsskyddet trots att personerna eventuellt inte har rätt till detta.

Vidare har kommuner lyft att det är ett problem att barn som inte är bosatta i Sverige fortfarande är folkbokförda. Det är vanligast förekommande bland barn i grundskola och upptäcks vanligtvis vid skolstart. Kommunerna lägger tid och resurser på att försöka ta reda på var dessa barn befinner sig. Uppfattningen är att det ofta gäller barn som själva, eller tillsammans med familjemedlemmar, reser utomlands under längre perioder utan att anmäla sin frånvaro till relevanta myndigheter. Försäkringskassan bedömde i en rapport 2021 att mellan ca 6 000 och 12 000 barn per år flyttat och befinner sig utomlands utan att anmäla detta till ansvariga myndigheter.⁶⁶

Försäkringskassan har värderat denna konsekvens som den mest allvarliga⁶⁷ utifrån de stora beloppen för barnbidrag och underhållsstöd som betalas ut, hur länge dessa utbetalningar kan pågå och att barn kan fara illa. Utbetalningsbeloppet kan vara cirka 20 000 kr per månad under många år. Oftast upptäcks inte felet förrän skolplikten infaller. Beräkningar som gjorts visade på felaktiga utbetalningar mellan 150 och

⁶⁶ Felaktiga utbetalningar till barnfamiljer som inte bor i Sverige, 2021, Försäkringskassan.

⁶⁷ Värdering genomförd på möte med Försäkringskassan och andra myndigheter 2025-04-08.

300 miljoner kronor per år som följd av att familjer flyttar och inte anmäler det. Det ansågs dock kunna vara en underskattning, åtminstone på kort sikt.⁶⁸ Försäkringskassans statistik som lämnats till Eskilstuna kommun visar att 34,6 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar förhindrades åren 2023–2024 för utredningstypen utlandsvistelse/-bosättning. Av det har drygt tre miljoner kronor återkrävts.

Det är viktigt att uppgifterna som finns i folkbokföringsdatabasen är korrekta eftersom det i annat fall kan leda till felaktiga utbetalningar. Enligt en tidigare uppskattning beräknades 10 miljoner kronor betalas ut felaktigt i garantipension år 2016 som ett resultat av övertäckningsfelet.⁶⁹ I samband med att regeländringen började gälla noterade Skatteverket en ökning av personer över 65 år som folkbokförde sig i Sverige, vilket kan jämföras med en generell minskning av personer under 65 år som folkbokförde sig i Sverige under samma period. Detta kan innebära en risk för att kostnaden för felaktig utbetald garantipension är något högre i dag än tidigare.

Skatteverkets kontroller under 2024 har lett till att 4 531 personer under 16 år har avregistrerats som utflyttade utan anmälan. Utifrån ett räkneexempel skulle dessa personer, om de inte avregistrerats från socialförsäkringen och folkbokföringen, under ett år kunnat ta del av ungefär 67 965 000 kr i barnbidragsersättning. Vidare har 709 personer som är över 65 år också avregistrerats som utflyttade utan anmälan. Utifrån hypotesen att alla dessa personer hade rätt till och skulle fått del av garantipension, samt inte hade blivit avregistrerade, hade de uppskattningsvis kunnat ta del av 101 304 756 kronor i utbetalningar av garantipension.

Försäkringskassan ser även en ökning av felaktiga utbetalningar av sjukersättning. Den inkomstrelaterade delen av sjukersättning betalas ut även vid flytt till utlandet, men garantiersättning betalas bara ut om personen flyttar till ett land inom EU/EES, Schweiz eller Kanada. Personer som uppbär sjukersättning och som flyttar utomlands utan att anmäla det till Skatteverket eller Försäkringskassan kan på grund av det fortsatt få utbetalningar som de annars inte haft rätt till. Även om de flesta inte är medvetna om att bristen av utlandsregistrering påverkar den ersättning/bidrag som erhålls så är detta en konsekvens av felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Det förekommer även att personer inom organiserad brottslighet utnyttjar välfärdsutbetalningar. Detta beskrivs närmare i kapitel 6 – Folkbokföring som brottsverktyg.

3.4.4 Värdering

Riskerna kopplade till den folkbokförda befolkningen har värderats i två steg, varav det första gäller omfattningen av felet och det andra gäller de möjliga konsekvenser som risken medför. Riskerna har sedan värderats utifrån Skatteverkets riktlinje för riskhantering⁷⁰ med de kunskaper som finns om omfattning och konsekvenser. Riskerna har jämförts mot varandra i syfte att rangordna dem från minst omfattning och minst allvarliga konsekvenser till störst omfattning och allvarligast konsekvens enligt måtten: mycket liten omfattning (1), liten omfattning (2), stor omfattning (3),

⁶⁸ Felaktiga utbetalningar till barnfamiljer som inte bor i Sverige, 2021, Försäkringskassan.

⁶⁹ Läckaget i välfärdssystemen, del 2, 2019, s. 150-151 (se [Omfattningsrapport del 2 \(riksdagen.se\)](#)).

⁷⁰ Riktlinje Riskhantering 8-1859796.

mycket stor omfattning (4) och försumbar konsekvens (1), måttlig konsekvens (2), betydande konsekvens (3), allvarlig konsekvens (4). Denna rangordning bygger på tillgänglig data för omfattningen av respektive riskgrupp. Rangordningen av omfattningen har sedan följts av en rangordning utifrån riskernas potentiella konsekvenser för bland annat:

- Förlorade skatteintäkter.
- Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.
- Försvårande av samhällsplanering.
- Brottslighet (brottsområden som Skatteverket möter, exempelvis skattebrott, folkbokföringsbrott, identitetsrelaterade brott och bedrägerier.).

En summering av respektive rang har sedan gjorts för att undersöka vilken av riskerna som har störst omfattning och medför de allvarligaste konsekvenserna.

I år har även andra myndigheter fått en möjlighet att värdera konsekvenserna av de risker som påverkar deras uppdrag. På mötet deltog representanter från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten och Migrationsverket. I dialogen framkom att risken ”Folkbokförda men finns och verkar inte i Sverige” är den risk som påverkar de flesta myndigheters uppdrag mest. Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Polismyndigheten lyfte specifikt den risken som ett stort problem och att den bidrog till allvarligast konsekvenser. Det var även tydligt i dialogerna att det är de välfärdsutbetalningar som kan rulla på utan kontroller som leder till allvarligast konsekvenser för utbetalande myndigheter. Exempel som utbetalning av garantipension och barnbidrag till personer som är registrerade men som inte bor kvar i Sverige ligger till grund för bedömningen.

I förra årets nationella lägesbild beskrevs risken ”Folkbokförda men finns och verkar inte i Sverige” som den risk som omfattningsvis är en av de större samt leder till allvarligast konsekvenser. Därefter beskrevs risken ”Folkbokförd och verkar i Sverige med felaktiga uppgifter” som den risk som omfattningsvis är störst samt leder till betydande konsekvenser i samhället. Eftersom de tillfrågade myndigheternas värdering går i linje med Skatteverkets har ingen förändring skett i årets värdering av riskerna. Det ska dock lyftas att risken ”Finns och verkar i Sverige men är inte folkbokförd” omfattningsvis blir större eftersom flera nya företeelser förekommer som gör att incitamentet att göra fel ökar.

4. Personkretsen samordningsnummer

I detta kapitel beskrivs den personkrets som har tilldelats ett samordningsnummer.

Samordningsnummer används i Sverige bland annat för personer som bor eller arbetar här utan att uppfylla kraven för folkbokföring och inte heller har varit folkbokförda tidigare. Vid utgången av 2024 fanns 485 028 aktiva samordningsnummer, varav 77 025 hade tillkommit sedan utgången på 2023.

Sedan 2021 har många samordningsnummer vilandeförklarats för att minska risken för missbruk. Trots detta återstår många samordningsnummer som förefaller sakna aktivitet. Baserat på ett slumpmässigt urval uppskattar Skatteverket att minst 100 000 av de aktiva samordningsnumren skulle kunna förklaras vilande.

Samordningsnummer används ofta för arbete i Sverige, särskilt inom byggbranschen och andra personalintensiva sektorer. År 2024 var cirka 17 procent av alla aktiva samordningsnummer kopplade till löneutbetalningar.

Vid utgången av 2024 saknade nästan 40 procent av de aktiva samordningsnumren en registrerad kontaktadress. Dessa nummer är i stor utsträckning äldre och har ofta en låg identitetsnivå. Avsaknaden av kontaktuppgifter utgör ett problem då det försvårar möjligheten till kommunikation och uppföljning.

4.1 Samordningsnummer och deras användning

Ett samordningsnummer är en identitetsbeteckning som får tilldelas en person som inte är eller har varit folkbokförd i Sverige. Samordningsnummer tilldelas av Skatteverket och består, likt personnummer, av tio siffror men födelsedagen i nummersekvensen ökas med 60. Syftet med samordningsnummer är i första hand att undvika personförväxling och underlätta utbyte av information om personer. Numren kan bland annat fungera som ett hjälpmedel för att identifiera en person eller som sökbegrepp i olika it-system som gör det enklare att utbyta information mellan myndigheter och andra organisationer samt bearbeta uppgifter om en person från flera register. Samordningsnummer har på så sätt en praktisk funktion och används av både offentliga och privata aktörer.

Statliga myndigheter och vissa enskilda utbildningssamordnare får begära att en person ska tilldelas ett samordningsnummer, om de har behov av det i sin verksamhet. Efter begäran från Migrationsverket, Försvarmakten och Regeringskansliet kan ett samordningsnummer under vissa omständigheter tilldelas, även om myndigheten inte behöver samordningsnumret i sin egen verksamhet. Skatteverket får på eget initiativ tilldela samordningsnummer för registrering i beskattningsdatabasen. En enskild

person kan även efter egen ansökan tilldelas ett samordningsnummer, om personen har styrkt sin identitet och bedöms ha sådan anknytning till Sverige att det kan antas finnas behov av en identitetsbeteckning.

Samordningsnummer tilldelas för olika ändamål, exempelvis för personer som arbetar en kortare tid i Sverige för att de ska kunna beskattas. Samordningsnummer kan även tilldelas personer som av andra skäl kommer i kontakt med myndigheter, exempelvis genom ägande av ett fordon.

Samordningsnummer kan i vissa fall tilldelas även svenska medborgare. Exempelvis tilldelas barn med svenskt medborgarskap, som saknar personnummer på grund av att de är födda och bosatta i utlandet, samordningsnummer i samband med ansökan om svenskt pass.

För den enskilde kan samordningsnumret underlätta kontakten med myndigheter och andra aktörer i samhället. Det kan exempelvis handla om att öppna ett bankkonto eller hantera andra vardagliga ändamål som kräver en identitetsbeteckning, som att beställa sophämtning till sommarstugan eller teckna ett mobilabonnemang. Att tilldelas ett samordningsnummer ger däremot inte tillgång till förmåner som normalt följer av folkbokföring, som rätt till vård eller tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner.

Ett samordningsnummer kan ha statusen aktivt eller vilandeförklarat. Ett samordningsnummer förklaras vilande efter fem år⁷¹, om det inte förnyas innan dess. Samordningsnumret ska även förklaras vilande om det finns andra skäl för det, till exempel när personen avslutat sina studier eller en tillfällig tjänst och återvänt till hemlandet, eller om personen har bosatt sig i Sverige och ska folkbokföras.

Samordningsnummer som har förklarats vilande finns fortfarande kvar i folkbokföringsdatabasen och vissa uppgifter om personen aviseras fortsatt till samhället, bland annat uppgiften om att numret är förklarat vilande. Det är möjligt för myndigheter och andra aktörer att använda ett samordningsnummer trots att det förklarats vilande, men uppgiften om vilandeförklaring är tänkt att utgöra en upplysning till mottagaren om att samordningsnumret inte bör användas utan vidare eftertanke.

För att säkerställa identifiering och korrekt hantering av samordningsnummer tillämpas numera ett system med tre identitetsnivåer: styrkt, sannolik och osäker. Detta system infördes 2023 för att öka säkerheten och tydligheten kring en persons identitet. I samband med detta har kravet på identitetskontroll skärpts och huvudregeln är att personen ska inställa sig personligen för en identitetskontroll vid ett servicekontor innan samordningsnummer tilldelas. Detta gäller även i samband med ansökan om förnyelse av ett vilandeförklarat samordningsnummer.

Syftet med identitetsnivåerna är att visa vilken identitetskontroll som föregått tilldelningen av samordningsnummer och att signalera till andra myndigheter att de personuppgifter som finns om personen inte alltid kan betraktas som helt tillförlitliga, utan kan variera i kvalitet och säkerhet. I praktiken fungerar dock systemet inte helt

⁷¹ Samordningsnummer förklaras vilande om det inte kommit in någon ansökan om förnyelse vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades. 3 kap. 2 § 1 p.lag (2022:1697) om samordningsnummer.

som avsett. Även om Skatteverket aviserar identitetsnivåerna via Navet kan inte alla myndigheter ta emot och hantera informationen i sina it-system. Detta innebär att vissa användare saknar kännedom om identitetsnivåerna, vilket kan leda till felaktiga antaganden om en persons identitet.

- För att ett samordningsnummer ska tilldelas en person med styrkt identitetsnivå krävs att personen kan uppvisa pass eller annan identitetshandling vid en personlig inställelse på ett servicekontor.
- Att ett samordningsnummer tilldelas en person med identitetsnivån sannolik innebär att personuppgifter har kunnat kontrolleras utan att originalhandlingar visats upp, exempelvis genom en kopia av en identitetshandling.
- Samordningsnummer får tilldelas en person med identitetsnivå osäker på bland annat begäran av Polismyndigheten eller Migrationsverket eller på eget initiativ av Skatteverket när det råder osäkerhet om personens identitet. Det kan till exempel handla om personer som är skyldiga till brott eller skattskyldiga som inte kan styrka eller göra sin identitet sannolik, men där myndigheterna behöver ändå ett samordningsnummer i sin handläggning.

Sammanfattningsvis fyller samordningsnummer en viktig funktion i Sverige, både för offentliga och privata aktörer, då det möjliggör registrering och identifiering av personer som inte är eller har varit folkbokförda. Samtidigt är det viktigt att skilja samordningsnummer från personnummer, då de har skilda syften och rättslig tyngd.

4.2 Uppgifter för personer med samordningsnummer

Detta avsnitt innehåller statistik över det totala antalet samordningsnummer, nya tilldelade samordningsnummer och annan övergripande statistik om bland annat identitetsnivåer och medborgarskap. Avsnittet innehåller även uppgifter om kontaktadress till de personer som tilldelats samordningsnummer och hur kontaktadresserna fördelar sig geografiskt över landet, samt hur många ansökningar och begäran om samordningsnummer som avslås.

I nedanstående tabell 13 framgår det totala antalet samordningsnummer för de senaste åren, som det såg ut den 31 december det aktuella året. Den 31 december 2024 fanns 485 028 aktiva och 677 023 vilandeförklarade samordningsnummer.

Mellan år 2021 och 2022 minskade antalet aktiva samordningsnummer med över 50 procent.⁷² Anledningen var den nya lagstiftningen som gjorde det möjligt att förklara samordningsnummer vilande. Sedan 2022 har antalet aktiva

⁷² Under 2021 infördes en ny regel som innebär att samordningsnummer ska vilandeförklaras om inte den enskilde, en enskild utbildningsanordnare eller en myndighet ansökt om förnyelse av numret vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades. Ett vilandeförklarat nummer kan fortfarande användas, men det bör göras med försiktighet, eftersom vilandeförklaringen signalerar att uppgifterna om den enskilde kan vara inaktuella. Användning av ett vilande samordningsnummer sker därför enligt respektive myndighets egen bedömning. Exempelvis kan Pensionsmyndigheten fortsätta att använda ett vilandeförklarat nummer för att hålla ordning på framtida pensionsutbetalningar, för att sedan förnya numret när tiden kommer för den faktiska utbetalningen.

samordningsnummer legat strax under en halv miljon och under år 2024 syntes en marginell minskning i antalet aktiva samordningsnummer.

Tabell 13. Totalt antal samordningsnummer per år 2021-2024.

År	Antal samordningsnummer med status Aktivt	Antal samordningsnummer med status Vilande
2024	485 028	677 023
2023	491 722	636 863
2022	469 678	603 383
2021	975 700	-

Not. Antalen gäller per den 31 december det året.

Tabell 14 nedan visar antalet nya samordningsnummer som har tilldelats och antalet tilldelade samordningsnummer som har förklarats vilande av någon orsak de senaste åren.

Uppgifterna för år 2022 står ut i underlaget. Det stora antalet vilandeförklarade samordningsnummer har sin grund i regelförändringen som gav utökade möjligheter att förklara samordningsnummer vilande. Även tilldelningen av nya samordningsnummer ökade under 2022. Denna ökning beror till stor del på personer som fick uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i Sverige efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina.

Tabell 14. Tilldelningar, förnyelser och vilandeförklaringar av samordningsnummer under de senaste åren, antal per år 2021-2024.

År	Tilldelningar	Förnyelser	Vilandeförklaringar
2024	73 048	13 872	51 285
2023	75 383	12 500	44 696
2022	117 445	20 283	612 658
2021	73 902	78 132	-

Not. Tilldelningar beräknas utifrån antalet nya fysiska personer med samordningsnummer som registrerats i folkbokföringsdatabasen under ett visst år. Förnyelser beräknas som antalet nummer där det inkommit en förnyelse för att undvika att numret vilandeförklaras under ett visst år. Antalet vilandeförklaringar gäller det totala antalet under ett visst år.

En orsak till minskningen av antalet aktiva samordningsnummer under 2024 är att många personer med samordningsnummer folkbokfördes. Att en person folkbokförs innebär att det fastställs ett personnummer och att dennes samordningsnummer förses med en hänvisning till personnumret.

Tabell 15 nedan visar att det under 2024 folkbokfördes nästan dubbelt så många personer med samordningsnummer som året innan. Många av de med samordningsnummer som folkbokfördes och fick ett personnummer var flyktingar från Ukraina som under året uppfyllde villkoren för att bli folkbokförd.

Tabell 15. Antal samordningsnummer som fått en hänvisning till ett personnummer per år 2021-2024.

År	Antal
2024	39 025
2023	19 364
2022	19 662
2021	15 892

Not. Tabellen visar fall där ett samordningsnummer fått en hänvisning till ett personnummer, det vill säga där personen har blivit folkbokförd. Antalen gäller per den 31 december respektive år.

Sedan 2023 registreras samordningsnummer med tre olika identitetsnivåer, beroende på om personens identitet bedömts vara styrkt, sannolik eller osäker.

Tabell 16 nedan visar att större delen av det totala antalet tilldelade samordningsnummer antingen har identitetsnivå Sannolik eller Osäker. Antalet samordningsnummer med identitetsnivå Styrkt har dock ökat från 2023 till 2024. Huvudregeln vid tilldelning av samordningsnummer är att identitetsnivån ska vara Styrkt, och under 2024 tilldelades mer än dubbelt så många nya samordningsnummer med identitetsnivå Styrkt jämfört med 2023.

Vissa personer som omfattas av immunitet och privilegier, exempelvis diplomatisk personal vid en ambassad, är undantagna från folkbokföring. Skatteverket kan tilldela dessa personer en personbeteckning när personen har rätt att vistas i Sverige och uppfyller förutsättningarna för att bli folkbokförd. En sådan personbeteckning kallas för immunitetsnummer och fungerar på samma sätt som ett samordningsnummer. För dessa nummer används beteckningen Inte tillämplig. Dessutom finns ett antal tilldelade samordningsnummer under 2023 som vilandeförklarades innan regelverket om identitetsnivåerna infördes. Även dessa kategoriseras som Inte tillämplig i tabell 16.

Tabell 16. Samordningsnummer uppdelade på identitetsnivå 2023-2024.

	Styrkt	Sannolik	Osäker	Inte tillämplig
Alla samordningsnummer				
2024	68 041	250 161	155 682	11 143
2023	42 279	269 671	169 288	10 484
Tilldelade samordningsnummer				
2024	31 838	23 466	15 347	689
2023	14 677	40 685	16 177	3 330

Not. Tabellen visar medborgarskap för alla gällande samordningsnummer under ett visst år. Regelverket med identitetsnivåer infördes under 2023. Därför saknas uppgifter från åren innan 2023. Den övre panelen visar identitetsnivåer för hela beståndet av aktiva samordningsnummer per den 31 december under respektive år. Den undre panelen visar identitetsnivåer för tilldelade samordningsnummer under respektive år. Identitetsnivån kan variera över året, till exempel när ett samordningsnummer vilandeförklaras byts identitetsnivån till "Inte tillämplig" för det numret. I dessa tillämpas identitetsnivån innan vilandeförklaringen. Identitetsnivån kan även stärkas under året, till exempel om personen uppvisar giltiga identitetshandlingar. I dessa fall tillämpas den senare identitetsnivån.

De flesta samordningsnummer tillhör personer med utländskt medborgarskap. Tabell 17 nedan visar att majoriteten av samordningsnummer tillhör personer med medborgarskap inom Norden och EU. Det finns även en relativt stor grupp med

personer med medborgarskap i länder utanför EU, även om denna grupp under 2024 har minskat jämfört med året innan. En förklaring till denna minskning är att många ukrainska medborgare har blivit folkbokförda och fått ett personnummer fastställt.

För drygt 77 000 samordningsnummer saknas uppgift om medborgarskap.

De senaste åren har antalet svenska medborgare med samordningsnummer ökat markant. Cirka 95 procent av denna grupp är under 25 år och kan därför antas vara barn som fötts utomlands av svenska föräldrar och som har tilldelats ett samordningsnummer i samband med ansökan om ett svenskt pass.⁷³

Tabell 17. Totalt antal samordningsnummer uppdelade på medborgarskap och år 2022–2024.

Område	2024	2023	2022
Sverige	56 657	47 363	38 081
Norden	39 811	37 520	34 546
EU	178 249	176 718	171 515
Utom EU	133 211	151 033	139 460
Uppgift saknas	77 100	79 088	86 078

Not. Norden inkluderar medborgarskap från Danmark, Norge, Finland och Island. Kategorin EU inkluderar medborgarskap från EU-länder utanför Norden. Tabellen visar medborgarskap för alla aktiva samordningsnummer den 31 december under ett visst år.

SCB beräknar i sin underlagsrapport⁷⁴ att antalet personer med samordningsnummer och medborgarskap utanför EU/EES uppgår till strax över 113 000 personer⁷⁵, vilket framgår av tabell 18 nedan.

Tabell 18. Personer med aktiva samordningsnummer och medborgarskap utanför EU/EES uppdelade på uppehållstillståndens status.

Status uppehållstillstånd	Antal personer
Giltigt uppehållstillstånd	31 850
Utgångna uppehållstillstånd	25 680
Personer som saknar uppgift om uppehållstillstånd	55 590

Not. Uppgifterna är hämtade från SCB:s underlagsrapport (se Bilaga 1). Siffrorna gäller per den 31 december 2024. Med utgångna uppehållstillstånd avser SCB personer som hade aktivt samordningsnummer 2024-12-31 och där uppehållstillståndet gått ut under 2023 eller tidigare.

⁷³ 95 procent av gruppen är 25 år eller yngre och 79 procent är under 18 år.

⁷⁴ Bilaga 1 i denna rapport.

⁷⁵ Notera att SCB utgår från en delvis annan definition jämfört med Tabell 17, vilket leder till något annorlunda siffror.

Tabell 18 visar att många samordningsnummer för personer med medborgarskap utanför EU/EES saknar giltigt uppehållstillstånd. Ett aktivt samordningsnummer innebär dock inte att personerna befinner sig i Sverige, de kan ha återvänt till sitt hemland efter avslutade studier eller tillfälliga arbeten. Samordningsnummer kan även behövas av personer bosatta utomlands i kontakter med svenska myndigheter, till exempel vid pensionsutbetalningar.

4.2.1 Grund för tilldelningen av samordningsnummer

Som beskrivits i inledningen till detta kapitel används samordningsnummer i en rad olika sammanhang där det finns behov av en identitetsbeteckning för personer som inte är och inte har varit folkbokförda, exempelvis i beskattningsärenden eller andra myndighetsärenden.

För att förstå hur samordningsnummer används i samhället behöver man undersöka vem som har begärt, ansökt eller tagit initiativ till att de ska tilldelas. Polismyndigheten, ambassader, Skatteverket och enskilda personer gör det till exempel utifrån olika behov och användningsområden.⁷⁶

Tabell 19 nedan visar nya samordningsnummer som tilldelats under 2024, fördelade över ingivare⁷⁷. Bland myndigheter är Polismyndigheten och Migrationsverket de vanligaste ingivarna. Övriga myndigheter står endast för en mindre andel. Skatteverket tilldelar på eget initiativ samordningsnummer i beskattningssyfte.

Den näst största gruppen under 2024 utgörs av enskilda personer som själva har ansökt om samordningsnummer. Behovet som föranleder ansökan varierar mer än hos andra. Samordningsnumren tillhör i detta fall i hög utsträckning personer från Norden och EU. Ungefär hälften har en kontaktadress i Sverige, och cirka 20 procent har fått lön utbetald under 2024. I avsnitt 4.2.4 ges en utförligare generell analys av inkomster och löneutbetalningar för personer med samordningsnummer.

Samordningsnummer tilldelas också på begäran av ambassader och konsulat, exempelvis i samband med utfärdande av pass för barn till svenska medborgare som har fötts utomlands. Ett mindre antal samordningsnummer tilldelas efter begäran från enskilda utbildningsanordnare, där behovet främst gäller gästforskare och annan tillfällig personal.

Tabell 19. Nya samordningsnummer som har tillkommit 2022–2024, uppdelade på ingivare.

Ingivare	2022	2023	2024
Skatteverket	41 284	25 996	21 784
Polismyndigheten	12 145	10 973	13 257
Enskild person	11 124	9 481	14 554
Migrationsverket	7 807	4 427	8 293
Ambasad	4 250	3 825	4 658

⁷⁶ Offentliga aktörer som begär ett samordningsnummer behöver normalt ange vilket behov de har av det. Även personer som ansöker behöver ange sitt behov. Skatteverket sparar dock inte denna information i sina databaser.

⁷⁷ En ingivare kan i detta sammanhang även vara Skatteverket, som på eget initiativ kan tilldela samordningsnummer för registrering i beskattningsdatabasen.

Ingivare	2022	2023	2024
Annan myndighet	3 574	2 576	2 230
Utbildning	153	122	114
Uppgift om ingivare saknas	341	4 679	4064

Not. Ingivare avser den aktör som begär eller ansöker om samordningsnummer av Skatteverket eller Skatteverket när myndigheten tilldelar samordningsnummer på eget initiativ. Annan myndighet inkluderar Pensionsmyndigheten, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Regeringskansliet, Transportstyrelsen, Tullverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Centrala studiestödsnämnden. Tabellen visar ingivare för beståndet av aktiva samordningsnummer den 31 december för respektive år. Ett samordningsnummer räknas som att det tillkommit ett visst år om den fysiska personen bakom samordningsnumret registrerades i folkbokföringsdatabasen under ett visst år.

Fördelningen mellan olika ingivare är i stort sett stabil över tid, men viss variation förekommer mellan åren. Exempelvis tilldelade Skatteverket på eget initiativ drygt 40 000 samordningsnummer under 2022, men bara 26 000 under 2023 och 22 000 under 2024.

En annan intressant utveckling är att fler enskilda personer ansökte om samordningsnummer under 2024 än tidigare år. Det återstår att se om det är början på en mer varaktig trend eller en tillfällig variation.

4.2.2 Ärenden där samordningsnummer inte tilldelas

Under 2024 hanterade Skatteverket strax över 90 000 ärenden gällande tilldelning av samordningsnummer. I dessa ärenden fattade myndigheten cirka 20 000 beslut om att inte tilldela samordningsnummer. När en begäran eller ansökan om samordningsnummer avslås, avskrivs eller avvisas, beror det ofta på brister i underlaget eller att kraven för tilldelning inte är uppfyllda. Den vanligaste orsaken till att Skatteverket beslutat att inte tilldela ett samordningsnummer är att personen redan har ett samordningsnummer eller personnummer sedan tidigare. Andra anledningar är att den enskilde inte kunnat styrka sin identitet eller kommit in med kompletterande uppgifter.

4.2.3 Kontaktadress till personer med samordningsnummer

En begäran eller ansökan om samordningsnummer ska sedan år 2021 innehålla uppgift om bland annat kontaktadress till personen, men undantag kan göras när samordningsnummer begärs för en person vars identitet är osäker. Kontaktadressen registreras i folkbokföringsdatabasen och underlättar kontrollåtgärder och kontakt med personen. Då det tidigare inte fanns något formellt krav på att lämna uppgift om kontaktadress till personen, finns det en del samordningsnummer som saknar registrerad kontaktadress. Om personen har en kontaktadress registrerad är hen dock skyldig att anmäla ändringar av adressen till Skatteverket. Denna anmälningsskyldighet gäller dock inte om samordningsnumret är vilande eller om personen omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och därför har immunitetsnummer.

Till skillnad från en folkbokföringsadress behöver en kontaktadress inte motsvara den plats där personen faktiskt bor eller vistas, utan det räcker att personen går att nå på adressen. Kontaktadressen kan vara en adress i Sverige eller i utlandet.

Tabell 20 nedan visar att drygt 60 procent av alla aktiva samordningsnummer hade en registrerad kontaktadress vid utgången av år 2024. Av dessa adresser fanns ungefär hälften i Sverige och hälften utomlands.

Bland samordningsnummer som saknade registrerad kontaktadress hade majoriteten identitetsnivån Osäker, vilket kan bero på att begärande myndighet inte haft tillgång till uppgiften. Det fanns även 71 000 samordningsnummer med identitetsnivån Sannolik som saknade registrerad kontaktadress. Dessa samordningsnummer tilldelades till stor del under år 2021 eller tidigare, det vill säga innan det i lagstiftningen tydliggjordes vilka personuppgifter en begäran eller ansökan om samordningsnummer ska innehålla.

Tabell 20. Svenska och utländska kontaktadresser 2024.

	Antal	Procent av aktiva
Kontaktadress saknas	186 716	38,5
Svensk kontaktadress	149 566	30,8
Utländsk kontaktadress	148 738	30,7

Not. Tabellen visar fördelningen av kontaktadresser registrerade till aktiva samordningsnummer den 31 december 2024.

Samordningsnummer förklaras vilande om det inte har kommit in någon ansökan om förnyelse av samordningsnumret vid utgången av det femte kalenderåret efter det år då numret tilldelades eller senast förnyades. Vid ansökan om förnyelse av samordningsnumret ställs samma krav som vid tilldelning enligt nuvarande lagstiftning. Då samordningsnummer som huvudregel inte förnyas utan att uppgift om kontaktadress lämnas kommer många äldre nummer utan kontaktadress att förklaras vilande under de kommande åren. Tabell 21 nedan visar det år ett samordningsnummer utan kontaktadress kan komma att vilandeförklaras, om någon ansökan om förnyelse inte kommer in. Tabellen visar att många nummer kommer att förklaras vilande fram till år 2026, det vill säga inom fem år efter att reglerna om vilandeförklaring trädde i kraft. Från år 2027 och framåt minskar antalet möjliga vilandeförklaringar, och de samordningsnummer utan kontaktadress som då återstår bör gälla samordningsnummer med identitetsnivå Osäker.

Tabell 21. Tidpunkt för när vilandeförklaring av samordningsnummer utan kontaktadress kan komma att ske.

År	Antal
2024	36 449
2025	26 686
2026	82 016
2027	17 203
2028	11 861
2029	12 278

Not. Tabellen visar året då vilandeförklaring kan komma att ske av samordningsnummer som saknade kontaktadress den 31 december 2024.

Tabell 22 nedan ger en närmare bild av hur de svenska kontaktadresserna fördelar sig geografiskt över länen. Även om det inte finns något krav på att en person med samordningsnummer ska vistas på sin kontaktadress så finns det regionala skillnader i

antalet registrerade adresser. Majoriteten av samordningsnumren koncentreras till områdena runt Stockholm, Göteborg och Malmö. Resterande samordningsnummer är relativt jämnt fördelade mellan länen, men samtidigt finns flera län med glesare befolkning som har ett jämförelsevis högt antal kontaktadresser registrerade i förhållande till sin befolkningsstorlek, exempelvis Norrbottens och Jämtlands län.

