

Personnummer och samordningsnummer

Delbetänkande av Folkbokföringsutredningen

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:60

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-22999-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen bemyndigade den 6 september 2007 chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en allmän översyn av folkbokföringslagen (1991:481). Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2007:123). Den 15 maj 2008 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen (dir. 2008:56).

Med stöd av ovan nämnda bemyndigande förordnades från och med den 6 september 2007 enhetschefen Birgitta Pettersson som särskild utredare.

Som experter förordnades från och med den 26 november 2007 Ann Sofi Agnevik, förbundsjurist vid Sveriges Kommuner och Landsting, Ann Aurén, ämnesråd vid Kulturdepartementet, Tomas Blomqvist, avdelningsdirektör vid Statistiska centralbyrån, Marie Ahlqvist Bresle, rättslig expert och folkbokföringsjurist vid Skatteverket, Jaan Entson, stabsjurist vid Försäkringskassan, Thomas Gäfvert, arkivarie vid Riksarkivet, Anita Janelm, ämnes-sakkunnig vid Socialdepartementet, Margareta Lindquist, senior advisor vid Lantmäteriet, Jessica Löfvenholm, departementssekreterare vid Socialdepartementet, Johan Modin, rättssakkunnig vid Justitiedepartementet, Ulrik Tideström, kansliråd vid Utrikesdepartementet, och Maria Åhrling, departementssekreterare vid Finansdepartementet.

Som sekreterare anställdes från och med den 29 oktober 2007 verksjuristen Anna Sjöstrand och från och med den 15 februari 2008 universitetsjuristen Sonja Huldén.

Anna Johansson och Sabina Mittendorf, Regeringskansliet, FA/kommittéservice, Göteborg, har lämnat administrativt stöd till utredningen.

Utredningen, som har tagit namnet Folkbokföringsutredningen, överlämnar delbetänkandet *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60).

Stockholm och Göteborg i juni 2008

Birgitta Pettersson

*/ Sonja Huldén
Anna Sjöstrand*

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	21
Förkortningar	33
Författningsförslag	35
1 Utredningsuppdraget och dess genomförande	51
1.1 Uppdraget.....	51
1.2 Utredningsarbetet.....	52

Del A

Ett nytt personnummer

2 Allmänt om personnummer	55
2.1 Personnumrets tillkomst och utveckling	55
2.1.1 1946 års folkbokföringsförordning	55
2.1.2 1967 års folkbokföringslag.....	56
2.1.3 Folkbokföringslagen (1991:481)	57
2.1.4 Utvandrade och avlidna.....	58
2.1.5 Närmare om personnumrets konstruktion i dag.....	59
2.1.6 Andra identitetsbeteckningar	61
2.2 Användningen av personnummer i samhället	61
2.3 Andra utredningsförslag.....	62

3	Problemen med att personnumren inte räcker till.....	63
3.1	Personnumren räcker inte till.....	63
3.2	Skatteverkets rutiner.....	64
3.3	Återanvändning av personnummer.....	65
4	Ett nytt personnummer.....	67
4.1	Det är nödvändigt att ändra personnumret.....	67
4.2	Allmänna utgångspunkter.....	69
4.3	Alternativa sätt att ändra personnumret.....	70
4.3.1	Ett informationslöst personnummer med samma antal tecken som i dag.....	71
4.3.2	Ett informationslöst personnummer med ett helt nytt format.....	74
4.3.3	Ett personnummer med ytterligare siffror.....	75
4.3.4	Ett personnummer som kan innehålla bokstäver.....	76
4.3.5	Ett personnummer där uppgiften om kön tas bort.....	77
4.3.6	Ett personnummer med en fiktiv dagsiffra.....	78
4.3.7	Ett personnummer där dagsiffran ersätts med ett informationslöst nummer.....	80
4.3.8	Kostnader för de olika alternativen.....	82
4.4	Ett nytt personnummer.....	84
4.4.1	Personnumret ska ha en kontrollsiffra.....	84
4.4.2	Ett informationslöst personnummer bör inte införas.....	86
4.4.3	Ett alternativ med information kvar i personnumret bör väljas.....	90
4.4.4	Tillfällig lösning.....	95
4.4.5	Behandling av personuppgifter.....	96

Del B

Personbeteckningar för icke folkbokförda

5	Allmänt om samordningsnummer.....	99
5.1	Historik.....	99

5.2	Samordningsnummer för icke folkbokförda.....	100
5.2.1	Systemet med samordningsnummer	100
5.2.2	Skälen att införa samordningsnummer	101
5.2.3	Myndigheter som får begära samordningsnummer.....	103
5.2.4	Samordningsnummer i andra verksamheter.....	107
5.2.5	Tilldelade samordningsnummer	108
5.2.6	Uppgifter som registreras i SPAR.....	109
5.3	Andra utredningsförslag.....	110
6	Problemen med samordningsnummer.....	111
6.1	Beskrivning av problemen	111
6.2	Hälso- och sjukvård.....	112
6.2.1	Rätten till hälso- och sjukvård	112
6.2.2	Landstingens rutiner.....	114
6.3	Banktjänster.....	116
6.3.1	Rätten till banktjänster.....	116
6.3.2	Bankernas rutiner.....	118
6.4	Id-handlingar.....	119
6.4.1	Rätten till id-handlingar	119
6.4.2	Utfärdarnas rutiner.....	120
6.5	Kommunikationstjänster.....	122
6.5.1	Rätten till kommunikationstjänster	122
6.5.2	Kommunikationsföretagens rutiner	122
6.6	Andra tjänster.....	123
6.7	Orsaker till problemen	125
6.7.1	Samordningsnumren är inte kända	125
6.7.2	Det finns tekniska problem att hantera samordningsnumren.....	126
6.7.3	Identitetskontrollen är inte tillräckligt bra	126
6.7.4	Kreditprövningen kan vara svårare	126
6.7.5	Det finns inte alltid en rätt till tjänsterna.....	128
6.7.6	Lösningar på problemen.....	128

7	Samordningsnumren ska finnas kvar.....	131
8	Fler personer ska kunna få ett samordningsnummer	137
8.1	Fler myndigheter vill kunna begära samordningsnummer.....	137
8.2	Alla statliga myndigheter ska få begära samordningsnummer.....	139
8.3	Andra än statliga myndigheter ska inte få begära samordningsnummer.....	143
9	Personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier	147
9.1	Vissa personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier ska kunna få ett personnummer	147
9.2	Andra personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier kan få ett samordningsnummer	152
9.3	Begäran om personnummer eller samordningsnummer	152
10	Övriga överväganden och förslag.....	155
10.1	Personernas identitet	155
10.1.1	Fastställande av personernas identitet	155
10.1.2	Den begärande myndigheten ska fastställa identiteten.....	159
10.2	Skatteverkets prövning	161
10.3	Anmälan om ändrad adress	161
10.4	Överklagande.....	163
10.5	Behandling av personuppgifter.....	164
10.5.1	Folkbokföringsdatabasen	164
10.5.2	SPAR.....	164
10.6	Sekretess.....	165

Del C
Övrigt

11	Konsekvenser.....	169
11.1	Ett nytt personnummer.....	169
11.1.1	Kostnader	169
11.1.2	Övriga konsekvenser	171
11.2	Personbeteckningar för icke folkbokförda	172
11.2.1	Kostnader	173
11.2.2	Övriga konsekvenser	174
12	Genomförande av våra förslag	179
12.1	Ett nytt personnummer.....	179
12.2	Personbeteckningar för icke folkbokförda	179
13	Författningskommentar	181
13.1	Folkbokföringslagen (1991:481).....	181
13.2	Lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.....	183
13.3	Lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret	183
13.4	Folkbokföringsförordningen (1991:749)	184
13.5	Förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret	187
13.6	Förordningen (1994:1543) om personregister över främmande staters beskickningspersonal m.m.	188
 Bilagor		
	<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv	189
	<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv.....	203
	<i>Bilaga 3</i> Uppdraget till Skatteverket och SCB	209
	<i>Bilaga 4</i> Rapporten från Skatteverket och SCB	211
	<i>Bilaga 5</i> Personbeteckningar i andra länder.....	255

Sammanfattning

Uppdraget

Vi har i uppdrag att göra en allmän översyn av folkbokföringslagen (1991:481). Enligt direktiven ingår i översynen att särskilt utreda följande frågor.

- Hur personnumrets nuvarande uppbyggnad kan ändras så att behovet av ett större antal nummer tillgodoses.
- Hur systemet med samordningsnummer fungerar i praktiken. Om vi kommer fram till att det ska finnas kvar ska vi lämna förslag till hur det kan förbättras. Vi ska också se över den krets myndigheter som har rätt att begära ett samordningsnummer för en person och för vilka ändamål det får ske. Vidare ska vi se över situationen för personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (lagen om immunitet och privilegier) som vistas i Sverige. Om vi kommer fram till att ett annat identifieringssystem ska användas ska vi lämna förslag till de författningsändringar som behövs.
- Om folkbokföringen även i fortsättningen ska knytas till de kyrkliga församlingarna eller om någon annan lösning ska väljas.
- Om det är lämpligt att införa en författningsreglering av så kallad sekretessmarkering av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.
- Om reglerna för folkbokföring av barn med dubbel bosättning är ändamålsenliga och i överensstämmelse med barnets bästa.

Vi ska redovisa vilka ekonomiska konsekvenser som eventuella förslag kan medföra och lämna förslag på hur dessa kostnader kan finansieras.

Enligt tilläggsdirektiv har vi i uppdrag att utreda om det finns behov av särskilda bestämmelser vid folkbokföring av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, mot bakgrund av bestämmelserna i det så kallade rörlighetsdirektivet, samt vissa närliggande frågor.

I detta delbetänkande presenterar vi vår utredning av de två första frågorna ovan. Resultatet av den allmänna översynen och övriga frågor redovisar vi i vårt slutbetänkande, som vi ska lämna senast den 1 september 2009.

Ett nytt personnummer

Personnummer i dag

Personnummer fastställs enbart för dem som ska folkbokföras.

Personnumret består av födelsetiden, som anges med sex siffror, ett tresiffrigt födelsenummer och en kontrollsiffra. Födelsenumret är udda för män och jämnt för kvinnor. Om det inte är obehövt ska födelsetiden lagras med åtta siffror, varav fyra för året, för att även sekel ska framgå.

För varje födelsetid finns 999 födelsenummer. Normalt används 300–400 av dem för personer som föds i landet och ska folkbokföras. Övriga nummer används framför allt för personer som efter att ha invandrat till Sverige ska folkbokföras.

Personnumret har stor betydelse i samhället och används inom alla samhällsområden. Det tillgodoser myndigheters och andras behov av ett entydigt, lättillgängligt och lätthanterligt hjälpmedel för att identifiera en person.

Problemen med personnummer

Den nuvarande uppbyggnaden av personnumret innebär att det för varje födelsetid finns ett begränsat antal personnummer. Detta har medfört att det för vissa datum har utnyttjats ett så stort antal födelsenummer att numren har tagit slut eller håller på att ta slut.

Anledningen till att personnummer för vissa födelsetider utnyttjas mer är att personer som invandrar i vissa fall uppger födelsetider som är koncentrerade till ett fåtal dagar. Många invandrare kommer från länder där födelsetiden inte har samma betydelse som i Sverige. Vissa länder registrerar över huvud taget

inte födelser eller registrerar födelserna i efterhand. I vart fall tidigare var det vanligt att födelsetiden i vissa länder registrerades med ett fiktivt datum, ofta den 1 januari eller den 1 juli. Därför är det huvudsakligen personnummer för födelsetider den 1 januari och den 1 juli under olika år som är eller håller på att ta slut. Skatteverket och Statistiska centralbyrån (SCB) har bedömt att inom fem år kommer ett femtontal födelsetider att vara helt utan lediga nummer.

Mot bakgrund av den stora betydelse personnumren har i samhället är det ett stort problem att personnumren för vissa födelsetider har tagit slut eller håller på att ta slut. Det är därför nödvändigt att ändra på personnumrets konstruktion för att öka antalet nummer.

Vårt förslag till ett nytt personnummer

Personnumret kommer att ha stor betydelse – kanske större än i dag – under mycket lång tid framöver. Det kan vidare antas att det blir än svårare och dyrare att ändra i personnummersystemet i framtiden. Det framtida personnummersystemet ska inte behöva ändras – vare sig i större eller mindre utsträckning – med de korta mellanrum som hittills varit fallet. Dagens personnummersystem höll i cirka 50 år. Det är en alldeles för kort tid. Ett nytt personnummer bör hålla i vart fall i 100 år, helst ännu längre.

Framtidens personnummersystem måste innehålla så många nummer att det klarar både ökade födelsetal och en omfattande invandring. Hur födelsetalen och invandringen kommer att förändras är svårt att uppskatta. Personnummersystemet måste därför innehålla stora marginaler. Många invandrare kommer även i framtiden att i sitt hemland registreras som födda den 1 januari eller den 1 juli. Personnumret måste även kunna klara att ytterligare personkategorier folkbokförs och får personnummer.

Ett nytt personnummer ska vidare vara unikt och det ska vara stabilt på individnivå. Personnumret ska inte kunna blandas samman med organisationsnummer och det bör ha en utformning som gör det enkelt att komma ihåg. Personnumret ska ha en kontroll-siffra, som beräknas på samma sätt som i dag.

Vi har övervägt flera olika sätt att ändra personnumret. Vid bedömningen av alternativen har kostnaderna och tiden för

genomförande haft stor betydelse. Dessa omständigheter har vägts mot vilka övriga konsekvenser en ändring skulle få.

Uppgift om födelseår, det vill säga år, månad och dag, finns registrerad i folkbokföringsdatabasen. Uppgifterna ingår i dag också i personnumret. Det alternativ vi föreslår innebär att personnumret fortfarande ska innehålla uppgift om födelseår och födelsemånad, medan de två siffror i personnumret som i dag anger vilken dag en person är född i stället ska bestå av ett tvåsiffrigt tal mellan 01 och 31 eller, om födelsemånaden har färre dagar än 31, det antal dagar som månaden har. Detta tal ska ingå som en del i födelse-numret, som därmed kommer att bestå av fem siffror i stället för som i dag tre. För att personnumrets konstruktion inte ska påverkas ska bindestreck behållas på samma ställe som i dag, alltså efter de två första siffrorna i det nya födelsen-numret. Då uppgift om födelseår finns registrerad kan alla som behöver uppgift om vilken dag en person är född få denna från Skatteverkets folkbokföringsdatabas eller det statliga person-adressregistret (SPAR) samt vid behov lagra uppgiften i de egna IT-systemen.

De personer som redan har ett personnummer ska behålla det.

De tekniska ändringar som krävs för att genomföra detta alternativ är begränsade och kostnaderna blir i jämförelse med andra lösningar låga. De användare som inte behöver uppgift om vilken dag en person är född får inga kostnader alls.

Personbeteckningar till icke folkbokförda

Samordningsnummer i dag

Ett personnummer kunde före 2000 ges även till personer som inte var eller hade varit folkbokförda. Den 1 januari 2000 infördes samordningsnummer och sedan dess kan personnummer fastställas bara för personer som ska folkbokföras. Ett samordningsnummer kan efter begäran från en myndighet tilldelas personer som inte är eller har varit folkbokförda. Samordningsnumret är i princip konstruerat som ett personnummer, men siffrorna för dag ska adderas med 60.

Samordningsnumren infördes för att vissa myndigheter behövde en personbeteckning även för personer som inte ska folkbokföras, för att undvika personförväxling och för att kunna föra över

information mellan myndigheter. Regeringen ansåg inte att det var lämpligt att dessa personer även fortsättningsvis fick ett personnummer, eftersom det kunde uppfattas som att personerna var bosatta i landet, vilket inte var önskvärt.

Det är vissa myndigheter som för vissa ändamål har rätt att begära samordningsnummer. Samordningsnummer används framför allt för personer som ska registreras i beskattningsdatabasen och för personer som misstänks för brott eller har begått brott och ska registreras i rättsväsendets informationssystem. En annan grupp är personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier och som vistas under en längre tid i landet.

Som huvudregel ska identiteten vara fastställd av den myndighet som begär samordningsnumret för att en person ska tilldelas ett sådant nummer. När det gäller personer som ska registreras i skatteregistret eller inom rättsväsendet kan det dock vara svårt att fastställa identiteten, varför detta inte krävs för att tilldela dem ett samordningsnummer.

Problemen med samordningsnummer

Det kan vara svårt att lösa praktiska vardagsproblem för personer som har ett samordningsnummer, framför allt för personer som vistas i landet under en längre tid, exempelvis personal vid utländska beskickningar och konsulat samt personal vid det Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar (European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC), som är en EU-myndighet med säte i Sverige. Problemen består bland annat i svårigheter att få tillgång till annan än akut sjukvård, få tillgång till banktjänster och ingå hyresavtal.

Orsakerna till problemen är att samordningsnumren är förhållandevis okända i samhället och att det finns tekniska begränsningar inom vissa verksamheter som innebär att det inte är möjligt att registrera samordningsnummer i IT-systemen. En annan brist är att identitetskontrollen inte är tillräckligt säker. Vidare finns det vissa tjänster som personer med samordningsnummer inte har rätt till, främst beroende på att de inte är folkbokförda i landet.

Samordningsnumren ska finnas kvar och tilldelas för fler ändamål

De problem som finns beror till stor del på att samordningsnumren inte är kända i samhället. Uppgifter om personer med samordningsnummer ska från och med den 1 juni 2008 få ingå i SPAR. När dessa uppgifter i framtiden finns i SPAR bedömer vi att kunskapen om dessa nummer efter hand kommer att öka i samhället. Ändringen kommer att förbättra situationen för personer med samordningsnummer och de problem som finns i dag kommer efter några år att försvinna.

Den ändring av personnumret som vi föreslår innebär att det fortfarande kommer att se ut som dagens personnummer även om uppgiften om vilken dag en person är född ersätts av ett informationslöst nummer. En person med ett sådant personnummer kommer på samma sätt som med dagens personnummer att uppfattas som att han eller hon har en stark anknytning till landet. De personer som i framtiden kommer att få ett samordningsnummer är personer med en svag anknytning till landet. Skälen som anfördes när man införde samordningsnumren, att det fanns ett behov att skilja dessa personer från dem som var folkbokförda, gör sig gällande än i dag. Med hänsyn till detta anser vi att övervägande skäl talar för att behålla samordningsnumren.

För att information ska kunna utbytas och risken för felaktiga beslut minimeras är det av avgörande betydelse att myndigheter och andra har en gemensam personbeteckning för en person. Vi föreslår därför att alla statliga myndigheter ska få möjlighet att begära ett samordningsnummer för en person om det behövs i verksamheten för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen. Vi anser således att rätten att begära samordningsnummer inte behöver begränsas till särskilda myndigheter eller ändamål. Personbeteckningen kan härfter användas av såväl kommunala myndigheter som privata företag och andra organisationer.

Vissa personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier ska kunna få ett personnummer

Vissa personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier vistas oftast under många år här i landet, men ska på grund av undantagsbestämmelser i folkbokföringslagen ändå inte folkbokföras. Dessa personer ska kunna leva och agera i samhället på samma sätt som andra personer som bor stadigvarande här i landet. De problem som finns med samordningsnumren är större för de personer som vistas en längre tid här i landet än för andra grupper med samordningsnummer, eftersom de oftare har kontakter med myndigheter och företag, exempelvis banker. Problemen som dessa personer har behöver lösas snarast. Deras anknytning till landet är sådan att de skulle ha folkbokförts, om det inte hade funnits en särskild undantagsbestämmelse i folkbokföringslagen. Vi föreslår därför att personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier, trots att de inte folkbokförs, ska få tilldelas ett personnummer, om de uppfyller kravet på bosättning i folkbokföringslagen och har rätt att stanna i landet. Även de personer som i dag har ett samordningsnummer, men som uppfyller kraven för att få ett personnummer, ska kunna få ett sådant nummer.

Förslaget kommer sannolikt att innebära att dessa personer när de har fått personnummer upplever att det blir enklare att leva och verka i samhället. Det finns inte heller någon risk att de inte får del av olika tjänster på grund av tekniska problem att hantera själva personbeteckningen. Vårt förslag kommer också att innebära att Sveriges internationella anseende förbättras i och med att det kommer att riktas mindre kritik mot Sverige.

Personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier men som inte uppfyller kraven för att få ett personnummer kan i stället, liksom i dag, få ett samordningsnummer.

Endast Regeringskansliet ska ha rätt att begära personnummer eller samordningsnummer för dessa personer.

Övriga förslag om samordningsnummer och personnummer

Ett av problemen med samordningsnumren är fastställandet av identiteten hos de personer som ska få ett sådant nummer. Det finns i dag inte några regler eller riktlinjer för vilka krav som bör ställas för att identiteten ska anses fastställd. Vi föreslår därför att

Skatteverket ska få föreskriva om vilka krav som ska ställas på identifieringen av de personer som ska få ett samordningsnummer.

Vi föreslår vidare att Skatteverket ska få begära in de handlingar som legat till grund för den begärande myndighetens identifiering av personen samt att Skatteverket ska få vägra att tilldela en person ett samordningsnummer om personens identitet, när så krävs, inte är styrkt.

Vi föreslår också att ytterligare en grupp, personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., ska kunna tilldelas ett samordningsnummer även om identiteten inte är styrkt.

Den adress som angetts i myndighetens begäran om samordningsnummer eller personnummer får ändras efter anmälan från den enskilde. Har uppgift om ändrad adress lämnats till en annan myndighet än Skatteverket ska denna myndighet underrätta Skatteverket om den nya adressen, under förutsättning att sekretess inte hindrar det.

Ett beslut om tilldelning av personnummer för personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier ska inte få överklagas. Folkbokföringsdatabasen och SPAR ska få innehålla uppgifter om personer som har tilldelats ett personnummer utan att folkbokföras.

Vi bedömer att gällande bestämmelser ger ett tillräckligt skydd vid förföljelse och liknande även för personer som tilldelas ett personnummer eller samordningsnummer.

Konsekvenser

Personnummer

Kostnader

En ändring av personnumret torde innebära kostnader för i stort sett alla sektorer i samhället. Det är därför svårt att uppskatta de totala kostnader som förslaget kan komma att medföra. Vissa alternativa ändringar av personnumret har visat sig innebära mycket stora kostnader. Vi har därför valt ett av de alternativ som är mest kostnadseffektivt.

Kostnaderna för att genomföra vårt förslag uppskattar vi till mellan någon miljon och 50 miljoner kronor för flertalet av de aktörer som i sin verksamhet behöver uppgift om vilken dag en person är född. Kostnaderna synes variera kraftigt beroende på

storleken på myndigheten eller organisationen. För några aktörer, exempelvis Försäkringskassan, kan kostnaderna bli högre. Kostnaderna består i att ändringar behöver göras i befintliga IT-system för att göra det möjligt att registrera uppgift om födelsetid. Det är alltså fråga om engångskostnader. När ändringen är genomförd torde inte uppkomma några beaktansvärda merkostnader. För de aktörer som inte behöver uppgift om vilken dag en person är född torde det nya numret inte innebära några kostnader alls. Kostnaderna är oundvikliga och får anses vara av den karaktären att de bör kunna tas inom respektive aktörs tillgängliga resurser.

Övriga konsekvenser

Vi bedömer att vårt förslag till ett nytt personnummer får vissa begränsade negativa konsekvenser under en övergångstid, tills nya rutiner har tagits fram. Det gäller för de aktörer som behöver känna till exakt födelsetid i vissa situationer, exempelvis vilken dag en person blir myndig. Alla som behöver uppgift om vilken dag en person är född kan dock få denna uppgift från Skatteverkets folkbokföringsdatabas eller SPAR. I många fall är det vidare tillräckligt att känna till vilket år och vilken månad en person är född. För dem som inte behöver uppgift om vilken dag en person är född får förslaget inte några konsekvenser.

Den enskilde uppfattar ofta födelsetiden som en helhet, med år, månad och dag, och det nya personnumret kan då upplevas som inkonsekvent och märkligt. Det finns också risk för fel, eftersom den enskilde ibland kan bli ombedd att uppge sitt personnummer och ibland sin födelsetid och det därmed kan vara oklart vilken uppgift som efterfrågas.

För offentliga och privata aktörer i deras egenskap av arbetsgivare får vårt förslag inte några konsekvenser.

Personbeteckningar till icke folkbokförda

Kostnader

Kostnaderna för att göra det möjligt för ytterligare myndigheter att begära samordningsnummer bedömer vi vara begränsade. Förslaget att vissa personer ska kunna få ett personnummer utan att folkbokföras beräknas kosta några miljoner kronor.

Övriga konsekvenser

Vi bedömer att våra förslag som syftar till att förbättra den kontroll av identiteten som ska göras innan en person får ett samordningsnummer kommer att innebära att förtroendet för dessa nummer ökar i samhället. Det kan bli möjligt för personer som tilldelats samordningsnummer och personnummer att få rätt till fler tjänster i samhället, exempelvis e-legitimation.

Vi bedömer att det kommer att ta några år innan de problem som finns för personer med samordningsnummer har lösts helt. Personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier som med vårt förslag kan få ett personnummer bedömer vi snabbt kommer att få det enklare att hantera praktiska vardagsfrågor.

Därutöver får våra förslag vissa positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet.

Genomförande av våra förslag

Vi föreslår att det nya personnumret ska införas den 1 januari 2010 och att bestämmelserna om samordningsnummer och personnummer för personer som inte ska folkbokföras ska träda i kraft den 1 januari 2009.

Summary

Remit

We have been tasked with conducting a general review of the Population Registration Act (1991:481). According to the terms of reference, the review is to especially examine the following issues.

- How the current construction of personal identity numbers can be changed so that the need for more numbers can be met.
- How the system of coordination numbers works in practice. If we conclude that the system should be retained, we will present proposals as to how it can be improved. We will also review the group of government agencies that have the right to request a coordination number for an individual and the purposes for which this request can be made. Further, we will review the situation for people staying in Sweden who are covered by the Act on Immunity and Privileges in Certain Cases (1976:661) (Act on Immunity and Privileges). If we conclude that a different identification system should be used, we will present proposals as to the necessary legislative amendments.
- Whether the population register should continue to be connected to church parishes or whether a different solution should be chosen.
- Whether it would be appropriate to introduce legislation concerning 'security marking' of information in the population register database.
- Whether regulations concerning entering children with double residence in the population register are appropriate and compatible with the best interests of the child.

We will report the financial consequences that any proposals may entail and present proposals for how these costs may be financed.

Under the supplementary terms of reference, we have been instructed to examine if there is a need for special regulations when entering EU citizens and their family members in the population register, in light of the provisions of the 'Free Movement Directive' and certain related issues.

Our examination of the first two issues listed above is presented in this interim report. We will report the results of the general review and other issues in our final report, which we will present no later than 1 September 2009.

A new personal identity number

Personal identity numbers today

Personal identity numbers are only established for those who are to be entered in the population register.

A personal identity number consists of the date of birth, given in six digits, a three-digit birth number and a check digit. The birth number is odd for men, and even for women. Unless it is unnecessary, the date of birth is to be specified using eight digits, of which four designate the year, so that the century is also specified.

There are 999 birth numbers for each date of birth. Usually, 300–400 of them are used for people who are born in the country and are entered in the population register. The other numbers are primarily used for people who are entered in the population register after having immigrated to Sweden.

The personal identity number is of great importance in society and is used in all areas of society. It satisfies the needs of government agencies and others for a clear, easily accessible and easily used tool to identify an individual.

Problems with personal identity numbers

The current way personal identity numbers are constructed means that there are a limited number of personal identity numbers available for each date of birth. As a result, the number of birth numbers used for certain dates is so large that all, or almost all, of the numbers have been used.

The reason that personal identity numbers for certain dates of birth are used more than others is that people who immigrate in some cases give dates of birth that are concentrated to a limited number of days. Many immigrants come from countries where the date of birth does not have the same significance as it does in Sweden. Some countries do not register births at all, or register births at a later stage. In any case it was common in the past that in some countries, the date of birth was registered using a fictitious date, often 1 January or 1 July. It is therefore mainly personal identity numbers for dates of birth on 1 January and 1 July of different years for which all, or almost all, the numbers have been used. The Swedish Tax Agency and Statistics Sweden have estimated that within the next five years, there will be no numbers available for some fifteen dates of birth.

In light of the major significance of personal identity numbers in society, it is a serious problem that for certain dates, all, or almost all, personal identity numbers have been used. It is thus necessary to change the construction of the personal identity number so as to increase the availability of numbers.

Our proposal for a new personal identity number

The personal identity number will play an important role – possibly greater than today – for a long time to come. Further, it can be assumed that it will be more difficult and more expensive to make changes to the personal identity number system in the future. Changes to the future personal identity number system – whether large or small – should not be necessary at such short intervals as has been the case to date. The present personal identity number system has lasted for about 50 years. That is much too short a period of time. A new personal identity number should at least last 100 years, preferably even longer.

The future personal identity number system must contain enough numbers so that it can cope with both increased birth rates and extensive immigration. It is difficult to assess how birth rates and immigration will change. The personal identity number system must therefore include substantial margins. In the future as well, many immigrants will be registered as being born on 1 January or 1 July in their countries of origin. The personal identity number must also be able to handle additional categories of people being

entered in the population register and assigned personal identity numbers.

Further, a new personal identity number must be unique and stable at an individual level. It must not be possible to confuse a personal identity number with organisation registration numbers, and it should be designed so that it is easy to remember. The personal identity number is to have one check digit that is calculated in the same way as at present.

We have considered several different ways of changing the personal identity number. When assessing the alternatives, the costs and implementation time were of major importance. These factors have been considered against the other consequences a change would have.

Information on the date of birth, i.e. the year, month and day, is registered in the population register database. Today, this information is also part of the personal identity number. The alternative we propose means that the personal identity number will still have information on the year and month of birth, while the two digits in the personal identity number that currently specify the day of birth will instead consist of a two-digit figure between 01 and 31 or, if the month of birth has less than 31 days, the number of days that the month has. This figure is to be included as part of the birth number, which will thus consist of five digits instead of three, as is the case today. So as not to affect the construction of the personal identity number, the hyphen will come after this figure. Since information about dates of birth are registered, anyone who needs information about a day of birth can access this from the Swedish Tax Agency's population register database or the Government's Swedish Population and Address Register (SPAR) and, as necessary, store this information in private IT systems.

People who already have a personal identity number will retain it.

The technical changes required to implement this alternative are limited and the costs in comparison with other alternatives will be low. There will be no costs to users who do not need information about dates of birth.

Personal identification of people not entered in the population register

Coordination numbers today

Before 2000, personal identity numbers could also be assigned to people who were not or who had not previously been entered in the population register. On 1 January 2000, coordination numbers were introduced and since then, personal identity numbers can only be established for people who will be entered in the population register. Following a request from a government agency, a coordination number can be assigned to a person who is not or who has not been entered in the population register. In principle, the coordination number is designed like a personal identity number, but the digits for the day of birth are to be added with the number 60.

The coordination number was introduced because some agencies also needed personal identification for people who are not to be entered in the population register, to avoid cases of mistaken identity and to enable information to be transferred between agencies. The Government did not consider it appropriate that these people continued to be assigned personal identity numbers since it could give the impression that they were residents in the country, which was not desirable.

Certain government agencies have the right to request coordination numbers for certain purposes. Coordination numbers are primarily used for individuals who will be registered in the tax database and for individuals who are suspected of criminal offences or who have committed criminal offences and will be registered in the legal system's information system. Another group are people covered by the Act on Immunity and Privileges and who are staying in the country for a longer period of time.

As a rule, the identity of the individual must be established by the agency requesting a coordination number in order for one to be assigned. As regards people who will be entered in the tax register or registered in the legal system, it can, however, be difficult to establish their identity, and it is therefore not a requirement for assigning them a coordination number.

Problems with coordination numbers

It can be difficult to solve practical, everyday problems for people who have coordination numbers, especially for people staying in the country for longer periods of time, such as staff at foreign embassies and consulates, and staff at the European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), which is an EU agency located in Sweden. The problems consist of difficulties gaining access to health care other than in emergency situations, gaining access to bank services, signing rental agreements, and others.

The problems arise because the coordination number is relatively unknown in society and technical limitations in some areas of activity mean that registering coordination numbers in IT systems is not possible. Another shortcoming is that identity checks are not secure enough. Further, there are certain services that people with coordination numbers are not entitled to, primarily due to the fact that they are not entered in the country's population register.

Coordination numbers will be retained and assigned for more purposes

To a great extent, the problems that exist are due to the coordination number not being known in society. It will be possible to include information about people who have coordination numbers in SPAR from 1 June 2008. Our assessment is that in the future, when this information is contained in SPAR, knowledge about these numbers will increase in society over time. The change will improve the situation for people who have coordination numbers, and the problems that currently exist will disappear after a few years.

The change to the personal identity number that we propose means that it will still look like today's personal identity number, even if the information on the day of birth is replaced with a number that does not represent any specific information. As is the case with the current number, this personal identity number will give the impression that the person has a strong link to the country. People who, in the future, will be assigned a coordination number are people who have a weak link to the country. The reasons given when the coordination number was introduced, i.e.

that there was a need to differentiate between these people and those who were entered in the population register, are still valid today. In view of this, we consider that decisive arguments exist for retaining coordination numbers.

To enable the exchange of information and to minimise the risk of wrong decisions, it is of vital importance that government agencies and others have a common means of identifying an individual. We therefore propose that all government agencies be able to request a coordination number for an individual if it is necessary in their activities to prevent cases of mistaken identities or to exchange information about the individual. Our assessment, accordingly, is that there is no need to limit the right to request coordination numbers to particular agencies or purposes. This personal identification can subsequently be used by local government agencies, private companies and other organisations.

Certain people covered by the Act on Immunity and Privileges will be entitled to a personal identity number

Certain people covered by the Act on Immunity and Privileges often stay in the country for many years, but because of exemption clauses in the Population Registration Act they are still not entered in the population register. These people should be able to live and function in society in the same way as other people living permanently in the country. The problems that exist with coordination numbers are greater for those people who stay in the country for a longer period of time than for other groups who have coordination numbers since they more often have contact with authorities and companies, such as banks. The problems these people have need to be solved as soon as possible. Their ties to the country are such that they would have been entered in the population register if there were no special exemption clause in the Population Registration Act. We therefore propose that people who are covered by the Act on Immunity and Privileges, even though they are not entered in the population register, are to be assigned a personal identity number if they fulfil the requirement on residence in the Population Registration Act and are entitled to stay in the country. Even those people who today have a coordination number but who fulfil the requirements for receiving a personal identity number are to be entitled to one.

The proposal will probably mean that once these people have been assigned their personal identity numbers, they will feel that it is easier to live and function in society. Nor is there a risk that they will not gain access to various services due to technical problems in dealing with the actual personal identification. Our proposal will also mean that Sweden's international reputation will be improved since there will be less criticism directed at Sweden.

People who are covered by the Act on Immunity and Privileges but do not fulfil the requirements for receiving a personal identity number can instead, as at present, be assigned a coordination number.

The Government Offices alone will have the right to request personal identity numbers or coordination numbers for these people.

Other proposals on coordination numbers and personal identity numbers

One of the problems with coordination numbers is establishing the identity of the people who are to be assigned such a number. At present there are no rules or guidelines for what the requirements should be for an identity to be considered established. We therefore propose that the Swedish Tax Agency specify the requirements regarding identification of those people who are to be assigned a coordination number.

We further propose that the Swedish Tax Agency be allowed to request the documents that formed the basis of the requesting agency's identification of the individual, and that, when necessary, the Swedish Tax Agency be allowed to deny assigning an individual a coordination number if his or her identity is not established.

We also propose that an additional group of people – those covered by the Reception of Asylum Seekers and Others Act (1994:137) – should be eligible to be assigned a coordination number even if their identity has not been established.

The address specified in the agency's request for coordination numbers or personal identity numbers may be changed following application by the individual. If change of address information has been submitted to an agency other than the Swedish Tax Agency, this agency is to notify the Tax Agency of the new address, provided that secrecy does not prevent this.

It should not be possible to appeal against a decision on assigning personal identity numbers to people covered by the Act on Immunity and Privileges. It should be possible for the population register database and SPAR to contain information about people who have been assigned a personal identity number without being entered in the population register.

We consider that existing regulations provide sufficient protection in the event of persecution and similar matters even for people who are assigned a personal identity number or a coordination number.

Consequences

A new personal identity number

Costs

A change in personal identity numbers will probably entail costs for practically all areas of society. It is therefore difficult to assess the total costs that the proposal may involve. Some alternative changes to the personal identity number have proved to entail very large costs. We have therefore chosen one of the most cost-effective alternatives.

We estimate the costs for implementing our proposal to be between a few million and 50 million kronor for most of the actors who need information about the day of birth in their activities. The costs appear to vary greatly depending on the size of the agency or organisation. For some actors, such as the Swedish Social Insurance Agency, the costs may be higher. The costs arise from the need to make changes in existing IT systems so as to make it possible to register information about dates of birth. It is thus a question of one-off costs. No noteworthy additional costs should arise once the change has been implemented. The new number should not entail any costs at all to actors who do not need information about the day of birth. The costs are unavoidable and may be considered to be of such a nature that it should be possible for each actor to cover them using the resources available to them.

Other consequences

We consider that our proposal for a new personal identity number will have some limited negative consequences over a transitional period until new routines are developed. This applies to those actors who need to know exact dates of birth in some situations, for example, the day an individual becomes legally competent. However, everyone who needs information about an actual day of birth can obtain this information from the Swedish Tax Agency's population register database or SPAR. Further, it is often sufficient to know the year and month in which an individual was born. The proposal has no consequences for those who do not need information about the day of birth.

An individual often sees the date of birth as a single unit – made up of the year, month and day – and the new personal identity number may therefore feel inconsistent and strange. There is also the risk of errors, since an individual can sometimes be requested to specify his or her personal identity number, and sometimes his or her actual day of birth, and accordingly it may be unclear what information is requested.

Our proposal has no consequences for public and private actors in their capacity as employers.

Personal identification for people not entered in the population register

Costs

We consider the costs of enabling other agencies to request coordination numbers to be limited. The proposal that certain people can be assigned a personal identity number without being entered in the population register is estimated to cost a few million kronor.

Other consequences

We consider that our proposals for improving the identity checks that will be made before an individual is assigned a coordination number will mean that society's confidence in these numbers will increase. It may be possible for people who are assigned coordina-

tion numbers and personal identity numbers to be entitled to additional services in society, such as an e-ID.

Our assessment is that it will take several years before the problems faced by people with coordination numbers are completely solved. People covered by the Act on Immunity and Privileges who, with our proposal, can obtain a personal identity number will, in our assessment, quickly find it easier to deal with practical, everyday issues.

In addition, our proposals have certain positive consequences for work with crime prevention.

Implementation of our proposals

We propose that the new personal identity number be introduced on 1 January 2010 and that the regulations on coordination numbers and personal identity numbers for people who will not be entered in the population register enter into force on 1 January 2009.

Förkortningar

CSN	Centrala studiestödsnämnden
dir.	direktiv
ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control (det Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar)
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
FFFS	Finansinspektionens författningssamling
KOVFS	Konsumentverkets författningssamling
lagen om immunitet och privilegier	lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall
prop.	proposition
rådets förordning (EEG) nr 1408/71	rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen
SCB	Statistiska centralbyrån
SIS	Swedish Standards Institute
SOU	Statens offentliga utredningar
SPAR	det statliga personadressregistret
SÖ	Sveriges internationella överenskommelser

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringslagen (1991:481)

dels att 18, 18 a och 39 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 18 b och 18 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §¹

För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning. Personnumret innehåller *födelse*tid, födelsenummer och kontrollsiffra.

*Födelse*tiden anges med sex siffror, *två* för året, *två* för månaden och *två* för dagen i nu nämnd ordning. Födelsenumret består av *tre* siffror och är udda för män och jämnt för kvinnor. Mellan *födelse*tiden och *födelse*numret sätts ett bindestreck som byts mot ett plustecken det år en person fyller 100 år.

För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning. Personnumret innehåller *födelse*år, *födelse*månad, födelsenummer och kontrollsiffra.