Tabell 22. Regional fördelning av svenska kontaktadresser 2024.

Län	Antal samordningsnummer med kontaktadress i länet	Samordningsnummer per tusen invånare med kontaktadress i länet
Stockholms län	59595	24,1
Skåne län	23207	16,2
Västra Götalands län	19531	11,0
Norrbottens län	4545	18,3
Uppsala län	3499	8,6
Hallands län	3360	9,7
Västerbottens län	3161	11,2
Östergötlands län	3060	6,5
Jönköpings län	2940	7,9
Kronobergs län	2614	12,9
Värmlands län	2543	9,0
Dalarnas län	2517	8,8
Gävleborgs län	2490	8,8
Kalmar län	2440	9,9
Örebro län	2409	7,8
Södermanlands län	2342	7,8
Jämtlands län	2272	17,1
Västmanlands län	2267	8,1
Västernorrlands län	2163	9,0
Blekinge län	1834	11,7
Gotlands län	672	11,0

Not. Tabellen utgår från samordningsnummer med en svensk kontaktadress. Länen knyts till samordningsnumren genom att matcha orten i postadressen mot en databas av postorter med tillhörande län. Tabellen visar de svenska kontaktadresserna kopplade till gällande samordningsnummer den 31 december 2024.

Tabell 23 nedan visar hur samordningsnummer med utländsk kontaktadress fördelar sig efter adressens geografiska område. Fördelningen liknar i stort den som ses för medborgarskap (se tabell 17), det vill säga att omkring 15 procent av kontaktadresserna finns i ett nordiskt land, 50 procent i ett annat EU-land och 34 procent i ett land utanför EU.

Tabell 23. Antal samordningsnummer med utländsk kontaktadress uppdelade efter kontaktadressens geografiska område.

Område	Antal
Norden	23 549
EU	74 633
Utom EU	50 550

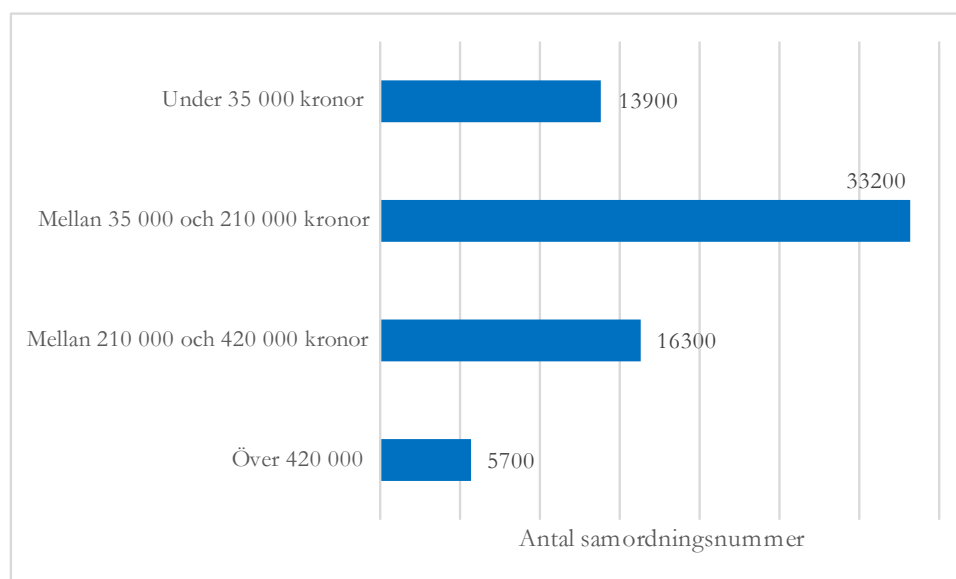
Not. Tabellen visar de utländska kontaktadresserna kopplade till aktiva samordningsnummer uppdelade på kontaktadressens geografiska område den 31 december 2024.

4.2.4 Personer med samordningsnummer och arbetslivet – vem jobbar, hur mycket och var?

En person som inte är eller har varit folkbokförd men som ska betala skatt i Sverige behöver ett samordningsnummer för att kunna deklarerar sin inkomst. Under senare år har samordningsnummer i allt större utsträckning tilldelats i beskattningssyfte. Det följande avsnittet belyser den utvecklingen med stöd av statistik från inkomstdeklarationer och arbetsgivardeklarationer (AGI).

Tabell 24 nedan visar inkomstfördelning för personer med samordningsnummer under inkomstår 2023. Uppgifterna är hämtade från inkomstdeklarationerna (Inkomstdeklaration 1). Totalt förekom cirka 70 000 personer med samordningsnummer med inkomst i inkomstdeklarationerna, motsvarande ungefär 14 procent av alla personer med aktiva samordningsnummer det året.

Tabell 24. Inkomstfördelning för personer med samordningsnummer under 2023.



Not. Tabellen grupperar personer med samordningsnummer utifrån inkomsten de deklarerat i Inkomstdeklaration 1 för inkomståret 2023. Inkomsten beräknas som summan av rutorna

- Ruta 1.1 Lön, förmåner, sjukpenning m.m.,
- Ruta 1.2 Kostnadsersättningar,
- Ruta 1.3 Allmän pension och tjänstepension m.m.,
- Ruta 1.4 privat pension och livränta,
- Ruta 1.5 Andra inkomster som inte är pensionsgrundande, och
- Ruta 10.5 Inkomster för vilka uppdragsgivare ska betala sociala avgifter.

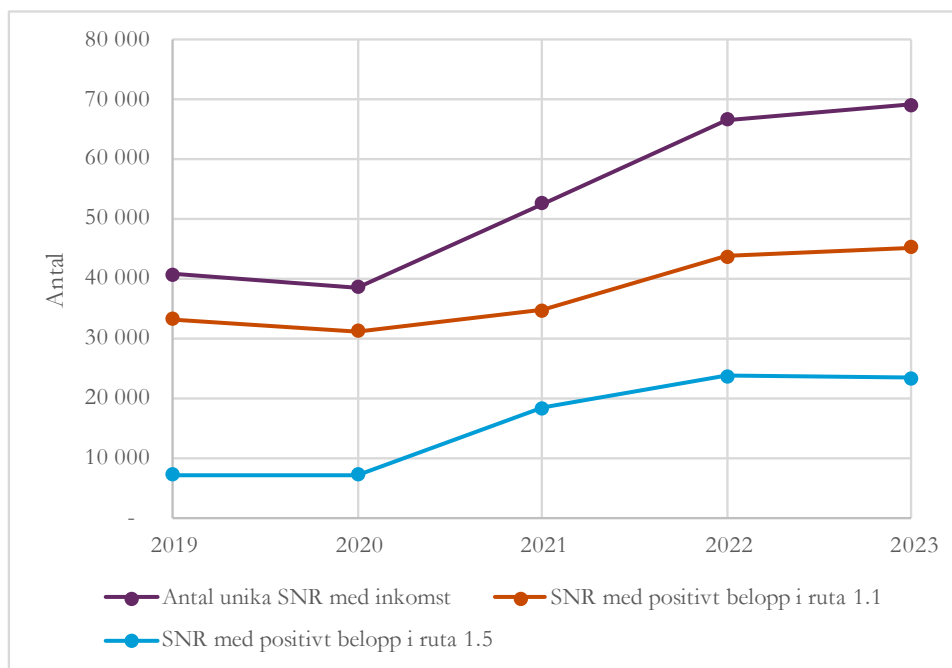
Ett stort antal personer med samordningsnummer deklarerar låga inkomster. Cirka 14 000 personer deklarerade en årsinkomst under den svenska medianlönen för 2023 (35 600 kronor). Drygt 33 000 personer med samordningsnummer deklarerade en årsinkomst under 210 000 kronor, ett belopp som motsvarar ungefär sex månaders medianlön. För dessa inkomstnivåer är det osannolikt att personerna har arbetat heltid ett helt år, snarare tyder det på att de varit verksamma under kortare perioder.

Nästan 6 000 personer med samordningsnummer redovisade en årsinkomst över 420 000 kronor. I denna grupp fanns ett fåtal personer med samordningsnummer som var kopplade till högre inkomstnivåer. Till exempel deklarerade nästan 500 personer med samordningsnummer en årsinkomst över en miljon kronor.

Figur 1 nedan bygger vidare på inkomstdeklarationer från personer med samordningsnummer och visar hur antalet personer med samordningsnummer som deklarerat inkomster som ska beskattas i inkomstslaget tjänst varierat genom åren.

Figuren visar en tydlig ökning i antalet personer med samordningsnummer som deklarerar inkomster som ska beskattas i inkomstslaget tjänst. Under beskattningsåret 2019 var det omkring 40 000 personer med samordningsnummer som deklarerade sådan inkomst. Till inkomståret 2023 hade detta antal ökat till cirka 70 000, en ökning med 70 procent jämfört med 2019.

Figur 1. Antal unika personer med samordningsnummer med inkomst i inkomstdeklaration 1.



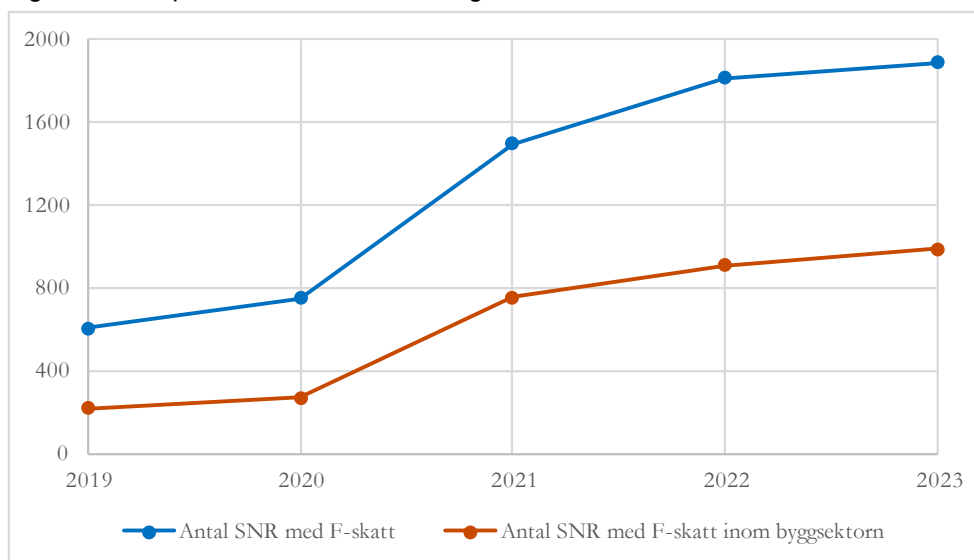
Not. Figuren visar hur antalet unika samordningsnummer i olika inkomstkategorier utvecklats över tid. Den översta kurvan utgår från personer med samordningsnummer med ett positivt belopp i någon av Inkomstdeklaration 1:s rutor 1.1 Lön, förmåner, sjukpenning m.m., 1.2 Kostnadsersättningar, 1.3 Allmän pension och tjänstepension m.m., 1.4 privat pension och livränta, 1.5 Andra inkomster som inte är pensionsgrundande eller 10.5 Inkomster för vilka uppdragsgivare ska betala sociala avgifter. Den andra kurvan utgår från personer med samordningsnummer med ett positivt belopp i ruta 1.1 Lön, förmåner, sjukpenning m.m., medan den nedersta kurvan utgår från personer med samordningsnummer med ett positivt belopp i ruta 1.5 Andra inkomster som inte är pensionsgrundande.

Majoriteten av dessa personer med samordningsnummer hade inkomster i form av lön (ruta 1.1 *Lön, förmåner, sjukpenning m.m.* i Inkomstdeklaration 1). Detta antal ökade från cirka 30 000 år 2019 till omkring 45 000 år 2023. Den största procentuella ökningen syns dock i ruta 1.5 *Andra inkomster som inte är pensionsgrundande*. Antalet personer med samordningsnummer som deklarerar ett positivt belopp i denna ruta har ökat från strax under 10 000 år 2019 till drygt 20 000 år 2023.

För att en inkomst ska vara pensionsgrundande krävs att personen är socialförsäkrad i Sverige. Figur 1 visar alltså att fler personer med samordningsnummer arbetar i Sverige utan svensk socialförsäkring. Detta kan vara en effekt av TAIS-lagstiftningen (Tillfälligt Arbete i Sverige) som trädde i kraft den 1 januari 2021 som gjorde att fler utländska personer blev skattskyldiga i Sverige trots att de inte omfattas av svensk socialförsäkring.⁷⁸

En person med samordningsnummer kan även få inkomst genom egen näringsverksamhet. Figur 2 nedan visar antalet personer med samordningsnummer som är godkända för F-skatt olika inkomstår. Även i denna figur syns en uppgång med start 2021. En möjlig förklaring till ökningen är att TAIS-lagstiftningen gjorde att fler personer med samordningsnummer godkänns för F-skatt för att kunna beskattas i sitt hemland, då TAIS-lagstiftningen huvudsakligen fokuserar på anställd arbetskraft. Av figur 2 framgår även att ökningen till stor del drivits av personer som är aktiva inom byggsektorn.

Figur 2. Antal personer med samordningsnummer med F-skatt.



Not. Figuren visar antalet företagare med samordningsnummer godkända för F-skatt över tid. Dataunderlaget i figuren klassificerar byggsektorn utifrån företagets SNI-kod. De företag som tillhör någon av följande sektorer inkluderas i dataunderlaget: 43 – Specialiserad bygg- och anläggningsverksamhet, 41 – Byggande av hus eller 81 – Fastighetsservice samt skötsel och underhåll av grönytor.

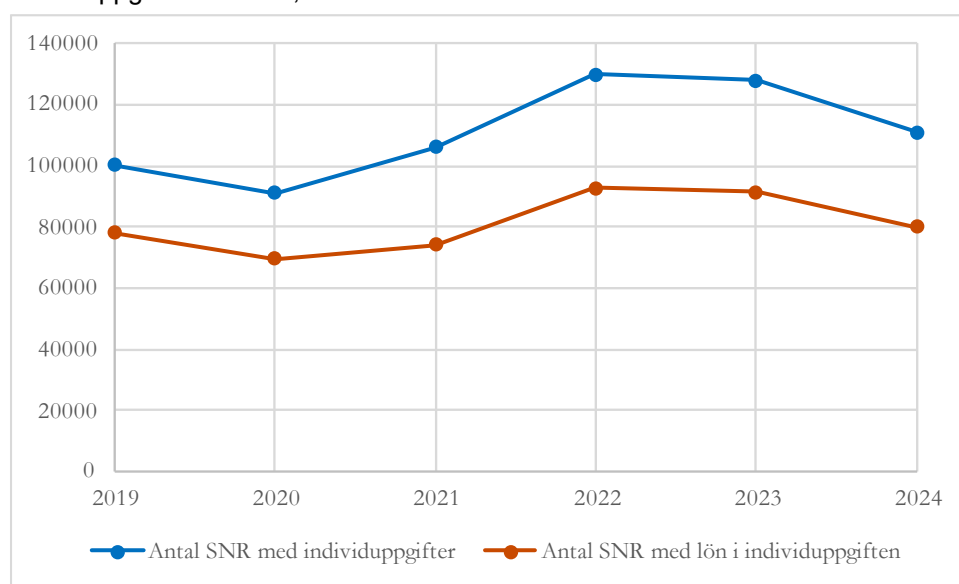
⁷⁸ TAIS-lagstiftningen innebär att utländska företag och arbetstagare utan fast driftställe i Sverige kan bli skattskyldiga för arbete som utförs här, även vid kortare vistelser. Genom införandet av det ekonomiska arbetsgivarbegreppet beskattas inkomst i Sverige om arbetet utförs under ledning och kontroll av en svensk uppdragsgivare, oavsett var den formella arbetsgivaren är etablerad. Samtidigt innebär lagen att skattskyldighet kan uppstå utan att individen omfattas av svensk socialförsäkring, eftersom rätten till socialförsäkring ofta baseras på bosättning eller en mer varaktig anknytning till Sverige. Resultatet blir att fler individer beskattas för arbete i Sverige – till exempel genom avdragen preliminärskatt – utan att inkomsten är pensionsgrundande.

Att samordningsnummer behövs för beskattningsändamål framgår även av data baserad på arbetsgivardeklarationer på individnivå (AGI).⁷⁹ Eftersom dessa uppgifter lämnas in löpande under året finns även inkomstuppgifter för 2024.

Under 2024 lämnades cirka 540 000 individuppgifter (AGI) in till Skatteverket kopplade till samordningsnummer för strax över 100 000 unika samordningsnummer. Det innebär att ungefär 17 procent av alla personer med aktiva samordningsnummer fick någon form av ersättning, antingen i form av lön eller andra utbetalningar.

Figur 3 visar antalet personer med unika samordningsnummer som AGI lämnats för varje år. Den visar dels det totala antalet personer med samordningsnummer som AGI lämnats för, dels antalet personer med samordningsnummer där lämnad AGI specifikt innehåller löneutbetalningar.

Figur 3. Antal unika personer med samordningsnummer som tagit emot en individuppgift under året, 2019-2024.



Not. Lönen beräknas utifrån uppgifter i AGI om ersättning som underlag för arbetsgivaravgifter och särskild löneskatt på förvärsinkomst (SLF).

Av figuren framgår att antalet personer med samordningsnummer med lön är högre än antalet som deklarerar lön i sina inkomstdeklarationer. Detta gäller med andra ord en något större population. En av anledningarna är att utländska arbetstagare kan välja beskattning via SINK (särskild inkomstskatt för utomlands bosatta) och saknar därmed inkomstdeklaration.

Figur 3 visar även att antalet personer med samordningsnummer som AGI lämnats för ökade fram till 2023 för att sedan minska igen under 2024. Det betyder att den långsiktiga trenden mellan 2019 och 2024 legat relativt stabil runt 80 000 personer med unika samordningsnummer per år.

⁷⁹ AGI infördes 2019 och innebär att arbetsgivare månadsvis rapporterar in löneuppgifter och skatteavdrag för varje anställd direkt till Skatteverket. Uppgifterna samlas in elektroniskt och används bland annat för att beräkna skatt och följa upp arbetsinkomster i realtid.

AGI gör det möjligt att knyta personer med samordningsnummer till arbetsgivarens SNI-kod och därmed kartlägga de branscherna som anställer arbetstagare med samordningsnummer.

Tabell 25 nedan jämför sektorstillhörigheten mellan personer med samordningsnummer respektive personnummer genom att visa de vanligaste sektorerna bland personer med samordningsnummer, baserat på antalet individuppgifter (AGI) samt hur stor andel av den totala preliminärskatten för personer med samordningsnummer som kommer från arbetsgivare inom respektive sektor.⁸⁰ Genom att jämföra fördelningen mellan dessa två grupper framträder tydliga skillnader i sektorstillhörighet, och visar hur personer med samordningsnummer är koncentrerade till andra delar av arbetsmarknaden än den bredare populationen i Sverige.

Ett tydligt mönster är att många personer med samordningsnummer används inom byggsektorn. Cirka en tredjedel av alla individuppgifter som är kopplade till personer med samordningsnummer kommer från arbetsgivare verksamma inom antingen *Specialiserad bygg- och anläggningsverksamhet*, *Byggande av hus* eller *Fastighetsservice samt skötsel och underhåll av grönytor*. Sett till preliminärskatten är koncentrationen ännu högre: 37 procent av den totala preliminärskatten för personer med samordningsnummer kommer från arbetsgivare inom någon av dessa tre SNI-koder.

En annan vanlig bransch för personer med samordningsnummer är *Arbetsförmedling, bemanning och andra personalrelaterade tjänster*. Anledningen är sannolikt att bemanningsföretag och andra företag inom personaluthyrning anställer utländsk arbetskraft med samordningsnummer.

Den näst vanligaste branschen sett till antal individuppgifter är *Offentlig förvaltning och försvar; obligatorisk socialförsäkring*, vilket till stor del förklaras av pensionsutbetalningar till personer med samordningsnummer. Sett till preliminärskatt är sektorn mer ovanlig. Trots att sektorn står för 14 procent av alla individuppgifter, motsvarar den endast 1,3 procent av den totala preliminärskatten.

⁸⁰ Antalet AGI speglar den ekonomiska aktiviteten bland personer med samordningsnummer, men inkluderar även utbetalningar till personer med samordningsnummer i utlandet, som exempelvis utbetalningar av allmän pension. Preliminärskatt, som främst avser personer som har arbetat i Sverige, utgör därför ett viktigt komplement för att bättre kunna beskriva branschtillhörighet för personer med samordningsnummer.

Tabell 25. Fördelning mellan branscher för personer med samordningsnummer.

Bransch	SNI-kod	Andel av AGI		Andel av total preliminärskatt	
		Samordningsnummer	Personnummer	Samordningsnummer	Personnummer
Specialiserad bygg- och anläggningsverksamhet	43	15,3%	2,2%	21,2%	3,3%
Offentlig förvaltning och försvar; obligatorisk socialförsäkring	84	14,4%	38,8%	1,3%	20,8%
Byggnad av hus	41	8,1%	0,7%	11,2%	1,2%
Fastighetsservice samt skötsel och underhåll av grönytor	81	7,2%	1,1%	4,9%	1,0%
Vattenförsörjning; avloppsrening, avfallshantering och sanering	78	6,6%	1,2%	8,0%	1,3%
Arbetsförmedling bemanning och andra personalrelaterade tjänster	56	5,6%	1,6%	4,4%	1,0%

Not. Andelarna är beräknade utifrån totalen för personer med samordningsnummer respektive personnummer. Till exempel "Andel av individuppgifter – samordningsnummer" avser andelen av samtliga individuppgifter för personer med samordningsnummer som kommer från arbetsgivare inom en viss bransch. "Andel av total preliminärskatt" har beräknats genom att summera preliminärskatten i individuppgifterna för personer med samordningsnummer respektive personnummer, och därefter beräkna hur stor andel som kommer från arbetsgivare inom respektive bransch inom de båda grupperna.

Individuppgifterna (AGI) gör det möjligt att följa skattepliktiga utbetalningar från svenska myndigheter till personer med samordningsnummer. Detta innebär att vissa ersättningar från Försäkringskassan och pensionsutbetalningar från Pensionsmyndigheten ingår, medan utbetalningar som barnbidrag och studiestöd inte är skattepliktiga och därför inte syns i individuppgifterna (AGI).

Tabell 26 nedan redovisar antalet unika samordningsnummer med minst en utbetalning där Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten är uppgiftslämnare. Underlaget baseras på AGI för inkomster under 2024 och grupperar samordningsnumren efter identitetsnivå.

Tabell 26. Antal unika samordningsnummer med skattepliktiga utbetalningar där Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten står som uppgiftslämnare, uppdelade på identitetsnivå.

Identitetsnivå	Försäkringskassan	Pensionsmyndigheten
Styrkt	251	68
Sannolik	585	3506
Osäker	196	5348
Totalt	1032	8922

Not. Dataunderlaget avser individuppgifter inlämnade för inkomstår 2024. Indelningen i identitetsnivå grundas på den senast dokumenterade identitetsnivån under 2024, med undantag för samordningsnummer som ändrats till "Inte tillämplig". För dessa används istället identitetsnivån som gällde före statusändringen, under antagandet om att utbetalningen skedde innan ändringen.

Tabell 26 visar att endast en liten andel av personerna med aktivt samordningsnummer fick skattepliktiga utbetalningar från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten under 2024. Av dessa hade en betydande andel lägre identitetsnivå. Hos Pensionsmyndigheten hade mer än hälften av personerna samordningsnummer med identitetsnivå Osäker.

4.2.5 Aktivitet hos personer med vilandeförklarade samordningsnummer

Sedan 2021 har Skatteverket möjlighet att vilandeförklara samordningsnummer. En vilandeförklaring innebär att numret fortfarande existerar och att den information som är kopplad till numret finns kvar. Numret kan fortfarande användas, men det bör användas med eftertanke, eftersom tillförlitligheten i uppgifterna kan ha minskat. Vilandeförklaring minskar risken för att samordningsnummer används felaktigt eller otillbörligt.

Möjligheten att vilandeförklara samordningsnummer ska enligt förarbetena skapa bättre förutsättningar för användare av numret att bedöma hur de ska förhålla sig till ett visst nummer. Det är upp till varje aktör att avgöra om och hur numret ska användas i den egna verksamheten.⁸¹

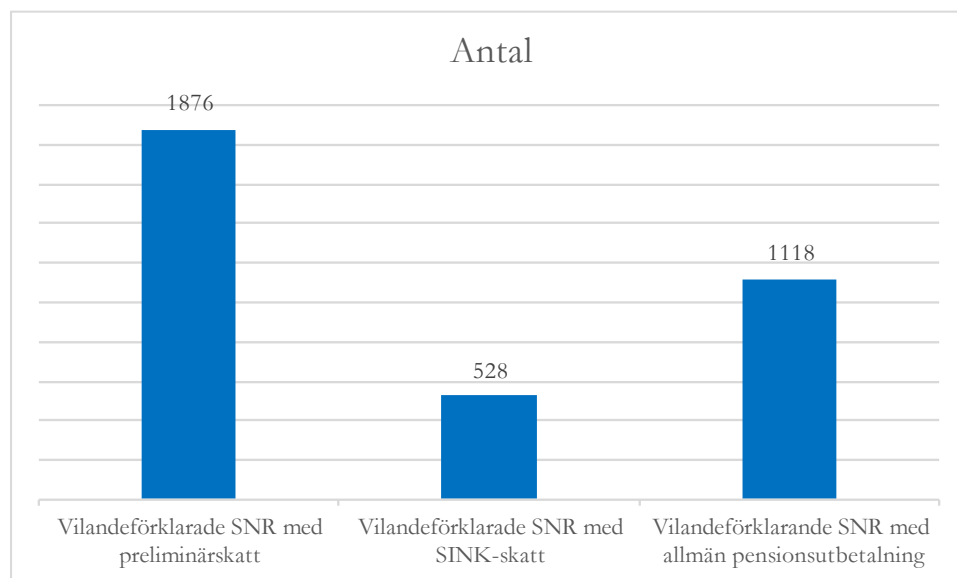
Vilandeförklarade samordningsnummer kan alltså fortsatt användas i samhället, exempelvis inom arbetslivet. Detta kan till del bero på att information om vilandeförklaringen inte alltid når berörda aktörer.

Även om det rör sig om en förhållandevis liten andel av de över 600 000 vilandeförklarade samordningsnumren, visar analysen att knappt 4 000 av dessa haft ekonomisk aktivitet efter att vilandeförklaringen trätt i kraft.

Tabell 27 nedan baseras på totalt 3 886 vilandeförklarade samordningsnummer som under 2024 hade månatlig inrapportering i arbetsgivardeklarationer på individnivå (AGI) efter tidpunkten för vilandeförklaring. Av dessa hade 1 876 samordningsnummer uppgifter om att preliminär skatt dragits av, 528 hade uppgifter om SINK-skatt och 1 118 samordningsnummer förekom i AGI med uppgifter om utbetalning av allmän pension.

⁸¹ Prop. 2020/21:160 s. 65.

Tabell 27. AGI för personer med vilandeförklarade samordningsnummer.



4.3 Risker kopplade till samordningsnummer

4.3.1 Finns och verkar i Sverige men är inte registrerade

Risken för fel uppkommer när samordningsnummer inte tilldelas personer, trots att det egentligen finns behov av det. Det finns personer som varken är folkbokförda eller har tilldelats samordningsnummer men som befinner sig i landet och arbetar utan att redovisa sina inkomster. Det kan exempelvis gälla utländska säsongarbetare som är i Sverige kortare tid än ett år och som är skatteskyldiga i Sverige, men som väljer att arbeta utan att redovisa detta till Skatteverket.

Inom Skatteverkets beskattningsverksamhet utgör oredovisad arbetskraft den enskilt största risken för skatteundandragande. På aggregerad nivå kan tre tydliga riskfaktorer identifieras: låg eller svår spårbarhet i betalningsflöden, förekomst av generiska varor eller tjänster samt verksamhet i bolag med begränsad extern insyn. Generiska tjänster innebär enklare, arbetsintensiva uppgifter där arbetskraften är lätt att byta ut.

I en analysrapport från 2024⁸² visar Skatteverket att svartarbete är särskilt utbrett inom delar av tjänstesektorn, såsom hårvård och skönhetsvård, byggsektorn, taxi, restauranger och barer, samt övriga personliga tjänster. Dessa branscher kännetecknas av att de är personalintensiva, har en stor andel kontanthantering och i många fall också av en hög förekomst av småföretag, där insynen ofta är begränsad.

I rapporten uppskattas de oredovisade lönerna i genomsnitt uppgå till 97 miljarder kronor per år, vilket motsvarar 1,9 procent av BNP. Andelen svartarbete är särskilt hög i företag med låg lönesumma – exempelvis aktiebolag med en lönesumma mellan 1 och 5 miljoner kronor, där svartarbete utgör hela 24 procent av de redovisade

⁸² Se *Svarta arbetsinkomster: beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner åren 2017–2022*, Skatteverket, 2024.

arbetsinkomsterna. I vissa branscher, som hårvård och skönhetsvård samt taxi, uppskattas de svarta inkomsterna till mellan 25 och 40 procent av de redovisade inkomsterna.

Inom byggsektorn, som är den vanligaste sektorn för personer med samordningsnummer, bedömer Skatteverkets analysrapport att de svarta arbetsinkomsterna utgör en andel på runt 11 till 17 procent av de redovisade arbetsinkomsterna. Som tidigare beskrivits tilldelas samordningsnummer i beskattningssyfte i störst utsträckning personer inom sektorer som är mer lättillgängliga för utländsk arbetskraft med arbetsuppgifter som inte kräver formell utbildning eller djupare språkkunskaper.

Detta indikerar en tydlig risk i samband med tilldelning av samordningsnummer, i och med att en stor andel av arbetslivsanknytningen för personer med samordningsnummer återfinns inom sektorer med stor förekomst av oredovisad arbetskraft. Samordningsnummer kan i vissa fall möjliggöra ytterligare anonymitet och försvåra Skatteverkets kontrollarbete, särskilt i branscher som präglas av hög personalomsättning och begränsad spårbarhet.

Inom den organiserade brottsligheten finns ett behov av bulvaner eller målvakter. Dessa används systematiskt för att dölja verkliga huvudmän och deras ägande, vilket försvårar myndigheternas förutsättningar att bekämpa den kriminella ekonomin. Risken för att identiteter används i brottsliga syften beskrivs närmare i kapitel 6 – Folkbokföring som brottsverktyg.

Relationen mellan osund konkurrens, brottslighet och folkbokföringsproblematik är dock inte begränsad till samordningsnummer, utan omfattar även undertäckning. Detta eftersom viss arbetskraft kan vara så frekvent närvarande att personerna borde vara folkbokförda. Problematiken berör även andra relevanta personkretsar, då personer som vistas i landet utan tillstånd ofta försörjer sig genom svartarbete.

Omfattning

Om man anser att alla som söker tillstånd hos Migrationsverket eller som har uppehållsrätt, utan att uppfylla kraven för folkbokföring, ska tilldelas ett samordningsnummer är storleken på denna befolkningsgrupp cirka 20 000 personer.

Ett samordningsnummer kan bidra till att underlätta för en person att leva och verka i Sverige. Det är därför rimligt att anta att likt undertäckningen för folkbokförda bör omfattningen för motsvarande grupp för samordningsnummer vara förhållandevis liten. Något som även talar för detta är att det inte föreligger ett krav på uppehållstillstånd för att tilldelas ett samordningsnummer.