*Födelse*året och *födelse*månaden anges med *två* siffror vardera. Födelsenumret består av *fem* siffror, *dels* ett *två*siffrigt tal, *dels* ett *tres*siffrigt *individ*nummer. *De två* första siffrorna i *födelse*numret består av ett tal mellan 01 och 31 eller, om *födelse*månaden har färre dagar än 31, det antal dagar som månaden har. *Individ*numret är udda för män och jämnt för

¹ Senaste lydelse 1997:989.

kvinnor. Efter de två första siffrorna i födelsenumret sätts ett bindestreck som byts mot ett plustecken det år en person fyller 100 år.

Om det inte är obehövt skall födelsetiden i personnumret lagras med åtta siffror i register som förs med hjälp av automatisk databehandling; fyra för året, två för månaden och två för dagen.

Om det inte är obehövt ska födelseåret i personnumret lagras med fyra siffror i register som förs med hjälp av automatisk databehandling.

18 a §²

En person som inte är eller har varit folkbokförd får efter begäran från en myndighet tilldelas ett särskilt nummer (samordningsnummer).

En person som inte är eller har varit folkbokförd får efter begäran från en myndighet tilldelas ett särskilt nummer (samordningsnummer). I 18 b § finns särskilda bestämmelser om tilldelning av samordningsnummer för personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Samordningsnumret skall utgå från den födelsetid som den rekvirerande myndigheten uppger. Numret skall anges med två siffror för vardera år, månad och dag i nu nämnd ordning. Siffrorna för dag skall adderas med 60. Därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontrollsiffra.

Samordningsnumret ska utgå från den födelsetid som den rekvirerande myndigheten uppger. Numret ska anges med två siffror för vardera år, månad och dag i nu nämnd ordning. Siffrorna för dag ska adderas med 60. Därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontrollsiffra.

Vad som sägs i 18 § tredje stycket gäller även samordningsnummer.

² Senaste lydelse 1997:989.

18 b §

En person som enligt 5 § inte ska folkbokföras får tilldelas ett personnummer enligt 18 § om han eller hon har rätt att vistas i landet och uppfyller kraven i 3 § första stycket.

En person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, men som inte uppfyller kraven i första stycket, får i stället tilldelas ett samordningsnummer enligt 18 a §.

18 c §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om tilldelning av samordningsnummer och personnummer enligt 18 a och 18 b §§.

39 §

Vitesföreläggande enligt 37 § får inte överklagas.

<p>Skatteverkets beslut om fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra i personnummer samt tilldelning av samordningsnummer får inte överklagas.</p>	<p>Skatteverkets beslut om fastställande av födelsenummer och kontrollsiffra i personnummer samt tilldelning av samordningsnummer och personnummer enligt 18 a och 18 b §§ får inte överklagas.</p>
--	---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010 i fråga om 18 § och i övrigt den 1 januari 2009.

2. Bestämmelserna i 18 b § första stycket gäller även om personen tilldelats ett samordningsnummer.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet att 2 kap. 2 och 3 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §

I databasen får uppgifter behandlas om personer som är eller har varit folkbokförda här i landet *eller* som tilldelats samordningsnummer. Uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende.

I databasen får uppgifter behandlas om personer som är eller har varit folkbokförda här i landet *samt om personer som har tilldelats personnummer utan att vara folkbokförda eller* samordningsnummer. Uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende.

3 §³

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

1. person- eller samordningsnummer,
2. namn,
3. födelsetid,
4. födelsehemort,
5. födelseort,
6. adress,
7. folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort och folkbokföring under särskild rubrik,
8. medborgarskap,
9. civilstånd,
10. make, barn, föräldrar, vårdnadshavare och annan person som den registrerade har samband med inom folkbokföringen,

³ Senaste lydelse 2006:380.

11. samband enligt 10 som är grundat på adoption,
12. inflyttning från utlandet,
13. avregistrering enligt 19–21 §§ folkbokföringslagen (1991:481),
14. anmälan enligt 5 kap. 2 § vallagen (2005:837), och
15. gravsättning.

I databasen får uppgifter behandlas som den 30 juni 1991 enligt särskilda bestämmelser var antecknade i sådan personakt som avses i 16 § i den upphävda folkbokföringskungörelsen (1967:495), oavsett om uppgifterna är sådana som avses i 1 kap. 6 §.

I ärenden om tilldelning av samordningsnummer får även anges grunden för tilldelningen, de handlingar som har legat till grund för identifiering *samt* uppgift om att det råder osäkerhet om personens identitet.

I ärenden om tilldelning av *personnummer eller* samordningsnummer får även anges grunden för tilldelningen och de handlingar som har legat till grund för identifiering. *I ärenden om samordningsnummer får även anges* uppgift om att det råder osäkerhet om personens identitet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret att 4 och 5 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

SPAR får innehålla uppgifter om personer som är folkbokförda i landet och, om det inte råder osäkerhet om personernas identitet, uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer. För sådana personer får följande anges:

1. namn,
2. personnummer eller samordningsnummer,
3. adress,
4. folkbokföringsort,
5. födelsehemort,
6. svenskt medborgarskap,
7. make eller vårdnadshavare,
8. avregistrering från folkbokföringen på grund av dödsfall, med angivande av tidpunkt, eller avregistrering av annan anledning,
9. summan av taxerad förvärvsinkomst och inkomst av kapital, dock lägst noll kronor,
10. beskattningsbar förmögenhet,
11. ägare av småhusenhet eller lantbruksenhet med småhus på tomtmark samt uppgift om kommun (belägenhet),
12. taxeringsvärde för småhusenhet.

4 §⁴

SPAR får innehålla uppgifter om personer som är folkbokförda i landet, *om personer som har tilldelats ett personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481)* och, om det inte råder osäkerhet om personernas identitet, om personer som har tilldelats ett samordningsnummer. För sådana personer får följande anges:

12. taxeringsvärde för småhusenhet,
13. födelsetid.

⁴ Senaste lydelse 2008:209.

På begäran av en registrerad ska det i SPAR också anges att uppgifter om denne inte får behandlas vid urvalsdragningar enligt 3 § 2 för direktreklam

5 §⁵

Uppgifter som avses i 4 § första stycket 1–8 hämtas från folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Uppgifter som avses i 4 § första stycket 1–8 och 13 hämtas från folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Övriga uppgifter som avses i 4 § första stycket hämtas från beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009 i fråga om 4 § och i övrigt den 1 januari 2010. Bestämmelsen i 4 § första stycket 13 gäller först från och med den 1 januari 2010.

⁵ Senaste lydelse 2003:723.

4 Förslag till förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749)

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringsförordningen (1991:749)

dels att 5 och 6 §§ samt rubriken närmast före 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 5 a, 5 b, 6 a och 6 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Samordningsnummer⁶

Samordningsnummer enligt 5 §⁷ 18 a § folkbokföringslagen (1991:481) får tilldelas *för de ändamål och* på begäran av *de myndigheter som anges nedan.*

<i>Ändamål</i>	<i>Myndigheter</i>
<i>1. Registrering i belastningsregister, misstankeregister och register som förs enligt polisdatalagen (1998:622) eller i övrigt inom rättsväsendets informationssystem</i>	<i>Rikspolisstyrelsen, polismyndigheten, åklagarmyndigheten och allmänna domstolar</i>
<i>2. Utfärdande av pass och registrering i passregistret</i>	<i>Passmyndigheten</i>
<i>3. Registrering i socialförsäkringsregister</i>	<i>Försäkeringskassan</i>
<i>4. Sjömansregistrering</i>	<i>Sjöfartsverket</i>

⁶ Senaste lydelse 1997:999.

⁷ Senaste lydelse 2004:933.

5. Registrering i vägtrafikregistret Vägverket och länsstyrelsen

6. Registrering i register över Totalförsvarets pliktverk
totalförsvarspliktiga

Samordningsnummer får på begäran av Regeringskansliet även tilldelas en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Tilldelning enligt första stycket 1 får ske även om den enskildes identitet inte med säkerhet kunnat fastställas av den myndighet som begär tilldelningen.

Samordningsnummer enligt ovan tilldelas av Skatteverket.

Skatteverket får på eget initiativ tilldela samordningsnummer för registrering i beskattningsdatabasen. *Sådan tilldelning får ske även om den enskildes identitet inte med säkerhet kunnat fastställas av verket.*

Föreslagen lydelse

Personnummer m.m.

5 §

Samordningsnummer enligt 18 a § folkbokföringslagen (1991:481) får tilldelas på begäran av *en statlig myndighet som i sin verksamhet behöver ett samordningsnummer för en person för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer.*

Personnummer och samordningsnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen får tilldelas endast på begäran av Regeringskansliet.

Samordningsnummer och personnummer tilldelas av Skatteverket.

Skatteverket får på eget initiativ tilldela samordningsnummer för registrering i beskattningsdatabasen.

5 a §

Skatteverket får tilldela en person ett samordningsnummer enligt 18 a § folkbokföringslagen (1991:481) om det framgår att identiteten kan anses fastställd.

Samordningsnummer får dock tilldelas även om den enskildes identitet inte med säkerhet kan anses fastställd, om det är fråga om registrering i

1. belastningsregister, miss-tankeregister och register som förs enligt polisdatalagen (1998:622) eller i övrigt inom rättsväsendets informationssystem,

2. Migrationsverkets verksamhetsregister enligt förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen när det gäller personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., eller

3 beskattningsdatabasen.

5 b §

Den myndighet som begär att en person ska tilldelas personnummer eller samordningsnummer enligt 18 a eller 18 b § folkbokföringslagen (1991:481) ska bedöma om identiteten kan anses fastställd.

Nuvarande lydelse

En begäran om tilldelning av samordningsnummer ska vara skriftlig. Den ska innehålla tillgängliga uppgifter om den enskildes namn, kön, födelse- och födelseort, adress i Sverige och

Föreslagen lydelse

6 §⁸

En begäran om tilldelning av samordningsnummer eller personnummer enligt 18 a eller 18 b § folkbokföringslagen (1991:481) ska vara skriftlig. Den ska innehålla tillgängliga uppgifter

⁸ Senaste lydelse 2008:210.

medborgarskap. En begäran ska vidare innehålla uppgift om vilka handlingar som legat till grund för identifiering.

I en begäran om nummer-tilldelning enligt 5 § första stycket 1 ska den myndighet som begär tilldelningen ange om det råder osäkerhet om någon uppgift som lämnas om den enskilde.

om den enskildes namn, kön, födelsetid, födelseort, adress i Sverige och medborgarskap. En begäran ska vidare innehålla uppgift om vilka handlingar som legat till grund för identifiering.

Skatteverket får, när det gäller tilldelning av samordningsnummer enligt 18 a § folkbokföringslagen, begära att de handlingar som legat till grund för identifieringen ges in till verket.

I en begäran om nummer-tilldelning enligt 5 a § andra stycket 1 och 2 ska den myndighet som begär tilldelningen ange om det råder osäkerhet om någon uppgift som lämnas om den enskilde.

6 a §

Den adress som angetts i myndighetens begäran om samordningsnummer eller personnummer enligt 18 a eller 18 b § folkbokföringslagen (1991:481) får ändras efter anmälan till Skatteverket från den enskilde.

Har den enskilde lämnat uppgift om ändrad adress till en annan myndighet än Skatteverket ska denna myndighet underrätta Skatteverket om den nya adressen, under förutsättning att sekretess inte hindrar det.

6 b §

Skatteverket får, när det gäller tilldelning av samordningsnummer enligt 18 a § folkbokföringslagen (1991:481), meddela före-

skrifter om vilka krav som ska ställas för att en identitet ska anses fastställd.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2009.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret att 8 a, 11, 12 och 15 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Efter beslut av Statens personadressregisternämnd får vissa uppgifter som rör samtliga personer i SPAR lämnas ut i elektronisk form för ändamål som avses i 3 § 1 lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret (bruttoavisering). Detta gäller uppgifter för en viss period om ändring av namn, personnummer, adress, folkbokföringsort *och* make eller vårdnadshavare *samt* avregistrering från folkbokföringen enligt 4 § första stycket 1–4, 7 *och* 8 samma lag.

Bruttoavisering får endast medges den som i sin verksamhet regelmässigt behandlar uppgifter om en betydande andel av befolkningen och fortlöpande behöver uppdatera dessa. För sådant utlämnande gäller också att uppgifter om personer som inte har direkt samband med mottagarens

Föreslagen lydelse

8 a §⁹

Efter beslut av Statens personadressregisternämnd får vissa uppgifter som rör samtliga personer i SPAR lämnas ut i elektronisk form för ändamål som avses i 3 § 1 lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret (bruttoavisering). Detta gäller uppgifter för en viss period om ändring av namn, personnummer, adress, folkbokföringsort, make eller vårdnadshavare, avregistrering från folkbokföringen *samt födelsetid* enligt 4 § första stycket 1–4, 7, 8 *och* 13 samma lag.

Bruttoavisering får endast medges den som i sin verksamhet regelmässigt behandlar uppgifter om en betydande andel av befolkningen och fortlöpande behöver uppdatera dessa. För sådant utlämnande gäller också att uppgifter om personer som inte har direkt samband med mottagarens

⁹ Senaste lydelse 2001:503.

verksamhet *skall* gallras i verksamhet *ska* gallras i omedelbar anslutning till uppdateringen. omedelbar anslutning till uppdateringen.

11 §

För ändamål som anges i 3 § 1 lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret får som sökbegrepp endast användas uppgifter enligt 4 § första stycket 1–4 lagen. Uppgifter enligt 4 § första stycket 3 och 4 lagen om det statliga personadressregistret får dock användas endast i kombination med uppgifter enligt 4 § första stycket 1 lagen.

För ändamål som anges i 3 § 1 lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret får som sökbegrepp endast användas uppgifter enligt 4 § första stycket 1–4 och 13 lagen. Uppgifter enligt 4 § första stycket 3 och 4 lagen om det statliga personadressregistret får dock användas endast i kombination med uppgifter enligt 4 § första stycket 1 lagen.

12 §

För ändamål som anges i 3 § 2 lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret får som sökbegrepp endast användas uppgifter enligt 4 § första stycket 2–4 och 7–12 lagen, om inte annat sägs i andra eller tredje stycket. Uppgifter enligt 4 § första stycket 9, 10 och 12 lagen om det statliga personadressregistret *skall* då ordnas i klasser på det sätt som Statens personadressregister-nämnd beslutar.

För ändamål som anges i 3 § 2 lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret får som sökbegrepp endast användas uppgifter enligt 4 § första stycket 2–4 och 7–13 lagen, om inte annat sägs i andra eller tredje stycket. Uppgifter enligt 4 § första stycket 9, 10 och 12 lagen om det statliga personadressregistret *ska* då ordnas i klasser på det sätt som Statens personadressregister-nämnd beslutar.

Uppgifter om barn yngre än åtta veckor och uppgifter enligt 4 § första stycket 9–12 lagen om det statliga personadressregistret om en person under 18 år får inte användas som sökbegrepp vid en behandling enligt första stycket.

Uppgifter om avregistrering från folkbokföringen på grund av dödsfall enligt 4 § första stycket 8 lagen om det statliga personadressregistret får användas som sökbegrepp vid en behandling enligt första stycket tidigast fyra veckor efter dödsfallet.

15 §

Uppgifter enligt 4 § första stycket 1–7 lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret *skall* gallras när de inte längre är nödvändiga för ändamålen med behandlingen, dock senast tre år efter det att en ny, motsvarande uppgift registrerades.

Uppgifter enligt 4 § första stycket 9–12 lagen om det statliga personadressregistret *skall* gallras när de inte längre är nödvändiga för ändamålen med behandlingen, dock senast när en ny, motsvarande uppgift registreras.

Uppgifter enligt 4 § första stycket 1–7 *och* 13 lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret *ska* gallras när de inte längre är nödvändiga för ändamålen med behandlingen, dock senast tre år efter det att en ny, motsvarande uppgift registrerades.

Uppgifter enligt 4 § första stycket 9–12 lagen om det statliga personadressregistret *ska* gallras när de inte längre är nödvändiga för ändamålen med behandlingen, dock senast när en ny, motsvarande uppgift registreras.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2010.

6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1543) om personregister över främmande staters beskickningspersonal m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1994:1543) om personregister över främmande staters beskickningspersonal m.m. att 5 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Regeringskansliet får, efter framställan av en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, begära hos Skatteverket att denne *skall* tilldelas ett samordningsnummer.

5 a §¹⁰

Regeringskansliet får, efter framställan av en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, begära hos Skatteverket att denne *ska* tilldelas ett *personnummer eller* samordningsnummer.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2009.

¹⁰ Senaste lydelse 2003:972.

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

Vi har i uppdrag att göra en allmän översyn av folkbokföringslagen (1991:481). Enligt direktiven ingår i översynen att särskilt utreda följande frågor.

- Hur personnumrets nuvarande uppbyggnad kan ändras så att behovet av ett större antal nummer tillgodoses.
- Hur systemet med samordningsnummer fungerar i praktiken. Om vi kommer fram till att det ska finnas kvar ska vi lämna förslag till hur det kan förbättras. Vi ska också se över den krets myndigheter som har rätt att begära ett samordningsnummer för en person och för vilka ändamål det får ske. Vidare ska vi se över situationen för personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (lagen om immunitet och privilegier) som vistas i Sverige. Om vi kommer fram till att ett annat identifieringssystem ska användas ska vi lämna förslag till de författningsändringar som behövs.
- Om folkbokföringen även i fortsättningen ska knytas till de kyrkliga församlingarna eller om någon annan lösning ska väljas.
- Om det är lämpligt att införa en författningsreglering av så kallad sekretessmarkering av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.
- Om reglerna för folkbokföring av barn med dubbel bosättning är ändamålsenliga och i överensstämmelse med barnets bästa.

Vi ska redovisa vilka ekonomiska konsekvenser som eventuella förslag kan medföra och lämna förslag på hur dessa kostnader kan finansieras.

Enligt tilläggsdirektiv har vi i uppdrag att utreda om det finns behov av särskilda bestämmelser vid folkbokföring av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, mot bakgrund av bestämmelserna i det så kallade rörlighetsdirektivet, samt vissa närliggande frågor.

I detta delbetänkande presenterar vi vår utredning av de två första frågorna ovan. Resultatet av den allmänna översynen och övriga frågor redovisar vi i vårt slutbetänkande, som vi ska lämna senast den 1 september 2009.

Direktiven för vårt uppdrag finns i *bilaga 1* och *bilaga 2*.

1.2 Utredningsarbetet

Arbetet har bedrivits i nära samråd med de förordnade experterna. Det första sammanträdet hölls den 15 januari 2008. Vi har därefter haft fyra sammanträden med experterna, varav tre endagssammanträden och ett tvådagarsammanträde.

Vi har samrått med Id-kortsutredningen (IJ 2007:03). Vidare har vi hämtat in uppgifter från såväl myndigheter som olika privata företag och andra organisationer. Vi har bland annat varit i kontakt med några landsting, Centrala studiestödsnämnden och Migrationsverket. Vi har också varit i kontakt med bland annat Telia Sonera, Svenska Bankföreningen och några större svenska banker, Sjukvårdsrådgivningen SVR AB samt Svensk Handel.

Den särskilde utredaren har besökt det Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar (European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC) i Solna.

Vi har gett Skatteverket och Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att tillsammans ta fram ett underlag till det förslag till ändring av uppbyggnaden personnummersystemet som vi ska lämna. Uppdraget till dem finns i *bilaga 3* och deras rapport i *bilaga 4*.

Del A

Ett nytt personnummer

2 Allmänt om personnummer

2.1 Personnumrets tillkomst och utveckling

2.1.1 1946 års folkbokföringsförordning

En särskild identitetsbeteckning, som i stort motsvarar dagens personnummer, infördes genom 1946 års folkbokföringsförordning (1946:469). Beteckningen bestod av födelsetiden angiven med sex siffror, följt av ett bindestreck och ett tresiffrigt födelsenummer.