Konsekvenser

Avsaknaden av samordningsnummer kan utöver risken för att inkomsten inte beskattas medföra ett försvårande av samhällsplaneringen.⁸³ Oredovisad arbetskraft är en av de större riskerna inom Skatteverket vilket är beskrivet ovan. Detta skapar en hårdare konkurrenssituation och lägre vinstmarginaler, vilket i sin tur ökar

⁸³ Lantmäteriet 2022, slutrapport förebyggande och motverkande av brottslighet som kan hänföras till fastigheter. s. 10.

incitamenten att frångå regelverk för att vinna konkurrensfördelar. Oavsett om bristande efterlevnad gäller beskattning eller andra arbetsrättsliga regelverk bidrar denna typ av beteende till illojal och osund konkurrens, vilket undergräver skattesystemet och förutsättningarna för en välfungerande arbetsmarknad.

Regioner, kommuner med flera har egna nummerserier som kan förväxlas mot andra nummer och är svåra att koppla till en person. Det kan bland annat leda till felaktigt utskrivna mediciner, dubbelarbete för samhällsviktiga instanser och sämre koll på vilka som finns och verkar i Sverige. En viktig skillnad mellan samordningsnummer och folkbokföring är att personen som tilldelats samordningsnummer endast behöver ange kontaktadress och inte lämna uppgift om sin eventuella bosättning i Sverige. Detta gör att samordningsnummer i dagsläget är svåra att använda som ett underlag i samhällsplanering.

Enligt förarbetena är det huvudsakliga syftet med samordningsnummer att undvika personförväxling och underlätta informationsutbyte om personer. Numren har en praktisk funktion och används av både offentliga och privata aktörer, men även av personen själv.⁸⁴ För att uppnå syftet med samordningsnummer i högre grad skulle fler personer som finns och verkar i Sverige behöva tilldelas ett samordningsnummer. Skatteverket kan, bland annat genom dialog med myndigheter och andra samhällsaktörer, konstatera att det finns en risk för personförväxling, då olika interna nummer används istället för samordningsnummer. Om fler personer som finns och verkar i Sverige tilldelas ett samordningsnummer ökar även kunskapen om de som befinner sig i landet.

Exempelvis skulle fler som söker tillstånd eller har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt under kortare tid än ett år kunna tilldelas samordningsnummer för en enklare samordning mellan samhällsaktörer. Ett annat exempel är när en person utan personnummer och samordningsnummer söker vård. Region Kalmar har beskrivit att vid ett vårdbesök av en person som inte har ett känt person- eller samordningsnummer tilldelas personen ett reservnummer, en typ av identifikationsnummer inom vården. Det finns ingen nationell eller regional samordning kring reservnummer, vilket betyder att en person kan ha flera reservnummer i olika regioner, men också att personen kan ha flera olika reservnummer inom samma region. Personen behöver själv komma ihåg sitt reservnummer mellan olika vårdbesök, om hen inte minns kan ett nytt reservnummer behöva skapas. Det kan medföra risk för patientsäkerheten och även gynna den kriminella ekonomin, då exempelvis narkotikaklassad medicin kan skrivas ut i större mängder. När en person som haft reservnummer får ett personnummer eller samordningsnummer behöver de reservnummer som personen haft manuellt kopplas till detta av regionen. Utifrån de förutsättningar som finns för reservnummer är det inte självklart hur regionen kan göra detta på ett enkelt och effektivt sätt. Det medför patientsäkerhetsrisker om vårdhistoriken inte kan kopplas till personnumret eller samordningsnumret.

⁸⁴ Prop. 2021/22:276 s. 21

4.3.2 Registrerade och verkar i Sverige med felaktiga uppgifter

Det föreligger en skyldighet för personer som har ett aktivt samordningsnummer och en kontaktadress registrerad i folkbokföringsdatabasen att anmäla ändringar av adressen till Skatteverket.⁸⁵ Då denna adress inte behöver vara samma adress som personen bor på och bygger på egenrapporterade uppgifter finns det risk för att fel uppstår. För en person som tilldelas samordningsnummer registreras även uppgift om bland annat namn, medborgarskap och födelsetid. Likt den problematik som lyfts med personnummer finns det risk för att fel uppgifter registreras även för personer som tilldelas samordningsnummer.

Omfattning

För personer med samordningsnummer registreras inte en bosättningsadress, utan endast en kontaktadress.⁸⁶ Det finns 71 000 samordningsnummer med identitetsnivån Sannolik som saknar kontaktadress. Numera är det ett krav vid förnyelse och tilldelning av samordningsnummer till en person med sannolik identitet att personen har en kontaktadress, så omfattningen kommer att minska under kommande år (se tabell 21 i avsnitt 4.2.3). Då dessa samordningsnummer kan ha tilldelats innan kravet på kontaktadress infördes går det inte att säga att detta är ett fel i folkbokföringsdatabasen, men det är en brist att uppgiften saknas, då det exempelvis försvårar kontakten med personen. Det finns i dagsläget ingen beräkning på den sannolika omfattningen av fel avseende uppgifter kopplat till personer med samordningsnummer. Skatteverket har dock under 2024 tagit emot 2 751 underrättelser om oriktig eller ofullständig uppgift om person som tilldelats samordningsnummer.

Konsekvenser

Fel uppgifter om namn och medborgarskap i folkbokföringsdatabasen för personer med samordningsnummer ger inga större samhällsmässiga konsekvenser. Däremot kan de felaktiga uppgifterna försvåra för myndigheter att utbyta information om personerna. Det kan därmed försvåra arbetet med att identifiera personer vad gäller frågor som skuldindrivning, beskattning och för rättsväsendet att lagföra personer. Om personen sedan ska folkbokföras kan det även uppstå extra arbete för att säkerställa att rätt personuppgifter registreras i folkbokföringsdatabasen och en ökad risk för att dubbla nummer registreras i folkbokföringen.

Kontaktadress som ska registreras för person med samordningsnummer används främst i syfte att kunna kontakta personen. En felregistrerad kontaktadress bedöms i nuläget inte ha några betydande finansiella eller samhällsmässiga konsekvenser. En felregistrerad kontaktadress kan däremot försvåra kommunikationen mellan myndigheter och personen.

⁸⁵ 4 kap. 2 § Lag (2022:1697) om samordningsnummer.

⁸⁶ 6-8 §§ förordning (2023:363) om samordningsnummer.

4.3.3 Registrerade men verkar inte i Sverige

För samordningsnummer finns det i bland svårigheter att tydligt fastställa vad som utgör ett fel i folkbokföringsdatabasen. När ett samordningsnummer fortfarande är registrerat som aktivt i folkbokföringsdatabasen trots att det finns indikationer som talar för att numret borde vilandeförklaras kan det antas vara ett fel i folkbokföringsdatabasen.

Trots att vistelse i landet inte är en förutsättning för att en person ska kunna tilldelas ett samordningsnummer är det rimligt att anta att det största behovet för samordningsnummer gäller personer som behöver finnas och verka i Sverige i någon omfattning. Det finns dock undantag till detta. Ett sådant undantag är svenska medborgare som aldrig har varit folkbokförda. Dessa personer kan tilldelas samordningsnummer i syfte att få ett pass eller nationellt identitetskort utfärdad.

I vissa fall bör samordningsnumret vara vilandeförklarat eftersom personen egentligen borde vara folkbokförd. Personen verkar fortfarande i Sverige men samordningsnumret bör vara vilandeförklarat och ha ersatts med ett personnummer. I folkbokföringsfölsmodellen uppskattas den så kallade undertäckningen bland annat genom att ta hänsyn till personer som har individuppgifter registrerade i mer än ett år i följd samt högskolestuderande som studerar längre än två terminer.⁸⁷ Den förstnämnda gruppen tilldelas i normalfallet ett samordningsnummer för beskattningsändamål men även utländska studenter kan tilldelas samordningsnummer. Varaktigheten av personernas vistelse i respektive grupp ger en indikation på att personerna snarare borde ha folkbokförts än tilldelats samordningsnummer. Gruppen utgör en del av undertäckningen vad gäller folkbokföringen men en del av övertäckningen vad gäller samordningsnummer. Orsaken till att en person har tilldelats samordningsnummer i stället för personnummer kan vara att personen själv har ansökt om eller att en statlig myndighet eller enskild utbildningsanordnare har begärt tilldelning av ett samordningsnummer, trots att personen rätteligen borde ha folkbokförts i stället.

Folkbokföring och beskattning är två skilda verksamhetsgrenar inom Skatteverket och Skatteverket har olika it-system för att hantera dessa områden. Systemens olika ändamål kan skapa förutsättningar för att de utnyttjas i brottsliga syften. I avsnitt 6.2.1 – Identitetsuppgifter som brottsverktyg beskrivs detta närmare. Där beskrivs även hur falska individuppgifter kan användas för att exempelvis kringgå reglerna om försörjningskrav för personer som söker arbetstillstånd, felaktigt få utbetalningar från välfärdssystemen eller möjliggöra lån.

Innan en person folkbokförs eller tilldelas ett samordningsnummer gör Skatteverket slagningar i folkbokföringsdatabasen för att kontrollera att personen inte redan har en identitetsbeteckning. Under vissa omständigheter finns det dock risk för att en person lyckas kringgå myndighetens kontroller eller att myndigheten misslyckas i sina kontroller. Att det förekommer att personer har tilldelats flera samordningsnummer är något som bland annat Domstolsverket har uppmärksammat.⁸⁸ Det kan exempelvis bero på att personen har ändrat sitt namn eller att tidigare samordningsnummer har tilldelats utifrån osäkra uppgifter.

⁸⁷ Kvalitetsuppföljning i folkbokföringsregistret (2018) ss. 23–24.

⁸⁸ prop. 2020/21:160 s. 61.

Ytterligare en aspekt är användningen av samordningsnummer i kombination med personnummer. Detta kan exempelvis leda till att ekonomiska ersättningar felaktigt betalas ut. Om Skatteverket vid folkbokföringstillfället inte identifierat att personen har ett samordningsnummer sedan tidigare görs ingen sammankoppling mellan person- och samordningsnumret, vilket innebär att personen kan fortsätta att verka med sitt aktiva samordningsnummer. Detta kan leda till att personens inkomster redovisas på dennes samordningsnummer, men inte på personens personnummer. Detta kan i sin tur leda till att personen genom sitt personnummer kan ta del av ekonomiska förmåner som denne annars inte skulle ha rätt till, exempelvis bostadsbidrag.

Omfattning

Kontroller utifrån ett slumpmässigt urval genomfördes under början av 2024 för att kartlägga omfattningen av samordningsnummer som borde vilandeförklaras, främst för att behovet av numret inte längre föreligger eller att en person tilldelats flera nummer. Slumpurvalet gjordes utifrån en målpopulation av vuxna personer som tilldelats samordningsnummer efter att de nya reglerna om vilandeförklaring trädde i kraft den 18 juni 2021. Målpopulationen bestod av knappt 190 000 samordningsnummer.

Som det framgår av tabell 28 nedan gjordes i slumpurvalet bedömningen att 56 procent av samordningsnumren inte användes aktivt och därmed var aktuella för vilandeförklaring. Om detta resultat generaliseras till hela målpopulationen innebär det att cirka 103 000 nummer skulle kunna vilandeförklaras, vilket motsvarar omkring 21 procent av alla aktiva samordningsnummer.

Det slumpmässiga urvalet bedöms även vara representativt för den vuxna befolkningen som tilldelades samordningsnummer under resterande del av 2024. Om resultatet från urvalet generaliseras till denna population – cirka 238 000 samordningsnummer – uppskattas att omkring 130 000 samordningsnummer skulle kunna vilandeförklaras, motsvarande ungefär 27 procent av alla aktiva samordningsnummer.

Däremot anses slumpurvalet inte vara representativt för samordningsnummer som tilldelades före den 18 juni 2021. Därför är det svårt att generalisera resultatet från slumpurvalet till hela beståndet av samordningsnummer.

Utöver detta visade slumpurvalet att ytterligare 2,3 procent av målpopulationen bestod av dubbla nummer.

Tabell 28. Resultat från slumpurval med syfte att beräkna andelen samordningsnummer som kan vilandeförklaras i målpopulationen.⁸⁹

Mått	Andel fel	Antal fel
Slumpurval 2024	56 %	103 037

⁸⁹ Slumpurvalets målpopulation bestod av vuxna personer med ett aktivt samordningsnummer som tilldelades mellan 18 juni 2021 och 31 januari 2024.

I en analysrapport från Skatteverket⁹⁰ undersöks vilka underliggande karaktärsdrag som utmärker de samordningsnummer som vilandeförklarades i slumpurvalet. Analysen visar att det framför allt var nummer tilldelade med lägre identitetsnivå – Osäker och Sannolik – som vilandeförklarades. Dessutom var samordningsnummer som tidigare använts för beskattningsändamål i större utsträckning inaktiva, med undantag för samordningsnummer där personen nyligen inlämnat en inkomst-deklaration eller förekommit i en arbetsgivardeklaration (AGI).

Med andra ord visar analysen att den kontinuerliga användningen av samordningsnummer varierar beroende på deras ursprungliga syfte. Många nummer med lägre identitetsnivå och specifika användningsområden – såsom beskattningsärenden eller lagförande hos Polismyndigheten – sällan används efter att de fyllt sitt ursprungliga syfte. Eftersom urvalet är representativt för en bred population av samordningsnummer, bedöms denna tendens vara utbredd.

Trots dessa skillnader i användning är regelverket utformat på ett enhetligt sätt, det vill säga alla samordningsnummer vilandeförklaras efter fem år om de inte förnyas, oavsett syfte eller användningsområde.

Analysrapporten visar även hur en maskininlärningsmodell kan tränas på slumpurvalet, i syfte att uppskatta och identifiera förekomsten av inaktiva nummer i hela populationen av samordningsnummer tillhörande vuxna.

Modellen bygger på bakgrundskaraktäristika kopplade till varje samordningsnummer⁹¹ och estimerar en sannolikhet för att numret inte används och därmed kan vilandeförklaras. Genom att fokusera på samordningsnummer med hög estimerad sannolikhet att vara inaktivt minskar risken för att aktiva nummer felaktigt klassificeras som vilande. Tabell 29 nedan visar antalet samordningsnummer som klassas som vilande vid olika tröskelvärden. Modellen indikerar att ett stort antal samordningsnummer kan vilandeförklaras även vid relativt höga tröskelvärden.

Tabell 29. Predikterade vilandeförklaringar i den fulla populationen av samordningsnummer.

Tröskelvärde	0.50	0.70	0.80	0.90	0.95
Antal som predikteras som vilande	296 860	234 086	193 268	56 552	36 150
Procent av den totala populationen	70	55	45	13	8

⁹⁰ Vem är kvar – en förjupad analys av ett slumpurval av samordningsnummer.

⁹¹ Bakgrundsvariablerna har valts ut utifrån deras koppling till antingen själva samordningsnumret – såsom identitetsnivå, numrets ålder samt typ av kontaktadress – eller till individens ekonomiska aktivitet, registrerad via arbetsgivardeklarationer på individnivå (AGI) eller inkomstdeklarationer. Däremot har variabler som kön, nationalitet och ålder medvetet utelämnats för att undvika risken för profilering. Om modellen ska användas i praktiken – exempelvis för att definiera riskurval av samordningsnummer med hög sannolikhet att vara inaktiva – krävs etiska och rättsliga överväganden.

För att komplettera och bidra till en uppskattning av omfattningen av aktiva samordningsnummer som bör vilandeförklaras har metoden Damerau-Levenstein använts. Damerau-Levenstein bidrar till att identifiera antalet identiteter med överlappande personuppgifter och genom detta bidra med en indikator på hur stor risk för fel det kan vara.

Metoden visar att cirka 200 samordningsnummer har exakta matchningar och att det är ett ökande antal samordningsnummer där det finns cirka 1 200 samordningsnummer där fem operationer skiljer numren åt. Under arbetet med denna rapport pågår arbete utifrån ett urval för att koppla ihop dubbla samordningsnummer, vilket innebär att felet kommer att minska under 2025.

Konsekvenser

Att det finns aktiva samordningsnummer som ska vara vilandeförklarade bedöms i nuläget inte ge några större konsekvenser i samhället. Ett aktivt samordningsnummer kan dock underlätta tillgången till vissa arbetsbaserade förmåner som exempelvis sjukpenning och föräldrapenning. Det finns därför en risk för att samordningsnumret används i brottsligt syfte. Oklara identiteter som har inkomstuppgifter kan senare användas i syfte att teckna avtal eller begå olika typer av bedrägeribrott. Detta beskrivs närmare i kapitel 6 – Folkbokföring som brottsverktyg.

Har en person flera aktiva samordningsnummer kan dessa användas för att ta del av ekonomiska ersättningar från olika myndigheter. Inkomster kan redovisas på en identitetsbeteckning samtidigt som bidrag kan tas emot på en annan identitetsbeteckning. Det är dock oklart hur stort detta problem är och hur stora konsekvenser det leder till.

4.3.4 Värdering

Riskerna för gruppen som har tilldelats ett samordningsnummer har i likhet med metoden för hur riskerna värderades i avsnitt 3.4.4 för folkbokförda värderats i två steg, varav ett steg gäller omfattningen av riskgruppen och det andra steget gäller de potentiella konsekvenserna som risken medför.

I år har även andra myndigheter fått en möjlighet att värdera konsekvenserna av de risker som påverkar deras uppdrag. På mötet deltog representanter från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten och Migrationsverket. I dialogen framkom att det var främst Polismyndigheten och Migrationsverket vars uppdrag påverkades negativt av riskerna kopplade till samordningsnummer. Polismyndigheten pekade främst på felaktig användning av samordningsnummer medan Migrationsverket lyfte att via person- eller samordningsnummer få direkt information om aktuellt uppehålls- eller arbetstillstånd finns.

Den risk inom samordningsnummer som är värderad högst är ”Registrerade men verkar inte i Sverige” baserat på den stora omfattningen i kombination med konsekvenserna felanvändningen leder till i samhället. Det ska dock framföras att Skatteverket vet väldigt lite gällande omfattningen av fel för samordningsnummer. Värderingen kan ändras vid utökade kunskaper i området.

5. Andra relevanta personkretsar (ARP)

Som beskrivits tidigare finns det personer som vistas och verkar i Sverige, med eller utan tillstånd, som saknar person- eller samordningsnummer. Dessa personer ingår i detta sammanhang i gruppen andra relevanta personkretsar (ARP). När en person som vistas i Sverige blivit folkbokförd eller tilldelats ett samordningsnummer tillhör den inte längre personkretsen ARP.

Till förra årets lägesbild beräknades omfattningen av denna personkrets genom en metod som bland annat utgick från Skatteverkets uppgifter om avlidna personer som saknade person- eller samordningsnummer. I beräkningen tillämpades även metoder för att försöka exkludera personer som endast vistas tillfälligt i Sverige, som exempelvis turister och yrkeschaufförer. Med uppgifterna om dödsfallen som grund, var det även möjligt att urskilja att omkring två tredjedelar av personkretsen sannolikt består av män, i huvudsak i åldersspannet 20–64 år, det vill säga arbetsför ålder.

Skatteverket har använt samma metod i årets lägesbild och bedömer fortsatt att personkretsen uppskattningsvis består av 110 000–185 000 personer.

I årets lägesbild beskrivs denna personkrets närmare, genom att den presenteras utifrån tre olika undergrupper: ARP 1, ARP 2 och ARP 3.

Vilken delgrupp av ARP som en person som tagit sig till Sverige, och som inte blivit folkbokförd eller tilldelats samordningsnummer, tillhör bestäms utifrån medborgarskap samt om personen tillkännager sin vistelse för myndigheterna eller inte, när det finns skäl för det. Varje delgrupp beskrivs mer ingående i avsnitt 5.1.1–5.1.3, men de kan i korthet beskrivas på följande sätt:

- ARP 1: Söker tillstånd, har tillstånd med giltighet kortare än ett år eller har uppehållsrätt.⁹²
- ARP 2: Sökt tillstånd men fått avslag eller inte blivit folkbokförd med uppehållsrätt, men fortsätter att vistas och verka i Sverige.⁹³
- ARP 3: Är inte känd hos myndigheterna, men verkar och vistas i Sverige.⁹⁴

ARP 1 består av personer som har en pågående tillståndsansökan hos Migrationsverket och personer som har beviljats tillstånd med kortare giltighetstid än ett år. Även EU/EES-medborgare med uppehållsrätt ingår i gruppen.

Under 2024 fattade Migrationsverket beslut i omkring 134 000 tillståndsärenden. I dessa ärenden beviljade Migrationsverket 93 000 tillstånd av olika skäl, och Skatteverket folkbokförde 64 000 personer med medborgarskap utanför EU/EES

⁹² ARP 1 innefattar tredjelandsmedborgare och EU/EES-medborgare med uppehållsrätt.

⁹³ ARP 2 innefattar tredjelandsmedborgare och EU/EES-medborgare utan uppehållsrätt.

⁹⁴ ARP 3 innefattar personer som inte har svenskt medborgarskap. I gruppen finns både personer som har tillstånd och personer som inte har tillstånd att vistas och verka i Sverige.

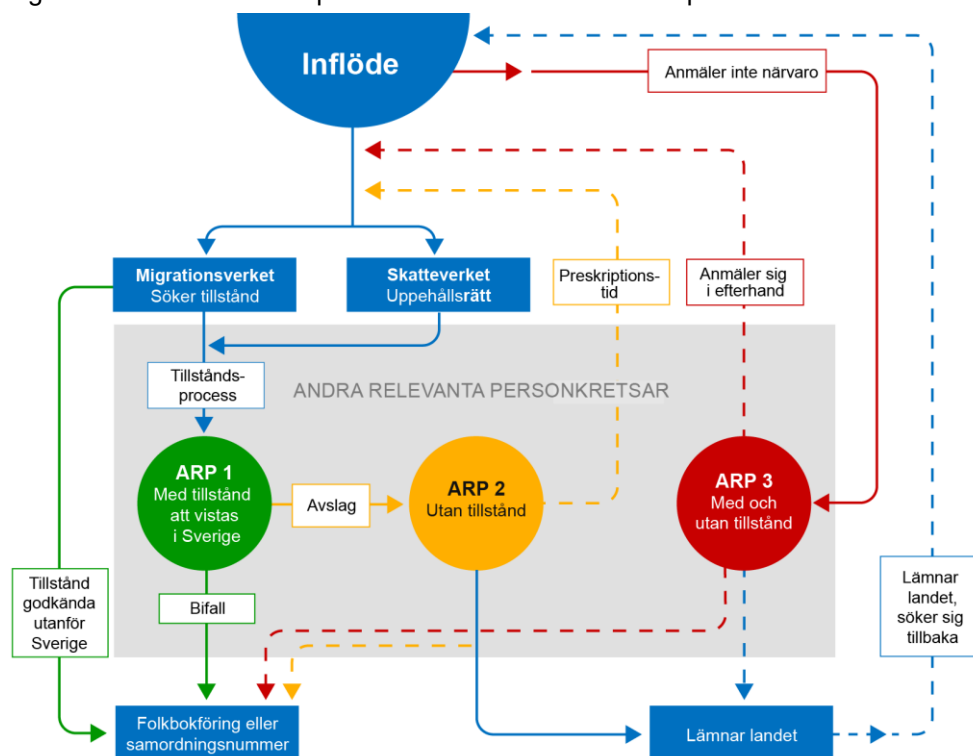
under samma period. Ungefär 37 000 av personerna med beviljade tillstånd från Migrationsverket stannar kvar i ARP 1⁹⁵, då giltighetstiden på tillståndet är kortare än ett år.

Omfattningen på personkretsarna ARP 1 och ARP 2 bedöms vara lika stor 2024 som 2023. När en person får avslag på sin ansökan hos Migrationsverket övergår personen från ARP 1 till ARP 2, men det är svårt att göra en exakt uppskattning av storleken på ARP 2 vid ett givet tillfälle, eftersom det sannolikt finns ett okänt antal personer som lämnar landet utan att det kan bekräftas. För 2024 bedöms dock antalet personer som övergår till ARP 2 från ARP 1 vara omkring 11 500 personer, då har de 12 500 personer som bekräftat lämnat landet räknats bort.

Hur många personer som vistas och verkar i landet utan myndigheternas kännedom (ARP 3) är betydligt svårare att bedöma. Under 2024 avvisade Polismyndigheten (Gränspolis) och Migrationsverket ungefär 8 500 personer vid gränsen. Det fanns även ungefär 47 800 utstationerade arbetstagare i Sverige under 2024 som bedöms ingå i ARP 3. Läs mer om Utstationeringsregistret i avsnitt 5.4.1.

Nedanstående figur 4 visualiserar in- och utflödet för andra relevanta personkretsar. Den grå rektangeln representerar personkretsen som helhet, och de gröna, orangea och röda cirkarna representerar de olika delgrupperna ARP 1, ARP 2 och ARP 3.

Figur 4. In- och utflöde av personer inom andra relevanta personkretsar.



⁹⁵ Enligt uppgifter från Migrationsverket är ungefär 60 procent av samtliga utfärdade uppehållstillstånd giltiga i minst ett år.

5.1.1 ARP 1

Personerna som ingår i gruppen ARP 1 har tillstånd att vistas och verka i Sverige, då den består av personer från tredjeland som har ett öppet asylärende eller annat tillståndsärende hos Migrationsverket, och därför har laglig rätt att vistas i landet tills ärendet är avslutat.

När en person har beviljats uppehållstillstånd och har för avsikt att stanna i Sverige i minst ett år ska personen anmäla flytt till Sverige, för att kunna bli folkbokförd och få ett personnummer fastställt. I och med det tillhör personen personkretsen folkbokförda. Den som har beviljats uppehållstillstånd men som inte har för avsikt att stanna i Sverige i minst ett år fortsätter att tillhöra delgruppen ARP 1 under tiden för vistelsen och tillståndets giltighetstid.

Även de EU/EES-medborgare som avser att bo i Sverige i minst ett år och har uppehållsrätt ska folkbokföras och få ett personnummer fastställt. Personen tillhör då personkretsen folkbokförda. Av de EU/EES-medborgare som anmäler flytt till Sverige blir 80–90 procent folkbokförda. Under 2024 fastställdes cirka 19 000 personnummer för personer med medborgarskap inom EU/EES.

Om EU/EES-medborgaren inte uppfyller kraven för att bli folkbokförd, men exempelvis har kontakt med en myndighet i Sverige som har behov av att kunna identifiera personen i sin verksamhet, kan ett samordningsnummer tilldelas istället. Personen anses då tillhöra personkretsen samordningsnummer. Drygt 30 000 samordningsnummer tilldelades under 2024 för EU/EES-medborgare och ungefär 23 000 tredjelandsmedborgare tilldelades ett samordningsnummer. Men för samordningsnummer finns det en svårighet att bedöma om de faktiskt var i Sverige vid tilldelningstillfället eller inte.

En EU/EES-medborgare har ingen skyldighet att anmäla sin närvaro till svenska myndigheter i samband med inresan till landet. Det är därför svårt att uppskatta hur stor denna grupp är och hur stor del som har uppehållsrätt. Regeringen har tillsatt en utredning som ska utreda om EU/EES-medborgare som vistas längre än tre månader i Sverige ska registreras.⁹⁶

Eftersom tredjelandsmedborgare som ingår i ARP 1 har en pågående process hos en myndighet, är det den delgrupp som med störst säkerhet går att uppskatta storleksmässigt. Migrationsverket har över tid omkring 20 000 öppna tillståndsärenden, och av dessa blir ungefär 70 procent beviljade.

Asyl är normalt det enda tillstånd som är möjligt att ansöka om när personen redan befinner sig i Sverige. Övriga tillstånd ska enligt huvudregeln sökas och beviljas innan inresan till Sverige.

⁹⁶ Registrering av EES-medborgare (Kommittédirektiv 2025:4) | Sveriges riksdag.

Under 2024 fattade Migrationsverket beslut i cirka 93 000 tillståndsansökningar. 20 700 beslut grundades på asylskäl, och omkring 15 500 av dessa fick bifall på sin ansökan. Ungefär 40 procent av de beviljade tillstånden hade en kortare giltighetstid än ett år, vilket innebär att de personerna (cirka 6 200) stannar kvar i ARP 1 efter beslutet.

5.1.2 ARP 2

De personer som inte fått sin ansökan beviljad, avbrutit sin tillståndsprocess genom att avvika eller inte kunnat styrka sin fortsatta uppehållsrätt ingår i delgruppen ARP 2. Dessa personer har inte längre laglig rätt att vistas i Sverige och ska därför lämna landet. Processen och hanteringen av delgruppen skiljer sig åt beroende på om personen är EU/EES-medborgare eller inte. Personer i delgruppen kan också tilldelas ett samordningsnummer av olika skäl, exempelvis efter köp av fordon, och ingår då i personkretsen samordningsnummer.

SCB:s underlagsrapport till Skatteverket (se bilaga 1) visar att vid slutet av 2024 hade Migrationsverket ungefär 8 400 öppna återvändandeärenden, det vill säga ärenden där berörd person ska lämna landet men där detta ännu inte bekräftats. Enligt uppgifter från Migrationsverket kunde ungefär 8 900 personer bekräftas ha lämnat landet. Ytterligare omkring 3 500 personer hade utvisats med stöd av Polismyndigheten.

Av 20 700 asylansökningar under 2024 avslogs ungefär 5 300, och ungefär 5 100 personer fick ett beslut om utvisning. Det exakta antalet beslut i asylärenden av Migrationsverket under år 2022–2024 framgår i tabell 30 nedan.

Tabell 30. Beslut i asylärenden 2022–2024.

Från Migrationsverket

Beslut asylärende	2022	2023	2024
Bifall	56 622	16 810	15 526
Avslag	6 386	8 415	5 268
Utvisningsbeslut	4774	5357	5159

Den 1 april 2025 infördes flera lagändringar som påverkar personer som sökt asyl i Sverige. Regelförändringarna gäller dels att preskriptionstiden (hur länge ett beslut om att lämna Sverige gäller) utökats till fem år och att den börjar räknas från den dag personen lämnar Sverige (i de flesta fall lämnar EU-ländernas territorium och Schengenområdet), dels att möjligheterna till så kallat spårbyte tagits bort.

Enligt det tidigare regelverket började en preskriptionstid om fyra år att gälla från den dag Migrationsverkets beslut om att personen ska lämna Sverige vunnit laga kraft. Personen hade då möjlighet att ansöka om asyl igen efter fyra år, oavsett om hen lämnat Sverige eller inte. Enligt de tidigare reglerna var det även möjligt för en person som fått avslag på sin asylansökan att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd på grund av anställning utan att lämna Sverige, och därmed ”byta spår” från asyl till arbete.

De personer som, i enlighet med det tidigare regelverket, valt att stanna i Sverige under hela preskriptionstiden för att sedan söka asyl igen, har åter ansetts ingå i delgruppen ARP 1 när de lämnat in en ny ansökan. Enligt Migrationsverket bedömning har ungefär 25 procent av personerna som fått avslag på sin asylansökan sökt på nytt när preskriptionstiden gått ut.

Att möjligheten till spårbyte upphört innebär att de som tidigare har fått avslag på sin asylansökan men som har beviljats uppehållstillstånd för arbete enligt de tidigare reglerna, kommer att behöva lämna Sverige när deras nuvarande uppehållstillstånd löper ut.⁹⁷

Det är i dag svårt att göra en bedömning av hur lagändringarna gällande preskriptionstid och spårbyte kommer påverka delgruppen andra relevanta personkretsar.

Till delgruppen ARP 2 hör också de EU/EES-medborgare som anmält flyttning till Sverige, men som inte har kunnat visa sin uppehållsrätt. För de EU/EES-medborgare som anmält flytt till Sverige har Skatteverket i genomsnitt 10–20 procent av fallen beslutat att inte folkbokföra personen. När en EU/EES-medborgare efter tre månaders vistelse inte kan styrka sin uppehållsrätt ska personen normalt lämna landet.

Tabell 31 nedan visar antalet beslut om att inte folkbokföra en EU/EES-medborgare som anmält sin flytt till Sverige till och med år 2022. Det har inte varit möjligt att ta fram uppgifter för tid därefter, då Skatteverkets nya ärendehanteringssystem för folkbokföring inte lagrar information om medborgarskap. Under åren 2020–2022 fattade Skatteverket cirka 27 000 beslut om att inte folkbokföra en person med medborgarskap inom EU/EES, vilket kan bero på att denne inte kunnat styrka sin uppehållsrätt. Detta kan innebära ett inflöde till ARP 2 på upp till 20 000 personer, då så många inte hade något samordningsnummer vid tidpunkten för Skatteverkets beslut, och personerna har inte heller vid något senare tillfälle blivit folkbokförda eller tilldelats samordningsnummer.