Regeringens skäl för att införa identitetsbeteckningen var att det fanns ett behov av ett entydigt, lättillgängligt och lätthanterligt hjälpmedel för att identifiera en person.¹ Innan identitetsbeteckningen infördes identifierades en person med hjälp av sitt namn och andra uppgifter om personen, exempelvis yrke, bostad och födelsetid. Även sifferbeteckningar användes innan identitetsbeteckningen infördes, men endast i mer begränsad omfattning.

Regeringen ansåg att identitetsbeteckningen särskilt skulle innebära fördelar för det statistiska arbetet. Den bedömde också att beteckningen skulle kunna användas i stället för inskrivningsnummer för värnpliktiga, vid taxeringsarbetet, vid registrering av pensionsavgifter hos pensionsstyrelsen, för identifiering inom civilförsvaret, av drätselkammaren i Stockholm och i större enskilda företags bokföring.

När det gällde konstruktionen av numret framhöll regeringen bland annat att det var av stor betydelse att identitetsbeteckningen gjordes så enkel som möjligt för att allmänheten skulle ha lätt att minnas numret. Det kunde förutsättas att enskilda kände till sin födelsedag och att det borde vara enkelt att minnas ytterligare tre siffror.

¹ Se prop. 1946:255 med förslag till folkbokföringsförordning m.m. s. 41 ff.

Av 3 § folkbokföringsförordningen framgick att det för varje kyrkobokförd person skulle finnas ett av länsstyrelsen eller Statistiska centralbyrån (SCB)² fastställt födelsenummer, udda för män och jämnt för kvinnor, som tillsammans med uppgift om födelsetiden skulle användas som identitetsbeteckning.

Identitetsbeteckningen antecknades i församlingsboken och i personakten³ enligt anvisningar till kyrkobokföringskungörelsen (1946:801).

Närmare bestämmelser om födelsenumret fanns i 1 § kungörelsen (1946:783) med vissa bestämmelser om födelsenummer. Födelsenumret skulle bestå av något av talen 1–999. En nummerserie skulle läggas upp för varje dag och delas upp på lämpligt sätt av SCB mellan länsstyrelserna och SCB så att varje myndighet fick en serie udda och en serie jämna nummer.

Bestämmelser om fördelning av födelsenummer fanns i 2 § samma kungörelse. När ett barn föddes i ett län gav länsstyrelsen barnet det första lediga födelsenumret i länsstyrelsens nummerserie för barnets kön och födelsedag. Om länsstyrelsens nummer var slut fastställde i stället SCB ett födelsenummer för barnet. SCB skulle också fastställa födelsenummer för bland annat invandrare.

Om ett födelsenummer hade fastställts utifrån fel födelsetid eller om det hade förekommit något annat fel när födelsenumret fastställdes beslutade SCB om rättelse, 3 § samma kungörelse.

2.1.2 1967 års folkbokföringslag

Den identitetsbeteckning som infördes genom 1946 års folkbokföringsförordning hade inget vedertaget namn, både ”födelsenummer” och ”folkbokföringsnummer”⁴ förekom som begrepp. Genom 1967 års folkbokföringslag (1967:198), som ersatte den tidigare folkbokföringsförordningen, infördes begreppet personnummer.

Genom den tekniska utvecklingen och den ökade användningen av datorer hade behovet av en identitetsbeteckning i nummerform ökat. I den nya folkbokföringslagen angavs därför att personnumret skulle bestå av ett antal siffror. Dessutom infördes en

² Länsstyrelsen motsvarar de dåtida länsbyråerna och SCB motsvarar den dåtida Riksbyrån.

³ En personakt skulle finnas för varje person som ett upplägg i församlingsliggaren. I personakten antecknades uppgifter om personen.

⁴ Efter en ändring 1963 (SFS 1963:560) i 2 § kungörelsen (1947:944) angående folkbokföringen i Stockholm används begreppet folkbokföringsnummer där.

kontrollsiffra för att avslöja fel, exempelvis beroende på ett felaktigt eller otydligt angivet personnummer.

Enligt 7 § folkbokföringslagen skulle för varje person fastställas ett personnummer som identitetsbeteckning. Personnumret angav födelsetid samt innehöll vidare födelsenummer och kontrollsiffra. Födelsetiden skulle anges med sex siffror, två för året, två för månaden och två för dagen i denna ordning. Födelsenumret bestod av tre siffror och skulle vara udda för män och jämnt för kvinnor.

I 4 § folkbokföringskungörelsen (1967:495) fanns bland annat bestämmelser om att personnumret kunde ändras. Det fanns däremot inte några bestämmelser om i vilka situationer så skulle ske. När bestämmelserna kom till förutsattes det emellertid att ett personnummer bara kunde ändras om någon fått ett felaktigt nummer, på grund av att en födelsetid rättats, eller vid ett könsbyte.

2.1.3 Folkbokföringslagen (1991:481)

Bestämmelser om personnummer infördes i 18 § i den nya folkbokföringslagen (1991:481). Ett personnummer ska fastställas för varje person som ska folkbokföras. För att bli folkbokförd är huvudregeln att man ska antas tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år.

Den nya folkbokföringslagen innebar inte någon ändring av konstruktionen av numret. Dock reglerades den praxis som fanns att mellan födelsetiden och födelsenumret sätta ett bindestreck som byts ut mot ett plustecken när en person fyller 100 år.⁵ Bindestrecket eller plustecket är en del av personnumret, men lagras inte i IT-systemen. Det används i stället när personnumret presenteras på skärmbilder, utskrifter eller blanketter.

Om det inte är obehövt ska sedan 1998 i födelsetiden även sekelsiffra anges när personnummer lagras och bearbetas i ett IT-system. Av förarbetena framgår att regeringen bedömde att det fanns ett behov av att ange sekel i personnumret för att barn och riktigt gamla inte skulle förväxlas hos olika myndigheter samt för att kunna lagra och bearbeta personnummer för personer födda under ett av tre sekel.⁶ Eftersom personnumren vid behov ska

⁵ Se prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. s. 137. Att ändringen från bindestreck till plustecken skulle göras årsvis, det vill säga *det år* personen fyller 100 år, infördes 1998.

⁶ Se prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 105 och 114.

registreras med sekelsiffra i IT-systemen är det möjligt för de användare som gör så att särskilja personer födda under olika sekler, men med samma personnummer.

Om den äldre personen är i livet när det är aktuellt att fastställa ett personnummer för samma födelsetid men under ett annat sekel spärras personnumret av säkerhetsskäl för att undvika förväxling i samhället. Motsvarande personnummer kan därför inte användas för en person som föds under nästa sekel. När den äldre personen har avlidit finns det däremot inte någon spärr mot att använda personnumret på nytt, dock är sekelsiffran aldrig densamma.

Personnumret är alltså inte helt unikt i dag. Samma personnummer kan ha fastställts för två personer, dock inte för två personer som lever samtidigt. Om även sekelsiffran inkluderas är personbeteckningen helt unik.

Sekelsiffran är inte en del av personnumret som detta nummer definieras i 18 § folkbokföringslagen. Sekelsiffran ingår normalt inte heller när personnumret presenteras på skärmbilder, utskrifter eller blanketter. Skatteverket aviserar emellertid alltid personnummer inklusive sekelsiffran till de myndigheter som hämtar personuppgifter från verket.

Skatteverkets beslut om fastställande av födelsennummer och kontrollsiffra i personnummer får inte överklagas, 39 § folkbokföringslagen. Beslut om fastställelse av födelsetid får däremot överklagas, 38 § samma lag.

2.1.4 Utvandrade och avlidna

En person kan avregistreras från folkbokföringen, exempelvis vid utvandring. Om personen på nytt folkbokförs vid inflyttning till Sverige behåller han eller hon sitt tidigare personnummer. Personnumret och den historiska informationen om personen finns kvar i folkbokföringsdatabasen och gallras inte. I och med att personen behåller sitt personnummer kan myndigheterna se till att den enskilde får sina rättigheter och uppfyller sina skyldigheter.

Även information om bland annat personnummer för den som är avliden finns kvar och gallras inte i folkbokföringsdatabasen.

2.1.5 Närmare om personnumrets konstruktion i dag

Personnumrets delar

Enligt 18 § folkbokföringslagen ska ett personnummer innehålla födelsetid, födelsenummer och kontrollsiffra. Personnumret innehåller i dag tio siffror. De första sex siffrorna i personnumret är den födelsetid som är registrerad för personen. Födelsetiden anges med två siffror för året, två för månaden och två för dagen i denna ordning. Efter födelsetiden följer ett bindestreck som byts ut mot ett plustecken det år personen fyller 100 år. Efter bindestrecket eller plustecknet följer födelsenumret som består av tre siffror och är udda för män och jämnt för kvinnor. Sist i personnumret finns en kontrollsiffra som ska göra det möjligt att upptäcka felslagningar.

Om det inte är obehövt ska personnumret i IT-systemen lagras även med födelseårets sekelsiffra, som inte ingår i personnumret enligt definitionen i 18 § folkbokföringslagen.

Beräkning av kontrollsiffran

Kontrollsiffran räknas fram med den så kallade modulus-10-metoden med vikterna 1 och 2. Här följer ett exempel för en man som är född den 23 augusti 1964 och har födelsenummer 323.

Siffrorna i födelseåret, födelsemånaden, födelsedagen och födelsenumret multipliceras växelvis med 2 och 1. Siffrorna 2 och 1 sätts ut bakifrån i den ordningen.

6	4	0	8	2	3	3	2	3
2	1	2	1	2	1	2	1	2
12	4	0	8	4	3	6	2	6

Härefter läggs siffrorna i produkterna samman. Observera att 12 räknas som 1+2.

$$1+2+4+0+8+4+3+6+2+6=36$$

Entalssiffran i siffersumman dras från talet 10.

$$10-6=4$$

Restsiffran blir kontrollsiffran, alltså 4 i detta exempel. Personnumret i detta exempel blir alltså 640823-3234.

Om restsiffran är 10 blir kontrollsiffran 0.

Födelsenumret

Skatteverket fastställde ända fram till 1990 personnummer helt manuellt med hjälp av länsvisa listor med födelsenummer.⁷ Ett nummer som verket av misstag inte markerat som upptaget i de manuella listorna över lediga nummer fanns med även på nästa års utskrift av listor och kunde användas för en annan person. Om båda personerna var folkbokförda i landet uppmärksammades emellertid felet relativt omgående.

Först i samband med att nya IT-system infördes i början av 1980-talet fanns tekniska möjligheter att spara information om personnummer för personer som avlidit. Cirka 14 800 personnummer för avlidna har därför återanvänts under årens lopp, exempelvis vid invandring. Skatteverkets register över använda personnummer har under senare år kompletterats med hjälp av SCB, men det kan fortfarande finnas avlidna personer som saknas i registret.

Under 1990 började Skatteverket använda ett helt maskinellt system för att ge enskilda ett personnummer. Samtidigt lades födelsenumren i en gemensam serie för hela landet. När en person ska få ett personnummer tas ett födelsenummer slumpmässigt fram ur serien på maskinell väg.

Födelsenumret består av tre siffror (001–999). Det innebär att det finns totalt 999 personnummer per födelsetid, 499 för kvinnor och 500 för män. Normalt används 150–200 födelsenummer för varje födelsetid och kön till personer som folkbokförs på grund av att de föds i landet.

Övriga födelsenummer använder Skatteverket till personer som folkbokförs i landet efter att ha invandrat första gången till Sverige

⁷ Det fanns dels länsvisa serier, dels serier som var gemensamma för hela landet. Exempelvis bestod personnumren för Stockholms län av serierna 001–139 och för Norrbottens län av serierna 890–929. De serier som var gemensamma för hela landet bestod av numren 650–659, 740–749 och 930–999. Dessa gemensamma serier användes till personer som invandrat till Sverige. Utöver dessa gemensamma serier hade Riksskatteverket (numera Skatteverket) tillgång till alla nummer som inte använts av länsstyrelserna till personer som föts i länen. En person som invandrat kunde därför få ett personnummer ur vilken nummerserie som helst. Samtliga länsserier redovisas i SCB, Bakgrundsfakta, Befolknings- och välfärdsstatistik 2007:1, *Personnummer – dess konstruktion och hantering inom Statistiska centralbyrån*.

och till personer som ändrar personnummer vid könsbyte samt vid rättelse av uppgift om födelsetid eller kön.

Ett antal personnummer används exempelvis i utbildningsdatabaser inom Skatteverket och för test av IT-systemen och kan därför inte ges till personer. Det gäller exempelvis personnummer i serierna 980–999. Det har varit känt i samhället att personnummer i dessa serier normalt inte ges till personer. Dessa personnummer har därför av tradition använts som fiktiva nummer i IT-systemen inom olika verksamheter och i reklamsammanhang.

2.1.6 Andra identitetsbeteckningar

I samhället används också andra identitetsbeteckningar än personnummer för att identifiera fysiska och juridiska personer. Vissa av numren är uppbyggda som personnummer, medan andra har helt andra konstruktioner. Som exempel kan nämnas samordningsnummer⁸, organisationsnummer, landstingens reservnummer och Migrationsverkets dossiernummer.

2.2 Användningen av personnummer i samhället

Användningen av personnummer i samhället har undersökts vid flera tillfällen.⁹ Personnumren används i stor utsträckning i samhället, både inom den privata och den offentliga sektorn, exempelvis inom folkbokföringen, rättsväsendet, försvaret, skatteförvaltningen, hälso- och sjukvården samt socialtjänsten.

Personnumret är dels ett hjälpmedel för att kunna identifiera en person, dels ett sökbegrepp i IT-systemen som gör det enklare att utbyta information mellan myndigheter och andra organisationer samt att bearbeta uppgifter om en person från flera register. Personnumret är alltså den nyckel som används för att kunna koppla samman information om en person från flera myndigheter och organisationer, exempelvis i syfte att kontrollera om ett bidrag ska betalas ut.

⁸ Samordningsnumren beskrivs närmare i kapitel 5.

⁹ Se exempelvis SOU 1978:54 *Personregister – Datorer – Integritet*, SOU 1987:31 *Integritetsskyddet i informationssambället 4*, SOU 1994:63 *Personnummer – integritet och effektivitet*, SOU 2007:22 *Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys* samt prop. 1990/91:60 *om offentlighet, integritet och ADB* s. 60. Se också SOU 2008:3 *Skyddet för den personliga integriteten – Bedömningar och förslag*.

2.3 Andra utredningsförslag

Könstillhörighetsutredningen har föreslagit att det ska införas en ny 18 b § i folkbokföringslagen.¹⁰ Enligt förslaget ska den som får en ny könstillhörighet fastställd få ett nytt personnummer som motsvarar den nya könstillhörigheten. En upplysning om att personnumret ska ändras i dessa fall finns också i 6 § i den föreslagna lagen om ändring av könstillhörighet.

Enligt Könstillhörighetsutredningen är det angeläget att lagstiftningen klart ger uttryck för vad som är innebörden av att könstillhörigheten ändras. Lagstiftningen bör därför enligt utredningen förtydligas med uttryckliga regler om att en person som fått ändrad könstillhörighet ska få ett nytt personnummer som motsvarar den nya könstillhörigheten.

Könstillhörighetsutredningens betänkande har varit ute på remiss. Ärendet bereds nu vidare av Socialdepartementet.

¹⁰ Se SOU 2007:16 *Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag* s. 111 f. och 258 f.

3 Problemen med att personnumren inte räcker till

3.1 Personnumren räcker inte till

Omkring 14 miljoner personnummer har enligt Skatteverket och SCB använts totalt under åren. SCB bedömer i sina prognoser över utvecklingen av befolkningen att Sveriges befolkning kommer att uppgå till cirka 10,5 miljoner personer under 2050. SCB ser endast en viss generell ökning av befolkningen i Sverige i framtiden.

Eftersom den inre rörligheten inom EU liksom inflyttningen från länder utanför EU troligen kommer att öka innebär det att många människor kommer att bo och leva i Sverige under en period av sina liv för att sedan flytta till ett annat land inom eller utanför EU.

Enligt SCB:s befolkningsprognos skulle personnumren med dagens utformning av numret räcka i ytterligare 100 år, om födelse-tiden för födda och invandrade personer fördelade sig jämnt över årets dagar.

Födelse-tiderna och därmed även personnumren fördelar sig emellertid inte jämnt över årets dagar. Anledningen till detta är att de födelse-tider som personer som invandrar från vissa länder uppgår är koncentrerade till ett fåtal dagar. Ett stort antal invandrare kommer från länder där registrering av födelse-tiden inte har samma betydelse som i Sverige. Vissa länder registrerar över huvud taget inte födelser eller registrerar födelserna i efterhand, exempelvis i samband med militärtjänstgöring. Det har varit vanligt att födelse-tiden i vissa länder registrerades med ett fiktivt datum, ofta den 1 januari eller den 1 juli. Dessa födelse-tider har använts också i Sverige när ett personnummer har fastställts för personen. Därför har personnummer för födelse-tider den 1 januari och den 1 juli under framför allt olika år under 1950-talet och 1960-talet tagit slut

eller håller på att ta slut. I dag har åtta födelsetider inga nummer för män kvar och sjutton födelsetider har färre än 50 lediga nummer.

Skatteverket och SCB har i sin rapport närmare analyserat orsakerna till att personnumren inte räcker till, se *bilaga 4*. Dessa myndigheter har efter en analys av de vanligaste födelsetiderna bedömt att personnumren kommer att vara slut för ett femtontal födelsetider inom fem år. Eftersom personnumren redan är slut för vissa födelsetider är situationen mycket allvarlig.

Av rapporten framgår vidare att även för personer som invandrat under 2007 och är födda under senare delen av 1970-talet och under 1980-talet är den 1 januari respektive år starkt över-representerad som födelsetid. Detta medför att det i framtiden kommer att saknas personnummer även för personer som är födda senare än under 1960-talet. Andra vanliga födelsetider är den första och den andra i olika månader. Även den 21 mars har under flera år varit en vanlig födelsetid för personer från Afghanistan och Iran. Datumet är kopplat till det persiska nyåret och kan bli ett datum med få lediga personnummer vid en, jämfört med i dag, kraftigt ökad invandring från dessa regioner.

Före 2000 gav Skatteverket personnummer även till personer som inte skulle folkbokföras. Sedan den 1 januari 2000 kan vissa personer som varken är eller har varit folkbokförda i stället få ett samordningsnummer. Behovet av personnummer för vuxna personer har således minskat sedan 2000.

De personer som före 2000 fick ett personnummer trots att de inte skulle folkbokföras fick inte någon större andel av de personnummer som avsåg födelsetider med inga eller få födelsetidnummer kvar. Samordningsnumren har dock lett till att behovet av personnummer för vuxna födda de dagar då få personnummer finns kvar har minskat något. Samordningsnumren har emellertid inte inneburit någon fullständig lösning på problemet att personnumren inte räcker till.

3.2 Skatteverkets rutiner

Skatteverket har skärpt kontrollen av födelsetiderna för de invandrare som uppger att de är födda den 1 januari eller den 1 juli ett visst år. Sedan 1996 måste födelsetiden vara styrkt med ett hemlandspass för att en person ska kunna få ett personnummer med någon av dessa födelsetider. Det räcker inte med någon annan

identitetshandling, exempelvis id-kort eller körkort, för att styrka födelsetiden.

För andra födelsetider kan andra officiella handlingar från hemlandet användas för att styrka denna. Även muntliga uppgifter om födelsetid kan godtas i dessa fall.

En person som får ett personnummer som inte visar hans eller hennes födelsetid kan få problem i sina kontakter med myndigheterna i hemlandet. Om identiteten i Sverige inte stämmer överens med registreringen i hemlandet kan myndigheterna i hemlandet i vissa speciella situationer vägra att utfärda ett intyg eller ett pass för personen. Motsvarande kan emellertid inträffa även om personen byter namn i Sverige eller ändrar födelsetiden efter en medicinsk bedömning. Skillnaden är att dessa ändringar görs på den enskildes initiativ.

När en person ska få ett personnummer för en födelsetid där det finns färre än femtio födelsenummer kvar att fördela gäller en särskild rutin. För dessa personnummer innehåller folkbokförings-systemet en spärr som innebär att en folkbokföringshandläggare inte kan ge ett personnummer på maskinell väg utan att spärren först har hävts enligt särskilda rutiner.