En ytterligare grund för att dessa personer kan ingå i ARP 2 är att vissa anmäler flytt till Sverige flera gånger för att bli folkbokförda, vilket kan tyda på att de stannat kvar i Sverige. Dessa personer försöker i genomsnitt 2,3 gånger att bli folkbokförda, och i genomsnitt går det cirka 400 dagar mellan det första och det sista observerbara försöket.

Tabell 31. Beslut att inte folkbokföra person med uppehållsrätt 2020-2022.

Beslut att inte folkbokföra med uppehållsrätt	2022	2021	2020
Med samordningsnummer	1013	2183	2942
Utan samordningsnummer	5295	5970	6594
Utan samordningsnummer, flera anmälningar	776	800	1268

Not. Personer utan samordningsnummer som lämnat flera anmälningar om flytt till Sverige, är en delmängd av ovanstående rad. Uttag ur Skatteverkets folkbokföringsdatabas.

Med de här underlagen som grund är det möjligt att åtminstone delvis bedöma inflödet till delgruppen ARP 2.

⁹⁷ Från och med 1 april försvinner möjligheten till spårbyte – Migrationsverket.

Cirka 5 000–6 000 inresta personer får avslag på sin ansökan (asylansökan) av Migrationsverket varje år, och ungefär lika många personer kan inte styrka sin uppehållsrätt. Det ger ett totalt inflöde till ARP 2 i storleken 10 000 – 12 000 personer varje år. Samtidigt är det möjligt att göra en bedömning av utflödet från ARP 2 genom att uppskatta antalet personer som bekräftat lämnat landet. Under de tre senaste åren motsvarar det cirka 10 000–12 000 personer årligen. Detta inkluderar både personer som självmant lämnat landet, och de som lämnat landet med tvång.

SCB:s underlagsrapport har samtidigt visat att det fanns 8 400 öppna återvändande-ärenden under 2024, det vill säga ärenden där det beslutats att en person ska lämna landet, men där det ännu inte bekräftats. Sannolikt innebär detta att storleken på delgruppen ARP 2 i nuläge är relativt fast, det vill säga att antalet personer som tillkommer till gruppen är ungefär lika stort som de som lämnar gruppen varje år. Hur länge dessa personer stannar kvar i Sverige och därmed i gruppen ARP 2 är däremot svårt att bedöma.

5.1.3 ARP 3

Den tredje undergruppen, ARP 3, inkluderar personer som verkar och vistas i Sverige utan att göra sin närvaro och avsikten med vistelsen i landet känd. I gruppen ingår exempelvis:

- personer som kommit till Sverige som turister, men som inte lämnar landet när turistvisumet gått ut.
- viseringsfria personer (exempelvis från vissa Latinamerikanska länder) som inte söker tillstånd för att stanna kvar i Sverige. Denna grupp bedöms till stor del bestå av arbetssökande män utan medföljande familj.
- EU/EES-medborgare som avser stanna längre än tre månader men som inte anmäler flytt till Sverige.
- Utstationerade arbetstagare som registrerats i Utstationeringsregistret hos Arbetsmiljöverket. Denna grupp omfattar ungefär 47 800 personer under 2024.

Personer i delgruppen ARP 3 kan genom att söka tillstånd eller anmäla flyttning till Sverige övergå till delgruppen ARP 1. De kan också övergå till personkretsen för samordningsnummer på samma sätt som personerna i ARP 2.

Delgruppen ARP 3 är den grupp som är svårast att uppskatta storleken på, då det är oklart hur många som tar sig in i Sverige utan att göra sin vistelse känd. Uppgift finns dock om hur många personer som avvisas vid den svenska gränsen. Under 2024 avvisades totalt 8 359 personer av antingen Migrationsverket eller Polismyndigheten.

5.2 Konsekvenser ARP

Personerna som ingår i personkretsen ARP gör avtryck och påverkar samhället i olika grad. Av de uppgifter som finns tillgängliga verkar offentliga aktörer, som skola och vård, påverkas i högst grad. Det förekommer även risker och konsekvenser som grundar sig i hur personerna i personkretsen kan påverka arbetsmarknaden.

Samtliga delgrupper i ARP har rätt att ta del sjuk- och tandvård som inte kan skjutas upp, hälsoundersökningar och viss annan vård.^{98 99} Det varierar hur stor del av vårdkostnaden som personen själv får bekosta, men vården är i stor utsträckning skattefinansierad, och regionerna och Migrationsverket delar till viss del på kostnaden.

5.2.1 Konsekvenser ARP 1

Asylsökande ingår i delgruppen ARP 1, och Migrationsverket bekostar deras vård då regionerna som utför vården kan begära ersättning av Migrationsverket. De vårdkostnaderna som Migrationsverket ersätter kan delas in i två delar, hälsoundersökningar och kostnadskrävande vård. Med kostnadskrävande vård avses vårdkontakt som överstiger 100 000 kronor. I tabell 32 nedan framgår de vårdkostnader som Migrationsverket lämnat ersättning för under 2024.

Tabell 32. Vårdkostnader Migrationsverket lämnat ersättning för 2024.

Region	Hälsoundersökning	Kostnadskrävande vård	Totalt
Stockholm	8 051 850	110 191 927	118 243 777
Västra Götaland	2 127 150	41 789 976	43 917 126
Region Skåne	904 800	26 894 246	27 799 046
Totalt	18 398 325	279 519 403	297 917 728

Under 2024 uppgick vårdkostnaden till 298 miljoner kronor för 9 400 vårdbesök. Den kostnadskrävande vården uppgick till drygt 279 miljoner kronor, vilket motsvarar 94 procent av de kostnader som Migrationsverket ersatte regionerna för. Omkring 40 procent av de totala kostnaderna hade uppstått inom Region Stockholm. Det är tyvärr inte möjligt att dela upp vårdbesöken med avseende på om det rör sig om en person som kvarstår i ARP (exempelvis en asylsökande) eller person som har fått uppehållstillstånd och blivit folkbokförd eller tilldelats samordningsnummer.

Utöver kostnad för hälsoundersökningar och kostnadskrävande vård så ersätts regionerna även med ett statsbidrag i form av ett schablonbelopp som betalas ut per kvartal.¹⁰⁰ Denna ersättning ska täcka övriga vårdbehov och i beloppen inkluderas ersättning för tolk, hjälpmedel och transport eller sjukresa i samband med vård. Storleken på schablonersättningen för år 2023–2025 är:

- 3 740 kronor för barn till och med 18 år
- 4 435 kronor för personer från och med 19 år till och med 60 år
- 5 635 kronor för personer som är 61 år eller äldre

Vårdkostnader utöver schablonbeloppet, men som understiger nivån för kostnadskrävande vård, får regionerna inte ersättning för. Skatteverket har inte fått tillgång till uppgifter om omfattningen av de statsbidrag för vård av asylsökande och skyddsbehövande som varje region har tagit emot via Migrationsverket, men Sveriges kommuner och regioner (SKR) har i sin rapport ”Hälso- och sjukvård för asylsökande och massflyktingar under år 2023” lämnat uppgift om den totala vårdkostnaden för asylsökande under år 2023, vilket framgår av tabell 33 nedan.

⁹⁸ Vård i Sverige om du kommer från ett annat land - 1177.

⁹⁹ Lag (2013:407) om hälso- och sjukvård för vissa personer som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

¹⁰⁰ Statlig ersättning som betalas ut till regionen utan ansökan – Migrationsverket.

Hälso- och sjukvård för asylsökande och massflyktingar under år 2023, SKR 2024.

Tabell 33. Totala vårdkostnader för asylsökande.

Kostnader och intäkter för vård asylsökande hos regionerna.

År	2018	2022	2023
Kostnader	1 241 000 000	817 000 000	991 000 000
Intäkter (Statsbidrag)	1 325 000 000	1 055 000 000	1 129 000 000
Netto	85 000 000	239 000 000	138 000 000

Siffrorna finns publicerade i SKR:s rapport Hälso- och sjukvård för asylsökande från 2024.

5.2.2 Konsekvenser ARP 2 och ARP 3

Vård av papperslösa

Papperslösa¹⁰¹, som ingår i delgrupperna ARP 2 och ARP 3, har samma rätt till vård- och tandvård som asylsökande. För att regionerna ska kunna tillgodose detta delas ett statsbidrag på 300 miljoner kronor ut varje år. Summan fördelas mellan regionerna efter deras befolkningsstorlek.

I tabell 34 nedan framgår de vårdkostnader för papperslösa som regionerna Stockholm, Västra Götaland och Skåne haft under år 2014, 2018 och 2023.¹⁰² År 2023 var Region Stockholms vårdkostnader för papperslösa fem gånger högre än Region Västra Götalands, vilket inte motsvarar skillnaden i befolkningsstorlek.

Tabell 34. Vårdkostnader för papperslösa.

Region	2014	2018	2023
Stockholm	55 745 700	154 000 000	233 000 000
Västra Götaland	21 900 000	42 000 000	46 000 000
Skåne	10 400 000	13 000 000	35 000 000
Totalt	88 045 700	209 000 000	314 000 000

Anledningen till att endast Region Stockholm, Region Västra Götaland och Region Skåne redovisas är för att endast dessa regioners kostnader har redovisats över tid via SKR.

Vårdkostnaderna för papperslösa har ökat de senaste åren. Bara för regionerna Stockholm, Västra Götaland och Skåne uppgick kostnaderna år 2023 till 314 miljoner kronor. Detta kan jämföras med år 2014 och 2015, där vårdkostnaden för samtliga regioner uppgick till 104 miljoner kronor¹⁰³ respektive 150 miljoner kronor¹⁰⁴. Vad denna kostnadsökning beror på har inte gått att fastställa. Det skulle kunna indikera att gruppen papperslösa har vuxit, åtminstone i storstadsregionerna, men kostnadsökningen kan även bero på att gruppen har fått bättre kännedom om möjligheterna att erhålla vård. En tredje möjlig förklaring är att regionernas vårdkostnader har ökat, på så sätt att varje enskilt vårdtillfälle kostar mer.

¹⁰¹ Till gruppen papperslösa räknas dels personer som undanhåller sig verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning enligt utlänningslagen (2005:716), dels personer som befinner sig i Sverige utan att ha ansökt om nödvändigt tillstånd för att vistas i landet. ([Vilken vård ska en region erbjuda asylsökande och papperslösa? - Socialstyrelsen](#)). Gruppen kan således även inkludera personer med samordningsnummer.

¹⁰² [Bilaga 2: Kostnader för hälso-och sjukvård för papperslösa 2023.](#)

¹⁰³ [Vård till papperslösa. En uppföljning av lagen om vård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.](#)

¹⁰⁴ [Vård till papperslösa. Slutrapport av uppdraget att följa upp lagen om vård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.](#)

Den relativt höga inflationen de senaste åren kan beskriva en del av den ökade vårdkostnaden men inte hela. Under år 2014 och 2018 var prisökningen enligt konsumentprisindex (KPI) endast 4,76 procent, medan vårdkostnaderna för regionerna Stockholm, Västra Götaland och Skåne ökade med 237 procent under samma period. Under år 2018 och 2023 var prisökningen enligt KPI nära 23 procent, men de tre regionernas vårdkostnader steg med ungefär 50 procent under perioden.

Som statsbidraget är utformat i dag täcker ersättningen till regionerna inte den faktiska kostnad som regionerna bär för de papperslösas vård- och tandvård.

Skola

Barn som vistas i Sverige utan tillstånd saknar skolplikt, men de har rätt till kostnadsfri utbildning från och med förskoleklass. De papperslösa elever¹⁰⁵ som har påbörjat sin utbildning i Sverige har även rätt att gå i gymnasiet. Kommuners hantering av papperslösa elever i skolan motsvarar till stor del hanteringen av elever med skyddade personuppgifter.

En papperslös elev tilldelas i många fall ett så kallat tillfälligt nummer (TF-nummer) för att förenkla administrationen för huvudmannen. Asylsökande och elever med skyddade personuppgifter tilldelas också ofta ett TF-nummer. År 2023–2024 var strax under 12 100 TF-nummer registrerade inom grundskolan.¹⁰⁶ Av dessa elever med TF-nummer var ungefär 3 000 asylsökande¹⁰⁷ (exklusive från Ukraina¹⁰⁸), och ungefär 8 500 hade skyddade personuppgifter¹⁰⁹. De 600 TF-nummer som återstår kan ses som en uppskattning på hur många papperslösa elever som var registrerade i grundskolan under 2024. Det är möjligt att det finns ytterligare ett antal papperslösa elever i grundskolan som huvudmännen valt att inte registrera genom att tilldela ett TF-nummer, och det är dessutom, men hänsyn till de papperslösas status, möjligt att de 600 TF-numren inte motsvarar 600 unika individer, då ett nytt TF-nummer exempelvis kan tilldelas vid byte av skola.

Kommuner har möjlighet att ansöka om statsbidrag från Skolverket. Bidraget ska underlätta för kommunerna att ge utbildning till barn som vistas i Sverige utan tillstånd. Bidragets anslag uppgår till 50 miljoner kronor årligen. Skolverket fördelar bidraget proportionellt till de kommuner som ansöker om bidraget. Skolverket använder då ett fördelningstal som de tar fram för varje kommun utifrån statistik från Migrationsverket. Fördelningstalet bestäms utifrån ett medelvärde av antalet asylsökande barn i åldern 6–17 år i kommunen under de tre senaste åren före ansökan. Bidraget är alltså inte utformat efter det faktiska antalet elever som berörs i varje kommun. Under 2024 delades totalt 25 miljoner kronor ut, de största mottagarna var Stockholm, Göteborg och Malmö kommuner¹¹⁰.

¹⁰⁵ En elev räknas som papperslös när den har fått avslag på sin asylansökan men ändå uppehåller sig i Sverige, eller om den uppehåller sig i Sverige efter det att visumet har gått ut eller rest in i Sverige utan att närvaron blivit känd. Asylsökande som inte har fått ett beslut eller asylsökande som inväntar överklagandeprocess räknas däremot inte som papperslös.

¹⁰⁶ Uttag från SCB:s grundskoleregister.

¹⁰⁷ Uttag från Migrationsverket.

¹⁰⁸ Elever som är flyktingar från Ukraina har fått samordningsnummer eller personnummer, och har därför inget TF-nummer och tillhör inte ARP.

¹⁰⁹ Uttag från Skatteverkets folkbokföringsdatabas.

¹¹⁰ Uttag från Skolverket.

Om storleken på statsbidraget för elever ställs mot antalet TF-nummer som inte gäller asylsökande eller barn med skyddade personuppgifter så blir ersättningen ungefär 41 000 kronor per elev. Kostnaden för en elev kan variera, men brukar normalt uppskattas till omkring 100 000 kronor per år. Eftersom även papperslösa elever ska erbjudas utbildning i samma utsträckning som en folkbokförd elev så tycks ersättningen inte täcka kommunernas kostnad för skolgången för dessa barn.

De asylsökande barnen tillhör ARP 1, och har under asylprocessen tillstånd att vistas i Sverige. De uppskattat 600 papperslösa barnen tillhör däremot endera ARP 2 eller ARP 3. Det är mest sannolikt att dessa tillhör ARP 2, och att de tidigare fått avslag i sitt tillståndsärende hos Migrationsverket. Det är dessvärre inte möjligt att verifiera detta, då uppgifterna om TF-nummer inte är kopplade till elevens namn, och därför kan ingen matchning göras mellan grundskoleregistret hos SCB och Migrationsverkets uppgifter.

Arbetsmarknad, osund konkurrens och försörjning (ARP 2 – 3)

Papperslösa har små möjligheter till försörjning via en anställning i Sverige, eftersom det är olagligt att både arbeta utan arbetstillstånd och att anställa en person utan arbetstillstånd, i de fall personen behöver ha tillstånd för att få arbeta. Många tvingas därför söka sig till den informella arbetsmarknaden, där de ofta arbetar under osäkra och exploaterande förhållanden.¹¹¹ Då dessa personer kan arbeta under andra förutsättningar än personer på den legala arbetsmarknaden kan det medföra en osund konkurrens.

Vanliga branscher där papperslösa hittar arbete är inom byggsektorn, restaurang, städning och flytt hjälp. Arbetsdagarna kan vara långa, det är inte ovanligt med arbetstider upp till tolv timmar om dagen, sex dagar i veckan, och lönerna är ofta mycket låga. Arbetsmiljön för dessa personer är ofta dålig och hälsoriskerna stora. Den som skadar sig eller blir sjuk har sällan möjlighet till sjukfrånvaro och söker inte alltid professionell vård.¹¹²

Socialt stöd och bistånd

Ekonomiskt bistånd fungerar som det yttersta skyddsnätet i samhället. Kommunerna har det yttersta ansvaret för att alla som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver, även om papperslösa anses juridiskt likställda med besökare i kommunen.¹¹³ Papperslösa har därmed inte rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen på samma sätt som folkbokförda personer, däremot kan de beviljas ett tillfälligt nödbistånd, normalt ett par hundra kronor. Personer som inte är folkbokförda kan alltså få en tillfällig hjälpinsats, men normalt inte något löpande bistånd. Enligt uppgift från Uppsala kommun gör de normalt kontroller i sina interna register innan en papperslös person beviljas nödbistånd, för att säkerställa att samma person inte söker och beviljas nödbistånd upprepade gånger.

¹¹¹ [Papperslösa.](#)

¹¹² [Så lever papperslösa i det svenska skuggsamhället - forskning.se.](#)

¹¹³ [Ekonomiskt bistånd till asylsökande – Migrationsverket.](#)

5.3 Skuggsamhället – Utan tillstånd att verka och vistas i Sverige

Begreppet ”skuggsamhälle” har etablerats i Sverige under de senaste åren, även om en fastslagen definition av begreppet saknas. I den här rapporten definieras skuggsamhället som de som vistas och verkar i Sverige utan att ha rätt till det.

Det är inte möjligt att tydligt fastslå den totala omfattningen av denna grupp, men storleken går att uppskatta i viss mån, då personerna kan göra avtryck i registren hos vissa myndigheter.

5.3.1 Tillstånd eller inte tillstånd

Att definiera skuggsamhället försvåras till viss del genom att en person kan sakna tillstånd att verka och vistas i Sverige även om personen har en identitetsbeteckning. Både offentliga och privata aktörer använder uppgifter från Skatteverkets register för att behandla uppgifter om en person, men uppgift om aktuella tillstånd saknas i folkbokföringsdatabasen. Uppgift om en persons uppehålls- och arbetstillstånd finns hos Migrationsverket. Att aktörer som använder uppgifter från folkbokföringsdatabasen inte på ett enkelt sätt kan se om personen som nyttjar identitetsbeteckningen har ett giltigt tillstånd att verka och vistas i Sverige, kan medföra svårigheter.

Det kan försvåra för de som vill göra rätt, exempelvis anställa personal som har rätt att arbeta i Sverige, samt möjliggöra för de som inte vill göra rätt, som folkbokförda personer som fortsätter att vistas i Sverige trots att de saknar tillstånd till det.

5.3.2 Skuggsamhället och personkretsarna

När Sveriges befolkning beskrivs i generella ordalag är det normalt den folkbokförda befolkningen som avses. Då befolkningen även kan beskrivas ur ett bredare perspektiv har Skatteverket i arbetet med den nationella lägesbilden delat in Sveriges befolkning i tre olika personkretsar:

- Personer som är folkbokförda och har personnummer.
- Personer som har samordningsnummer.
- Andra relevanta personkretsar – personer utan person- eller samordningsnummer.

Denna indelning har både för- och nackdelar. Den tydligaste fördelen är att den delar upp befolkningen mellan de som har en svensk identitetsbeteckning¹¹⁴, vilken typ av identitetsbeteckning de har, och de som saknar en svensk identitetsbeteckning. Denna uppdelning kan sedan användas för att för varje personkrets beskriva inflöden, som tilldelning eller fastställelse av identitetsbeteckning, samt utflöden, som avregistreringar och vilandeförklaringar.

En utmaning med denna indelning är dock att beskriva konsekvenser och risker, då de inte är klart urskiljbara mellan personkretsarna.

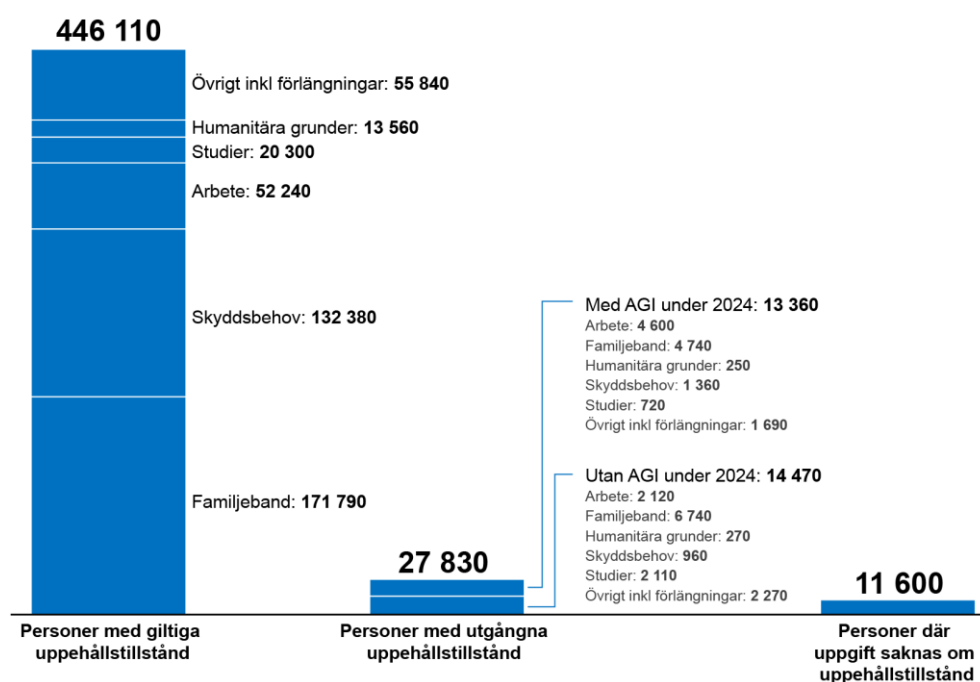
¹¹⁴ Med identitetsbeteckning menas i detta sammanhang personnummer eller samordningsnummer.

En sådan risk är tillstånd till att verka och vistas i Sverige. I varje personkrets ingår personer som har rätt att verka och vistas i Sverige, men även personer som inte har det. Tillståndet är inte knutet till en identitetsbeteckning, utan till en person. Det innebär att en person kan ha en svensk identitetsbeteckning, även om personens uppehålls- och arbetstillstånd har upphört att gälla eller aldrig har existerat. Då tillståndet inte är en del av den information som folkbokföringsdatabasen tillhandahåller, kan det vara svårt för aktörer som behöver behandla identitetsbeteckningen att veta om personen har ett giltigt uppehålls- eller arbetstillstånd eller inte.

För att kartlägga omfattningen av detta fenomen gav Skatteverket SCB i uppdrag att matcha Migrationsverkets bestånd av uppehållstillstånd mot den folkbokförda befolkningen samt mot beståndet av samordningsnummer. I uppdraget ingick även att SCB skulle kontrollera hur aktiviteten såg ut för de som saknade tillstånd, via de månatliga arbetsgivardeklarationerna.

Totalt granskades ungefär 485 000 folkbokförda personer med medborgarskap utanför EU/EES. Under 2024 var det 27 830 personer som tillhör personkretsen folkbokförda som saknade giltigt tillstånd¹¹⁵ att vistas i Sverige, och av dessa hade ungefär hälften en månatlig inkomst av tjänst under året. 11 600 folkbokförda tredjelandsmedborgare kunde SCB inte matcha mot någon uppgift om tillstånd.

Figur 5. Status uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare.



¹¹⁵ Här avses personer som var folkbokförda 2024-12-31 eller hade aktivt samordningsnummer 2024-12-31 och där uppehållstillståndet gått ut under 2023 eller tidigare.

Ovanstående figur 5 visar antalet folkbokförda personer med medborgarskap utanför EU/EES vid utgången av 2024, fördelat på om personerna hade ett giltigt uppehållstillstånd eller inte. Av dessa totalt 485 540 folkbokförda tredjelandsmedborgare hade 446 110 ett giltigt uppehållstillstånd. Flest uppehållstillstånd hade beviljats med familjeband eller skyddsbehov som grund.

Vid denna tidpunkt saknade 39 430 folkbokförda tredjelandsmedborgare tillstånd att verka och vistas i landet. 27 830 personer hade tidigare haft uppehållstillstånd, men för 11 600 personer saknades helt uppgifter om tillstånd. Detta skulle exempelvis kunna gälla barn som är födda i Sverige till föräldrar med utländskt medborgarskap och där föräldrarna missat att ansöka om tillstånd för barnet¹¹⁶ eller personer som bedömts ha sekundär uppehållsrätt som familjemedlem till en EU/EES-medborgare, men SCB har inte kunnat verifiera detta.

SCB har även följt upp eventuell aktivitet för folkbokförda personer med utgångna uppehållstillstånd, och knappt hälften hade en aktuell löneinkomst under 2024. För dessa personer var den vanligaste grunden för uppehållstillståndet familjeband, tätt följt av arbetstillstånd. Båda dessa typer av tillstånd söks innan inresa till Sverige.

Det finns även behov att följa upp andra aktiviteter än löneinkomst, som inkomst av näringsverksamhet, utbetalningar från välfärdssystemet och studielån, men det har inte varit möjligt i arbetet med denna rapport.

Av de personer med utgångna uppehållstillstånd som inte haft någon löneinkomst hade flest beviljats tillstånd med familjeband som grund. Det saknas fullständiga uppgifter om dessa personer är aktiva i samhället, och att de är folkbokförda i Sverige garanterar inte att personerna faktiskt vistas i landet.

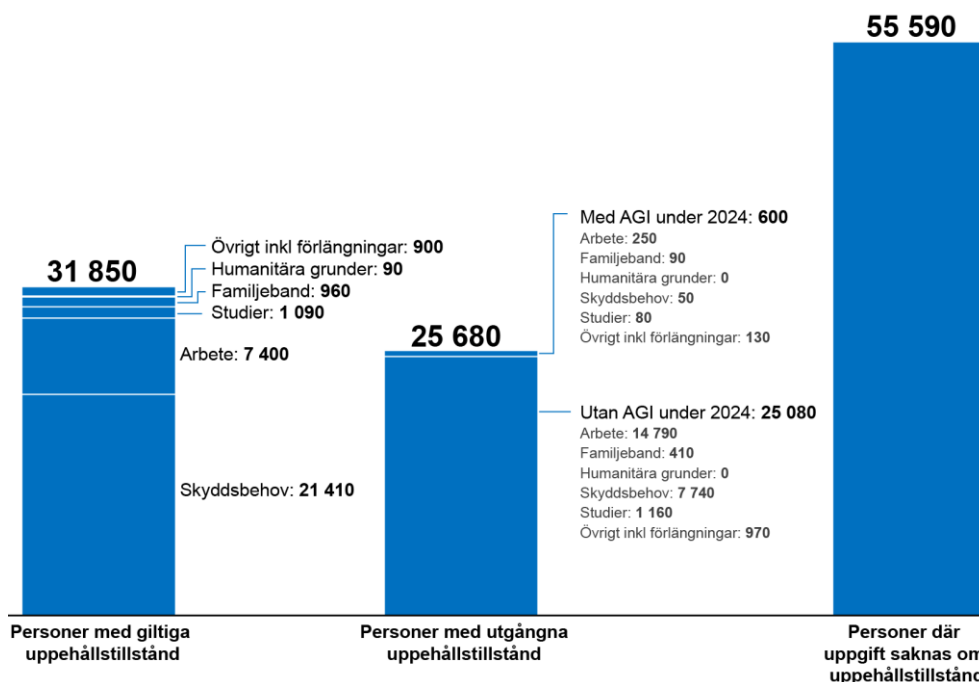
SCB identifierade även 10 890 öppna återvändandeärenden kopplade till personer med personnummer, det innebär att enbart en fjärdedel av de folkbokförda som saknar uppehållstillstånd har ett öppet återvändandeärende.

När Migrationsverket inte själva kan verkställa en utvisning kan de ta hjälp av Polismyndigheten, som sedan kan meddela Skatteverket att berörd person inte längre vistas i Sverige. Under 2024 tog Skatteverket emot 611 sådana underrättelser från Polismyndigheten.

SCB har även följt upp aktiva samordningsnummer bland tredjelandsmedborgare under 2024, för att se hur många som hade giltiga respektive utgångna uppehållstillstånd.

¹¹⁶ [Ansök om uppehållstillstånd för barn som föds i Sverige – Migrationsverket.](#)

Figur 6. Status uppehållstillstånd med aktiva samordningsnummer.



Figur 6 ovan visar antalet aktiva samordningsnummer den 31 december 2024, fördelat på om personerna som har tilldelats samordningsnummer hade ett giltigt uppehållstillstånd eller inte vid den tidpunkten. Av totalt 113 120 aktiva samordningsnummer var det 31 850 personer som hade ett giltigt uppehållstillstånd och 81 270 personer som saknade tillstånd. För 55 590 personer saknas uppgift om uppehållstillstånd.

För folkbokförda personer ska normalt adressen där personen är bosatt framgå av folkbokföringen, men för personer som tilldelats samordningsnummer går det inte på samma sätt att utläsa om personen faktiskt vistas i Sverige eller inte, då många fortfarande saknar en registrerad kontaktadress och en kontaktadress inte behöver avse den adress där personen är bosatt.

I underlaget från SCB saknas information som gör det möjligt att uttala sig om denna grupp annat än ytligt. Det framgår inte vilken myndighet som har begärt eller tagit initiativ till samordningsnumren eller om personen själv har ansökt, och det är därför inte möjligt att fastslå av vilken orsak dessa nummer har tilldelats. Uppgift om identitetsnivå på dessa samordningsnummer framgår inte heller i underlaget.

En stor andel av uppehållstillstånden, både giltiga och utgångna, är kopplade till arbete och skyddsbehov. Endast 600 av de personer som har tilldelats samordningsnummer och som saknade giltigt uppehållstillstånd hade en löneinkomst under 2024. Uppgift om övriga inkomster eller aktiviteter saknas i dagsläget.

SCB kunde identifiera 5 680 öppna återvändandeärenden kopplade till personer med samordningsnummer.

Tabell 35. Antal tredjelandsmedborgare med giltiga samt utgångna uppehållstillstånd under 2024.

Tillståndet utgången under 2023, personen fortsatt folkbokförd eller innehar aktivt samordningsnummer 2024-12-31.

Personkrets	Giltigt tillstånd	Utgången tillstånd	Aldrig tillstånd
Folkbokförd	446 110	27 830	11 600
Samordningsnummer	31 850	25 680	55 590

SCB har matchat folkbokföringsdatabasen mot Migrationsverkets uppgifter om uppehållstillstånd.

Sammanfattningsvis fanns det i Sverige under 2024 upp till 39 430 folkbokförda personer som kan sägas ingå i skuggsamhället, då uppehållstillståndets giltighetstid passerat eller där ett tillstånd inte kunde knytas till personen. Eftersom detta är personer med personnummer är det möjligt att ytterligare beskriva denna del av befolkningen, exempelvis genom att mäta deras aktivitet.

Det är däremot svårare att uppskatta hur många personer med samordningsnummer som kan sägas ingå i skuggsamhället. Dessa personer kan inte direkt knytas till en bostadsadress, och av 81 270 personer som har tilldelats samordningsnummer och som saknar giltigt uppehållstillstånd var det bara 600 som hade en löneinkomst.

För personer som ingår i personkretsarna ARP 2 och ARP 3 råder det också en stor osäkerhet i hur många personer som kan sägas tillhöra skuggsamhället.