3.3 Återanvändning av personnummer

Den skärpta kontrollen av födelsetider har inte löst problemet med att personnumren håller på att ta slut för vissa födelsetider. Ett alternativ som därför utnyttjats av Skatteverket är återanvändning av personnummer.

Om det inte finns några lediga födelsenummer för en födelsetid använder Skatteverket i första hand så kallade ofullföljda personnummer. Det är födelsenummer som har bokats i ett äldre system för personnummer men som inte motsvaras av ett personnummer i det centrala referensregistret, det vill säga det register som ska innehålla uppgift om alla använda personnummer.

Det finns en viss risk för att dessa födelsenummer har använts vid exempelvis skatteregistrering. Innan ett sådant nummer används kontrollerar dock Skatteverket att numret inte är i bruk.

Om personnumren är slut för en viss födelsetid används i andra hand personnummer med födelsenummer i serierna 980–999, nummer som alltså egentligen inte används till personer, se avsnitt 2.1.5.

De personnummer som används för exempelvis test innehåller emellertid inte födelsetider med brist på personnummer.

Vid några enstaka tillfällen har Skatteverket behövt använda personnummer som före 2000 har getts till personer av annan anledning än folkbokföring, men som inte längre används i samhället. Skatteverket kontrollerar först om personen fortfarande är registrerad hos den myndighet som har begärt personnumret. Om så inte är fallet och personnumret har getts till en person för många år sedan har Skatteverket bedömt att numret kan ges till en annan person. Tillgången på sådana nummer är emellertid mycket begränsad.

4 Ett nytt personnummer

4.1 Det är nödvändigt att ändra personnumret

Bedömning: Problemet att personnumren är slut för vissa födelsetider kan inte lösas på något annat sätt än genom att ändra personnumrets konstruktion.

Personnumret har stor betydelse i samhället och används inom alla samhällsområden. Det tillgodoser myndigheters och andras behov av ett entydigt, lättillgängligt och lätthanterligt hjälpmedel för att identifiera en person. Kravet att varje person ska ha en unik personbeteckning är i dag starkare än tidigare. Det förutsätts också i stor utsträckning av myndigheter, företag och enskilda att en person som är folkbokförd har ett personnummer.

Enligt gällande regler ska det fastställas ett personnummer för alla personer som folkbokförs. Någon möjlighet att med hänvisning till att numren har tagit slut vägra tilldelning finns inte. Eftersom det huvudsakligen är personnumret som används för att identifiera en person skulle det innebära stora risker för personförväxling om två personer som är folkbokförda i landet tilldelades samma personnummer. Samma nummer skulle då vara i bruk samtidigt och användas av två personer. Det går inte att förutse alla problem som kan uppstå då alla samhällsområden berörs, men som exempel kan nämnas att det skulle kunna få svåra konsekvenser om personerna förväxlades vid exempelvis besök på sjukhus. Bidrag skulle också kunna betalas ut till fel person. Då personnummer också är den personbeteckning som används av Skatteverket för sortering av kontrolluppgifter skulle det även kunna innebära att fel person beskattas. En unik personbeteckning är vidare en förutsättning för att visionen om en e-förvaltning ska kunna förverkligas och utvecklas. Det är mot denna bakgrund ett mycket stort problem att personnumren för vissa födelsetider har

tagit slut eller är på väg att ta slut. Problemet är enligt vår bedömning av den karaktären att det måste lösas oavsett antal personer som påverkas av att personnumren är slut.

Enligt direktiven ska vi överväga en ändring av personnumret. Mot bakgrund av de kostnader och andra konsekvenser som en ändring av personnumret innebär bör vi dock först överväga om det finns någon lösning av problemet inom ramen för gällande lagstiftning.

Skatteverket har undersökt vilka lösningar inom ramen för gällande regler som är möjliga för att täcka bristen på personnummer. Den enda lösning som verket identifierat är metoden med återanvändning av personnummer, se avsnitt 3.3. Återanvändning används endast om numret inte är i bruk. Även om numret inte är i bruk kan konsekvenserna för en person som får ett personnummer som använts tidigare bli svåra. Dessa konsekvenser ligger utanför Skatteverkets kontroll. Den tidigare användaren av ett personnummer kan exempelvis finnas i sjukvårdens register. Det går därför inte att garantera att ett personnummer som återanvänds inte kommer att vara till skada eller men för den person som får personnumret.

Att personnummer har återanvänts på grund av de brister i personnummerrutinerna som fanns före datoriseringen i början av 1980-talet har inneburit problem för bland annat SCB som vid statistiska bearbetningar har fått uppseendeväckande resultat som sannolikt beror på att det finns information om flera personer kopplad till samma personnummer. Motsvarande problem kan inträffa i databaser för sjukdomsorsaker, exempelvis i cancerregistret.

Enligt vår mening är återanvändning av personnummer inte en lämplig lösning på lång sikt, inte minst med hänsyn till att risken för personförväxlingar inte kan uteslutas. Vi har dock inte funnit att det inom ramen för gällande lagstiftning finns några andra alternativa lösningar än återanvändning. Återanvändning kan inte tillämpas under någon längre tid då antalet nummer som kan återanvändas är begränsat till ett fåtal per födelsetid med brist på personnummer. I avsnitt 4.4.4 återkommer vi till frågan om det som en tillfällig lösning är lämpligt att under kontrollerade former återanvända vissa personnummer.

Vi bedömer mot denna bakgrund att problemen med att personnumren är slut eller håller på att ta slut för vissa födelsetider är sådana att det är nödvändigt att ändra personnumrets kon-

struktion. Eftersom personnumren redan tagit slut för vissa födelsetider är problemet mycket allvarligt.

4.2 Allmänna utgångspunkter

En viktig fråga när det gäller en ändring av personnumrets konstruktion är vilka krav som bör ställas. Vi räknar med att personnumren kommer att ha stor betydelse – kanske större än i dag – under mycket lång tid framöver samt att det kan bli än svårare och dyrare att ändra personnumret i framtiden. En första utgångspunkt bör därför vara att systemet ska vara hållbart, alltså att det under en lång tid ska finnas tillräckligt många nummer för alla personer som ska identifieras.

Personer som är födda före 1947 har identifierat sig med de hjälpmedel som fanns innan dess, med identitetsbeteckningen från 1947 och med det delvis nya personnumret från 1967. Sedan 1998 ska sekelsiffran användas när sådan behövs. Det framtida personnumret ska inte behöva ändras – vare sig i större eller i mindre utsträckning – med de korta mellanrum som hittills varit fallet. Under 1990-talet stod det klart att personnumren för vissa födelsetider inte räckte till på grund av den stora invandringen. Dagens personnummersystem höll alltså i cirka 50 år. Det är en alldeles för kort tid. Ett nytt personnummer bör hålla i vart fall i 100 år, helst ännu längre.

Framtidens personnummersystem måste innehålla så många nummer att det klarar både ökade födelsetal och en omfattande invandring. Hur födelsetalen och invandringen kommer att ändras är svårt att uppskatta. Personnummersystemet måste därför innehålla stora marginaler. Många invandrare kommer även i framtiden att i sitt hemland registreras som födda den 1 januari eller den 1 juli. Ett personnummer som innehåller födelsetid måste klara att behovet av personnummer för olika födelsetider varierar och att behovet för vissa dagar är större än för andra dagar.

Personnumret måste även kunna klara att ytterligare personkategorier folkbokförs och får personnummer.

Ett ytterligare krav är att även ett nytt personnummer ska vara unikt. Skälet att personnumren infördes var att det fanns ett behov av ett hjälpmedel för att identifiera en person som var entydigt. Behovet av att varje person har ett unikt identitetsnummer kvarstår och har snarast blivit starkare.

Det är en fördel om personnumret för den enskilde individen är så stabilt att det inte behöver ändras, vare sig till innehåll eller till struktur. I dag måste personnumret ändras om uppgiften om födelsetid eller kön ändras. Det är omkring 1 000 personnummer som, av varierande skäl, måste ändras varje år. Detta innebär merarbete dels för Skatteverket som handlägger dessa ärenden, dels för andra aktörer som påverkas, exempelvis Vägverket som måste utfärda nya körkort. Framför allt påverkas emellertid den enskilde. Det är därför en fördel om personnumret är konstruerat så att det inte behöver bytas när uppgifter om den enskilde ändras.

En annan utgångspunkt är att personnumret till sin uppbyggnad inte ska kunna blandas samman med andra beteckningar på fysiska eller juridiska personer som är vanliga i samhället, det vill säga framför allt samordningsnummer och organisationsnummer. Det innebär att personnumret måste bestå av andra nummerserier än de som används i dessa beteckningar.

Personnumret bör slutligen ha en utformning som gör det enkelt att komma ihåg.

4.3 Alternativa sätt att ändra personnumret

Det finns flera olika sätt att ändra personnumret så att behovet av ett större antal personnummer kan tillgodoses. Informationen om födelsetid och kön kan tas bort, det vill säga personnumret kan göras informationslöst. Vidare kan ytterligare siffror läggas till, eller ett par bokstäver användas i stället för siffror, uppgiften om kön kan tas bort och siffrorna i födelsetiden kan ändras. Det skulle vidare bli fler nummer om kontrollsiffran togs bort.

Skatteverket och SCB har fått i uppdrag att tillsammans ta fram ett underlag till det förslag till ändring av personnummersystemet som vi ska lämna. I uppdraget ingick att för några alternativa utformningar av personnumret bland annat överväga och lämna förslag till konstruktion av personnumret samt genomförande och tid för genomförande av alternativen. I uppdraget ingick vidare att beskriva vissa konsekvenser för alternativen, bland annat hur många personnummer alternativen ger samt kostnaden för Skatteverket och SCB att genomföra alternativen. Om möjligt skulle Skatteverket och SCB också ta fram ett eller flera förslag till ändring av personnumret som kan genomföras på kortare sikt.

Uppdraget finns i *bilaga 3*. Skatteverkets och SCB:s rapport finns i *bilaga 4*.

De alternativ som utretts av Skatteverket tillsammans med SCB och som vi bedömt lämpliga att överväga närmare är följande, där samtliga, utom alternativet där uppgiften om kön tas bort, kan anses som långsiktiga lösningar.

- Informationen om födelse- och kön tas bort, det vill säga personnumret görs informationslöst, se avsnitt 4.3.1 och 4.3.2.
- Ytterligare siffror läggs till, se avsnitt 4.3.3.
- En eller ett par bokstäver används i stället för siffror, se avsnitt 4.3.4.
- Uppgiften om kön tas bort, se avsnitt 4.3.5.
- Siffrorna som i dag anger dag för födelse ändras, se avsnitt 4.3.6 och 4.3.7.

Vi har bedömt att kontrollsiffran har så stor betydelse att det inte är lämpligt att ta bort den, se avsnitt 4.4.1.

Det kan finnas ytterligare sätt att ändra personnumret, men vi har begränsat oss till de vi nämner ovan.

I det följande beskriver vi först de olika alternativen samt deras för- och nackdelar. Därefter redogör vi för vår bedömning av de olika alternativen.

4.3.1 Ett informationslöst personnummer med samma antal tecken som i dag

Ett informationslöst personnummer kan ha samma antal tecken som dagens personnummer. Det skulle i så fall bestå av tio siffror med ett slumpmässigt niosiffrigt nummer som tas fram ur en serie med löpnummer samt en kontrollsiffra som beräknas på samma sätt som i dag. Ett bindestreck placeras på samma ställe som i dagens personnummer. Det kan se ut så här: 450632-1236. Alla positioner, utom den tredje, kan bestå av siffrorna 0–9. Den tredje positionen måste alltid bestå av siffrorna 0 eller 1. Skälet till det är att det annars skulle kunna blandas samman med organisationsnumret som alltid har siffran 2–9 i tredje positionen. På motsvarande sätt som i dag bör, av tekniska skäl, de två positioner där sekelsiffran lagras behållas för att antalet tecken inte ska ändras. De två positionerna behöver dock inte innehålla någon information.

Hela nummerserien, med totalt 999 999 999 möjliga personnummer, kan således inte användas, utan alternativet ger 199 999 999 personnummer. Trots denna begränsning ger detta alternativ ett mycket stort antal personnummer. Skatteverket och SCB har i sin rapport beräknat att det för de närmaste hundra åren kommer att behövas ytterligare cirka 20 miljoner personnummer. Om man till det lägger de 14 miljoner personnummer som redan fastställts kommer nummerserien med god marginal att räcka i minst 100 år. Ett sådant system kan därför förväntas hålla under mycket lång tid.

När uppgiften om födelsetid och kön inte framgår av personnumret måste dessa uppgifter lagras separat i folkbokföringsdatabasen. Dessa uppgifter aviseras sedan på vanligt sätt, vilket medför att alla som behöver uppgifterna ändå har tillgång till dem.

De som redan har ett personnummer kan behålla det. De befintliga personnumren måste dock också betraktas som informationslösa, eftersom även det nya personnumret kan vara utformat som ett datum och det därför inte är möjligt att se om det är fråga om ett gammalt eller nytt personnummer.

Skatteverket har uppskattat sina kostnader till 450 miljoner kronor och SCB till 10 miljoner kronor.

Tiden för genomförande har av Skatteverket beräknats till fyra eller fem år. SCB har uppskattat att förslaget kan vara genomfört inom ett år från beslut.

För- och nackdelar

Behovet av informationen i personnumret

Ett informationslöst personnummer innehåller inte uppgift om födelsetid och kön. Födelsetiden behövs exempelvis vid utfärdande av pass och körkort samt vid internationella informationsutbyten. För att statistik och forskning ska kunna redovisas utifrån olika åldersgrupper är det väsentligt att ha tillgång till uppgiften. Uppgift om födelsetid och kön kommer att finnas tillgängliga, om än i andra fält i folkbokföringsdatabasen. Det är ändå en fördel att födelsetiden framgår redan av personnumret.

I vissa sammanhang är könet av betydelse vid en prövning, exempelvis vid ingående av äktenskap.¹ Uppgiften om kön har också betydelse inom forskningen och den statistiska verksamheten för att kunna redovisa resultaten uppdelade på kön, 14 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Det är alltså i detta avseende en fördel att personens kön framgår av personnumret. Huvuddelen av lagstiftningen är dock könsneutral. Det innebär att det typiskt sett inte har någon betydelse vilket kön en person har i hans eller hennes kontakter med myndigheter eller företag och andra organisationer.

Det är en fördel om enskilda inte behöver byta personnummer

En stor nackdel med att personnumret innehåller information om personen är att numret måste ändras om informationen ändras. Varje år ändras ungefär 1 000 personnummer, framför allt av följande skäl:²

- Fel födelsetid registrerades vid födelsen eller invandringen.
- Fel kön registrerades vid födelsen eller invandringen.
- Personen har bytt kön.
- Två personer har fått samma personnummer.
- En person har fått flera personnummer.

När någon måste byta personnummer innebär det bland annat att den enskilde måste lära sig ett nytt personnummer samt att han eller hon behöver skaffa ett nytt körkort och ett nytt pass. För myndigheter innebär personnummerbytet en viss administration, exempelvis för Vägverket som utfärdar körkort. Den information som finns lagrad under det tidigare personnumret måste kunna kopplas till det nya personnumret och det måste alltså finnas en hänvisning mellan personnumren.

¹ Se dock SOU 2007:17 *Äktenskap för par med samma kön – Vigsselfrågor* där Äktenskaps- och partnerskapsutredningen föreslår att äktenskap också ska kunna ingås mellan två kvinnor eller två män.

² Se SCB, Bakgrundsfakta, Befolknings- och välfärdsstatistik 2007:1, *Personnummer – dess konstruktion och hantering inom Statistiska centralbyrån*, s. 14.

Övrigt

En nackdel med att ta bort uppgiften om födelsetid är att det kan vara svårare att komma ihåg numret. När föregångaren till personnumret infördes bedömdes det att enskilda i allmänhet borde kunna komma ihåg sin födelsetid. Därmed var det bara ytterligare tre och senare fyra siffror som det var nödvändigt att lägga på minnet. Ett personnummer som inte innehåller någon information om individen, exempelvis om födelsetid som dagens personnummer, kommer att vara svårare att komma ihåg för den enskilde.

4.3.2 Ett informationslöst personnummer med ett helt nytt format

Ett informationslöst personnummer kan ha ett färre antal siffror än dagens personnummer. Det kan vara ett slumpmässigt åttasiffrigt nummer som tas fram ur en serie med löpnummer samt en kontrollsiffra som beräknas på samma sätt som i dag. Det kan se ut så här: 456-632-123. Alla positioner kan innehålla siffrorna 0–9. Några siffror som motsvarar sekelsiffran behöver inte lagras. Alternativet ger 99 999 999 personnummer och därmed också en mycket god hållbarhet.

Liksom när det gäller det förra alternativet måste uppgift om födelsetid och kön lagras separat och finns alltså att tillgå för den som behöver dessa uppgifter.

Personnumret måste ges dels till alla som redan har ett personnummer, dels till alla som ska få ett personnummer. Det innebär att alla befintliga personnummer, även de som avlidna och utvandrade har, på sikt måste bytas ut.

Skatteverket har uppskattat sina kostnader till 450 miljoner kronor och SCB till 20 miljoner kronor.

Tiden för genomförande har av Skatteverket beräknats till fyra eller fem år. SCB har uppskattat att förslaget kan vara genomfört inom två år från beslut.

För- och nackdelar

Alternativet ett personnummer med ett helt nytt format har fördelen att det är kortare än förra alternativet och därmed är lättare att komma ihåg.

Nackdelen med detta alternativ är att det nuvarande personnumrets konstruktion är väl inarbetad. IT-systemen i samhället är uppbyggda utifrån att personnumret innehåller tio tecken (tolv med sekelsiffrorna).

En ändring av personnumrets konstruktion skulle även innebära ändringar för den enskilde. Att behöva byta personnummer skulle få stora konsekvenser, bland annat skulle rese- och id-handlingar behöva bytas ut och den historiska forskningen försvåras. Vidare behöver betyg och andra intyg som visas upp i samband med exempelvis en ansökan om arbete kompletteras med ett registerutdrag från Skatteverket som visar att personnumret ändrats.

Utöver dessa nackdelar har detta alternativ stora likheter med det ovan presenterade informationslösa personnumret med samma antal siffror som dagens personnummer. Fördelen att personnumret inte behöver bytas om uppgiften om födelsetid eller kön ändras gäller även för detta alternativ.

4.3.3 Ett personnummer med ytterligare siffror

För att ändra personnumret genom att lägga ytterligare siffror till numret är det nödvändigt att lägga till två siffror, om kontrollsiffran ska beräknas på samma sätt som i dag och inte ska ändras för befintliga personnummer. Skälet till det är att kontrollsiffran beräknas bakifrån och att beräkningsmetoden alltid börjar med siffran 2. Se mer om kontrollsiffrans beräkning i avsnitt 2.1.5. Skatteverket och SCB har därför närmare utrett ett personnummer med ett födelsenummer som består av fem siffror. Sekelsiffran ska lagras på samma sätt som i dag. Skiljetecknet – bindestreck – byts ut mot ett plustecken det år en person fyller 100 år. Antalet personnummer ökar med 100 gånger för varje födelsetid.

För personer som redan har ett personnummer kan två nollor skjutas in antingen före eller efter det nuvarande födelsenumret, för att kontrollsiffran inte ska ändras. Ett befintligt personnummer, 811218-9876, kan då komma att se ut så här: 811218-009876 eller

811218-987006. För en person som ska få ett nytt personnummer kan de två nya positionerna innehålla samtliga siffror mellan 0 och 9 och se ut så här: 101125-012347.

Skatteverket har uppskattat sina kostnader till 250 miljoner kronor och SCB till 10 miljoner kronor.

Tiden för genomförande har av Skatteverket beräknats till tre eller fyra år. SCB har uppskattat att förslaget kan vara genomfört inom två år från beslut.

För- och nackdelar

Fördelen med detta alternativ är att det liknar dagens personnummer och att det innehåller information om födelseid och kön.

Att lägga till ytterligare siffror har den nackdelen att numret blir långt.

4.3.4 Ett personnummer som kan innehålla bokstäver

Ett personnummer som kan innehålla bokstäver innebär att födelsenums två första positioner kan bestå av bokstäverna A–Y, utom de bokstäver som liknar siffror (G, I, J, O, Q, X och Z).³ Det avslutas med en kontrollsiffra som beräknas på samma sätt som i dag. Vid beräkningen av kontrollsiffran kan en bokstav antingen motsvaras av en nolla eller representera ett tal (A=11, B=12 och så vidare). Det kan se ut så här: 101120-AB42, 101120-A142 eller 101120-1B42. Sekelsiffran ska lagras på samma sätt som i dag. Skiljetecknet – bindestreck – byts ut mot ett plustecken det år en person fyller 100 år. Antalet personnummer ökar från 999 till 7 839 nummer per födelseid, vilket medför god hållbarhet. Personnumret ges till alla som ska få ett personnummer. De som redan har ett personnummer behåller däremot det.

Skatteverket har uppskattat sina kostnader till 350 miljoner kronor och SCB till 7 miljoner kronor.

Tiden för genomförande har av Skatteverket beräknats till fyra eller fem år. SCB har uppskattat att förslaget kan vara genomfört inom ett år från beslut.

³ Det hexadecimala talsystemet, där tecknen 0–9 samt bokstäverna A–F som representerar siffrorna 10–15 ingår, används vid datorprogrammering. Eftersom personnumret inte ska användas för beräkningar finns det ingen anledning att konstruera personnumret utifrån detta system.

För- och nackdelar

Om bokstäver ingår i personnumret blir risken att personnumret blandas samman med organisationsnummer mindre än i dag, i och med att organisationsnummer inte kan innehålla bokstäver. Forskningen visar också att identitetsnummer som innehåller både siffror och bokstäver är enklare att komma ihåg än nummer som enbart innehåller siffror.⁴ Personnumren kommer således att vara lika enkla eller enklare att komma ihåg jämfört med dagens personnummer.

En nackdel är att detta alternativ innebär ett personnummer som inte kan användas i myndigheters och privata företags telefontjänster som huvudsakligen bygger på att siffror matas in med hjälp av sifferknapparna på telefonen. En jämförelse kan göras med ett fordons registreringsnummer som består av både siffror och bokstäver. Vägverket har telefontjänster som innebär att bokstäverna i ett fordons registreringsnummer översätts till siffror innan de knappas in på telefonen. Enligt Vägverket upplever delar av allmänheten att det är besvärligt att översätta bokstäverna till siffror.

Dessa telefontjänster kommer alltså att behöva byggas om för att klara ett personnummer som kan innehålla bokstäver. Det kommer sannolikt att innebära att det införs fler telefontjänster som är röststyrda, det vill säga att den som ringer muntligt redogör för sitt ärende och därefter blir kopplad till den funktion som kan svara på frågan. Det kan också tänkas att andra lösningar blir vanliga.

Det är inte heller möjligt att mata in ett personnummer med bokstäver enbart med hjälp av ett numeriskt tangentbord.

4.3.5 Ett personnummer där uppgiften om kön tas bort

I dagens personnummer innehåller den näst sista siffran i personnumret information om personens kön. Om informationen om kön tas bort innebär det att såväl udda som jämna födelsenummer kan användas till både kvinnor och män. Uppgiften om kön måste då i stället lagras separat. Detta alternativ ger inga nya person-

⁴ Owen Eriksson, fil. dr. i informatik vid Högskolan Dalarna, *To Denominate and Characterise in the Context of Information Systems*, artikel presenterad vid den elfte European Conference on Information Systems (ECIS) i Neapel i Italien, 2003.

nummer, men innebär att personnumren kan användas mer flexibelt.

I stor utsträckning är det för samma födelsetider som det är ont om personnummer för både män och kvinnor. Enligt rapporten från Skatteverket och SCB beräknas detta alternativ räcka i högst fem–sex år och det kan därför användas endast som en övergångslösning.

Detta alternativ innebär att de som redan har ett personnummer behåller det. Även de befintliga personnumren måste dock anses sakna uppgift om kön.

Skatteverket har uppskattat sina kostnader till 10 miljoner kronor. SCB har inte uppskattat någon kostnad för detta alternativ eftersom byrån bedömer att det inte är ett lämpligt alternativ för dess verksamhet.

Tiden för ett genomförande är beroende främst av den tid som det tar att genomföra nödvändiga författningsändringar samt den ytterligare tid som behövs därefter för att ändra register så att de innehåller separat information om kön och ändra aviseringssystem för att separat kunna informera om kön. Ett genomförande kan ske tidigast ett år efter beslut.

För- och nackdelar

Det är ett krav att all individbaserad statistik ska kunna redovisas uppdelad på kön. Att ta bort uppgiften om kön innebär därför nackdelar för statistik och forskning.

Fördelen med detta alternativ är att personnumret inte pekar ut en persons kön och att personnumret inte behöver ändras efter ett könsbyte.

4.3.6 Ett personnummer med en fiktiv dagsiffra

För de födelsetider som saknar lediga personnummer, framför allt den första i olika månader, kan dagsiffran ersättas med en fiktiv dagsiffra, exempelvis 32. Om en annan dag senare kommer att sakna lediga nummer kan den dagsiffran ersättas med exempelvis 33, och så vidare. På kort sikt finns det inget behov av en fiktiv dagsiffra för andra dagar än den första i månaden.

Om siffran 32 ges först när födelsennummer för den första i månaden är slut blir det i stort sett uteslutande invandrare som får siffran 32, vilket skulle kunna uppfattas som diskriminerande. För att alla personer ska behandlas lika måste alternativet omfatta alla som får ett personnummer, barn som föds, personer som invandrar och personer som av någon anledning behöver byta personnummer. Ett personnummer som innehåller antingen siffran 01 eller 32 tas då slumpmässigt fram för alla personer som är födda den första i en månad.

De som redan har ett personnummer behåller det.

Skatteverket har uppskattat sina kostnader till 20 miljoner kronor och SCB till ett par miljoner kronor. Dessa uppskattningar bygger på varianten att en fiktiv dagsiffra ges först när födelsennumren för den aktuella dagen har tagit slut.

Tiden för ett genomförande är beroende främst av den tid som det tar att genomföra nödvändiga författningsändringar samt ytterligare tid som behövs därefter för att ändra register så att de innehåller separat information om födelsetid och ändra aviseringssystem för att separat kunna informera om detta. Ett genomförande kan ske tidigast ett år efter beslut.

För- och nackdelar

Fördelen med alternativet en fiktiv dagsiffra är att det ger dubbelt så många nummer per dag och därmed är hållbart under många år. Det innebär vidare att man alltid vet att siffran 32 motsvarar den första i månaden och därigenom kan användaren av uppgiften omvandla den vid behov.

En nackdel med detta alternativ är att högre fiktiv siffra än 59 inte kan användas, eftersom de är upptagna av serien för samordningsnummer. Det innebär att det inte är möjligt att i förväg bestämma en fiktiv siffra för var och en av månadens dagar. Detta alternativ har således nackdelen att det, trots att det på ett bra sätt löser de problem som i dag är överhängande, inte på lång sikt kan tillgodose ett eventuellt behov av fiktiv dag för alla dagar i månaden. Det blir vidare svåröverskådligt om de fiktiva siffrorna inte kommer i löpnummerordning. På kort sikt finns dock inget behov av komplettering för fler dagar än den första.

4.3.7 Ett personnummer där dagsiffran ersätts med ett informationslöst nummer

De två siffror som för närvarande anger dag kan också ändras på så sätt att de inte längre anger vilken dag en person är född. Alternativet innebär att dagsiffran för alla som ska få ett personnummer ersätts med ett informationslöst nummer. Numret kan vara mellan 01 och 59 utan att det innebär att personnummer blandas ihop med samordningsnummer. Många IT-system som behandlar personnummer har dock spärrar som gör att de för närvarande inte kan behandla personnummer där dagsiffran är högre än 31. De tekniska ändringarna begränsas därför om numret väljs endast mellan 01 och 31, eller i månader med färre dagar, det antal dagar månaden har. Då krävs inte någon ändring i befintliga IT-system, förutom att den verkliga födelsetiden måste registreras separat, om den uppgiften behövs i verksamheten.

Eftersom det finns 999 personnummer per födelsetid uppgår antalet nummer att fördela under en månad till omkring 30 000. Ungefär 30 procent av dessa går för närvarande åt till nyfödda barn. Därtill kommer invandrare personer, som enligt Skatteverkets och SCB:s rapport är cirka 3 000 personer per månad. För varje månad återstår således ett stort antal nummer, som kan användas vid ökade födelsetal och ökad invandring. Hållbarheten är därför mycket god.

Personer som har personnummer behåller dessa. Även dessa personers dagsiffran måste dock betraktas som ett informationslöst nummer eftersom det inte är möjligt att se om det är fråga om ett gammalt eller nytt personnummer.

Skatteverket har uppskattat sina kostnader till 40 miljoner kronor och SCB till 5 miljoner kronor.

Tiden för ett genomförande är beroende främst av den tid som det tar att genomföra nödvändiga författningsändringar samt ytterligare tid därefter som behövs för att göra ändringar i register och aviseringsystem. Ett genomförande kan ske tidigast ett år efter lagändring.

För- och nackdelar

Behovet av att känna till den exakta födelsetiden varierar i samhället. För att bedöma om en person har uppnått en viss ålder, exempelvis 15, 18 eller 20 år som utgör gränser i olika sammanhang, behövs ofta uppgift om vilken dag en person är född. Uppgiften har framför allt betydelse när det gäller att bedöma om en person är myndig, eftersom ett flertal rättigheter och skyldigheter inträder vid denna tidpunkt. En person är exempelvis röstberättigad endast om han eller hon fyller 18 år senast på valdagen. För körkort krävs att personen fyllt 18 år. Inom rättsväsendet och socialtjänsten har uppgiften om en person uppnått viss ålder stor betydelse för att exempelvis bedöma vilka åtgärder som kan vidtas. Uppgift om födelsetid behövs vidare vid informationsutbyten med andra länder eftersom födelsetiden i sådana sammanhang ofta är den uppgift som används för att identifiera en person.

Inom socialförsäkringsområdet finns bland annat dagersättningsförmåner, exempelvis föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Dessa föräldrapenningförmåner utgår från den dag ett barn föds. Försäkringskassan betalar vidare ut ersättningar olika dagar beroende på vilken dag en person är född.

I många sammanhang räcker det emellertid att känna till vilket år eller vilket år och vilken månad en person är född. Som exempel där exakt födelsetid inte är nödvändig kan nämnas pension. Denna betalas normalt ut från utgången av den månad under vilken den enskilde fyller 65 år. Ett annat exempel är det allmänna barnbidraget som lämnas från och med månaden efter den, då barnet fötts eller rätt till sådant bidrag annars uppkommit, till och med det kvartal, under vilket barnet fyller 16 år, 2 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag. För flertalet andra socialförsäkringsförmåner är det också tillräckligt att veta vilket år och månad en person uppnår viss ålder.

Även för bedömningen av om en studerande har rätt till studiehjälp eller studiemedel för studier på gymnasienivå är dessa uppgifter tillräckliga. Studiehjälp lämnas till och med det första kalenderhalvåret det år då den studerande fyller 20 år och studiemedel från och med det andra kalenderhalvåret samma år, 2 kap. 1 § och 3 kap. 1 § studiestödsförordningen (2000:655).

Att den exakta födelsetiden inte ingår i personnumret bör vara ett mindre problem eftersom alla som behöver uppgiften kan få denna från folkbokföringsdatabasen eller från det statliga person-

adressregistret (SPAR). Vid behov kan den som behöver det lagra uppgiften i de egna IT-systemen samt använda den och presentera den på ett lämpligt sätt i den egna verksamheten, exempelvis i ett särskilt fält på en bildskärm.

4.3.8 Kostnader för de olika alternativen

Ett nytt personnummer innebär en genomgripande förändring som kommer att påverka hela samhället. Alla alternativ till nytt personnummer kräver större eller mindre ändringar i IT-systemen. Beroende på vilket alternativ som väljs påverkas kostnaderna och inom vilken tid det nya numret kan införas. Kostnaderna för samhället är givetvis av stor betydelse vid en bedömning av vilket alternativ som bör väljas. Det finns därför skäl att, innan vi går in på de överväganden vi gjort, redogöra för vilka kostnader de olika alternativen kan komma att innebära.

Kostnaderna för ett nytt personnummersystem består främst i nödvändiga ändringar av IT-systemen. De ändringar i dessa system som alternativen innebär är huvudsakligen av två slag. Det kan för det första vara fråga om att ändra det fält som hanterar själva personnumret, exempelvis för att fältet ska kunna innehålla fler tecken än i dag eller även kunna innehålla bokstäver. Det kan för det andra vara fråga om att ytterligare fält måste konstrueras för att hantera information som i dag ingår i personnumret, men som enligt vissa alternativ inte längre ska ingå i personnumret, exempelvis födelsetid eller kön, samt att de kontroller som görs utifrån födelsetid eller kön i personnumret måste konstrueras om.

Gemensamt för alla alternativ gäller att om ändringen genomförs med lång framförhållning minskar kostnaderna, eftersom de systemändringar som krävs kan göras i anslutning till andra ombyggnader av IT-systemen som ändå skulle ha gjorts.

Av beskrivningen ovan för respektive förslag framgår att det är stora skillnader mellan Skatteverkets och SCB:s kostnader för respektive alternativ. De stora skillnaderna beror främst på att de register hos Skatteverket som berörs är mer komplexa, samtidigt som SCB:s IT-system är mer flexibla och enklare klarar olika innehåll i personbeteckningar och lagring av information på olika sätt.

Vi har inte haft möjlighet att utreda kostnaderna för alla de aktörer som hanterar personnummer. De uppgifter vi hämtat in ger

vid handen att kostnaderna varierar högst betydligt mellan olika typer av aktörer beroende på verksamhet och IT-system. Samtidigt finns det stora skillnader i kostnaderna inom verksamheter av samma slag. Som exempel kan nämnas kommunerna och lands-tingen som är olika stora och har olika IT-system. Detsamma gäller företag som exempelvis försäkringsbolag. Det är därför inte möjligt att dra slutsatsen att vissa verksamheter får högre kostnader än andra.

Det som framför allt har betydelse för kostnaderna är IT-systemens konstruktion och hur flexibla de är när det gäller lagring av information. De största kostnaderna föranleds av tekniska förändringar i det fält som hanterar själva personnumret. Även om kostnaderna för att ändra IT-systemen för att kunna registrera ytterligare uppgifter kan bli höga är dessa kostnader oftast betydligt lägre. Kostnader för att sedan lagra information är i dag begränsade. De alternativ som vi redogjort för kräver olika ändringar i IT-systemen.

Det kan konstateras att kostnaderna blir höga för myndigheter och företag som i likhet med Skatteverket har stora komplexa system, exempelvis Försäkringskassan samt större banker och försäkringsbolag. För alternativet ett informationslöst personnummer, ett personnummer med ytterligare siffror och ett personnummer som kan innehålla bokstäver kan kostnaderna för dessa aktörer bli mycket höga, det vill säga uppgå till belopp i samma storleksordning som Skatteverkets kostnader. Kostnaderna för mindre och medelstora aktörer uppskattar vi med stöd av de uppgifter vi hämtat in till 1–50 miljoner kronor. För de aktörer som har flexibla system för lagring av information blir kostnaderna betydligt lägre.

Ett informationslöst personnummer med samma antal tecken som i dag och ett informationslöst personnummer med ett helt nytt format kräver såväl ändring i det fält som hanterar personnummer som konstruktion av ytterligare fält för de aktörer som behöver uppgifter om födelsetid och kön. Båda alternativen med ett informationslöst personnummer innebär mycket stora kostnader. Ett informationslöst personnummer med samma antal tecken som i dag torde däremot för vissa aktörer bli något mindre kostsamt, eftersom antalet tecken inte ändras. Kostnaderna blir emellertid troligen fortfarande höga.

Även alternativet med ett personnummer med ytterligare siffror och ett personnummer som kan innehålla bokstäver torde i likhet

med ett informationslöst nummer innebära mycket stora kostnader för stora myndigheter och företag med komplexa system.

Alternativet ett personnummer med en fiktiv dagsiffra innebär att endast kostnaden för att ändra fältet för personnummer blir aktuell. Kostnader uppkommer främst för de aktörer som i dag inte kan hantera en dagsiffra som överstiger 31. Alternativet kan också innebära kostnader för att omvandla den fiktiva dagsiffran till rätt dag för de myndigheter samt företag och andra organisationer som har behov av det. Kostnaderna för detta alternativ är betydligt lägre än för de ovan angivna alternativen.

Alternativen ett personnummer där uppgiften om kön tas bort och ett personnummer där dagsiffran ersätts med ett informationslöst nummer innebär endast kostnader för ett nytt fält för information som inte längre ingår i personnumret eller kostnader för att kontrollera denna information på något annat sätt än med hjälp av personnumret. Kostnader för dessa alternativ kan beräknas uppgå till mellan någon miljon och 50 miljoner kronor. För några aktörer, exempelvis Försäkringskassan, kan kostnaderna bli högre. De aktörer som inte behöver uppgift om kön eller dag för födelse får över huvud taget inte några kostnader.

4.4 Ett nytt personnummer

4.4.1 Personnumret ska ha en kontrollsiffra

<p>Bedömning: Personnumret ska ha en kontrollsiffra, som beräknas på samma sätt som i dag.</p>

Att slopa kontrollsiffran skulle innebära en stor ökning av antalet möjliga personnummer som kan tilldelas för varje födelsetid. En sådan ändring av personnumret skulle väl tillgodose behovet av ett större antal personnummer. Kontrollsiffran har dock stor betydelse för att minimera riskerna för fel och personförväxling.

I samband med att datorer började användas för att hantera folkbokföringsregistret utökades personnumret med en kontrollsiffra. Kontrollsiffran är till för att upptäcka fel när personnumret matas in manuellt. Om en siffra matas in fel kan ett felmeddelande lämnas.

I dag överförs uppgifter många gånger elektroniskt från exempelvis en myndighet till en annan och även beslut i ärenden kan

fattas helt automatiserat. En elektronisk hantering innebär att det inte finns någon risk för att fel personnummer används eller att ett felaktigt nummer används eftersom några personnummer i dessa fall inte matas in manuellt.

Trots en högre grad av automatisering hos myndigheter och andra organisationer förekommer det fortfarande att personnummer matas in manuellt. Om personnumret inte innehåller en kontrollsiffra ökar risken att fel personnummer lagras. Det innebär att det blir svårare att göra sökningar i registren samt att utbyten av information mellan myndigheter och andra organisationer försvåras.

Personnummer registreras också manuellt när enskilda kontakter en myndighet med frågor om sitt ärende. Det är antingen handläggaren eller den enskilde som måste mata in personnumret för att myndigheten ska få fram uppgifter om personen. Personnummer kommer sannolikt att matas in manuellt även i framtiden.

Om kontrollsiffran tas bort innebär det en stor risk att en felslagning i stället kan bilda någon annans personnummer. För system som hanterar både fysiska och juridiska personer finns det också en risk att det felslagna numret är ett korrekt organisationsnummer. Samordningsnummer och organisationsnummer innehåller emellertid en kontrollsiffra och risken för att mata in ett sådant korrekt nummer är därmed mindre.

Ett felslaget personnummer kan leda till personförväxling. Det kan i sin tur innebära att den person som exempelvis har frågor om sitt ärende får fel information eller får del av uppgifter som avser en helt annan person. För att undvika fel vid manuell registrering bör personnumret således innehålla en kontrollsiffra.

Det förekommer att man vänder på siffrorna för dag och månad, exempelvis kan 0812 bli 1208. Ett sådant fel upptäcks inte med dagens beräkning av kontrollsiffran. Om kontrollsiffran beräknas på ett annat sätt innebär det dock att befintliga personnummer behöver ändras eftersom kontrollsiffran kan bli en annan. Det är därför önskvärt att behålla dagens sätt att beräkna kontrollsiffran.

Vi menar således att personnumret även i framtiden ska ha en kontrollsiffra, som beräknas på samma sätt som i dag.

4.4.2 Ett informationslöst personnummer bör inte införas

Bedömning: Ett informationslöst personnummer bör inte införas.