Migrationsverket har 8 400 öppna återvändandeärenden registrerade, och årligen har omkring 5 000 EU/EES-medborgare som anmält flytt till Sverige inte folkbokförts, vilket kan bero på att de inte kunnat styrka sin uppehållsrätt. Dessa personer tillhör ARP 2.

I ARP 3 ingår personer som inte gör sin bosättning i Sverige känd, och där är det av naturliga skäl svårt att uppskatta omfattningen. I ARP 3 ingår även personer som har tillstånd att vistas i Sverige, exempelvis medborgare inom EU/EES och Norden.

5.4 SCB:s deluppdrag

På samma sätt som vid föregående års lägesbild, har SCB även bearbetat data för personer som saknar samordningsnummer och personnummer. Syftet är att belysa vilka myndigheter som har varit i kontakt med andra relevanta personkretsar under 2024. Uppgifterna är insamlade från samma myndigheter som föregående år, förutom att Arbetsmiljöverket har tillkommit.

- Arbetsmiljöverket
 - Utstationeringsregistret
- Migrationsverket
 - Inskrivna
 - Beviljade uppehållstillstånd
 - Öppna återvändandeärenden
- Polismyndigheten
 - Förundersökningsregistret

- Efterlysta
- Utlänningskontroll
- SCB
 - Fastighetsägare med GD-nummer
- Statistiska centralbyrån
 - Högskolestudenter och doktorander

SCB har använt sig av namnet och födelsetiden på varje person som ingått i registerbearbetningarna och sedan sammanställt uppgifterna i en rapport som kan läsas i sin helhet i bilaga 1.

I korthet kan resultatet från SCB:s arbete sammanfattas med att det är liknande resultat som föregående års bearbetning gav.

Tabell 36 innehåller uppgifter som visar hur stor del av varje registerhållares register som kan utgöra en del av ARP.

Tabell 36. Möjlig omfattning av andra relevanta personkretsar i respektive myndighets register.

Myndighet	Register	Totalt	Personnummer	SNR	ARP
Arbetsmiljöverket	Utstationeringen	78 920	2 530	15 560	60 830
Migrationsverket	Inskrivna	96 451	37 220	49 430	9 801
Migrationsverket	Beviljade UT	93 807	45 450	40 780	7 577
Migrationsverket	Återvändanden	25 006	10 890	5 680	8 436
Polisen	Förundersökning	18 928	1 040	2 150	15 738
Polisen	Efterlysta	7 067	130	2 150	4 787
Polisen	Utlänningskontroll	18 869	1 340	2 220	15 309
SCB	Utl. Fastightägare	96 470	2 850	60	93 560
SCB	Universitet-Högskola	21 889	720	1 680	19 489
Totalt		458 617	102 170	120 920	235 527

Som tabell 36 visar är Arbetsmiljöverket den myndighet som har kontakt med den största delmängden av ARP. Dessa utgörs främst av EU/EES-medborgare som är utstationerade i Sverige. Mer om det kan läsas i kommande avsnitt. En annan stor grupp är utländska fastighetsägare, men dessa bedöms inte tillhöra ARP. Denna persongrupp har ett GD-nummer. En annan stor grupp är utländska fastighetsägare, men dessa bedöms inte tillhöra ARP. Denna grupp av personer har ett GD-nummer.

5.4.1 Utstationeringsregistret (ARP 3)

Utstationeringsregistret är ett register som finns hos Arbetsmiljöverket. Det är till för att registrera arbetstagare som är tillfälligt utsända från ett annat EU/EES-land (eller Schweiz) för att arbeta i Sverige. Kvaliteten på uppgifterna i utstationeringsregistret är generellt låg. I vissa fall framgår endast uppgift om namn, ibland även uppgift om födelsetid.

Syftet med registret är att säkerställa att svenska arbetsvillkor och arbetsmiljöregler följs även för utstationerade arbetstagare, ge myndigheter möjlighet att kontrollera arbetsgivare och arbetsförhållanden samt att förhindra osund konkurrens. Företag som utstationerar arbetstagare måste anmäla detta till Arbetsmiljöverket innan arbetet påbörjas.

Inför årets lägesbild tog SCB emot hela utstationeringsregistret från Arbetsmiljöverket. Totalt inkluderades ungefär 79 000 personer, och av dessa bedömdes ungefär 47 800 att räknas som faktiskt utstationerade i Sverige under 2024, och tillhöra ARP 3.

SCB kunde även identifiera ungefär 18 000 personer som hade en svensk identitetsbeteckning. Strax under 3 000 personer var folkbokförda, och strax över 15 000 personer hade ett samordningsnummer.

Dessa personer var främst utstationerade i storstadsregionerna, men en relativt hög andel av dem var även utstationerade i Norrlandsregionerna. Merparten av personerna var i åldern 20–60 år. Arbetstagarnas arbetsgivares etableringsland var till största del inom EU men utom Norden.

5.4.2 Migrationsverket

Migrationsverkets leverans till denna sammanställning bestod av uttag bland inskrivna, beviljade uppehållstillstånd samt öppna återvändandeärenden. Här kan uppgifterna ses som ett flöde, från inskrivna till de två övriga delpopulationerna. På grund av detta har SCB exkluderat personer från inskrivna som även förekommit i antingen beviljade uppehållstillstånd eller som ett öppet återvändandeärende. Totalt handlar det om ungefär 7 200 personer som exkluderats från inskrivna.

Inskrivna (ARP 1)

Delpopulationen, 9 800 personer, består av personer som varit inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem någon gång under 2024, oavsett handlägningsstatus.

Delpopulationen omfattar personer som finns i Sverige med:

- öppet grundärende
- öppet överklagandeärende
- avslag i överklagandeärende
- bifall i grund- eller överklagandeärende, men som ännu inte hunnit kommunplaceras.

Populationens fördelning, utifrån ålder och kön, är till största del personer i arbetsför ålder där männen är i majoritet (ungefär 63 procent). Återigen är registreringen för berörda personer koncentrerad kring storstadsregionerna.

Beviljade uppehållstillstånd (ARP 1)

Delpopulationen, 7 500 personer, består enbart av personer vars giltighetstid på beviljat uppehållstillstånd är kortare än ett år och där uppehållstillståndet tilldelats under 2024. Är giltighetstiden minst ett år ska personen normalt bli folkbokförd och ligger därför inte kvar i ARP.

Till skillnad från inskrivna är kvinnorna i majoritet här, och över 50 procent av de beviljade uppehållstillstånden gäller personer i åldrarna 20 – 29 år. Där det går att urskilja var registreringen skett är det i storstadsregionerna, men över 50 procent kan inte knytas till någon region då uppgiften saknas.

Öppna återvändandeärenden (ARP 2)

Delpopulationen, 8 400 personer, består av personer med ett öppet återvändarärende under 2024. Migrationsverket verkar för att den som ska lämna landet efter att ett beslut om avvisning eller utvisning vunnit laga kraft gör det självmant och i enlighet med beslutet. Migrationsverket får överlämna ärendet till Polismyndigheten om tvång kan komma att behövas för att verkställa beslutet eller om personen avviker.

Fördelningen för denna delpopulation, utifrån ålder och kön, är i stort sett densamma som för inskrivna. Män i arbetsför ålder står för den största andelen. Även denna population är koncentrerad till storstadsregionerna.

5.4.3 Polismyndigheten

Polismyndigheten har levererat tre delpopulationer på mikrodatanivå. Personer kan förekomma i fler än en delpopulation. Efter matchningar mot Migrationsverkets uppgifter kan Polismyndighetens data delas in i ARP 2 och ARP 3 eftersom ARP 2 alltid har haft kontakt med Migrationsverket.

Detta görs genom att subtrahera antalet matchningar som SCB lyckats göra utifrån födelsetid, för- och efternamn på personen. Totalt 5 340 personer kunde matchas mot Migrationsverkets register, som således kan kategoriseras som ARP 2, och resterande 30 494 kategoriseras som ARP 3.

Tabell 37. Delpopulationer ARP Polismyndigheten.

Polismyndigheten	Totalt	ARP 1	ARP 2	ARP 3
Förundersökning	15 738	690	390	14 658
Efterlysta	4 787	760	1 830	2 197
Utlänningskontroll	15 309	1190	480	13 639
Totalt	35 854	2 640	2 700	30 494

Uppgifterna i Tabell 37 ovan gäller dock inte unika personer. När SCB tar bort misstänkta dubletter så blir resultatet något annorlunda, se tabell 38 nedanför.

Tabell 38. Delpopulationer ARP Polismyndigheten – unika personer.

	ARP 1	ARP 2	ARP 3
Polismyndigheten	1794	2515	27 588

Polisen hade kontakt med 4 309 personer som tillhörde ARP 1 eller ARP 2. Dessa personer har tidigare haft kontakt med Migrationsverket. Den största delgruppen av andra relevanta personkretsar som Polisen haft kontakt med är ARP 3, 27 588 personer.

Förundersökning (ARP 1–3)

Delpopulationen innehåller personer som under 2024 registrerats som del i en förundersökning och där de inte registrerats med person- eller samordningsnummer. Personerna förekommer i förundersökningen som exempelvis misstänkt, målsägande eller vittne.

Delpopulationen består till ungefär 70 procent av män, till största del i arbetsför ålder. Bland andra register som denna population återfinns i är det främst inskrivna hos Migrationsverket och Polisens egen utlänningskontroll.

Efterlysta (ARP 1–3)

Delpopulationen innehåller de personer som under 2024 registrerats som efterlysta och som inte har ett känt person- eller samordningsnummer. Efterlysningssorsak kan till exempel vara

- brott
- att de är försvunna
- begärts efterlysta av annan myndighet, oftast Migrationsverket.

Delpopulationen består av strax under 70 procent män, och till största del i arbetsför ålder. Bland andra register som denna population återfinns i är det främst inskrivna hos Migrationsverkets öppna återvändandeärenden och Polisens egen utlänningskontroll.

För denna delpopulation utgör ARP 1 - 2 en större andel än ARP 3, alltså det är vanligare att en efterlyst individ har haft kontakt med Migrationsverket än att den inte haft det.

Utlänningskontroll (ARP 1–3)

Delpopulationen innehåller de personer som under 2024 registrerats av polis vid så kallad utlänningskontroll, och som inte har person- eller samordningsnummer. Kontrollen kan vara vid gränsen eller inom landet i samband med tillsyn på arbetsplatser eller liknande.

Eftersom SCB inte kunnat urskilja huruvida kontakten mellan Polis och utlänningskontroll skett innanför landets gränser eller vid gränsen är det svårt att säga om utlänningskontroll ingår i ARP eller inte.

Delpopulationen består till ungefär 76 av procent män, till största del i arbetsför ålder. Bland andra register som denna population återfinns i är det främst inskrivna hos Migrationsverkets inskrivna och bland efterlysta av Polisen.

5.4.4 SCB

Högskolestudenter och doktorander (ARP 1, ARP 3)

Denna delpopulation innehåller studenter på grundnivå och avancerad nivå samt studenter och doktorander på forskarnivå som inte har ett person- eller samordningsnummer. SCB samlar huvudsakligen in uppgifter direkt från lärosätenas studieadministrativa system, Ladok, för framställning av officiell statistik. Statistikansvarig myndighet är Universitetskanslersämbetet (UKÄ).

Denna delpopulation består främst av unga vuxna i åldern 20–29 år.

Tabell 39. Delpopulation ARP Universitet och högskola.

SCB	Totalt	ARP 1	ARP 3
Universitet och högskola	19 489	1 550	17 939

Även för denna delpopulation kan vi kategorisera vilken del av andra relevanta personkretsar de tillhör. De som haft kontakt med Migrationsverket tillhör ARP 1 och övriga ARP 3, då inga öppna återvändandeärenden återfanns. Det är i nuläget okänt varför dessa personer inte tilldelats samordningsnummer på begäran av universiteten eller högskolorna då lagstöd för detta finns.¹¹⁷

Utländska fastighetsägare

En fastighetsägare som är bosatt utomlands kan ha ett så kallat GD-nummer¹¹⁸. Dessa kan ha koppling till ett personnummer, om den utländska fastighetsägaren har ett sådant. SCB har bearbetat uppgifter om GD-nummer där en koppling till personnummer saknas, vilket omfattar ungefär 93 500 personer. Dessa personer bedöms inte tillhöra andra relevanta personkretsar.

¹¹⁷ Samordningsnummer får tilldelas efter ansökan av den enskilde eller på begäran av en statlig myndighet eller en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, om myndigheten eller utbildningsanordnaren i sin verksamhet behöver ett samordningsnummer för en person.

¹¹⁸ [Bosatt utomlands med fastighet och kapitalinkomster i Sverige | Skatteverket.](#)

6. Folkbokföring som brottsverktyg

Att medvetet lämna felaktiga eller ofullständiga uppgifter till grund för beslut om folkbokföring, eller att inte anmäla en flytt, utgör normalt ett folkbokföringsbrott. Även om folkbokföringsbrott är en självständig brottstyp, är brottet ofta ett led i annan brottslighet, exempelvis olika typer av välfärdsbrott eller brott med koppling till företagande. I det här kapitlet beskrivs hur folkbokföringsuppgifter på olika sätt kan användas som brottsverktyg inom främst den organiserade brottsligheten.

Beroendet av registeruppgifter i samhället gör det nämligen intressant för vissa personer och grupperingar att försöka manipulera uppgifterna för att skapa förutsättningar för brottslighet. Trenden är ökande och medför allvarliga konsekvenser för samhället. Folkbokföringsuppgifter i form av uppgift om identitet, bosättning och familjeförhållanden utgör grunduppgifter och är viktiga delar, ibland helt avgörande, för att olika brott ska kunna genomföras.

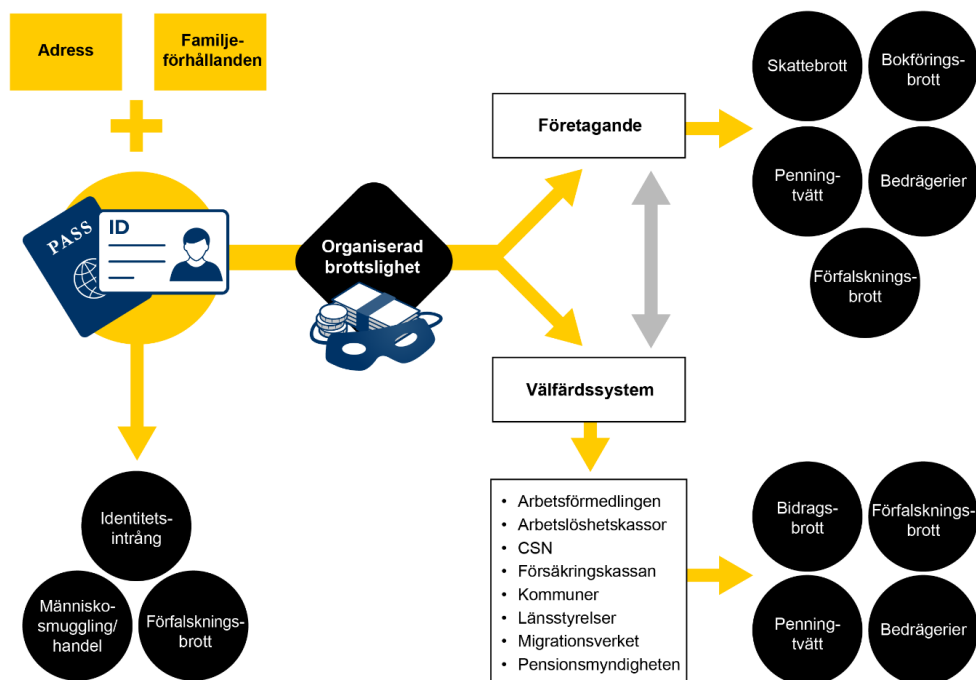
6.1 Brottskedjan vid utnyttjande av uppgifter

Utnyttjandet av identiteter kan vara en central del i många typer av brott. Identiteter införskaffas på felaktiga grunder i syfte att användas av den organiserade brottsligheten. Med hjälp av de felaktiga identiteterna döljs de faktiska personerna som begår brotten. Det möjliggör att brott kan ske i större utsträckning genom att en person har kontroll över flera identiteter, exempelvis genom att komma över bank-id eller annan e-legitimation i de olika identiteterna. Till identiteten knyts även uppgifter om adress och familjeförhållanden för att stärka identiteten och det kan skapa ytterligare förutsättningar för brott. En utnyttjad identitet kan säljas vidare mellan olika kriminella grupperingar och på så sätt återanvändas. Identiteten underhålls med skenanställningar och falska individuppgifter så att den behåller sin trovärdighet.

Samhället påverkas på olika sätt, då uppgifterna sedan används i kontakter med offentliga aktörer och företag för att utnyttja välfärdssystemet eller starta företag och begå brott via dessa, som skattebrott, bedrägerier, förfalskningsbrott eller penningtvätt. Ett annat exempel är bedrägerier mot välfärdssamhället genom assistansbolag.

Följande bild (figur 7) illustrerar översiktligt hur uppgifter i folkbokföringsdatabasen kan utnyttjas och användas för att i kombination med andra registeruppgifter skapa förutsättningar för brott och hur det påverkar olika delar av samhället. Brottsvinster kan uppstå i samtliga led i kedjan vilka sedan kan återinvesteras i brottslig verksamhet.

Figur 7. Brottsskedja vid utnyttjande av uppgifter.



6.2 Folkbokföringsuppgifter som brottsverktyg

6.2.1 Identitetsuppgifter som brottsverktyg

För varje folkbokförd person fastställs ett unikt personnummer som är en identitetsbeteckning för den folkbokförde och som används för identifiering i en stor mängd olika funktioner i samhället. Ett personnummer som har fastställts genom att oriktiga uppgifter lämnats till Skatteverkets folkbokföringsverksamhet riskerar därför att bli ett verktyg för brottslighet i och utanför Skatteverket. Även samordningsnummer som har tilldelats med oriktiga uppgifter som grund kan utgöra brottsverktyg på liknande sätt som vid en riktig folkbokföring.

Samhällets digitala utveckling har medfört att förekomsten av fysiska möten mellan den enskilde och olika samhällsfunktioner har minskat avsevärt, exempelvis vid olika typer av myndighetsutövning, bankkontakter och kreditköp. Den enskildes identifiering sker då elektroniskt, exempelvis genom ett bank-id.

För att erhålla ett bank-id krävs att personen har ett personnummer och kan identifiera sig med en godkänd svensk id-handling. Det finns dock andra typer av e-legitimation som personer med samordningsnummer kan erhålla, exempelvis Freja e-ID.

En gärningsperson som förfogar över en e-legitimation som tillhör en annan person kan därför genomföra åtgärder och transaktioner inom ramen för allvarlig brottslighet, samtidigt som risken är låg att gärningspersonens riktiga identitet röjs, vilket även försvårar för de rättsvårdande myndigheterna att lagföra rätt personer.

Det finns flera tillvägagångssätt för att skapa eller komma i besittning av identiteter vars syfte är att användas i brottslig verksamhet. **Oklara identiteter** är ett samlingsbegrepp som används vid olika typer av identitetsrelaterade fel. Här nedanför beskrivs olika typer av oklara identiteter, hur de skapas och hur de kan användas.

En **falsk identitet** innebär att identitetens uppgifter som har registrerats i folkbokföringsdatabasen är grundade på oriktiga uppgifter och att det inte finns några riktiga uppgifter som kan ersätta de felaktiga uppgifterna. Den identitetshandling som visats upp vid anmälningstillfället är falsk eller manipulerad. Hit räknas även till viss del look-a-like identiteter, det vill säga när en person visar upp en äkta id-handling som sedan ligger till underlag för folkbokföring, men handlingen är utfärdad för en annan person.

En annan typ av falsk identitet kan grundas på att identitetshandlingen är äkta men innehåller oriktiga uppgifter om exempelvis medborgarskap. Det kan då handla om att en tredjelandsperson köpt en äkta handling med oriktiga uppgifter av någon myndighetsperson. Detta beskrivs mer utförligt längre fram i detta kapitel.

Utnyttjad identitet innebär att en person, frivilligt eller under tvång, låter någon annan använda personens identitet. Överlåtelsen sker till kriminella aktörer mot betalning eller löfte om exempelvis arbete. Det finns även personer som säljer sina identiteter på internet, ibland för att man avser att flytta från Sverige och inte längre har användning av sin identitet i Sverige.

En **kapad identitet** är en typ av utnyttjad identitet, men innebär att en obehörig person har använt sig av en annan persons personuppgifter utan dennes samtycke eller vetskap. Det är alltså en typ av olovlig identitetsanvändning. En gärningsperson kan exempelvis använda den kapade identitetens namn, personnummer och folkbokföringsadress för att sätta personen i bolagsstyrelser. Id-uppgifterna kan också användas för att få bank- eller kreditkort, ta lån¹¹⁹, använda speltjänster¹²⁰ eller för att köpa varor på kredit¹²¹ i butiker.

När en och samma fysiska person har erhållit flera person- eller samordningsnummer benämns personen ha **multipla identiteter**. Personen kan ha anmält flyttning till Sverige flera gånger med äkta id-handlingar i olika namn utan att uppge att hen redan har ett svenskt personnummer. Detta är möjligt om personen exempelvis bytt namn och erhållit en ny äkta id-handling i sitt hemland. Det förekommer även att en och samma fysiska person invandrat i både sin äkta identitet och i en eller ett par falska identiteter.

Samordningsnummer registreras med tre identitetsnivåer, beroende på om personens identitet har styrkts, gjorts sannolik eller är osäker. Brottssproblematik avseende samordningsnummer är främst kopplad till samordningsnummer som har tilldelats med osäker identitetsnivå. Osäker identitetsnivå innebär att det kan finnas indikationer på identitetsrelaterade fel, men att samordningsnumret ändå används i samhället.

¹¹⁹ Verksamhetsutövaren ska kontrollera kundens identitet. Se 3 kap. 1 och 7 §§ lag [2017:630] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

¹²⁰ Penningtvättslagen är tillämplig även på spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt spellagen. (1 kap. 2 § 15).

¹²¹ Verksamhet med konsumentkrediter omfattas också av penningtvättslagen (1 kap. 2 § 12).

Det finns olika slags möjliggörare som skapar och använder oklara identiteter. Ett exempel är arbetsgivare. Det har förekommit annonseringar efter arbetsgivare som mot betalning kan tillhandahålla anställningskontrakt för EU/EES-medborgare, i syfte att denne på sikt ska kunna bli folkbokförd och få ett personnummer fastställt. Identiteten kan i ett senare skede övergå till att bli en utnyttjad eller kapad identitet.

Ett mer utstuderat sätt att utnyttja identiteter är att personer inom den organiserade brottsligheten söker upp lämpliga personer inom EU/EES och förmår dem, med tvång eller mot ersättning, att för skens skull anmäla flytt till Sverige. Dessa personer förses med nödvändiga underlag och uppgifter som stöd för sin anmälan om flytt till Sverige eller ansökan om att tilldelas ett samordningsnummer. Underlagen består exempelvis av arbetsgivarintyg, inkomstuppgifter och hyreskontrakt för bostad. Underlagen är i det här sammanhanget falska. När personen har genomgått identitetskontroll genom personlig inställelse på ett servicekontor och blivit folkbokförd får personen hjälp att exempelvis skaffa e-legitimation och öppna bankkonton. När personen därefter lämnar Sverige lämnas bankkort och e-legitimation kvar och kriminella kan använda dessa för att begå olika typer av brott i Sverige.¹²²

Även om den fria rörligheten inom EU/EES gör det betydligt enklare för en person med sådant medborgarskap att bli folkbokförd på felaktiga grunder, förekommer det även att personer från tredjeland tas till Sverige av kriminella aktörer, med löften om anställning och uppehållstillstånd och arbetstillstånd. I dessa fall får dock personen betala för ”tjänsten”, antingen i förväg eller genom att arbeta av skulden efter ankomsten till Sverige. Personen hamnar ofta i ett beroendeförhållande till de kriminella aktörerna. Brottvinster kan uppnås i alla led från människosmuggling, arbetskraftsutnyttjande och brottslighet som kan genomföras med hjälp av att personernas identiteter utnyttjas.

En utnyttjad identitet är svår att identifiera i ett tidigt skede. Identiteterna har äkta identitetshandlingar, äkta men felaktigt utfärdade anställningsintyg och kan uppge en aktuell adress. Det finns dock vissa indikationer som i efterhand kan tyda på att en identitet är utnyttjad, exempelvis att personen blir styrelseledamot i bolag snart efter folkbokföringen, att personen helt eller delvis saknar inkomster eller att underskrifter och kontaktuppgifter skiljer sig åt mellan olika dokument. Möjligheten att förhindra en felaktig folkbokföring av personen förutsätter därför att en kontroll av företaget eller arbetsgivarföreträdaren kan ingå i bedömningsunderlaget. Folkbokföringsverksamheten saknar i dag effektiv tillgång till uppgifter som möjliggör en sådan bedömning.

Sedan den 1 juli 2018 har Skatteverket möjlighet att avregistrera en identitet som falsk. När en person med falsk identitet avregistreras avslutas identiteten i folkbokföringsdatabasen och personnumret kommer, likt när en person avlidit, i praktiken inte att användas i framtiden. Personnumret för den avregistrerade falska identiteten är dock fortsatt sökbart i folkbokföringsdatabasen, och avregistreringen aviseras till myndigheter och andra aktörer i samhället genom aviseringssystemet Navet. Under tre år från avregistreringen framgår det även av Statens personadressregister (SPAR) att identiteten avregistrerats som falsk. Därefter gallras uppgifterna i SPAR.

¹²² Ekonomisk brottslighet. Ekobrottsmyndighetens lägesbild 2025 s. 17.

Att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet kan avregistrera en identitet från folkbokföringen som falsk innebär exempelvis att banker kan vidta åtgärder som att avsluta bankkonton och blockera bank-id. När det gäller andra typer av oklara identiteter signaleras det inte på samma sätt, och det framgår därmed inte i Navet eller SPAR om Skatteverket har bedömt att en identitet exempelvis varit utnyttjad. Det har konstaterats att flertalet utnyttjade identiteter fortfarande haft aktiva bankkonton, trots att de blivit avregistrerade från folkbokföringen som utflyttade.

Skatteverket har undersökt om det finns möjlighet att mer effektivt och i ett tidigare skede identifiera och begränsa användandet av falska identiteter med personnummer i samhället. Skatteverket har därför lämnat över ett antal konstaterat falska identiteter till Polismyndigheten, som har kartlagt hur och till vad digital identifiering har använts för dessa personnummer innan de avregistrerades. I kartläggningen kunde det konstateras att olika personnummers bank-id använts från samma enhet, exempelvis en mobiltelefon. Mångmiljonbelopp hade slussats via personernas bankkonton, men med mindre belopp per transaktion, med största sannolikhet för att undgå bankernas kontroll. En övervägande del av pengarna har genom kontoöverföringar förts ut från Sverige.

Hur länge en utnyttjad identitet används varierar, från användande vid enstaka tillfällen till att systematiskt användas över längre tid och mot flera myndigheter och institutioner i samhället. I det sistnämnda fallet krävs att identiteten ”hålls levande” över tid, det vill säga att identiteten visar att den på olika sätt interagerar mot samhällsfunktioner. Detta kan exempelvis ske gentemot Skatteverket genom en fiktiv arbetsgivare med fiktiva individuppgifter, Bolagsverket genom fiktiva styrelseuppdrag, Transportstyrelsen genom registrerade fordon, kontrolluppgifter från kreditgivare med mera. Om identiteten, på oriktiga grunder, tar emot olika bidrag och ekonomiska stöd från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kan detta orimligt nog bidra till att den officiella bilden av den utnyttjade identiteten förstärks, det vill säga att den i större utsträckning kan framstå som äkta och legitim.

Som nämnts här ovan så sker den enskildes möten med myndigheter och privata aktörer, exempelvis banker, huvudsakligen elektroniskt och att identiteten då säkerställs med elektroniskt id, exempelvis bank-id. Säkerställandet innebär endast att personuppgifter stämmer överens med det som finns lagrat i e-legitimationen, inte att det är rätt person som hanterar det.

Omfattning av oklara identiteter

Det finns ingen tillgänglig statistik över hur många identiteter som utnyttjas eller hur stor omfattningen är vad avser användningen av utnyttjade identiteter för brottsändamål. Skatteverket har under år 2024–2025 identifierat 934 identiteter som bedömts vara oklara på någon grund, det vill säga att de exempelvis är utnyttjade, kapade eller falska. Den stora majoriteten har varit folkbokförda med personnummer, endast 20 identiteter har haft samordningsnummer. Under 2024 avregistrerade Skatteverket 168 konstaterat falska identiteter.

Mellan januari 2019 och december 2024 har åtminstone 378 falska identiteter avregistrerats från folkbokföringen. Många av dessa hade vid avregistreringstillfället varit folkbokförda under en längre tid. Den genomsnittliga tiden en konstaterat falsk identitet varit folkbokförd är 9,7 år. Siffran har dock sjunkit över tid och år 2024 låg den på 3,3 år. Detta kan förklaras av att Skatteverket saknade verktyg för att avregistrera falska identiteter före juli 2018, vilket gjorde att många identiteter som avregistrerades som falska under 2019 och 2020 hade varit aktiva under lång tid.

Drygt 16,7 procent av de avregistrerade identiteterna hade haft samordningsnummer innan de blev folkbokförda. En betydande andel (14,6 procent) har haft multipla identiteter.

Samtliga konstaterat falska identiteter har folkbokförts i Sverige med uppehållsrätt. Mer än 75 procent av de konstaterat falska identiteterna hade i samband med anmälan om flytt till Sverige visat upp pass tillhörande östeuropeiska länder som är medlemmar i EU/EES. På senare år har det dock blivit allt vanligare att personerna visat upp identitetshandlingar från västeuropeiska länder som är medlemmar i EU/EES. Sett över hela perioden har drygt en femtedel av personerna bakom de falska identiteterna uppgett att de är medborgare i ett västeuropeiskt land.

Under 2024 avslutades en intern insats på Skatteverket som syftade till att säkerställa att Skatteverket motverkar att identiteter och företag används som brottsverktyg. Genom ökat informationsutbyte och ökad intern samverkan mellan Skatteverkets olika verksamhetsområden identifierades förslag på nya arbetssätt som stärker Skatteverkets grindvaksroll. Insatsens bedömning är att tillgången på oklara identiteter är stor. Identiteterna utnyttjas vid företagsregistrering, oredovisade intäkter och löner, oriktiga individuppgifter med mera och effekten blir att personer som begår exempelvis skatte- och bokföringsbrott eller penningtvättbrott undgår ansvar, eftersom det inte finns någon att ställa till svars för brotten. Det är mycket få som döms för dessa brott och när det sker är påföljderna ringa. En av insatsens slutsatser var också att den identitetsrelaterade brottsligheten tilltar som en följd av att det är relativt lågt ställda krav för att bli folkbokförd och få ett personnummer fastställt i Sverige.

Upphållstillstånd och folkbokföringsuppgifter

Enligt statistik från SCB fanns det under år 2024 13 360 tredjelandsmedborgare som varit anställda och erhållit lön från arbetsgivare i Sverige, samtidigt som personernas uppehålls- och arbetstillstånd har upphört att gälla. Personerna har ett personnummer och är eller har varit folkbokförda i Sverige. Detta förhållande kan innebära att personerna har hamnat i någon form av beroendeställning gentemot oseriösa arbetsgivare med risk för arbetslivskriminalitet¹²³ eller identitetsutnyttjande i brottsliga syften.

¹²³ Arbetslivskriminalitet föreligger när företag eller organisationer medvetet bryter mot lagar och regler i arbetslivet. Det kan vara att de bryter mot regler om arbetsmiljö, tar del av bidrag som de inte har rätt till, inte betalar skatter och avgifter eller låter människor arbeta som inte har arbetstillstånd i Sverige. Källa: <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetslivskriminalitet/>.

Beskattningsbehovets påverkan på folkbokföringsdatabasen

Brottsproblematik avseende samordningsnummer är främst kopplad till samordningsnummer som har tilldelats med osäker identitetsnivå. Osäker identitetsnivå innebär att det kan finnas indikationer på identitetsrelaterade fel, men att samordningsnumret ändå används i samhället.