Det mest genomgripande alternativet till ändring av personnumret är att ta bort all den information som i dag finns i numret. När en ändring av personnumret ändå måste göras anser vi – även om detta alternativ medför stora kostnader – att det särskilt bör övervägas om numret även i fortsättningen ska innehålla information om födelsetid och kön eller om ett helt informationslöst nummer bör införas.

Det finns både för- och nackdelar med att numret innehåller information om personen. Personer bosatta i Sverige är vana vid att personnumret innehåller uppgift både om födelsetid och kön och det kan därför vara en fördel att behålla dessa uppgifter. Det som framför allt talar emot att det innehåller information är att det ibland har riktats kritik mot personnumret eftersom åldern framgår av numret.⁵ En annan nackdel är att numret inte är stabilt om det innehåller information om födelsetid och kön eftersom numret måste ändras om dessa uppgifter ändras. Frågan är därför om personnumret även i framtiden bör innehålla denna information.

Ur integritetssynpunkt är ett informationslöst nummer bra

Frågan om hur personnumren bör *användas* för att inte innebära ett intrång i den enskildes integritet har diskuterats i ett antal utredningar.⁶ Frågan om personnumrets *konstruktion* ur ett integritetsperspektiv har emellertid behandlats endast översiktligt. Bestämmelser till skydd för den enskilde finns framför allt i personuppgiftslagen (1998:204) och sekretesslagen (1980:100).

Av artikel 8.7 dataskyddsdirektivet⁷ framgår att medlemsstaterna ska bestämma på vilka villkor ett nationellt identifikationsnummer eller något annat vedertaget sätt för identifiering får

⁵ Se SOU 1987:31 *Integritetsskyddet i informationssamhället 4*, s. 120.

⁶ Se exempelvis SOU 1978:54 *Personregister – Datorer – Integritet*, SOU 1987:31 *Integritetsskyddet i informationssamhället 4*, SOU 1994:63 *Personnummer – Integritet och effektivitet* och SOU 2007:22 *Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys*.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

behandlas. Direktivet innehåller emellertid inga ytterligare bestämmelser om konstruktionen av ett identifikationsnummer, utan den frågan överlämnas till medlemsstaterna. Uppgifter om personnummer får enligt 22 § personuppgiftslagen utan samtycke behandlas bara när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

Ett personnummer kan omfattas av sekretess enligt en mängd bestämmelser. I flertalet fall beror sekretessen inte på att personnumret som sådant innehåller känslig information om individen, utan sekretess gäller av andra skäl.

Personnumrets konstruktion i dag kan enligt vår mening inte anses strida mot dataskyddsdirektivet eller personuppgiftslagen. Det kan inte heller enbart på grund av sekretessskäl anses motiverat att göra personnumret informationslöst. Det kan emellertid diskuteras om personnumret har en helt lämplig utformning utifrån grunderna för det integritetsskydd som personuppgiftslagen och sekretesslagen ska ge.

Födelsetiden är en mindre känslig uppgift. Uppgiften om kön kan dock ibland uppfattas som känslig. Varje år ansöker ett antal personer i Sverige om könsbyte, för närvarande cirka 50 personer per år.⁸ I samband med att en person byter kön byter han eller hon även personnummer. Uppgift om könsbyte omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen. I vissa fall kan även kopplingen mellan det tidigare och det nya personnumret omfattas av sekretess. Även om kopplingen mellan gammalt och nytt personnummer omfattas av sekretess finns risk för att uppgiften blir känd. Om könet inte framgår av personnumret medför det fördelar för dem som byter kön, dels genom att de slipper arbetet och besväret med att få ett nytt personnummer, dels genom den integritetskränkning det kan vara fråga om att det blir känt att personen har bytt personnummer.

Det kan även i andra sammanhang upplevas som en fördel om en personbeteckning inte innehåller information om personen. Näringsidkare med enskild firma har exempelvis inte något organisationsnummer utan använder i stället näringsidkarens personnummer som beteckning för den enskilda firman. Många anser att det är en nackdel att information om dem ingår i

⁸ Se SOU 2007:16 *Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag*, s. 56.

personnumret. Även av detta skäl är ett informationslöst personnummer att föredra.

Även skyddet för enskilda som riskerar att utsättas för förföljelse kan förbättras om personnumret inte innehåller uppgift om födelsetid och kön. Därigenom försvåras möjligheterna att söka personer utifrån uppgift om kön eller födelsetid exempelvis på en fastighet eller på en adress.

Andra aspekter

Fördelen med att personnumret inte innehåller information om personen är att numret inte behöver bytas när informationen ändras.

Det är vidare en fördel om personnumret inte innehåller uppgift om kön för att undvika att redan personnumret ger en förutfattad mening om en person och som ett led i att förhindra diskriminering på grund av kön.

Ett informationslöst personnummer skulle också ha den fördelen att det inte längre finns någon anledning att behålla systemet med samordningsnummer. De skäl som hittills har gjort sig gällande för att ha ett samordningsnummer, att personnumret utvisar att en person har en särskild anknytning till landet och att personer som saknar denna anknytning därför inte bör ha ett personnummer, bygger på att personnumret i dess nuvarande form är bekant och inarbetat. Om personnumret blir informationslöst saknas skäl att behålla systemet med samordningsnummer.

Sammanfattande bedömning

Lämpligheten av att personnumret innehåller information om personen måste enligt vår mening vägas mot behovet av att informationen finns i personnumret.

Ett informationslöst personnummer har de fördelarna att det är stabilt och att det endast behövs en nummerserie för alla personer som behöver en personbeteckning. Viss kritik har tidigare riktats mot att personnumret innehåller uppgifter om födelsetid och kön. Ur den aspekten är det därför en fördel att dessa uppgifter inte behandlas annat än när de behövs. Om uppgifterna behövs kan

registren justeras, så att uppgifterna finns tillgängliga utan att ingå i personnumret.

Om information om födelsetid och kön inte finns i personnumret skulle det i och för sig påverka verksamheter som har behov av dessa uppgifter genom att uppgifterna skulle behöva registreras separat. Det finns en risk att statistik och forskning påverkas negativt. Enligt 14 § förordningen om officiell statistik ska all individbaserad statistik presenteras uppdelad på kön. Kvaliteten i uppgiften om kön kan bli sämre om den inte längre har någon anknytning till personnumret. Uppgiften måste då hämtas in separat från bland annat de näringsidkare som lämnar uppgifter till den officiella statistiken, vilket kan innebära en ökad administrativ börda. Även för forskningen kan det få negativa konsekvenser om uppgifterna inte längre ingår i personnumret. För att personnumret ska tjäna sitt syfte behöver det emellertid inte innehålla några uppgifter om individen. När dagens personnummer behandlas utan att födelsetiden eller könet är av betydelse innebär det dessutom att uppgifter som inte är nödvändiga behandlas om personen. I de situationer där födelsetiden eller könet i och för sig har betydelse är det inte nödvändigt att uppgifterna framgår av personnumret. Informationen kan lagras och överföras separat utan att ingå i personnumret.

När personnumret infördes sparade man lagringsutrymme i IT-systemen genom att uppgifterna om födelsetid och kön ingick i numret och därmed inte behövde lagras separat. Detta var en avsevärd fördel eftersom lagringsutrymme var dyrt och det gick långsamt att skicka stora datamängder. I dag finns inte längre samma behov av att spara lagringsutrymme och hastigheten för dataöverföring har ökat väsentligt. Det är därför av dessa skäl inte längre något som hindrar att uppgifterna om födelsetid och kön lagras separat.

Alternativet innebär dock stora ändringar i alla IT-system som hanterar personnummer, dels för att fältet för personnummer ska kunna hantera siffror som är högre än de som förekommer i siffrorna för födelsetid, dels för att nya fält för födelsetid och kön måste läggas till. Kostnaderna för att genomföra detta alternativ blir därför, som framgår ovan, mycket höga i system som i likhet med Skatteverkets är mer komplexa. Vi gör bedömningen att det gäller flera större myndigheter samt större företag och organisationer. Även om det endast är ett begränsat antal aktörer som får mycket höga kostnader är kostnaderna för dessa på den nivån att

de får avgörande betydelse för de totala kostnaderna för alternativet. Det kan också antas att det för små företag och organisationer innebär stora kostnader i förhållande till behovet av personnummer i verksamheten. När väl det nya personnumret är infört torde inte de löpande kostnaderna påverkas, eftersom lagring av information numera inte kostar särskilt mycket och informationen om födelsetid och kön finns tillgänglig, om än i separata fält.

Ett informationslöst personnummer kräver vidare en lång tid för att olika aktörer i samhället ska kunna genomföra nödvändiga ändringar. Skatteverket har uppskattat att det tar cirka fem år för verket att införa personnumret. Därutöver behövs det ytterligare tid att genomföra systemet för övriga samhället. Med hänsyn till att införandet av det informationslösa personnumret skulle ligga långt fram i tiden hade ett alternativ för mellantiden behövts, med de kostnader som det medför.

Ett informationslöst nummer har många fördelar, men de kan inte anses så stora att de överväger de höga kostnaderna och den tid det skulle ta innan systemet kan genomföras. Ett informationslöst personnummer bör därför inte genomföras nu. Om en större ändring av personnumret ska genomföras bör detta alternativ dock övervägas ytterligare.

4.4.3 Ett alternativ med information kvar i personnumret bör väljas

Förslag: De två siffror i personnumret som anger dag ersätts med ett tal mellan 01 och 31 eller, i månader med färre dagar, det antal dagar som månaden har.

Alla som behöver uppgift om vilken dag en person är född kan få denna från Skatteverkets folkbokföringsdatabas eller SPAR samt vid behov få lagra uppgiften i de egna IT-systemen.

De personer som redan har ett personnummer ska behålla det.

Stor vikt bör läggas vid hållbarhet och kostnader

Samtliga alternativ till personnummer som innehåller information om individen har den fördelen att de i stor utsträckning liknar dagens personnummer. I likhet med dagens personnummer inne-

håller de information om födelsetid och kön, eller i vart fall delar av dessa uppgifter. Bortsett från alternativet ett personnummer där uppgiften om kön tas bort har alla tillräckligt lång hållbarhet för att tillgodose behovet av tillgängliga nummer för överskådlig tid. Alternativerna har, liksom dagens personnummer, den nackdelen att när uppgiften om födelsetid och kön, eller för vissa alternativ någon av dessa uppgifter, ändras måste även personnumret ändras. Personnumret är därför inte stabilt för den enskilde individen.

Kostnaderna för att genomföra ändringen liksom den tid som krävs för genomförandet måste som tidigare nämnts få stor betydelse vid bedömningen av vilket alternativ som ska väljas. Likaså måste de effekter som ändringen får för olika verksamheter vägas in.

Alternativet med ett personnummer som kan innehålla bokstäver har stora fördelar. Det har en god hållbarhet och liknar dagens personnummer och det innehåller samma information som dagens personnummer. De verksamheter där uppgift om framför allt födelsetid behövs påverkas inte med detta alternativ. Motsvarande gäller också för alternativet ett personnummer med ytterligare siffror. Detta alternativ har dock den nackdelen att befintliga personnummer påverkas. Då det i många fall är en stor fördel om information om födelsetid och kön finns i personnumret finns det mycket som talar för att något av dessa alternativ bör genomföras. Båda alternativen har dock den stora nackdelen att de innebär mycket stora kostnader för ändringar i mer komplexa system som inte är flexibla när det gäller innehållet i själva personnumret och lagring av numret. Även om det endast skulle vara ett fåtal stora användare som får mycket höga kostnader är dessa så höga att de fördelar som finns med alternativen inte kan anses motivera att de genomförs. Därtill kommer att det tar minst fem år att genomföra ändringen, vilket innebär att en övergångslösning skulle behövas med de kostnader det innebär.

Alternativet ett personnummer där uppgiften om kön tas bort medför betydligt lägre kostnader, men som vi har angett ovan har alternativet bara en begränsad hållbarhet och inom några år skulle det vara nödvändigt att på nytt ändra personnumret. Med hänsyn främst till den dåliga hållbarheten finns inte skäl att genomföra detta alternativ.

Alternativ med förändrad dagsiffra

De två alternativ som återstår, ett personnummer med en fiktiv dagsiffra och ett personnummer där dagsiffran ersätts med ett informationslöst nummer mellan 01 och 31 kan båda enligt den bedömning Skatteverket och SCB gjort införas tidigast ett år efter det att lagändringen beslutats. De tekniska ändringar som krävs för att genomföra dessa alternativ är mer begränsade och kostnaderna blir därför betydligt lägre än för de alternativ vi redovisat ovan. När det gäller hållbarheten har båda alternativen tillräckligt lång hållbarhet för att tillgodose det behov som i dag finns. Alternativet ett personnummer med en fiktiv dagsiffra är dock inte lika långsiktigt hållbart eftersom fiktiva dagsiffror för alla dagar i månaden inte är möjliga.

Skatteverkets och SCB:s kostnader för dessa alternativ antyder att det sannolikt är så att alternativet ett personnummer med en fiktiv dagsiffra kan genomföras till något lägre kostnader. När det gäller detta alternativ finns det ett antal aktörer som redan i dag kan hantera en dagsiffra som överstiger 31. Det finns emellertid andra aktörer som inte kan hantera en sådan dagsiffra och som har behov av att omvandla den fiktiva dagsiffran till rätt födelsetid och dessa behöver göra justeringar i sina IT-system. Det kan i sin tur innebära något högre kostnader för dessa aktörer.

Båda alternativen har i övrigt för- och nackdelar. Alternativet ett personnummer med en fiktiv dagsiffra innebär att man alltid vet att siffran 32 motsvarar dag 1 och därigenom kan användaren av uppgiften omvandla den vid behov. På kort sikt finns det inget behov av en fiktiv dagsiffra för andra dagar än den första i månaden. Om en annan dag senare kommer att sakna lediga nummer kan den dagsiffran ersättas med 33, och så vidare. Om en fiktiv dagsiffra ska användas även för andra dagar torde det dock förutsätta att denna bestäms så att dag 2 får 33 och dag 3 får 34, det vill säga siffran 31 läggs till dagen. I annat fall torde systemet med fiktiv dagsiffra bli mycket svåröverskådligt med tiden. Kommer siffrorna inte i löpnummerordning är det inte möjligt att se vilken fiktiv siffra som motsvarar vilken dag. Som ovan nämnts är det dock inte möjligt att använda fiktiv dagsiffra för alla dagar i månaden eftersom en högre fiktiv siffra än 59 inte kan användas. Högre siffror är upptagna av serien för samordningsnummer.

Alternativet ett personnummer där dagsiffran ersätts med ett informationslöst nummer innebär att födelsetiden måste kontroller-

ras på något annat sätt av de myndigheter samt företag och andra organisationer som behöver denna uppgift. Uppgiften har stor betydelse för de aktörer som behöver veta vilken dag en person är född, exempelvis för utbetalning av vissa förmåner eller för att veta när en person blir myndig. Att den exakta födelsetiden inte ingår i personnumret bör dock vara ett mindre problem eftersom alla som behöver uppgiften kan få denna från folkbokföringsdatabasen eller från SPAR samt vid behov lagra uppgiften i de egna IT-systemen och visa uppgiften på de egna datorskärmarna. Vi bedömer vidare att det är ett stort antal användare, särskilt mindre aktörer, som inte behöver uppgiften om vilken dag en person är född. I de flesta fall är det tillräckligt att veta år och månad. För de aktörer som inte behöver uppgiften kommer detta alternativ inte att få några konsekvenser över huvud taget. Alternativet är därför särskilt fördelaktigt för olika mindre aktörer i samhället, exempelvis mindre företag.

Den enskilde uppfattar ofta födelsetiden som en helhet, med år, månad och dag. Att då behålla verkliga uppgifter om år och månad, men införa ett informationslöst nummer i stället för dagsiffran kan därför upplevas som inkonsekvent och märkligt. Det finns också en risk för fel, eftersom den enskilde ibland kan bli omedd att uppge sitt personnummer och ibland sin födelsetid och det därmed kan vara oklart vilken uppgift som efterfrågas.

Alternativet har emellertid den fördelen att inga grupper, exempelvis invandrare, pekas ut. En möjlighet vore i och för sig att låta endast de personer som är födda en dag då det är ont om lediga nummer få ett annat nummer i stället för ett som motsvarar den verkliga dagen. I Norge får de personer som invandrar och är registrerade som födda en dag som inte har några personnummer kvar ett personnummer som i stället visar den månad och dag när invandringen registrerades.⁹ Att begränsa användningen av detta alternativ till de dagar som har ont om lediga nummer skulle i och för sig ha den fördelen att konsekvenserna och kostnaderna skulle bli betydligt lägre. Vissa ändringar av IT-systemen skulle fortfarande krävas, men det torde huvudsakligen bli fråga om särlösningar för denna grupp. Ändringarna skulle därför sannolikt bli mindre omfattande. Det kan dock enligt vår mening uppfattas som diskriminerande att endast invandrare får en annan dagsiffra än den verkliga. Man skulle möjligen kunna hävda att det inte spelar så stor

⁹ Se bilaga 5.

roll för en person som är född i ett land där den korrekta födelsetiden ändå inte har registrerats, om en annan tidpunkt än den uppgivna födelsetiden ingår i personnumret. Det invandrar emellertid personer som är födda under dagar med få eller inga personnummer kvar även från länder där födelsetiden registreras korrekt och kan styrkas. Att bara låta vissa invandrare få en annan siffra än den verkliga dagsiffran i sitt personnummer skulle medföra att olika personer behandlas olika. Vidare skulle det bli osäkert om det var födelsetiden eller en annan dag som angavs.

När det gäller alternativet ett personnummer med en fiktiv dagsifфра bedömer vi att även om alla som är födda den första kan få antingen siffran 01 eller 32 får alternativet den betydande nackdelen att personnumret utpekar eller kommer att anses utpeka personer som har invandrat, eftersom detta kommer att vara en stor grupp av dem som kommer att få den fiktiva dagsiffran. Detta skulle då kunna uppfattas som diskriminerande.

Mot denna bakgrund anser vi att även om kostnaderna skulle vara lägre för alternativet med fiktiv dagsifфра talar övervägande skäl för att alternativet ett personnummer där dagsiffran ersätts av ett informationslöst nummer mellan 01 och 31 bör införas.

Personnumret består i dag av födelsetid, födelsenummer och kontrollsifфра. Vi har övervägt om det nummer som ska ersätta dagen ska ha en särskild benämning. Det alternativ vi stannat för är dock att det ska vara en del av det befintliga födelsenumret, som därmed kommer att bestå av fem siffror. För att inte påverka dagens konstruktion finns emellertid behov av att kunna särskilja de olika delarna i födelsenumret. Därför har vi valt att kalla de tre siffror som i dag utgör födelsenummer för individnummer – samma begrepp som dessa tre siffror har i samordningsnumret. Bindestrecket behålls på samma ställe som i dag, alltså efter de två första siffrorna i det nya födelsenumret.

Samordningsnumret utgår från den dag en person är född. För att få ett enhetligt system kan det därför ifrågasättas om inte också samordningsnumret bör ändras på motsvarande sätt. Enligt vår mening finns dock inte några skäl att göra en sådan ändring.

Skatteverket och SCB har angett att förslaget kan införas tidigast ett år efter beslut. Då situationen är mycket allvarlig gör vi bedömningen att ändringen av personnumret bör genomföras vid tidigast tänkbara tidpunkt. Vi föreslår därför att den föreslagna ändringen genomförs den 1 januari 2010.

4.4.4 Tillfällig lösning

Som nämnts ovan kan vårt förslag inte införas förrän tidigast den 1 januari 2010. Personnumren är dock redan slut för vissa födelse-tider. Frågan är hur problemet ska hanteras under tiden. Skatteverket är enligt gällande regler skyldigt att fastställa ett personnummer för en person som folkbokförs och kan således inte med hänvisning till att numren är slut vägra göra så.

Skatteverket och SCB har i sin rapport förespråkat en återanvändning av personnummer under kontrollerade former. Gällande regler innebär att ett personnummer ska fastställas för en person och säger inget om hur ett nummer som inte aktivt används får utnyttjas. Det finns i gällande regler således inte något hinder mot att personnummer återanvänds.