När en person som saknar svensk identitetsbeteckning kommer till Sverige för att arbeta, och inte uppfyller kraven för att bli folkbokförd, behöver Skatteverket för att kunna beskatta inkomsterna tilldela personen ett samordningsnummer. Vid tilldelning av samordningsnummer för beskattningsändamål är det möjligt att tilldela samordningsnummer med osäker identitetsnivå.

Samordningsnummer tilldelas av Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och uppgifter om personen som har tilldelats samordningsnummer samt dennes kontaktadress registreras i folkbokföringsdatabasen.

Här uppstår en risk för att Skatteverket tilldelar samordningsnummer utifrån oriktiga uppgifter.

En analys som Skatteverket gjort har visat att majoriteten av personer som sökt preliminär A-skatt för att arbeta i Sverige har tilldelats ett samordningsnummer. Flera av dessa personer har i efterhand visat sig sakna redovisad lön och majoriteten vistas och arbetar i Sverige utan tillstånd. I denna typ av ärenden är det vanligt förekommande med oriktiga handlingar för att visa rätten att arbeta i Sverige. Trots att Skatteverket har kännedom om att personer inte har rätt att vistas eller arbeta i Sverige, kan anmälan om A-skatt inte avslås. Samordningsnummer som skapats utifrån oriktiga uppgifter och med felaktiga syften möjliggör flera olika brottsliga scenarier.

Under senare år förekommer det att arbetsgivare i arbetsgivardeklarationer lämnar felaktiga eller falska inkomstuppgifter för sina anställda, både verkliga personer och utnyttjade identiteter. Flera myndigheter har direktåtkomst till individuppgifter och felaktiga underlag kan resultera i olika följdfel.

De falska individuppgifterna kan exempelvis användas för att få felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen eller att möjliggöra lån. Falska individuppgifter kan även användas för att skänka trovärdighet till en skenanställning vid ansökan om förlängning av arbets- och uppehållstillstånd, exempelvis för att kringgå reglerna om försörjningskrav för personer som söker arbetstillstånd, där en viss nivå på månadslön krävs. Falska individuppgifter kan även användas som ett led i penningtvätt, fungera som en fasad för svartarbete eller för att förklara inköp av dyra och exklusiva varor, som annars riskerar att beslagtas genom självständigt förverkande.

Tillgång till medborgarskap inom EU/EES

Att vara medborgare i ett land inom EU/EES innebär att man exempelvis kan nyttja principerna om fri rörlighet och välja vilket land man vill bo och arbeta i.

Ett sätt för tredjelandsmedborgare att bli medborgare inom EU/EES är att köpa ett ”golden passport”. Det finns ett antal länder inom EU/EES, exempelvis Rumänien, Cypern och Malta, som erbjuder eller har erbjudit så kallade golden passports till personer som gör stora investeringar i landet, exempelvis köper fastigheter eller startar företag med många anställda. EU försöker övertala dessa länder att upphöra med golden passports, och EU-domstolen har nyligen i dom mot Malta slagit fast att det bryter mot EU:s regelverk.¹²⁴

Ett annat sätt att nå medborgarskap är genom korruption, det vill säga att exempelvis muta en tjänsteman och på så sätt komma över ett äkta pass från något EU-land. Passen används ofta av tredjelandsmedborgare för att kunna röra sig fritt inom EU/EES och en person kan ha flera pass med olika medborgarskap.

Ändring av namn

I Sverige sker identifiering i stor utsträckning genom personnummer. Personnumret behålls med få undantag livet ut, men den svenska personnamnlagen¹²⁵ gör det däremot möjligt att ändra namn flera gånger. Det finns i nuvarande lagstiftning inga begränsningar för hur många gånger en person kan byta namn och det gäller såväl förnamn som efternamn. Det krävs inte heller att utländska medborgare har giltigt uppehållstillstånd i Sverige för att kunna genomföra ett namnbyte med stöd av den svenska namnlagstiftningen. I de flesta andra EU-länder registreras och identifieras personer genom sitt namn och sin födelseid. Möjligheten att byta namn är ofta mycket begränsade.

De möjligheter att byta namn som den svenska lagstiftningen erbjuder utnyttjas av kriminella aktörer. Personer med koppling till organiserad brottslighet kan exempelvis byta ut sitt namn i syfte att försvåra identifiering. I ett exempel har en person med koppling till organiserad brottslighet förvärvat företag och sedan ändrat sitt namn så det överensstämmer med den tidigare ägarens namn. Exempelvis att företaget Bengt Bengtssons Bilverkstad AB förvärvas, och den nya ägaren sedan ändrar sitt eget namn till Bengt Bengtsson, i syfte att använda detta i sin brottsliga verksamhet genom att utge sig för att vara någon annan. Det förekommer att man efter övertagandet av företaget och det genomförda namnbytet begår bedrägerier genom att skicka falska fakturor och använder det nya namnet i kontakt med tidigare kunder. Man vill få kunden att tro att den har kontakt med samma företagare som tidigare och försöker profitera på en tidigare upparbetad affärsrelation och en annan persons goda renommé. Förfarandet kan förstås även nyttjas i kontakt med leverantörer, banker och andra affärskontakter

¹²⁴ EU-domstolen mål C-181/23.

¹²⁵ Lag (2016:1013) om personnamn.

Personer som har ett utländskt medborgarskap kan genom dubbelt medborgarskap skaffa sig två legala identiteter. De kan på så sätt ha två samtidigt giltiga pass med olika personuppgifter. Då det blir möjligt att kunna välja vilket av dessa pass som ska användas när de rör sig utomlands skapas en dubbel identitet som kan användas i kriminellt syfte.

Vid internationellt samarbete, exempelvis kring brottsbekämpning, finns behov att av identifiera och eftersöka vissa personer. Då sökbarheten i internationella system bygger på namn och födelsetid innebär det att en person som har bytt namn i Sverige kanske inte kan identifieras, eftersom namnbytet endast har skett i Sverige och identiteten därför är en annan i andra länder.

Skyddade personuppgifter

Personer som är utsatta för hot kan i vissa fall få skyddade personuppgifter, vilket innebär att exempelvis uppgift om namn och adress omfattas av sekretess i folkbokföringsdatabasen. Skatteverket fattar beslut om de två vanligaste skyddsåtgärderna, skyddad folkbokföring och sekretessmarkering. Möjligheten att ansöka om skyddade personuppgifter kan utnyttjas av kriminella. Skatteverket registrerar i normalfallet en tillfällig sekretessmarkering när en ansökan om sekretessmarkering eller skyddad folkbokföring lämnas in, så genom ansökan om skydd kan myndigheternas utredningsarbete och möjligheten att nå personen försvåras.

6.2.2 Adressuppgifter som brottsverktyg

Om Skatteverket i samband med anmälan om flytt inte upptäcker att en person lämnat en felaktig uppgift om sin bosättning kan personen felaktigt bli folkbokförd på en fastighet hen inte har någon anknytning till.

Uppgift om en folkbokförd persons adress är central information i många delar av samhället och används som beslutsunderlag av många myndigheter. En adress utgör exempelvis en grund för olika bosättningsrelaterade förmåner.

Adresser behövs även för att ge en legitim fasad åt utnyttjade identiteter. Adresser som kan användas i brottsliga syften är därför eftertraktade av den organiserade brottsligheten och det finns olika tillvägagångssätt för att komma över dem. Kriminella kan exempelvis betala en bostadsinnehavare eller fastighetsägare för att kunna använda en adress. Adresser kan även finnas tillgängliga hos personer som finns i eller runt kretsen av en kriminell gruppering, eller hos anställda i företag som kriminella aktörer kontrollerar eller samarbetar med. Att tillhandahålla en adress innebär även att bostadsinnehavaren eller fastighetsägaren är beredd på att intyga att en person är bosatt på adressen om myndigheter eller någon annan frågar.

Det förekommer dessutom att företag som används som brottsverktyg har både post- och besöksadress på kontorshotell, och genom att förvärva egna fastigheter i Sverige kan den organiserade brottsligheten skapa boenden och lokaler som kan användas i den brottsliga verksamheten och utgöra en legitim fasad.

Förutom förhållandet att en fastighetsägare eller bostadsinnehavare kan känna till, eller till och med medverka, till felaktig folkbokföring förekommer det även att personer, vilkas identiteter utnyttjas, felaktigt har folkbokförts på fastigheter efter en anmälan om flytt, utan fastighetsägarens kännedom. På samma sätt har även företag registrerats på sådana adresser. I vissa fall har till och med brevlådor satts upp vid fastigheten för att ta emot personlig eller företagspost.

Så kallade strategiska adresser, det vill säga adresser som används som folkbokföringsadresser i syfte att genomföra systematisk välfärdsbrottslighet och annan allvarlig brottslighet, har på många sätt en negativ påverkan på samhället.

Nedan följer ett exempel på när en utbetalande myndighet har upptäckt och underrättat Skatteverkets folkbokföringsverksamhet om en strategisk adress, samt vad användandet av adressen lett till.

En person som erhåller ekonomiskt bidrag från välfärdssystemet är folkbokförd på en adress som tillhör en industrifastighet med fabrikslokal. Den utbetalande myndigheten bedömer att detta är en varningssignal om att personen är felaktigt folkbokförd och lämnar därför en underrättelse till Skatteverket. Folkbokföringsverksamheten inleder en kontroll och det framkommer att flera andra personer är folkbokförda på adressen, varav några misstänks vara utnyttjade identiteter. Samtliga personer har fått liknade bidrag utbetalda som den ursprungliga personen.

Det finns vissa omständigheter som kan indikera att en persons folkbokföring är felaktig, exempelvis att en person är folkbokförd på en fastighet som inte är avsedd för boende. En annan indikation på att folkbokföringen kan vara felaktig är när en person är folkbokförd på samma fastighet som företaget där personen är anställd. Även att en person är folkbokförd hos en enskild näringsidkare som den folkbokförde är anställd hos kan tyda på fel.

Det faktum att en anställd person är folkbokförd på sin arbetsplats eller hos sin arbetsgivare kan innebära en betydligt starkare relation mellan arbetsgivare och arbetstagare än vid ett traditionellt anställningsförhållande där arbetsplats och privat boende är åtskilda. Förhållandet medför att arbetsgivaren har en stark maktposition som i vissa situationer kan utnyttjas mot arbetstagaren, exempelvis genom att arbetstagaren utnyttjas i brottsliga syften som styrelsemålvakt eller svartarbete.

Det förekommer även att kriminella anmäler en särskild postadress till Skatteverket, vilket innebär att felaktig folkbokföring inte upptäcks lika lätt.

6.2.3 Familjeförhållanden som brottsverktyg – skenäktenskap

Familjeförhållanden kan ha betydelse för möjligheten att flytta till Sverige och bli folkbokförd, och påverkar även rätten till olika familjebaserade förmåner. Det förekommer att skenäktenskap ingås i syfte att få tredjelandsmedborgare folkbokförda i Sverige. Skenäktenskap innebär att två personer ingår ett juridiskt gällande äktenskap men där det inte finns någon avsikt att leva under äktenskapsliknande förhållande. Skenäktenskap kan vara ett sätt att försöka få det att framstå som att en person har uppehållsrätt som familjemedlem till en EU-medborgare med uppehållsrätt i Sverige. Detta kan illustreras genom följande exempel.

En man från EU/EES-land blir folkbokförd med uppehållsrätt som arbetstagare och gifter sig strax därefter med en kvinna från tredjeland. Kvinnan flyttar till Sverige kort därefter och återopar anknytning till mannen. Om skenäktenskapet inte upptäcks kan kvinnan bli folkbokförd i Sverige genom att hon bedöms ha sekundär uppehållsrätt. I det här fallet prövar Skatteverket endast mannens uppehållsrätt och någon kontroll av makan görs normalt inte, även om Skatteverket kan begära ett yttrande från Migrationsverket vid misstanke om skenäktenskap. Då handläggningen inte samordnas mellan Skatteverket och Migrationsverket innebär det att eventuella beslut om avvisning och återreseförbud inte kontrolleras. Ett skenäktenskap är alltså ett sätt att kringgå Migrationsverkets regler om uppehållstillstånd, inklusive Migrationsverkets mer omfattande säkerhetskontroller.

I samband med de nya regler om bland annat spårbyte för asylsökande som infördes den 1 april 2025¹²⁶ så noterar Skatteverket en ökning av äktenskap mellan EU/EES-medborgare och tredjelandsmedborgare, vilket kan indikera att företeelsen skenäktenskap ökar.

Personerna i skenäktenskapen kan själva dra nytta av sina identiteter då de blivit folkbokförda i Sverige, exempelvis genom att få tillgång till välfärdsbaserade förmåner, men identiteterna kan även användas som brottsverktyg inom organiserad brottslighet. Arrangerade skenäktenskap, det vill säga när annan person agerar äktenskapsmäklare och möjliggör ett skenäktenskap mellan två personer, är ett sätt att få tillgång till identiteter som kan utnyttjas som brottsverktyg i Sverige. En EU/EES-medborgare kan i dessa fall få betalt för att under en tillfällig vistelse anmäla flytt till Sverige och på pappret gifta sig med en tredjelandsmedborgare, men skenäktenskapen kan även i sig utgöra en inkomstkälla för organiserad brottslighet, då det även förekommer att de tar betalt för att ordna arrangemanget.

6.3 Konsekvenser

Felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen kan ha stor påverkan på samhället. Urholkning av välfärdssystemen och annan offentligt finansierad verksamhet, bedrägerier mot företag samt försvårande att lagföra rätt personer är exempel på möjliga konsekvenser.

Enbart för välfärdssystemen har Ekonomistyrningsverket¹²⁷ beräknat felaktiga utbetalningar för år 2021 till 13,0–16,3 miljarder kronor. Av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar uppskattas ca 845 miljoner kronor vara orsakade av felaktig folkbokföring¹²⁸.

¹²⁶ <https://www.migrationsverket.se/nyheter/nyhetsarkiv/2025-04-01-andrade-regler-for-preskription-aterreseforbud-och-sparbyte.html>.

¹²⁷ Ekonomistyrningsverket rapport Omfattning av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet ESV 2023:22 och kompletterande beräkningar.

¹²⁸ Regeringens direktiv 2023:134.

Brister i folkbokföringsdatabasen får konsekvenser för andra myndigheter som får problem att utföra sina uppdrag. Ett exempel är Kronofogdemyndighetens möjlighet att göra förrättning på korrekt adress och därmed se till att skulder blir reglerade genom utmätning.

Privata företag drabbas när de utsätts för bedrägerier som exempelvis företagskapning eller förlorat gods när fiktiva företag massbeställer varor utan att betala för dem, eller finansiella företag som utsätts för kreditbedrägerier av personer med falska eller utnyttjade identiteter.

Men den största utsattheten kan finnas hos de enskilda brottsoffer som under hot och påverkan tvingas låna ut sina identiteter eller omedvetet blir utsatta för identitetskapning.

6.4 Brottslighetens utveckling

6.4.1 Internationell utblick

EMPACT

Inom ramen för Europeiskt samarbete mot organiserad och grov brottslighet, EMPACT¹²⁹, genomfördes 2024, på initiativ av Sverige, en övergripande studie hos deltagande EU-länders myndigheter avseende förekomst av falska och utnyttjade identiteter i allvarlig brottslighet¹³⁰.

Ländernas uppfattningar visar att brottslighetens omfattning är svårbedömd och oklar. Brottsligheten bedöms vara ett hot mot systemet och samhället och organiserad brottslighet är involverad i den brottsliga verksamheten. Länderna bedömer också att brottsligheten kan antas öka eller bli mer avancerad i framtiden.

Problematiken ser lite olika ut hos de deltagande länderna. De nordiska länderna har en högre grad av digitaliserade processer rörande folkbokföring och tilldelning av samordningsnummer jämfört med södra Europa. Processen för folkbokföring i de länderna är mer utdragen i tid och ställer fler och högre krav på den enskilde att styrka att hen faktiskt ska bo och verka i det aktuella landet.

Välfärdsbrottslighet genom användande av exempelvis falska eller utnyttjade identiteter uppfattas som mer vanligt förekommande i de nordiska länderna än hos övriga länder i studien, vilket förklaras med att övriga länder inte har lika många och lika generösa välfärdssystem. I södra Europa tycks förekomst av falska eller utnyttjade identiteter vara vanligare i samband med kreditbedrägerier, trafficking och terrorism.

¹²⁹ EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats).

¹³⁰ Exempelvis bedrägeri, illegal migration, trafficking, penningtvätt, missbruk av välfärdssystem och skatterelaterade brott. Även drogbrottslighet, terrorbrottslighet, cyberbrottslighet och arbetsrelaterad brottslighet förekommer.

EU SOCTA

Europol sammanställer en gemensam hotbildsrapport, EU SOCTA¹³¹, utifrån uppgifter från medlemsstaterna, egna databaser, andra EU-byråer så som Frontex och Eurojust, Europol:s partnerländer utanför EU, privata tredje partner samt öppna källor.

SOCTA innehåller en analys av de nuvarande och framtida hot som grov och organiserad brottslighet innebär för EU och ger rekommendationer kring vilka brottstyper medlemsländerna bör prioritera. I nedanstående punkter redovisas de hot som tas upp i rapporten och som har koppling till uppgifter inom folkbokföringsverksamheten.

- Människosmuggling fortsätter att vara en attraktiv och lönsam kriminell verksamhet. Det styrs av flera globala ”push and pull”-faktorer, och påverkar alla medlemsstater antingen som inreseland, transitland eller destinationsland. Förutom att underlätta inresa, transitering eller utförsel av migranter, är en viktig del av smuglingen att på ett bedrägligt sätt underlätta legaliseringen av vistelsen. Detta inkluderar missbruk av visum, skenäktenskap, användning av falska handlingar (inklusive falska arbetserbjudanden) för att få äkta handlingar, falska faderskapsintyg och missbruk av ansökningar om internationellt skydd. Dokumentbedrägerier är en nyckelfaktor i detta sammanhang.
- Infiltration av den legitima affärsvärlden är en viktig möjliggörande taktik i strategierna för kriminella nätverk. Missbruk av juridiska företagsstrukturer är ett multifunktionellt verktyg för att stödja, dölja eller underlätta alla former av brottslighet och tvätta dess intäkter. Alla affärsområden är i varierande grad utsatta för risker inom alla brottsområden. Kopplingen till uppgifterna i folkbokföringsverksamheten är användandet av exempelvis falska och utnyttjade identiteter som företrädare i företag för att dölja de verkliga aktörerna.

Den organiserade brottsligheten undergräver EU genom att skapa olagliga och parallella ekonomier, och destabiliserar EU då kriminella nätverk i allt högre grad fungerar som ombud för hybridhotbildaaktörer. Rapporten poängterar hur en framtidssäkrad bekämpning av grov och organiserad brottslighet behöver beakta hur den utvecklas. Den organiserade brottsligheten ökar i omfattning genom sin digitala närvaro, eftersom mer och mycket verkningsfull brottslig verksamhet äger rum i den digitala världen. Artificiell intelligens (AI) och annan ny teknik som gör allvarlig och organiserad brottslighet mer tillgänglig och automatiserad, ökar dess omfattning och räckvidd och förbättrar dess kapacitet.

6.4.2 Framtidsbild

I kapitel 2 sammanfattas den omvärldsanalys som Skatteverket har tagit fram i samverkan med andra myndigheter¹³². Omvärldsanalysen belyser olika omvärldstrender som påverkar kvaliteten i folkbokföringsdatabasen och hur de kommer att utvecklas fram till år 2035. I följande avsnitt beskrivs några av de identifierade omvärldstrender och vilka konsekvenser dessa kan leda till vad gäller folkbokföring som brottsverktyg.

¹³¹ EU SOCTA (Serious and Organised Crime Threat Assessment).

¹³² Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Polismyndigheten.

Brottsligheten i det svenska samhället har fått ett ökat fokus, där den mest systemhotande är den organiserade brottsligheten. Den utförs av någon form av kriminell grupp som bedriver en kriminell affärsverksamhet och begår brott i syfte att göra vinst. Den här systematiska brottsligheten utnyttjar välfärdssamhället och statliga medel på ett sätt som även skapar svårigheter med lagföring. Det finns en stor geografisk spridning av den organiserade brottsligheten i Sverige och den ekonomiska kriminaliteten med bedrägerier och bidragsfusk har ökat mycket på några årtionden. Den organiserade brottsligheten har även en vilja och förmåga att skydda och underlätta brottslig verksamhet genom otillåten påverkan, till exempel genom trakasserier, hot, våld och korruption.

När medborgare och företag uppfattar brottsligheten som ett allt större hot ökar också kraven på myndigheter, politiker och samhälle att genomföra mer kraftfulla åtgärder för att förebygga och förhindra brott samt att vända utvecklingen.

Digitaliseringen är en central faktor i utvecklingen av brottsligheten och kriminella nätverk kommer stärkas av ny teknik¹³³. Med minskad kontanthantering och ökad digital närvaro har kriminella ökat sitt fokus till online-bedrägerier och andra ekonomiska brott. Denna förskjutning har lett till att företag ofta blir både verktyg och måltavlor för kriminella aktiviteter. En annan drivkraft är den höga lönsamheten i relation till den låga upptäcktsrisken.

Mycket i det svenska samhället bygger på att vi kan identifiera personer och företag så att rätt skatt kan tas ut och rätt förmåner går till rätt personer och grunden i detta är korrekta register om personer, företag och inkomstuppgifter. Sedan flera år har detta börjat sättas ur spel genom att en så kallad fiktiv värld växt fram, ett samhälle där saker inte är vad de verkar vara, det vill säga där det inte finns något riktigt och verkligt bakom det som visas upp. Det kan vara svårt att hitta och lagföra en person som döljer sig bakom en falsk identitet. Det ökade fokus som brottsbekämpningen har fått de senaste åren innefattar förslag som syftar till att minska kryphålen och möjligheterna för kriminella aktörer att utnyttja digitaliseringens möjligheter. Exempelvis har säker digital identifiering blivit allt mer viktigt för både den enskilde och för samhället för att säkerställa att rättigheter och skyldigheter tillfaller rätt person och minska risken för missbruk av identiteter.

Konsekvenser på samhällsnivå

- Digitaliseringen kan medföra att den organiserade brottsligheten hittar nya sätt att undgå spårbarhet och att styra brottslig verksamhet på distans.
- Kraven på att myndigheter samarbetar effektivt kan komma att höjas ytterligare, liksom förväntningarna på kraftfulla åtgärder och en effektiv förvaltning med tillhörande system och rutiner.
- Behov av att utveckla utbytet av information mellan myndigheter kommer bli allt viktigare i brottsbekämpande syfte.

¹³³ The Fifth Wave: Organized Crime in 2040 | Global Initiative (<https://globalinitiative.net/analysis/organized-crime-in-2040/>).

- Digitaliseringen medför ökad sårbarhet för dataintrång och risk för att myndigheter får svårare att skydda känslig information och data från organiserad brottslighet och därmed att upprätthålla tilltron till digitala tjänster samt att säkerställa att de inte används på felaktigt sätt.
- Om brottsbekämpningen ger resultat kommer det att ha en positiv påverkan på viljan att göra rätt och att bidra till ett väl fungerande samhälle.

Konsekvenser för kvaliteten i folkbokföringsdatabasen

- Utvecklingen av biometri och säker verifiering av identitet kommer i större utsträckning kunna säkerställa att folkbokföringsdatabasen innehåller korrekta uppgifter och försvåra utnyttjandet av identiteter.
- I takt med att brottsligheten anpassar sig till teknikutvecklingen kan felaktiga uppgifter bli mer avancerade. Det kan i sin tur innebära att svårigheterna att hitta felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen kvarstår.

Ökat fokus på brottsbekämpning förväntas leda till åtgärder/verktyg/utveckling som minskar möjligheterna att missbruka uppgifterna i folkbokföringsdatabasen. Detta kommer att leda till att kvaliteten i registret förbättras.

7. Skatteverkets arbete för förbättrad folkbokföring

Uppgifterna om befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden används som underlag för beslut och åtgärder i många olika samhällsfunktioner. En av de grundläggande utgångspunkterna i Skatteverkets arbete är därför att tillhandahålla ett så korrekt folkbokföringsregister som möjligt.

Skatteverket är mitt i en verksamhetsförnyelse av folkbokföringsverksamheten som avser både förändrade arbetssätt och nya it-stöd. Ny lagstiftning som träder i kraft, framför allt gällande informationsutbyte, analys, urval och förstärkt möjlighet till kontroll, integreras löpande i utvecklingen av nya it-stöd.

En stor del av verksamhetsförnyelsen syftar till att stärka folkbokföringsverksamhetens förmåga att både kvalitetssäkra uppgifterna i folkbokföringsdatabasen och kontrollera att de är så korrekta som möjligt vid varje givet tillfälle. Tack vare utvecklingen av både arbetssätt och it-stöd kan Skatteverket sedan en tid arbeta med att hämta in och behandla data på ett annat sätt än vad som tidigare har varit möjligt, både ur ett rättsligt och ett tekniskt perspektiv.

7.1 Digitala tjänster och verktyg med fokus på analys, urval och kontroll

Skatteverket får till stor del kännedom om misstänkta felaktigheter i folkbokföringsdatabasen genom underrättelser från andra myndigheter samt tips från privatpersoner och andra privata aktörer. (Mer om underrättelser om felaktig folkbokföring finns i avsnitt 1.3.3–1.3.4) Fram till år 2020 kom denna information in genom olika kanaler som blanketter, telefonsamtal och e-postformulär. Informationen var ofta ostrukturerad och analog, vilket försvårade möjligheten att analysera den på en aggregerad nivå. Dessutom behövde varje underrättelse, oavsett åtgärd, hanteras manuellt, vilket innebar en betydande resursåtgång.

Sedan år 2020 har Skatteverket infört flera digitala tjänster för att möjliggöra en strukturerad och digital insamling av underrättelser och tips. Det finns nu ett flertal e-tjänster tillgängliga på Skatteverkets webbplats samt i interna system för rapportering av misstänkta folkbokföringsfel. Medarbetare vid exempelvis Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten kan även rapportera misstänkta fel direkt via sina egna handläggningssystem. All information som samlas in via dessa digitala kanaler sparas, oavsett om en kontrollåtgärd inleds eller inte, vilket både möjliggör och förbättrar förutsättningarna för högkvalitativa och systematiska analyser över tid.

De insamlade uppgifterna från underrättelser och tips används i analys- och urvalssyfte i kombination med information från andra myndigheter. Detta har lett till att Skatteverket inte längre behöver förlita sig enbart på underrättelser från en extern

part för att inleda kontroller, utan kan istället identifiera brister på övergripande nivå och rikta insatser utifrån analyser av samlade datakällor. Detta förväntas öka både träffsäkerheten och effektiviteten i kontrollarbetet.

Samtidigt med it-utveckling i syfte att stärka folkbokföringsverksamhetens förmåga till analys, urval och kontroll arbetar Skatteverket med att effektivisera arbetet med arbetsuppgifter av mer fastställande karaktär. Detta görs i syfte att skapa mer utrymme för både kundmöte och reaktiv kontroll, men också för att förbättra förutsättningarna för proaktiv kontroll och därmed i ett tidigt skede minska risken att felaktiga uppgifter registreras i folkbokföringsregistret. Utvecklingsarbetet bedrivs i enlighet med den framtagna strategin ”att utveckla för att avveckla”, det vill säga parallellt med nyutveckling avveckla föråldrade it-stöd.

De första större it-leveranserna produktionssattes i juni 2021 respektive juni 2023. Den första avsåg tilldelning av samordningsnummer och den andra flytt till Sverige för personer som ska vara folkbokförda i landet. Båda dessa leveranser adresserade definierade risker som bedömts vara betydelsefulla att agera på i syfte att säkerställa att korrekta uppgifter registreras för personer som flyttar till och verkar i Sverige. Kontrollen stärktes ytterligare genom införandet av möjligheten till biometrisk jämförelsekontroll vid identitetskontroll för personer som ska tilldelas ett samordningsnummer eller anmält flytt till Sverige för att bli folkbokförd och få ett personnummer fastställt. Detta beskrivs närmare i det kommande avsnittet.

7.2 It-utveckling sedan den förra nationella lägesbilden

Sedan förra årets lägesbild har Skatteverket i flera delar lanserat it-utveckling som bland annat ska bidra till ökad kvalitet i folkbokföringsregistret.

I juni 2024 lanserade Skatteverket exempelvis föraviseringstjänsten ”Någon har anmält flyttning till din adress”, som innebär att Skatteverket i de flesta fall skickar ett brev till den som redan är folkbokförd på den adress som en annan person anmält flyttning till. Den som redan är folkbokförd har då möjlighet att svara på om personen bor på adressen eller inte. Föraviseringstjänsten ger Skatteverket möjlighet att säkra uppgifter innan de registreras i folkbokföringen och motverkar exempelvis att privatpersoner drabbas av felaktig folkbokföring.

I början av juni 2024 införde Skatteverket även en förbättrad identitetskontroll vid anmälan om flytt till Sverige och tilldelning av samordningsnummer, i form av digital biometrisk ansiktsjämförelse. Identitetskontrollen innefattar dels en manuell okulär besiktning av identitetshandlingen och dels en maskinell äkthetskontroll. I de fall identitetshandlingen har ett lagringsmedium (chip) för biometrisk data görs en maskinell jämförelse mellan de biometriska data som finns på handlingens chip och ansiktetsbilden som tas i samband med identitetskontrollen.

Sedan förra årets nationella lägesbild har Skatteverket vidareutvecklat viss funktionalitet gällande hanteringen av anmälan om flytt till Sverige och även prioriterat utveckling av it-stöd gällande anmälan om flytt från Sverige, för att möta de identifierade riskerna gällande övertäckning (personer som är folkbokförda i Sverige

trots att de inte borde vara det). En första version av detta it-stöd produktionssattes i maj 2025 och omfattar även lansering av en e-tjänst för anmälan om flytt från Sverige i vissa fall. All it-utveckling inom detta område förväntas vara klar under 2025.

Utöver detta har både analyskapaciteten och de tekniska verktygen för att initiera åtgärder förbättrats och i arbetet med framtagandet av denna rapport har bland annat data från folkbokföringsdatabasen och beskattningsdatabasen samt uppgifter från Lantmäteriet använts.

Under hösten 2024 infördes dessutom ett nytt systemstöd som gör det möjligt för Skatteverkets analytiker att självständigt göra urval och skapa ärenden för kontroll. Då Skatteverkets it-avdelning inte behöver involveras resulterar det i en ökad flexibilitet och kortare ledtider i kontrollarbetet. Ett nytt analysverktyg som lanserats inför arbetet med denna rapport har lett till högre prestanda och förbättrad informations-säkerhet jämfört med tidigare lösningar.

För att ta ytterligare steg i att effektivisera arbetet finns en nyutvecklad lösning för att på ett snabbt och automatiskt sätt genomföra riktade kommunikationsinsatser till specifika målgrupper, samt följa upp effekten av insatserna. Genom detta arbetssätt kan Skatteverket arbeta proaktivt för att förebygga felaktigheter i folkbokföringsregistret på ett kostnadseffektivt sätt. Exempelvis har ett utskick till utländska studenter gjorts inför avslutandet av deras studier, där de påminns om att anmäla flyttning från Sverige om de lämnar landet.

Skatteverket bygger också upp en ny förmåga avseende identitetsadministration, dels för att ta höjd för en ökad problematik gällande identitetsfrågor i samhället, dels för att förbereda inför kommande lagstiftning gällande bland annat ändring av könstillhörighet och lagring av biometrisk data.

7.3 Kommande it-utveckling

Under år 2025 och 2026 kommer Skatteverket vidareutveckla och slutföra de utvecklingsinsatser som har påbörjats. Att löpande utveckla folkbokföringsverksamhetens arbete med analys, urval och kontroll kommer fortsatt att vara högt prioriterat under många år framöver. Detta innebär exempelvis utvecklingsarbete för att bättre kunna identifiera risker och agera proportionerligt därefter, men även utveckling av ett specifikt utrednings- och beslutsstöd i syfte att effektivisera de utredningar och andra kontrollåtgärder som myndigheten väljer att utföra. En första version av detta utrednings- och beslutsstöd beräknas vara klar för driftsättning under sommaren 2025.

Skatteverket kommer även att påbörja utvecklingsarbete kring livshändelsen ”Att gifta sig”, där it-stöd för såväl hindersprövning, äktenskapscertifikat, vigsel och namnändring i samband med vigsel ingår. Inom detta område kommer arbetet med hindersprövning och äktenskapscertifikat att utvecklas först.

Slutligen kommer Skatteverket under 2025 även att påbörja ett utvecklingsarbete gällande skyddad folkbokföring.

7.4 Inriktning av kontrollarbetet

En stor del av arbetet inom folkbokföringsverksamheten utgår från anmälningar och ansökningar från privatpersoner. För att säkerställa att de olika samhällsfunktionerna får ett så korrekt underlag som möjligt genomför Skatteverket kontrollåtgärder, såväl innan som efter att vi har registrerat uppgifter i folkbokföringsregistret.

Vad gäller efterkontrollen så har Skatteverket under året fortsatt att arbeta med urvalen som riktade sig mot personer vars uppehållstillstånd hade gått ut, som ett led i att minska risken för övertäckning. Skatteverket har även valt att prioritera underrättelser och signaler om felaktig folkbokföring som leder till hot eller andra typer av besvär för personer som är folkbokförda på samma adress.

Under 2024 genomförde Skatteverket ett ökat antal kontrollbesök och under 2025 har det verktyget fortsatt använts för att kontrollera misstänkt felaktig folkbokföring. Kontrollbesök används löpande som en kontrollåtgärd i ärendehandläggningen, men under 2025 prioriteras även kontrollbesöken i huvudsak utifrån två områden – gifta par som inte är folkbokförda tillsammans samt till fastigheter där antalet folkbokförda personer per kvadratmeter är stort.

7.5 Vägledande arbete inom folkbokföringsverksamheten

Förutom att stoppa och kontrollera felaktiga uppgifter i folkbokföringen, arbetar Skatteverket även för att förebygga fel genom olika vägledande insatser. Det förebyggande arbetet inom folkbokföringsverksamheten är till stor del samlat i ett team som arbetar både med ett externt och internt perspektiv, med utgångspunkt från de omedvetna felen. Arbetet utgår från olika målgrupper, exempelvis studenter – en ung målgrupp som flyttar ofta, både inom, till och från Sverige.

Det förebyggande arbetet riktas inte i första hand direkt mot målgruppen, utan fokus är istället samverkan med externa budbärare som kommer i kontakt med målgruppen, exempelvis myndigheter, universitet och högskolor, regioner och kommuner.

Under året har Skatteverket till exempel tagit fram ett informationsmaterial som riktar sig till medarbetare i offentlig verksamhet (exempelvis socialsekreterare) samt ideella föreningar och organisationer (som Stadsmissionen) som kommer i kontakt med personer som är eller riskerar att bli hemlösa¹³⁴. Syftet med insatsen är att i ett så tidigt skede som möjligt, innan samhället förlorar kontakt med personen, fånga den som, utan att ha kunskap om folkbokföring, riskerar att bli avregistrerad som försvunnen.

¹³⁴ Begreppet "hemlös" förekommer inte i folkbokföringsdatabasen, men används i samhället som ett samlingsnamn för personer som hamnar i utanförskap utan bostad och därmed anknytning enligt folkbokföringslagen.

Skatteverket har även infört ett automatiskt utskick i samband med anmälan om flytt till Sverige, för att underlätta personens etablering i landet. Om personen blir folkbokförd får hen exempelvis information om hur personen ansöker om id-kort, anmäler flytt inom Sverige och betalar skatt. Om personen inte blir folkbokförd får hen istället information om samordningsnummer och beskattning vid anställning.

Bilaga

SCB:s underlagsrapport

Nationell lägesbild

– en registerbaserad ansats samt en
internationell utblick

Innehåll

Ordlista	3
Sammanfattning	5
1 Bakgrund.....	6
2 Genomförande	7
2.1 Insamling av data.....	7
2.2 Registerbearbetningar	8
3 Resultat	11
3.1 Arbetsmiljöverket	11
3.2 Migrationsverket.....	13
3.3 Polismyndigheten.....	18
3.4 Statistiska centralbyrån	23
3.5 Personer som återfinns i flera delpopulationer	27
4 Internationell utblick - Norden.....	29
5 Övrig statistik	33
5.1 Tillståndstatus för folkbokförda personer samt personer med aktiva samordningsnummer	33
5.2 Personer som sökt asyl efter preskriptionstiden	36

Ordlista

Term eller benämning	Förklaring
Aggregerade data	Avser sammanfattande uppgifter för grupper av objekt och brukar presenteras som innehållet i statistiska tabeller.
ARP	Personkrets 3 - Andra relevanta personkretsar (ARP) som finns och verkar i Sverige men som inte är registrerade i folkbokföringsdatabasen.
Delpopulation	En population kan bestå av flera avgränsade delpopulationer. Kan användas för att synliggöra vissa grupper i populationen. Se population.
Identitet	Identifierande variabler som används för att entydigt identifiera objekt.
Fonetisk omvandling	För- och efternamn omvandlas till hur de uttalas istället för att använda för- och efternamn som de stavas. Metoden används för att möjliggöra matchning av mikrodata mellan olika delpopulationer.
Matchning	Länkarna i två eller flera register jämförs. Resultatet blir träff eller icke träff.
Mikrodata	Mikrodata avser uppgifter för enskilda personer.
Målpopulation	Avser en konkret och undersökningsbar population.
Objekt	En population består av ett antal objekt eller enheter.
Personkretsar	Se personkrets 1, personkrets 2 samt personkrets 3.
Personkrets 1	Folkbokförda personer som därmed är registrerade i folkbokföringsdatabasen.

Personkrets 2	Personer med samordningsnummer som därmed är registrerade i folkbokföringsdatabasen.
Personkrets 3	Se ARP
Population	Avgränsning i tid och rum av en mängd objekt av samma typ med vissa egenskaper. En population avgränsas för att passa syftet med en viss statistisk undersökning.
Referensperiod	Tidsperiod för vilken uppgifterna har samlats in.
Variabel	En mätbar egenskap hos objekt.

Sammanfattning

Regeringen har gett Skatteverket i uppdrag att ta fram en lägesbild över folkbokförda samt andra som finns och verkar i Sverige. Lägesbilden kommer bland annat fungera som ett viktigt beslutsunderlag för både regeringen och andra myndigheter.

Ett delmoment i beskrivningen av den nationella lägesbilden är att få en uppfattning om vilka andra relevanta personkretsar som inte är registrerade i Skatteverkets folkbokföringsdatabas. Detta görs här genom att undersöka vilka som har lämnat spår i olika myndigheters register någon gång under 2024. Som ett led i detta delmoment har Statistiska centralbyrån (SCB) fått i uppdrag av Skatteverket att inhämta och sammanställa data från ett antal myndigheter.

Datainsamlingen har varit fokuserad på de myndigheter som har relevant data för att bidra med underlag till lägesbilden. 2025 är det totalt fyra myndigheter som har levererat data till SCB för vidare bearbetning. Huvuddelen av datamaterialen har genomgått kvalitetshöjande åtgärder för att möjliggöra matchning mellan myndigheternas olika delpopulationer.

Liksom förra gången är det viktigt att vara tydlig med att detta resultat är behäftat med en osäkerhet. Resultatet ska tolkas med försiktighet och med en medvetenhet om de registerbearbetningar som gjorts och att personer som inte registreras hos någon svensk myndighet saknas. Rapporten redovisar inte en totalsiffra över personkrets 3 (ARP) som finns och verkar i Sverige.

I detta uppdrag ingår även en internationell utblick. SCB har kontaktat Danmark, Finland, Island och Norge för att få kunskap om de gör något liknande den svenska nationella lägesbilden samt huruvida det pågår diskussioner om att mäta/redovisa personer som inte är folkbokförda/registrerade. Sammanfattningsvis pågår det inte några större diskussioner i länderna om den här gruppen av personer, förutom i relation till förhandlingarna kring den kommande EU-ramlagen gällande statistik över befolkning och bostäder (ESOP).

Resultatet av SCB:s arbete redovisas i denna rapport och kommer att utgöra ett underlag till Skatteverkets fortsatta arbete med att ta fram en nationell lägesbild.

1 Bakgrund

Regeringen har gett Skatteverket i uppdrag att ta fram en lägesbild över Sveriges befolkning. Lägesbilden ska ge aktuell information om vilka som finns och verkar i Sverige med eller utan tillstånd. Den nationella lägesbilden ska innehålla en samlad bild över följande personkretsar.

1. Folkbokförda personer som därmed är registrerade i folkbokföringsdatabasen.
2. Personer med samordningsnummer som därmed är registrerade i folkbokföringsdatabasen.
3. Andra relevanta personkretsar (ARP) som finns och verkar i Sverige, men som inte är registrerade i folkbokföringsdatabasen.

Ansvar för att ta fram den nationella lägesbilden ligger huvudsakligen på Skatteverket i samverkan med andra myndigheter.

Folkbokförda personer och personer med samordningsnummer finns registrerade hos Skatteverket. För att undersöka om det är möjligt att uppskatta personkrets 3, andra relevanta personkretsar (ARP), har Statistiska centralbyrån (SCB) fått i uppdrag av Skatteverket att inhämta data från andra myndigheter. I uppdraget till SCB ingår att sammanställa dessa data och även ge en bild av antalet personer som förekommer i olika myndigheters register. I uppdraget ingår även att göra en övergripande internationell utblick i Norden kring hanteringen av personer som inte är folkbokförda/registrerade.

Den första nationella lägesbilden togs fram 2024. För mer information om SCB:s uppdrag och resultat från 2024, se Skatteverkets slutrapport¹, bilaga 2 Nationell lägesbild – en registerbaserad ansats.

Resultatet från SCB:s arbete 2025 redovisas i denna rapport.

¹ Skatteverket, Nationell lägesbild över befolkningen 2024, Dnr: 8-2690557

2 Genomförande

Arbetet har varit inriktat på att använda registerbaserade uppgifter från myndigheter där populationen har lämnat spår och som finns i myndighetens administrativa system. De myndigheter som har kontaktats 2025 är Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Migrationsverket, Polismyndigheten samt Socialstyrelsen.

De myndigheter som har levererat mikrodata till SCB 2025 är Arbetsmiljöverket, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket. Även mikrodata som hämtats från Skolverkets register², Universitets- och högskoleregistret samt SCB:s Fastighetstaxeringsregister ingår i årets leverans till den nationella lägesbilden.

Socialstyrelsen och Försäkringskassan har utrett möjliga dataleveranser från sina myndigheter till den nationella lägesbilden. Utifrån utredningsresultaten har SCB bedömt att uppgifter från Försäkringskassan och Socialstyrelsen inte kan bidra till personkrets 3 (ARP) genom att vara med i SCB:s matchningsarbete. Däremot kan Skatteverket använda statistik från myndigheterna för deras analysarbete.

Det finns flera förklaringar till varför vissa myndigheter inte har kunnat leverera mikrodata. Myndigheten kan till exempel ha sina data strukturerade på ett sådant sätt att det inte går att ta ut mikrodata. Eller så saknas födelsetid samt för- och efternamn i datamaterialet.

För mer information om de data som inte var aktuell för personkrets 3 (ARP) år 2023, se Skatteverkets slutrapport³, bilaga 2 Nationell lägesbild – en registerbaserad ansats.

2.1 Insamling av data

Målpopulationen utgörs av personer som ingår i personkrets 3 (ARP), dvs. de som inte är registrerade i folkbokföringsdatabasen, men som finns och verkar i Sverige med eller utan tillstånd.

Referensperioden för uppgifterna avser 2024, vilket innebär den tidsperiod för vilken uppgifterna har samlats in. Personerna som ingår i

² På uppdrag av Skolverket genomför SCB insamling av data för framställning av officiell statistik

³ Skatteverket, Nationell lägesbild över befolkningen 2024, Dnr: 8-2690557

målpopulationen ska ha lämnat spår i myndigheternas register någon gång under 2024.

Det finns personer som vistas i Sverige men som saknar rätt att vistas i landet. Många av dessa personer registreras inte hos någon svensk myndighet och lämnar därför inga spår i något register. Dessa personer ingår inte i denna rapport.

För att SCB ska kunna genomföra de kvalitetshöjande åtgärder som beskrivs i avsnitt 2.2 *Registerbearbetningar* krävs mikrodata i form av födelsetid samt för- och efternamn.

När det är möjligt har följande variabler samlats in:

- För- och efternamn
- Födelsetid
- Kön
- Adress
- Geografisk region
- Medborgarskap/födelseland

Med hjälp av myndigheternas leveranser har delpopulationer skapats utifrån vilken källa/register som uppgifterna härrör ifrån. Beroende av vad datamaterialet innehåller och hur det är strukturerat har några myndigheter levererat en delpopulation medan andra har levererat flera.

I samband med dataleveranserna till SCB har respektive myndighet bifogat relevant dokumentation som har använts för att beskriva delpopulationerna i denna rapport, se kapitel 3 *Resultat*.

2.2 Registerbearbetningar

I uppdraget till SCB ingår att sammanställa levererade data och genomföra kvalitetshöjande åtgärder för mikrodatabaset.

Alla personer som ingår i målpopulationen personkrets 3 (ARP) har myndighetsspecifika identiteter. Därför är det inte möjligt att använda myndigheternas identiteter som matchningsvariabel för att genomföra kvalitetshöjande åtgärder, se avsnitt 5.1 *Tillståndstatus för folkbokförda personer samt personer med aktiva samordningsnummer*.

Genom att matcha personers födelsetid samt för- och efternamn kan SCB i redovisningen för varje delpopulation beskriva hur många personer som återfinns i andra delpopulationer. Denna metod används också för att matcha varje delpopulation mot personnummer och samordningsnummer för att hitta och ta bort de personer som inte längre ingår i personkrets 3 (ARP), se tabell 1. Matchningen har gjorts mot personer som var folkbokförda eller hade ett aktivt samordningsnummer någon gång under 2024.

Tabell 1: Antal personer som var folkbokförda eller hade ett aktivt samordningsnummer någon gång under 2024 och som exkluderats från myndigheternas delpopulationer

Myndighet - delpopulation	Personnummer	Samordningsnummer	Totalt
Arbetsmiljöverket	2 530	15 560	18 090
Migrationsverket - inskrivna	37 220	49 430	86 650
Migrationsverket – beviljade uppehållstillstånd	45 450	40 780	86 230
Migrationsverket – öppna återvändarärenden	10 890	5 680	16 570
Polisen - förundersökning	1 040	3 360	4 400
Polisen - efterlysta	130	2 150	2 280
Polisen - utlänningskontroll	1 340	2 220	3 560
SCB – utländska fastighetsägare	2 850	60	2 910
SCB – studenter och doktorander vid universitet och högskolor	720	1 680	2 400
Totalt	102 170	120 920	223 090

För att datamaterialet ska kunna genomgå kvalitetshöjande åtgärder krävs följande:

- Materialet måste vara lagrat på mikrodatanivå.
- Födelsetid samt för- och efternamn måste finnas för personerna.

SCB har använt sig av fonetisk omvandling av för- och efternamn för att möjliggöra matchning av mikrodata mellan olika delpopulationer. Metoden går ut på att omvandla för- och efternamn som de uttalas i stället för att använda för- och efternamn som de stavas. Genom att använda fonetisk omvandling förbättras möjligheten att matcha och hitta personer i flera delpopulationer. Metoden är beprövad och används i SCB:s officiella statistikproduktion.

Vid matchningen sätts en kvalitetsmarkering på varje person enligt en 6-gradig skala:

0: Ingen träff

1: 1 träffperson och träff mot samtliga kombinationer av för- och efternamn.

2: 1 träffperson, alla sökkombinationer av för- och efternamn har inte gett träff.

3: Flera träffpersoner varav en och endast en har gett träff på samtliga kombinationer av för- och efternamn.

4: Flera träffpersoner varav en och endast en har gett mest träff men inte på samtliga kombinationer av för- och efternamn.

5: Flera träffpersoner men minst två personer har gett lika många träff, kan vara på en del av namnkombinationerna eller på alla kombinationer.

Alla personer som finns med i dataleveranserna, efter exkludering av personer som är folkbokförda eller har ett aktivt samordningsnummer någon gång under 2024, ingår i resultatet under respektive myndighet i kapitel 3 Resultat. I tabell 22 i avsnitt 3.6 *Personer som återfinns i flera delpopulationer* ingår endast de som har tilldelats kvalitetsmarkering 1 i matchningen mellan delpopulationerna.

Till detta års uppdrag har ett test gjorts om även personer som tilldelats kvalitetsmarkering 2 bör inkluderas. Testet gick ut på att för- och efternamn från en av delpopulationerna jämfördes manuellt med namnet på personen som den fonetiska metoden föreslog utifrån de som var folkbokförda någon gång under 2024. Det man kunde se var att för personer med kvalitetsmarkering 2 gav metoden ett uppenbart felaktigt förslag i knappt hälften av fallen. Därför bestämdes, i samråd med Skatteverket, att som tidigare bara inkludera personer med kvalitetsmarkering 1.

Nedanstående bild visar ett schematiskt flöde över SCB:s registerbearbetningar.

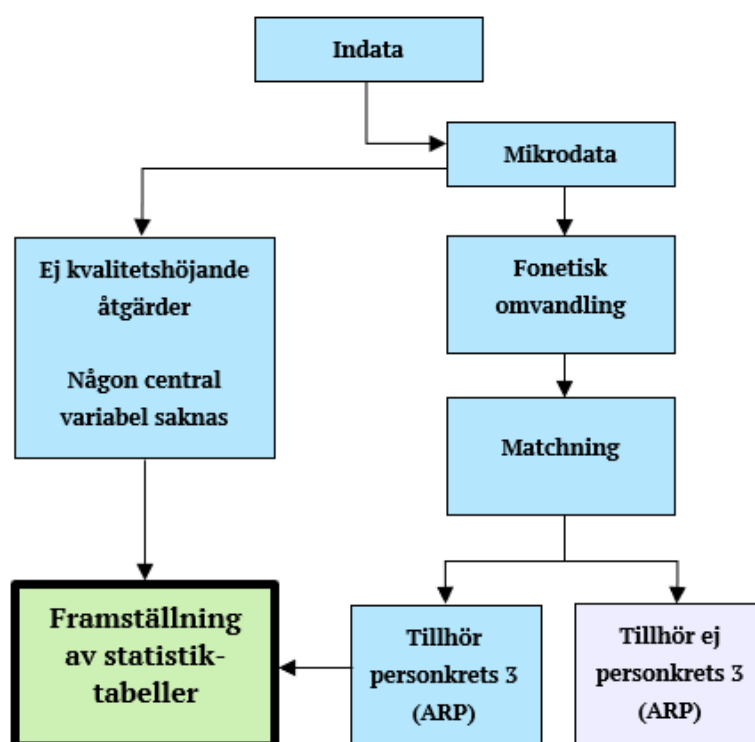


Bild 1: En övergripande bild över SCB:s registerbearbetningar

3 Resultat

SCB:s uppdrag har varit att samla in och sammanställa data från ett flertal myndigheter. Resultatet i denna rapport kommer att utgöra ett underlag till Skatteverkets fortsatta arbete med att ta fram en nationell lägesbild.

Det kan inte nog tydliggöras att detta resultat är behäftat med en osäkerhet. Resultatet ska tolkas med försiktighet och med en medvetenhet om de registerbearbetningar som gjorts och att personer som inte registreras hos någon svensk myndighet saknas. Rapporten redovisar inte en totalsiffra över personkrets 3 (ARP) som finns och verkar i Sverige.

En stor osäkerhet i materialet är att en person kan ingå i flera delpopulationer samtidigt. Eftersom myndighetsspecifika identiteter används är det mycket svårt att hantera dubletter fullt ut mellan de olika delpopulationerna, se avsnitt *5.1 Tillståndstatus för folkbokförda personer samt personer med aktiva samordningsnummer*.

Nedan beskrivs respektive myndighets datamaterial utifrån den information som har framkommit på möten och/eller via mejl samt den dokumentation som myndigheten har bifogat vid leverans av data.

Datamaterialen är uppdelade efter myndigheternas delpopulationer. Siffrorna i tabellerna är avrundade till närmaste 10-tal.

3.1 Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket är den myndighet som har regeringens och riksdagens uppdrag att se till att lagar om arbetsmiljö och arbetstider följs av företag och organisationer.

Uppgifterna från Arbetsmiljöverket är hämtade från Utstationeringsregistret. En utstationerad arbetstagare är en person som vanligen arbetar i ett visst land men som skickas till ett annat land av sin arbetsgivare för att arbeta under en begränsad tid.

Utstationering till Sverige innebär att:

- en arbetsgivare i ett annat land sänder en arbetstagare för att utföra en tjänst i Sverige under en begränsad tid och att
- det finns en mottagare i Sverige av de tjänster som arbetstagaren ska utföra.

En tjänst innebär någon form av arbete. Begränsad tid innebär att det ska finnas såväl start- som slutdatum för när tjänsten ska utföras.

Tjänstemottagare kan vara ett företag, organisation eller privatperson i Sverige som tar emot en tjänst mot ersättning.

Utstationeringar som saknas i registret kan bero på att kännedom om gällande regler är bristfällig och därför saknas anmälningar. Det kan även bero på att arbetsgivaren aktivt väljer att inte anmäla utstationering på grund av administrativ börda eller att arbetsgivaren bedömer att det är relativt riskfritt att inte anmäla.

Till årets nationella lägesbild har Arbetsmiljöverket, till skillnad från förra året, kunnat leverera mikrodata som innehåller namn och en identifikationsvariabel. Identifikationsvariabeln innehåller dock olika slags uppgifter såsom födelsetid, passnummer eller personnummerliknande nummer från respektive utstationeringsland. Ett tidskrävande arbete har genomförts för att identifiera födelsetider utifrån identiteterna från respektive land. Flera länder, bland annat Nederländerna, Schweiz och Storbritannien har inga personnummerliknande identiteter som innehåller födelsetid. I tabell 3 ingår dessa i åldersgruppen Uppgift saknas. För de personer där det gått att få fram en födelsetid har kvalitetshöjande matchningar kunnat göras.

I tabellerna nedan visas antalet utstationerade arbetstagare med ett pågående uppdrag minst en dag under 2024. En arbetstagare kan räknas flera gånger om den har uppdrag i fler än ett län. SCB uppskattar att drygt 47 800 unika personer var utstationerade till Sverige av sina arbetsgivare för att arbeta under 2024.

Tabell 2: Antal utstationerade arbetstagare efter arbetsplatsens belägenhet, 2024

Arbetsplatsens belägenhet	Antal
Stockholms län	12 660
Uppsala län	1 370
Södermanlands län	1 400
Östergötlands län	1 670
Jönköpings län	1 530
Kronobergs län	670
Kalmar län	1 690
Gotlands län	100
Blekinge län	750
Skåne län	5 190
Hallands län	1 020
Västra Götalands län	9 110
Värmlands län	1 500

Arbetsplatsens belägenhet	Antal
Örebro län	930
Västmanlands län	1 750
Dalarnas län	1 410
Gävleborgs län	3 960
Västernorrlands län	3 040
Jämtlands län	720
Västerbottens län	3 690
Norrbottens län	6 620
Uppgift saknas	50
Totalt	60 830

Tabell 3: Antal utstationerade arbetstagare från utstationerande företags etableringsland, 2024

Ålder	Norden utom Sverige	EU utom Norden	Övriga länder	Uppgift saknas	Totalt
17–19	30	210	0	0	240
20–29	970	5 450	280	0	6 700
30–39	1 290	8 040	920	10	10 260
40–49	1 460	6 690	750	10	8 910
50–59	1 090	4 210	300	0	5 600
60–69	410	940	70	0	1 420
70–	20	10	0	0	30
Uppgift saknas	2 250	18 830	6 530	60	27 670
Totalt	7 520	44 380	8 850	80	60 830

3.2 Migrationsverket

Migrationsverket ansvarar för frågor som rör bland annat uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, medborgarskap och återvandring.

Migrationsverket har levererat tre delpopulationer på mikrodatanivå samt data som är kopplade till preskriptionsärenden, se avsnitt 5.2 *Personer som sökt asyl efter preskriptionstiden*.

För de tre delpopulationerna inskrivna, beviljade uppehållstillstånd och öppna återvändarärenden har personer som återfunnits i fler än en delpopulation exkluderats innan statistiken tagits fram. Detta eftersom man kan se de tre delpopulationerna som ett flöde från inskrivna till de

två andra delpopulationerna. Personer som förekommer i inskrivna respektive beviljade uppehållstillstånd eller öppna återvändarärenden har exkluderats från inskrivna, totalt 7 200 personer. Personer som förekommer i beviljade uppehållstillstånd respektive öppna återvändarärenden har exkluderats från beviljade uppehållstillstånd. Här rör det sig endast om cirka 30 personer.

Delpopulation – inskrivna

Delpopulationen består av personer som varit inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem någon gång under 2024, oavsett handläggningsstatus. Personer som är kvar i mottagningssystemet, men som blivit folkbokförda innan 2024 ingår inte.

Delpopulationen omfattar personer som finns i Sverige med:

- öppet grundärende
- öppet överklagandeärende
- avslag i överklagandeärende
- bifall i grund- eller överklagandeärende, men som ännu inte hunnit kommunplaceras.

Personer som är tagna i förvar eller sökt asyl i ett annat EU-land, men där överföring ännu inte skett är också inskrivna.

Tabell 4: Antal personer som varit inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem efter ålder och kön respektive medborgarskap, 2024

Ålder	Kön			Medborgarskap		
	Kvinnor	Män	Totalt	Utanför EU/EES	EU/EES inkl uppgift saknas	Totalt
0–5	290	280	570	550	20	570
6–10	330	320	650	640	10	650
11–16	360	480	840	840	0	840
17–19	190	380	570	560	10	570
20–29	670	1 400	2 070	2 000	70	2 070
30–39	690	1 560	2 250	2 160	90	2 250
40–49	500	1 010	1 510	1 450	50	1 510
50–59	280	390	670	650	30	670
60–69	220	190	410	400	10	410
70–	170	90	260	250	10	260
Totalt	3 700	6 100	9 800	9 500	300	9 800

Tabell 5: Antal personer som varit inskrivna i Migrationsverkets mottagnings-system efter personens senaste registrerade län, 2024

Personens senaste registrerade län	Antal
Stockholms län	2 720
Uppsala län	170
Södermanlands län	370
Östergötlands län	180
Jönköpings län	170
Kronobergs län	320
Kalmar län	110
Gotlands län	10
Blekinge län	160
Skåne län	1 590
Hallands län	290
Västra Götalands län	1 350
Värmlands län	90
Örebro län	170
Västmanlands län	260
Dalarnas län	90
Gävleborgs län	240
Västernorrlands län	210
Jämtlands län	40
Västerbottens län	140
Norrbottens län	410
Uppgift saknas	710
Totalt	9 800

Delpopulation – beviljade uppehållstillstånd

Personer som vill bosätta sig i Sverige och som är medborgare i ett land utanför EU/EES måste ansöka om uppehållstillstånd. Delpopulationen består av personer som beviljades uppehållstillstånd under 2024 med giltighetstid kortare än 1 år. Kortare uppehållstillstånd ges framför allt för arbete eller studier.

Datamaterialet omfattar tidsbegränsade uppehållstillstånd beviljade i första instans från såväl Migrationsverket samt beslut i högre instans (migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen).

Tabell 6: Antal personer med beviljade uppehållstillstånd efter ålder och kön respektive medborgarskap, 2024

Ålder	Kön			Medborgarskap		
	Kvinnor	Män	Totalt	Utanför EU/EES	EU/EES inkl uppgift saknas	Totalt
0–5	200	200	400	390	10	400
6–10	120	140	260	260	0	260
11–16	180	150	330	330	0	330
17–19	180	120	300	300	0	300
20–29	2 670	1 850	4 520	4 520	0	4 520
30–39	530	480	1 010	1 010	0	1 010
40–49	200	250	450	450	0	450
50–59	100	90	190	190	0	190
60–69	40	40	80	80	0	80
70–	20	10	30	30	0	30
Uppgift saknas	0	10	10	10	0	10
Totalt	4 240	3 340	7 580	7 570	10	7 580

Tabell 7: Antal personer med beviljade uppehållstillstånd efter personens senaste registrerade län, 2024

Personens senaste registrerade län	Antal
Stockholms län	970
Uppsala län	150
Södermanlands län	30
Östergötlands län	100
Jönköpings län	60
Kronobergs län	60
Kalmar län	30
Gotlands län	20
Blekinge län	40
Skåne län	510
Hallands län	40
Västra Götalands län	300
Värmlands län	50
Örebro län	30
Västmanlands län	60
Dalarnas län	40

Personens senaste registrerade län	Antal
Gävleborgs län	20
Västernorrlands län	50
Jämtlands län	10
Västerbottens län	80
Norrbottens län	50
Uppgift saknas	4 880
Totalt	7 580

Delpopulation – öppna återvändarärenden

Delpopulationen består av personer med ett öppet återvändarärende under 2024.

Migrationsverket arbetar för att den som ska återvända efter att ett beslut om avvisning eller utvisning fått laga kraft gör det självmant och i enlighet med beslutet. Migrationsverket får överlämna ärendet till Polismyndigheten om tvång kan komma att behövas för att verkställa beslutet eller om personen avviker.

Ett öppet återvändarärende kan vara aktivt eller vilande i perioder vilket påverkar handläggningstiden. Återvändarärendet blir vilande när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas, om det finns en öppen ansökan om uppehållstillstånd eller om det finns beslut om inhibition. Ledtider och resultat påverkas också av mottagarlandets inställning till att ta tillbaka sina medborgare om återvändandet inte sker självmant.

Tabell 8: Antal personer med öppna återvändarärenden efter ålder och kön respektive medborgarskap, 2024

Ålder	Kön			Medborgarskap		
	Kvinnor	Män	Totalt	Utanför EU/EES	EU/EES inkl uppgift saknas	Totalt
0–5	270	340	610	590	20	610
6–10	360	390	750	740	10	750
11–16	390	490	880	870	10	880
17–19	160	260	420	420	0	420
20–29	480	1 110	1 590	1 570	20	1 590
30–39	660	1 100	1 760	1 730	30	1 760
40–49	400	750	1 150	1 120	30	1 150
50–59	260	310	570	550	20	570
60–69	200	140	340	330	10	340
70–	250	120	370	370	0	370

Ålder	Kön			Medborgarskap		
	Kvinnor	Män	Totalt	Utanför EU/EES	EU/EES inkl uppgift saknas	Totalt
Totalt	3 430	5 010	8 440	8 290	150	8 440

Tabell 9: Antal personer med öppna återvändarärenden efter personens senaste registrerade län, 2024

Personens senaste registrerade län	Antal
Stockholms län	2 810
Uppsala län	210
Södermanlands län	340
Östergötlands län	160
Jönköpings län	100
Kronobergs län	170
Kalmar län	40
Gotlands län	10
Blekinge län	60
Skåne län	1 010
Hallands län	140
Västra Götalands län	1 520
Värmlands län	90
Örebro län	260
Västmanlands län	230
Dalarnas län	110
Gävleborgs län	160
Västernorrlands län	150
Jämtlands län	20
Västerbottens län	110
Norrbottens län	250
Uppgift saknas	490
Totalt	8 440

3.3 Polismyndigheten

Polismyndigheten bidrar genom sina insatser, tillsammans med övriga myndigheter inom och utom rättsväsendet, till målet för kriminalpolitiken – att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

Observera att det finns osäkerhet i den geografiska informationen i nedanstående tabeller i detta avsnitt. Informationen kan utgå ifrån där händelsen har registrerats eller där kontrollen har utförts. Informationen behöver inte säga något om var personen befunnit sig.

[Polisens geografiska indelning](#)



Delpopulation – förundersökning

Delpopulationen innehåller personer som under 2024 registrerats som del i en förundersökning och där de inte registrerats med person- eller samordningsnummer. Personerna förekommer i förundersökningen som misstänkt, målsägande, vittne etc.

Tabell 10: Antal personer som registrerats som del i en förundersökning efter ålder och kön, 2024

	Kön			
Ålder	Kvinnor	Män	Uppgift saknas	Totalt
0–5	40	80	10	130
6–10	50	100	0	150
11–16	180	370	0	550
17–19	170	450	0	620
20–29	1 110	2 690	20	3 820
30–39	890	2 600	40	3 530
40–49	630	2 070	30	2 730
50–59	520	1 670	20	2 210
60–69	350	1 010	20	1 380
70–	170	440	10	620
Totalt	4 110	11 480	150	15 740

Tabell 11: Antal personer som registrerats som del i en förundersökning efter polisregion, 2024

Polisregion	Antal
Region Nord	810
Region Bergslagen	620
Region Mitt	400
Region Stockholm	2 490
Region Väst	2 070
Region Öst	900
Region Syd	1 920
Uppgift saknas	6 530
Totalt	15 740

Delpopulation – efterlysta

Delpopulationen innehåller de personer som under 2024 registrerats som efterlysta och som inte har ett känt person- eller samordningsnummer. Efterlysningsorsak kan till exempel vara

- brott
- att de är försvunna
- begärts efterlysta av annan myndighet, oftast Migrationsverket.

Tabell 12: Antal personer registrerade som efterlysta efter ålder och kön respektive medborgarskap, 2024

Ålder	Kön				Medborgarskap			
	Kvinnor	Män	Uppgift saknas	Totalt	Utanför EU/EES	EU/EES	Uppgift saknas	Totalt
0–5	90	90	0	180	180	0	0	180
6–10	110	120	0	230	220	0	10	230
11–16	130	160	0	290	270	0	20	290
17–19	70	140	0	210	190	10	10	210
20–29	260	820	0	1 080	1 010	60	10	1 080
30–39	340	920	0	1 260	1 160	80	20	1 260
40–49	230	600	0	830	760	60	10	830
50–59	150	240	0	390	360	20	10	390
60–69	120	80	0	200	190	0	10	200
70–	70	50	0	120	120	0	0	120
Totalt	1 570	3 220	0	4 790	4 460	230	100	4 790

Tabell 13: Antal personer registrerade som efterlysta efter polisregion, 2024

Polisregion	Antal
Region Nord	370
Region Bergslagen	190
Region Mitt	250
Region Stockholm	1390
Region Väst	650
Region Öst	260
Region Syd	570
Uppgift saknas	200
Övrigt	910
Totalt	4790

Delpopulation – utlänningskontroll

Delpopulationen innehåller de personer som under 2024 registrerats av polis, och som inte har person- eller samordningsnummer, vid så kallad utlänningskontroll. Kontrollen kan vara vid gränsen eller inom landet i samband med tillsyn på arbetsplatser etc.

Tabell 14: Antal personer registrerade vid utlänningskontroll efter ålder och kön respektive medborgarskap, 2024

	Kön				Medborgarskap			
Ålder	Kvinnor	Män	Uppgift saknas	Totalt	Utanför EU/EES	EU/EES	Uppgift saknas	Totalt
0–5	80	90	0	170	160	10	0	170
6–10	50	60	10	120	110	10	0	120
11–16	90	160	10	260	220	30	10	260
17–19	110	340	10	460	350	100	10	460
20–29	850	2 770	40	3 660	2 840	770	50	3 660
30–39	760	3 360	40	4 160	3 250	830	80	4 160
40–49	560	2 530	10	3 100	2 280	790	30	3 100
50–59	410	1 440	20	1 870	1 210	620	40	1 870
60–69	310	610	20	940	630	290	20	940
70–	140	150	10	300	240	50	10	300
Uppgift saknas	20	210	40	270	150	60	60	270
Totalt	3 380	11 720	210	15 310	11 440	3 560	310	15 310

Tabell 15: Antal personer registrerade vid utlänningskontroll efter polisregion, 2024

Polisregion	Antal
Region Nord	620
Region Bergslagen	600
Region Mitt	490
Region Stockholm	5 120
Region Väst	3 260
Region Öst	1 350
Region Syd	3 870
Totalt	15 310

3.4 Statistiska centralbyrån

SCB:s främsta uppgift är att förse användare och kunder med statistik för beslutsfattande, debatt och forskning. Det gör myndigheten i huvudsak på uppdrag av regeringen och olika myndigheter.

SCB har levererat tre delpopulationer.

Delpopulation – utländska fastighetsägare

Denna delpopulation innehåller fysiska personer som äger fastighet i Sverige, men som inte är folkbokförda. Uppgifterna är hämtade från SCB:s Fastighetstaxeringsregister och avser 2024-01-01.

Materialet har kompletterats med uppgifter om födelsetid och namn från Skatteverket vilket medför att delpopulationen har kunnat genomgå kvalitetshöjande åtgärder för att möjliggöra matchning mellan myndigheternas olika delpopulationer.

Tabell 16: Antal utländska fastighetsägare efter ålder och boendeland, 2024-01-01

Ålder	Norden utom Sverige	EU utom Norden	Övriga länder	Uppgift saknas	Totalt
0–16	20	0	0	0	20
17–19	10	0	0	0	10
20–29	270	360	140	40	810
30–39	2 080	1 670	910	140	4 800
40–49	6 070	4 070	2 980	270	13 390
50–59	12 040	7 770	4 230	370	24 410
60–69	12 580	7 980	2 850	330	23 740
70–	9 940	6 080	2 210	340	18 570
Uppgift saknas	3 340	3 480	580	410	7 810
Totalt	46 350	31 410	13 900	1 900	93 560

Tabell 17: Antal utländska fastighetsägare efter fastighetens belägenhet, 2024-01-01

Fastighetens belägenhet	Antal
Stockholms län	4 060
Uppsala län	630
Södermanlands län	890
Östergötlands län	1 470
Jönköpings län	3 820
Kronobergs län	8 880

Fastighetens belägenhet	Antal
Kalmar län	6 310
Gotlands län	540
Blekinge län	3 240
Skåne län	10 150
Hallands län	4 430
Västra Götalands län	18 200
Värmlands län	12 520
Örebro län	1 230
Västmanlands län	420
Dalarnas län	3 380
Gävleborgs län	1 280
Västernorrlands län	1 650
Jämtlands län	4 280
Västerbottens län	3 140
Norbottens län	3 040
Totalt	93 560

Delpopulation – elever i grundskola och gymnasiet

Denna delpopulation innehåller personer med tillfälliga personnummer som skolorna levererar till SCB för framställning av officiell statistik. Statistikansvarig myndighet är Skolverket.

Delpopulationen avser:

- Barn inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg 15 oktober 2024
- Elever inskrivna i grundskola, förskoleklass eller fritidshem per den 15 oktober 2024
- Elever i gymnasieskolan per 15 oktober 2024

Uppgift om för- och efternamn saknas för personer i Skolverkets register och matchning mot andra delpopulationer är därför inte möjlig.

Tabell 18: Antal elever i grundskola och gymnasiet med tillfälliga personnummer efter ålder och kön, 2024-10-15

Ålder	Kön		
	Kvinnor	Män	Totalt
0–5	850	820	1 670
6–10	1 450	1 550	3 000
11–16	1 680	1 810	3 490

	Kön		
Ålder	Kvinnor	Män	Totalt
17–19	490	610	1 100
20–29	10	10	20
Totalt	4 480	4 800	9 280

Tabell 19: Antal elever i grundskola och gymnasiet med tillfälliga personnummer efter skolenhetens⁴ belägenhet, 2024

Skolenhetens belägenhet	Antal
Stockholms län	2 450
Uppsala län	270
Södermanlands län	320
Östergötlands län	330
Jönköpings län	170
Kronobergs län	230
Kalmar län	170
Gotlands län	50
Blekinge län	130
Skåne län	1 370
Hallands län	330
Västra Götalands län	1 240
Värmlands län	220
Örebro län	370
Västmanlands län	350
Dalarnas län	210
Gävleborgs län	200
Västernorrlands län	180
Jämtlands län	120
Västerbottens län	210
Norrbottens län	360
Totalt	9 280

⁴ Skolenhet är en administrativ enhet där lärare och/eller elever finns. Skolenheten speglar inte byggnad/fastighet utan avser en organisatorisk enhet på en adress.

Delpopulation – studenter och doktorander vid universitet och högskola

Denna delpopulation innehåller studenter på grundnivå och avancerad nivå samt studenter och doktorander på forskarnivå som inte har ett person- eller samordningsnummer. SCB samlar huvudsakligen in uppgifter direkt från lärosätenas studieadministrativa system, Ladok, för framställning av officiell statistik. Statistikansvarig myndighet är Universitetskanslersämbetet (UKÄ).

Studierna ska ha genomförts under 2024.

Studenter som studerar på distans ingår inte i delpopulationen.

Tabell 20: Antal studenter och doktorander vid universitet och högskola som inte har person- eller samordningsnummer efter ålder och kön, 2024

Ålder	Kön		
	Kvinnor	Män	Totalt
17–19	190	130	320
20–29	9 740	7 750	17 490
30–39	620	580	1200
40–49	150	190	340
50–59	60	60	120
60–69	10	10	20
70–	0	0	0
Totalt	10 770	8 720	19 490

Tabell 21: Antal studenter och doktorander vid universitet och högskola som inte har person- eller samordningsnummer efter lärosätets belägenhet, 2024

Lärosätets belägenhet	Antal
Stockholms län	5 150
Uppsala län	1 780
Södermanlands län	60
Östergötlands län	1 180
Jönköpings län	770
Kronobergs län	450
Kalmar län	130
Gotlands län	80
Blekinge län	180
Skåne län	3 570
Hallands län	270

Lärosätets belägenhet	Antal
Västra Götalands län	2 870
Värmlands län	300
Örebro län	350
Västmanlands län	360
Dalarnas län	340
Gävleborgs län	110
Västernorrlands län	70
Jämtlands län	60
Västerbottens län	950
Norrbottens län	460
Totalt	19 490

3.5 Personer som återfinns i flera delpopulationer

Genom att matcha delpopulationerna med varandra är det möjligt att redovisa hur många personer som förekommer i flera delpopulationer. För att kunna matcha olika delpopulationer krävs uppgift om födelsetid samt för- och efternamn samt att materialet är levererat till SCB på mikrodatanivå, för mer detaljer se avsnitt 2.2 *Registerbearbetningar*.

I tabell 22 redovisas de delpopulationer som har varit möjliga att matcha mot varandra. För delpopulationerna från Migrationsverket har personer som återfunnits i fler än en delpopulation exkluderats innan statistiken tagits fram. Därför visas 0 matchningar mellan de tre delpopulationerna inskrivna, beviljade uppehållstillstånd och öppna återvändarärenden, se även avsnitt 3.2 *Migrationsverket*.

Tabell 22: Antal personer som återfinns i flera delpopulationer

Delpopulationer	AV Utstation- erade	Migrations- verket Inskrivna	Migrations- verket Beviljade uppehålls- tillstånd	Migrations- verket Öppna återvändar- ärenden	Polisen Förunder- sökning	Polisen Efterlysta	Polisen Utlännings- kontroll	SCB Utländska fastighets- ägare	SCB Universitet och högskola
AV Ut- stationerade	-	20	10	0	120	10	220	0	0
Migrationsverket Inskrivna	20	-	0	0	640	760	1 160	0	20
Migrationsverket Beviljade uppehålls- tillstånd	10	0	-	0	50	0	30	0	1 530
Migrationsverket Öppna återvändar- ärenden	0	0	0	-	390	1 830	480	0	0
Polisen Förunder- sökning	120	640	50	390	-	380	910	10	180
Polisen Efterlysta	10	760	0	1 830	380	-	1 310	0	0
Polisen Utlännings- kontroll	220	1 160	30	480	910	1 310	-	0	20
SCB Utländska fastighetsägare	0	0	0	0	10	0	0	-	0
SCB Universitet och högskola	0	20	1 530	0	180	0	20	0	-

Statistiska centralbyrån – elever vid grundskola och gymnasium ej möjligt att matcha

4 Internationell utblick - Norden

För att få mer kunskap om huruvida andra länder gör något liknande den svenska nationella lägesbilden, om det pågår diskussioner om att mäta/redovisa personer som inte är folkbokförda samt vilka möjligheter som finns för att göra det har SCB, på uppdrag av Skatteverket, kontaktat några länder. De länder som har kontaktats är Danmark, Finland, Island och Norge. Kontakt har skett med den nationella statistikbyrån i respektive land.

Länderna ombads att besvara nedanstående frågor.

1. Are there any general discussions going on in your country about being able to describe the group of people who are not registered in the country but are in the country with or without permission?

If so, could you briefly describe what discussions are taking place and which authorities are involved?

2. Are there ongoing discussions/work at your national statistical office regarding the above, not only in relation to the work on the ESOP file?

If so, can you briefly describe the discussions/work?

3. Are there other identities for groups of people who do not have a personal identity number/PIN?

If so, can you briefly describe this?

4. Does your statistical office produce statistics on people who do not have a personal identity number/PIN?

If so, can you briefly describe if you use any specific methods for producing statistics on this group?

5. Is the registered population in any context adjusted for under-coverage and/or over-coverage?

If so, can you describe the work?

Alla länder inkom med svar och kommentarer. Svaren sammanfattas nedan. Ingen redovisning av svar/kommentarer kopplat till ett enskilt land görs.

Fråga 1

Svar angående om det pågår allmänna diskussioner i landet om att kunna beskriva den grupp av personer som befinner sig i landet men som inte är registrerade/folkbokförda.

Länderna beskriver situationen som att det inte pågår några större diskussioner i landet om den här gruppen av personer, förutom i relation till förhandlingarna kring den kommande EU-ramlagen om statistik över befolkning och bostäder (ESOP), för ytterligare information om ramlagen se nedan. En grupp som det dock då och då förekommer diskussioner om är asylsökande.

Fråga 2

Svar angående om det pågår diskussioner/arbete på den nationella statistikbyrån om att kunna beskriva den grupp av personer som befinner sig i landet men som inte är registrerade/folkbokförda, inte bara i relation till ESOP-ramlagen.

Generellt pågår det inte några omfattande diskussioner eller arbete på statistikbyråerna angående detta. Men någon statistikbyrå nämner att det förs preliminära diskussioner om att ta fram kompletterande statistik, med en bredare befolkningsdefinition, om befolkning på kommunnivå.

Vidare nämns att man överväger att "flytta" studenter som inte anmält sin flytt till studieorten samt att "emigrera" studenter som är registrerade i landet men uppbär studielån för studier i utlandet. Det övervägs också att "emigrera" personer som utifrån signs-of-life⁵ troligtvis inte längre är bosatta i landet.

Ett land nämner att de estimerar den ej folkbokförda befolkningen i den totalbefolkningssiffra som levereras årligen till EU av medlemsstaterna. Totalbefolkningssiffran avser personer som har varit i landet eller förväntas vara i landet minst tolv månader, det vill säga estimeringen avser inte personer med kortare vistelsetid i landet.

Fråga 3

Svar angående om det finns andra identiteter för grupper av personer som inte har personnummer.

Det förekommer identiteter för personer som inte har personnummer. Dessa identiteter kan ges för personer som:

- Söker asyl eller annat uppehållstillstånd

⁵ Sign-of-life innebär att man i olika register letar efter uppgifter som tyder på att en person är stadigvarande bosatt i landet eller ej.

- Betalar skatt
- Erhåller pension
- Äger fastighet(er)
- Är utländska studenter
- Är utländska diplomater
- Söker arbete (gäller vissa nationaliteter)
- Blir kyrkobokförda för olika evenemang, till exempel dop.

Fråga 4

Svar angående om statistikbyrån tar fram statistik över personer som inte har personnummer.

Personer utan personnummer ingår generellt inte i ländernas befolkningsstatistik. Det kan bland annat bero på att det är svårt att avgöra om en person utan personnummer är permanent bosatt i landet eller ej.

Viss publicering av statistik om personer utan personnummer sker. Det kan avse statistik om asylsökande, studerande, sysselsatta - ej stadigvarande bosatta personer samt statistik om brottslighet och rättvisa.

Fråga 5

Svar angående om den registrerade befolkningen i något sammanhang justeras för undertäckning och/eller övertäckning.

Några av länderna använder sig av signs-of-life för att studera den potentiella övertäckningen i befolkningsregistret. Ett par av länderna justerar även befolkningsstatistiken utifrån övertäckningen.

I alla länder förs det diskussioner om övertäckning och/eller undertäckning i registren. En svårighet med undertäckningen är att det generellt saknas datakällor för att analysera och hantera den.

Ett land nämner att de estimerar undertäckningen till den totalbefolkningssiffra som levereras årligen till EU av medlemsstaterna. Det avser främst gruppen asylsökande som inte har rätt att ha PIN-kod eller bostadsort innan eventuellt positivt beslut på sin ansökan.

Sammanfattningsvis förs det, utifrån de inkomna svaren, ingen större diskussion eller något omfattande arbete liknande den svenska nationella lägesbilden i de övriga nordiska länderna.

European Statistics on Population and Housing (ESOP)

Inom EU har det sedan ett antal år skett arbete för att modernisera den sociala statistiken (modernisation of social statistics). Det har bland annat inneburit arbete med att anta så kallade ramlagar. Det är lagstiftning som omfattar flera olika statistiska undersökningar.

I januari 2023 antog Kommissionen ett förslag till ramlag för området befolkning och bostäder, European Statistics on Population and Housing (ESOP). Ramlagen är fortfarande under förhandling, men enligt detta förslag ska befolkningen definieras enligt nedan.

- (a) those who have lived in their place of usual residence most of the time in the 12 months prior to and including the reference date; or
- (b) those who arrived at their place of usual residence during the 12 months prior to and including the reference date and for whom there is an intention or expectation of staying there most of the time for at least 12 months after arrival

Utifrån ovanstående definition kan lätt antagandet göras att grupper som asylsökande ska ingå i folkmängden. Om definitionen antas medför det att länder som Sverige inte lägre kan använda den folkbokförda befolkningen, utan någon typ av justering, i den befolkningsstatistik som levereras till EU. Det kan innebära att den folkbokförda befolkningen behöver justeras för både över- och undertäckning. Personer ska både dras ifrån och läggas till den folkbokförda befolkningen, och folkmängden skulle då omfatta personer med och utan uppehållstillstånd när uppgifter levereras till EU. För vissa grupper av personer kan det dock vara svårt att hitta datakällor. Det kan till exempel gälla personer som befinner sig som papperslösa i landet.

Statistik över folkmängden i Sverige, enligt ovanstående definition, skulle dock med stor sannolikhet skilja från uppgiften i den nationella lägesbilden. Främst på grund av att definitionerna skiljer sig åt. EU-definitionen har ett 12-månaders kriterium och i den nationella lägesbilden redovisas uppgifterna utifrån de som lever och verkat i Sverige.

5 Övrig statistik

Under arbetets gång har nedanstående frågeställningar diskuterats. Som ett resultat av diskussionerna har statistik tagits fram för att belysa dessa frågor.

5.1 Tillståndstatus för folkbokförda personer samt personer med aktiva samordningsnummer

Migrationsverket ansvarar för att pröva ansökningar från personer som vill bo i Sverige, söka skydd eller bli svenska medborgare. För att få vara i Sverige krävs för de flesta medborgare utanför EU/EES att man har fått ett beslut om uppehållstillstånd från Migrationsverket.

Två bilder, se nedan, har tagits fram för att illustrera uppehållstillståndstatus och medborgarskap utanför EU/EES, uppehållsgrund samt förekomst av löneinkomst. Uppgifterna har hämtats från SCB:s register över Migration- och asylsökande (MoA) samt Arbetsgivardeklarationer⁶ (AGI).

Bild 2 omfattar personer som var folkbokförda 2024-12-31. Bild 3 redovisar personer som hade aktiva samordningsnummer 2024-12-31.

Observera att metoderna som har använts för att ta fram nedanstående bilder skiljer sig åt. Bild 2 (Upphållstillstånd för folkbokförda personer) har tagits fram med hjälp av en koppling (nyckel) mellan Migrationsverkets dossiernummer och Skatteverkets personnummer. Bild 3 (Upphållstillstånd för personer med aktiva samordningsnummer) har tagits fram genom att använda födelsetid, kön och efternamn eftersom kopplingen mellan dossiernummer och samordningsnummer saknas. Det här medför att resultatet från matchningen är behäftad med större osäkerhet jämfört med resultatet i Bild 2. Resultatet i Bild 3 ska tolkas med försiktighet och med en medvetenhet om de registerbearbetningar som gjorts.

Med utgångna uppehållstillstånd menas här personer som var folkbokförda 2024-12-31 eller hade aktivt samordningsnummer 2024-12-31 och där uppehållstillståndet gått ut under 2023 eller tidigare.

⁶ Arbetsgivardeklaration på individnivå innebär att arbetsgivaren varje månad ska lämna uppgifter om utbetald lön, skatteavdrag och sociala avgifter för varje enskild anställd.

Uppehållstillstånd för folkbokförda personer

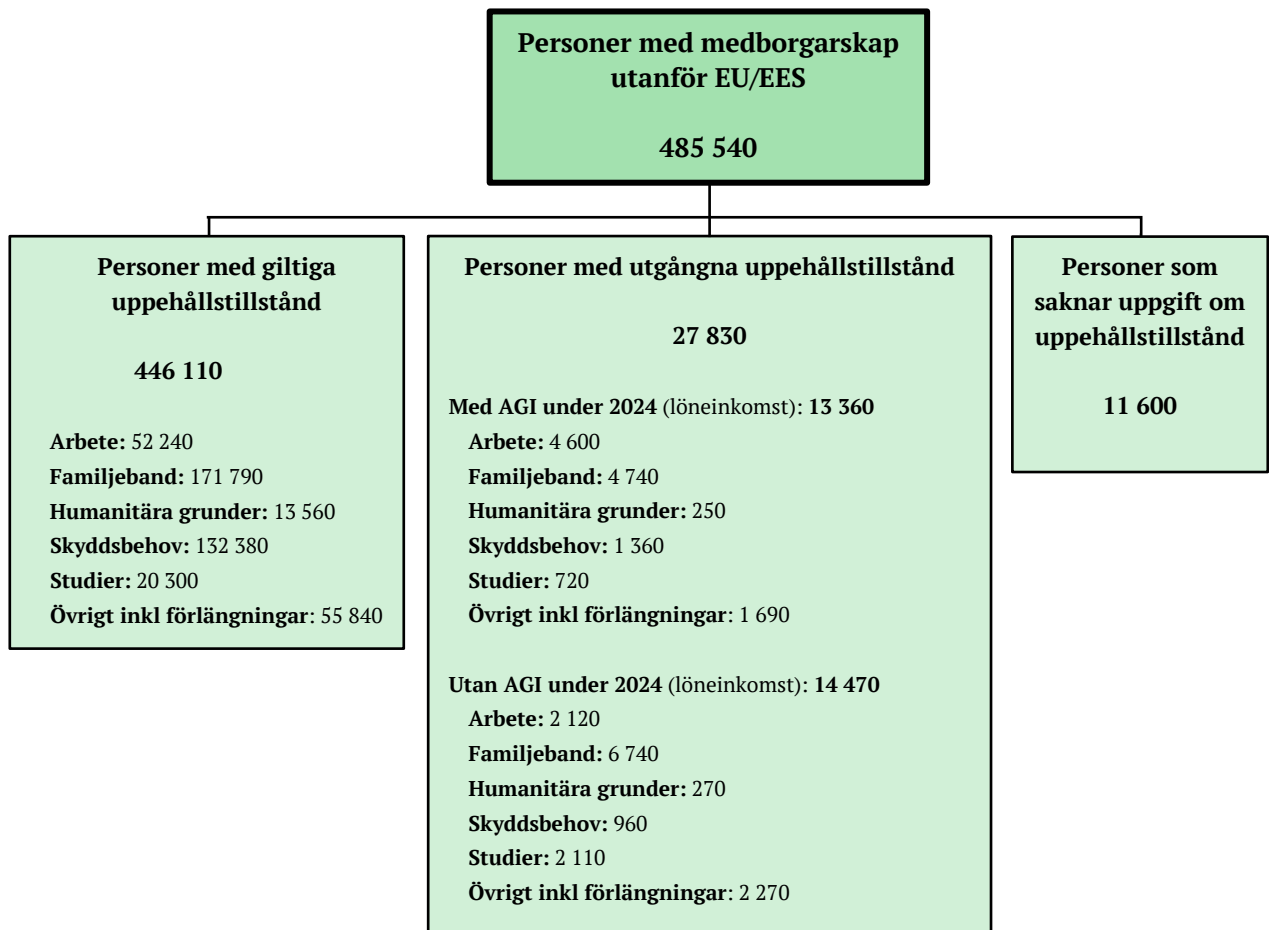


Bild 2: Antal personer med personnummer och medborgarskap utanför EU/EES efter tillståndsstatus, uppehållsgrund och AGI, 2024-12-31

Uppehållstillstånd för personer med aktiva samordningsnummer

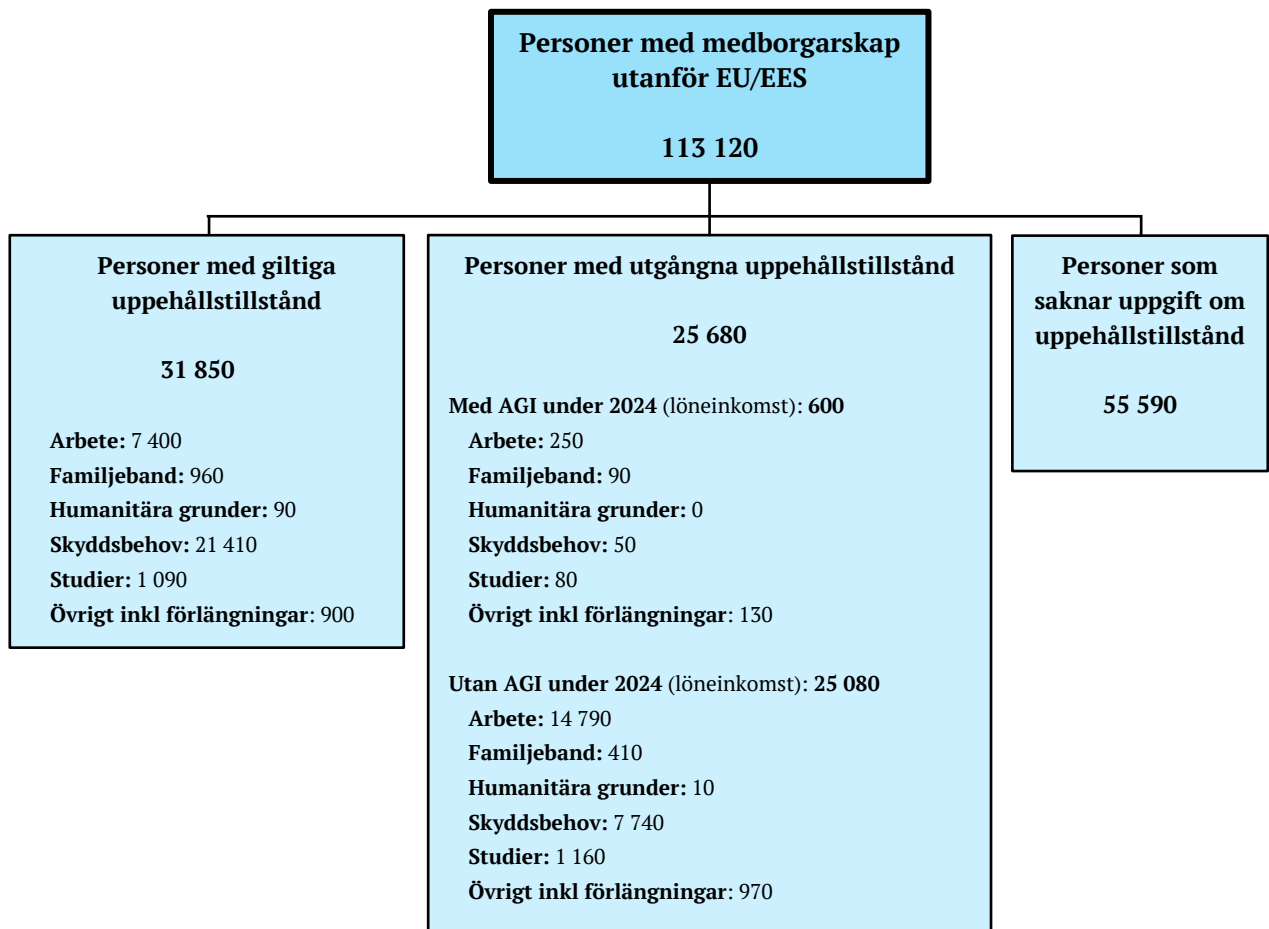


Bild 3: Antal personer med samordningsnummer och medborgarskap utanför EU/EES efter tillståndsstatus, uppehållsgrund och AGI, 2024-12-31

Problematiken kring myndigheternas olika identiteter

Metoden för att ta fram underlaget till Bild 2 är kvalitetssäkrad genom att det finns en koppling (nyckel) mellan Migrationsverkets dossiernummer och Skatteverkets personnummer. Det finns behov av att ta fram motsvarande kvalitetssäkrade uppgifter för de personer som har tilldelats samordningsnummer, Bild 3. Detta är inte möjligt i nuläget på grund av att det saknas en koppling mellan dossiernummer och samordningsnummer. Metoden som används för närvarande är inte tillräckligt kvalitetssäkrad.

Detta är ett exempel på den problematik som finns genom att olika myndigheter använder olika identiteter i sin verksamhet. Genom en bredare användning av samordningsnummer i myndigheters verksamhet skulle det bland annat underlätta och möjliggöra utökade analyser inom andra relevanta personkretsar (ARP). Det skulle också medföra möjligheter att utforma automatiserade och effektivare bearbetningsmetoder för att skapa ARP-populationen utifrån olika myndigheters registerdata.

5.2 Personer som sökt asyl efter preskriptionstiden

Preskriptionstid betyder här den tid som en person behöver vänta efter ett av- eller utvisningsbeslut innan hen kan söka asyl på nytt.

Preskriptionstiden börjar att löpa från det att beslutet fick laga kraft, oavsett om personen hade lämnat Sverige eller inte och gäller i fyra år. Ungefär en fjärdedel av de som sökt asyl under senare år är personer som tidigare fått ett av- eller utvisningsbeslut.

Tabell 23: Antal personer med preskriberade ärenden som sökt asyl på nytt efter ålder och kön respektive medborgarskap, 2024

Ålder	Kön			Medborgarskap		
	Kvinnor	Män	Totalt	Utanför EU/EES	EU/EES inkl uppgift saknas	Totalt
0–5	20	20	40	40	0	40
6–10	80	100	180	180	0	180
11–16	100	140	240	240	0	240
17–19	40	60	100	100	0	100
20–29	110	360	470	470	0	470
30–39	180	400	580	570	10	580
40–49	180	330	510	500	10	510
50–59	80	120	200	200	0	200
60–69	40	50	90	80	10	90
70–	40	30	70	60	10	70
Totalt	870	1 610	2 480	2 440	40	2 480

Tabell 24: Antal personer med preskriberade ärenden som sökt asyl på nytt efter personens senaste registrerade län, 2024

Personens senaste registrerade län	Antal
Stockholms län	730
Uppsala län	50
Södermanlands län	90
Östergötlands län	50
Jönköpings län	50
Kronobergs län	70
Kalmar län	30
Gotlands län	0
Blekinge län	20
Skåne län	330
Hallands län	50
Västra Götalands län	510
Värmlands län	40
Örebro län	90
Västmanlands län	70
Dalarnas län	30
Gävleborgs län	40
Västernorrlands län	50
Jämtlands län	10
Västerbottens län	30
Norrbottens län	100
Uppgift saknas	40
Totalt	2 480



Postadress: 205 30 Malmö

Telefon: 0771-567 567

Mejl via "Kontakta oss" på www.skatteverket.se

Skatteverkets diarienummer 8-174856