Då det inte finns några rättsliga hinder mot att återanvända personnummer är frågan om situationen är så allvarlig att det är nödvändigt att använda sig av denna möjlighet.

Metoden har redan använts av Skatteverket vid enstaka tillfällen. De risker som finns med att återanvända personnummer kan minimeras genom att Skatteverket har strikta och kontrollerade rutiner. Det kan bland annat innebära att Skatteverket frågar övriga myndigheter om de har det aktuella personnumret i sina register. Ett annat alternativ är att de nummer som återanvänds markeras särskilt, antingen genom att den förste användaren av numret får ett särskilt prefix till sitt nummer, exempelvis 20, i stället för sekelsiffran 19.

Det kan som tidigare nämnts inte förutses vilka konsekvenser för den enskilde en återanvändning får. Hur riskerna med en återanvändning av personnummer kan undanröjas måste övervägas närmare av Skatteverket i samarbete med andra myndigheter. Det är dock endast under en mycket begränsad tid som återanvändning ska tillämpas.

Återanvändning av personnummer får konsekvenser också för statistiken och forskningen. Det är dock endast ett fåtal personer som kommer att kunna få ett personnummer som tidigare är använt. Återanvändning har förekommit tidigare och det finns inom statistiken rutiner för att hantera problemet. I förhållande till hur allvarlig situationen är får konsekvenserna för dessa verksamheter anses vara hanterbara.

4.4.5 Behandling av personuppgifter

Förslag: SPAR ska få innehålla uppgift om födelsetid.

När inte längre fullständig födelsetid framgår av personnumret måste i stället födelsetiden registreras separat. Detta kräver att de aktörer som behöver uppgift om födelsetid också har rätt att ha denna uppgift i sina register. I folkbokföringsdatabasen får denna uppgift redan i dag behandlas, se 2 kap. 3 § första stycket 3 lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. SPAR får däremot enligt dagens regler inte uttryckligen innehålla uppgift om födelsetid. En ändring måste därför göras i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret.

Vidare kommer ändringar att behöva göras i de författningar som i dag ger en myndighet rätt att behandla uppgift om personnummer men inte om födelsetid. Många myndigheter behöver sannolikt tillgång till den fullständiga födelsetiden. Vi lämnar inte något förslag till ändringar i alla de författningar som reglerar behandlingen av personuppgifter.

Del B

Personbeteckningar
för icke folkbokförda

5 Allmänt om samordningsnummer

5.1 Historik

Det födelsenummer som ingick i den identitetsbeteckning som föregick personnumret skulle enligt 3 § folkbokföringsförordningen (1946:469) ges till alla kyrkobokförda personer. Födelsenummer skulle också ges till personer som inte var kyrkobokförda, om det föreskrevs i särskild författning.¹

Enligt 7 § den gamla folkbokföringslagen (1967:198) skulle ett personnummer fastställas för ”varje person”, alltså inte enbart för folkbokförda personer. Det fanns således inte något krav på stöd i författning för att ge en person som inte var folkbokförd ett personnummer. Personnummer gavs i vissa fall med stöd av förordning och ibland med ett indirekt stöd i författning.² Ändringen jämfört med 1946 års folkbokföringsförordning berörs inte i förarbetena till bestämmelsen.

När den nya folkbokföringslagen (1991:481) kom infördes på nytt kravet att personer som inte var folkbokförda enbart skulle ges personnummer i de fall som angavs i lag eller annan författning. Det fanns ett uttryckligt författningsstöd för att ge ett personnummer till personer som inte var folkbokförda endast när det gällde personer som fanns i rättsväsendets register och personer som var totalförsvarspliktiga. Enligt praxis gavs personnummer också för registrering i skatteregister, körkortsregister, sjömansregister, i register hos allmän försäkringskassa samt för utfärdande av pass och registrering i passregister. Att personnummer gavs utan direkt författningsstöd hade bland annat sin grund i att en föreskrift som innebar att en myndighet hade rätt att registrera

¹ Se prop. 1967:88 *med förslag till folkbokföringsförordning, m.m.* s. 63. Se också avsnitt 2.1 där vi närmare beskriver personnumrets tillkomst och utveckling.

² Se SOU 1990:50 *Ny folkbokföringslag* s. 112.

personnummer ansågs ge myndigheten en rätt att begära personnummer för personer som saknade sådant nummer.³

5.2 Samordningsnummer för icke folkbokförda

5.2.1 Systemet med samordningsnummer

Sedan den 1 januari 2000 kan ett personnummer bara ges till personer som folkbokförs. Samtidigt infördes samordningsnumren genom en ny bestämmelse i folkbokföringslagen, 18 a §. Samordningsnummer kan enligt denna bestämmelse efter begäran från en myndighet ges till personer som inte är eller har varit folkbokförda. Samordningsnumret är i princip konstruerat som ett personnummer och utgår från tillgängliga uppgifter om den enskildes födelsetid, men siffrorna för dag ska adderas med 60.

Enligt 5 § folkbokföringsförordningen är det Skatteverket som beslutar om samordningsnummer. I samma lagrum finns också bestämmelser om vilka myndigheter som får begära samordningsnummer och för vilka ändamål. Vi redogör för detta i avsnitt 5.2.3.

Skatteverkets beslut om tilldelning av samordningsnummer får inte överklagas, 39 § folkbokföringslagen.

En begäran om samordningsnummer ska, enligt 6 § folkbokföringsförordningen, vara skriftlig. Den ska innehålla tillgängliga uppgifter om den enskildes namn, kön, födelsetid, födelseort och medborgarskap. Begäran ska också innehålla uppgifter om vilka handlingar som har legat till grund för identifieringen av personen. Regeringen har nyligen beslutat att även tillgänglig uppgift om adress i Sverige ska anges i myndighetens begäran om samordningsnummer. Ändringen träder i kraft den 1 oktober 2008.

I likhet med vad som gäller för personnummer är det viktigt att en persons identitet är klarlagd när han eller hon får ett samordningsnummer. Den enskildes identitet ska därför som huvudregel vara fastställd för att en person ska kunna få ett samordningsnummer.⁴ När det gäller personer som ska registreras i beskattningsdatabasen och inom rättsväsendet har det dock gjorts undantag från kravet att identiteten ska vara fastställd.

Det är den myndighet som begär ett samordningsnummer som ska fastställa personens identitet. Begäran om samordningsnummer

³ Se prop. 1997/98:9 *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.* s. 74 ff.

⁴ Se prop. 1997/98:9 *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.* s. 82 f.

bör alltid innehålla uppgift om underlaget (pass, körkort, kontakter med utländska instanser med mera) för myndighetens identitetskontroll.

De uppgifter som lämnas i samband med en begäran om samordningsnummer registreras i folkbokföringsdatabasen, 2 kap. 3 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. De uppgifter som registreras är:

1. samordningsnumret
2. namn
3. födelsetid
4. födelseort
5. medborgarskap
6. grunden för att ge en person ett samordningsnummer
7. de handlingar som har legat till grund för identifiering
8. uppgift om att det råder osäkerhet om personens identitet.

Registreringen av uppgifter styrs främst av kravet på en säker tilldelning av samordningsnummer. Genom att uppgifterna finns i registret kan Skatteverket kontrollera om en person som är aktuell för samordningsnummer tidigare har fått ett sådant nummer.

Skatteverket får lämna ut uppgifter om personer med samordningsnummer i elektronisk form till andra myndigheter. Skatteverket får vidare via direktåtkomst lämna ut uppgifter om en persons samordningsnummer och namn till samtliga myndigheter. Övriga uppgifter som registreras om en person med samordningsnummer får lämnas ut via direktåtkomst till de myndigheter som enligt lag eller förordning får behandla uppgifterna, 2 kap. 8 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Det finns vissa begränsade möjligheter att lämna ut uppgifter om personer med samordningsnummer i elektronisk form även till privata organisationer, främst till Svenska kyrkan, 2 kap. 6 och 9 §§ lagen och 13–16 §§ förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

5.2.2 Skälen att införa samordningsnummer

Samordningsnumren infördes framför allt för att tillgodose myndigheternas behov av att för personer som inte var folkbokförda ha en enhetlig beteckning, som kunde användas vid informa-

tionsutbyten.⁵ Numret ansågs ha liten betydelse för den enskilde men vara av stor betydelse för vissa myndigheters hantering av personuppgifter.

Om varje myndighet använde en egen identitetsbeteckning för registrerade personer kunde den inte användas vid informationsutbyten med andra myndigheter. Behovet av en säker kommunikation mellan myndigheterna krävde således i vissa sammanhang en enhetlig personbeteckning även för personer som inte var folkbokförda.

Systemet med att ge vissa personer som inte var folkbokförda ett personnummer fungerade inte bra. I förarbetena till bestämmelserna om samordningsnummer⁶ anfördes att personnumret kunde uppfattas som en sorts "inträdesbiljett till samhället". Det kunde ifrågasättas om personer som inte var folkbokförda skulle ha den "inträdesbiljett" som personnumret innebar. Det kunde också uppfattas som stötande att personer som begått ett brott eller misstänktes för att ha begått ett brott fick ett personnummer. Samordningsnumret hade den fördelen att det inte gav sken av att ha getts till en person som ansågs bosatt i landet. Det var ett förhållande som ansågs minska benägenheten för den som hade fått numret att använda det i vilseledande syfte.

Vidare ansågs att identiteten hos personer på tillfälligt besök i landet som begått ett brott eller var misstänkta för att ha begått ett brott ofta var svår att fastställa. Även inom skatteområdet var underlaget för kontrollen av en persons identitet i många fall bristfälligt när ett personnummer skulle ges till en person. Om kontrollen av en persons identitet inte var tillräcklig kunde följden bli att en person fick mer än ett personnummer. Det ledde i sin tur till att personen kunde uppträda under flera identiteter och förekomma med skilda nummer i olika register. Därmed försvårades personkontrollen exempelvis vid inresa från utlandet, polisiära ingripanden, lagföring och straffverkställighet. Om en person hade "dubbla identiteter" fanns det också en risk att han eller hon kunde få dubbla bidragsförmåner samt undandra sig förpliktelser av olika slag.

⁵ Se SOU 1996:68 *Några folkbokföringsfrågor* s. 226 f. och 234 f. och prop. 1997/98:9 *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.* s. 77 ff.

⁶ Se prop. 1997/98:9 *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.* s 78.

5.2.3 Myndigheter som får begära samordningsnummer

Registrering i rättsväsendets informationssystem

Alla som har begått ett brott eller misstänks för att ha begått ett brott i Sverige får ett samordningsnummer, om de inte redan har ett personnummer eller samordningsnummer. Det gäller alla typer av brottsliga gärningar från mindre allvarliga förseelser, som trafikförseelser, till brott som innebär en allvarligare kriminalitet. De som får ett samordningsnummer av denna anledning är ofta personer som vistas här mer tillfälligt. När det är fråga om mindre allvarliga förseelser är det normalt inte aktuellt att frihetsberöva personerna utan dessa lämnar landet när tiden för den planerade vistelsen i Sverige är slut. Personer som har begått allvarliga brott i Sverige kan frihetsberövas och på så sätt hållas kvar i landet.

Det finns ett antal bestämmelser om att samordningsnummer ska användas inom rättsväsendet. Ett förundersökningsprotokoll ska innehålla den misstänktes samordningsnummer, 21 § förundersökningskungörelsen (1947:948). Även de flesta register som förs får innehålla uppgift om samordningsnummer, exempelvis straffförelägganderegistret (den misstänktes eller förelagdes samt målsägandens samordningsnummer), registret över förelägganden av ordningsbot, misstankeregistret och belastningsregistret. En domstol ska i körkortssammanhang skicka vissa underrättelser till länsstyrelsen och polismyndigheten ska anmäla vissa förhållanden av betydelse i körkortssammanhang, 7 kap. 8–10 §§ körkortsförordningen (1998:980).

Pass och registrering i passregistret

Enligt 2 § passförordningen (1979:664) ska till en ansökan om pass som görs till en passmyndighet utom riket bifogas ett personbevis, intyg eller annan handling som styrker uppgift om bland annat sökandens personnummer eller samordningsnummer.

Endast svenska medborgare kan som huvudregel få ett svenskt pass, 1 § passlagen (1978:302). De som får ett samordningsnummer när de ansöker om ett pass är typiskt sett barn som är födda och bosatta i utlandet och som därför inte har folkbokförts, men som är svenska medborgare eftersom föräldrarna är svenska.

Registrering i socialförsäkringsregister

För behandling av personuppgifter i verksamhet som gäller bland annat socialförsäkringsförmåner som handläggs av Försäkringskassan eller Premiepensionsmyndigheten finns en socialförsäkringsdatabas. I denna får myndigheterna behandla bland annat identifieringsuppgifter, 14 § lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. Vad som avses med begreppet identifieringsuppgifter framgår inte av förarbetena till bestämmelsen.⁷ I begreppet ingår emellertid rimligtvis även uppgift om samordningsnummer.

Samordningsnummer ges exempelvis till personer som har rätt till pension från Sverige av den anledningen att de har en anknytning till en person i landet. Det kan exempelvis vara fråga om efterlevande makar eller makor och barn. Anledningen till rätten till pensionen eller andra förmåner kan vara EG-rättsliga bestämmelser, främst rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (rådets förordning (EEG) nr 1408/71), men det finns också andra bestämmelser som kan ge personer i utlandet rätt till förmåner från Sverige. Dessa personer har normalt aldrig befunnit sig i Sverige.

Sjömansregistrering

Enligt 22 och 23 §§ mönstringslagen (1983:929) ska Sjöfartsverket föra ett sjömansregister som bland annat ska innehålla uppgifter om dessa sjömäns identitet. I begreppet uppgifter om sjömäns identitet ingår rimligtvis uppgift om samordningsnummer.

Samordningsnummer ges till sjömän som arbetar på svenskflaggade båtar som exempelvis kan gå i trafik mellan Sverige och ett annat land. Dessa sjömän varken bor eller har bott i Sverige.

⁷ Se prop. 1996/97:155 *Enhetlig registerlagstiftning på socialförsäkringsområdet, m.m.*, prop. 2000/01:69 *En begränsad översyn av socialförsäkringsregisterlagen (1997:934)* och prop. 2002/03:135 *Behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.*

Registrering i vägtrafikregistret

I vägtrafikregistret ska enligt förordningen (2001:650) om vägtrafikregister uppgift om bland annat samordningsnummer föras in i olika delregister.

Samordningsnummer ges till personer som vistas i Sverige under en kortare tid och under den tiden köper ett fordon i landet. Det kan exempelvis vara en person som bor i Tyskland, men som har ett fritidshus i Sverige och som önskar ha en bil här. Även asylsökande samt personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier (lagen om immunitet och privilegier) kan få ett samordningsnummer av detta skäl.

Ett förarbevis och ett traktorkort ska innehålla uppgift om bland annat innehavarens samordningsnummer, 5 § förordningen (1999:991) om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter samt 2 kap. 2 § körkortsförordningen (1998:980).

Ett körkort får numera endast utfärdas till den som studerat i Sverige i minst sex månader eller som är permanent bosatt här enligt det bosättningsbegrepp som anges i körkortslagen.⁸ Det är därför inte längre aktuellt att ge personer ett samordningsnummer på grund av de ska registreras i körkortsregistret.

Registrering i register över totalförsvarspliktiga

De som skulle kunna vara aktuella att ge ett samordningsnummer för att de ska registreras i register över totalförsvarspliktiga är svenska medborgare i utlandet som inte har något svenskt pass och därmed inte har fått ett samordningsnummer av den anledningen. Det förekommer dock inte i praktiken att personer får ett samordningsnummer av denna anledning.

Registret över totalförsvarspliktiga får innehålla bland annat uppgift om samordningsnummer, 9 § lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga.

⁸ Se SOU 2007:100 *Id-kort för folkbokförda i Sverige* s. 30. Bestämmelser finns i körkortslagen (1998:488) och körkortsförordningen (1998:980).

Personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier

De personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier kan få ett samordningsnummer på begäran av Regeringskansliet, 5 § folkbokföringsförordningen. Det är personer som har en anknytning till andra länders ambassader och konsulat i Sverige.⁹ Det är också personer som omfattas av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Den personal som är anställd vid European Centre for Disease Prevention and Control (det Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar, ECDC) som har sitt säte i Stockholm omfattas av denna lag. Detsamma gäller dessa personers familjemedlemmar. Slutligen omfattas även personal vid en lång rad andra internationella organ av lagen om immunitet och privilegier. Några av dessa organ har personal i Sverige, medan flertalet inte har någon anknytning till Sverige, se bilagan till denna lag.

Den person som ska få ett samordningsnummer måste emellertid först begära det hos Regeringskansliet, 5 a § förordningen (1994:1543) om personregister över främmande staters beskickningspersonal m.m. Regeringskansliets personregister över främmande staters beskickningspersonal m.m. får innehålla uppgift om bland annat den registrerades samordningsnummer, 3 § samma förordning.

Registrering i beskattningsdatabasen

Samordningsnummer ges till två olika grupper av personer som ska registreras i beskattningsdatabasen.

Det är för det första personer som efter egen begäran får en F-skattsedel eller en A-skattsedel. En F-skattsedel ska – med vissa undantag – utfärdas för en person som begär det och som uppger att han eller hon bedriver eller har för avsikt att bedriva näringsverksamhet i landet. En A-skattsedel ska utfärdas för en skattskyldig som begär det. Skatteverket kan alltså inte vägra att utfärda en A-skattsedel. En A-skattsedel ska utfärdas oavsett medborgarskap. I samband med att en F-skattsedel eller A-skattsedel utfärdas måste Skatteverket ge personen ett sam-

⁹ Dessa personers immunitet och privilegier regleras i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, Wien den 18 april 1961 (SÖ 1967:1) och i Wienkonventionen om konsulära förbindelser, Wien den 24 april 1963 (SÖ 1974:10–12).

ordningsnummer om han eller hon inte redan har ett personnummer eller samordningsnummer. Samordningsnummer av denna anledning kan ges till personer som vistas här stadigvarande men under en kortare tid än ett år för att arbeta här. Även asylsökande har rätt att arbeta här och kan på detta sätt få ett samordningsnummer.

Det är för det andra skattskyldiga som bor utomlands, exempelvis artister och andra som har ett uppdrag i Sverige under någon enstaka dag eller kortare tid än sex månader. Även dessa personer ska registreras i beskattningsdatabasen men någon A-skattsedel ska inte utfärdas. I och med att personen ska registreras i beskattningsdatabasen måste Skatteverket ge personen ett samordningsnummer om han eller hon inte redan har ett personnummer eller samordningsnummer. Dessa personer är ofta inte medvetna om att de får en svensk personbeteckning.

Det finns också bestämmelser som innebär att självdeklarationer, ansökningar om skattereduktion och allmänna fastighetsdeklarationer ska innehålla uppgift om bland annat personnummer eller samordningsnummer om personen har ett sådant nummer, se exempelvis 2 kap. 1 § förordningen (2001:1244) om självdeklarationer och kontrolluppgifter. Den som för egen räkning exempelvis öppnar ett inlåningskonto ska bland annat ange sitt samordningsnummer, om han eller hon har fått ett sådant nummer, under förutsättning att banken är skyldig att utan föreläggande lämna kontrolluppgift beträffande räntan, 9 kap. 1 och 2 §§ förordningen om självdeklarationer och kontrolluppgifter.

5.2.4 Samordningsnummer i andra verksamheter

Det finns bestämmelser som innebär att samordningsnummer kan användas också inom andra verksamheter än de som nämns i 5 § folkbokföringsförordningen. De flesta av dessa bestämmelser gäller verksamheter som bedrivs av statliga myndigheter. Här följer några exempel på sådana verksamheter.

- Underrättelseverksamhet med mera, 1 kap. 13 § lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst samt 1 kap. 12 § lagen (2007:259) om behandling av

- personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet.
- Kronofogdemyndighetens verksamhet, 2 kap. 29 § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.
 - Tullverkets verksamhet, 2 kap. 9 § lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet.
 - Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (Arbetsförmedlingen), 3 § förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
 - Utlännings- och medborgarskapsverksamheten (Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och utlandsmyndigheterna), 4 och 10 §§ förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

Det finns också exempel på bestämmelser om att samordningsnummer får användas i kommunala verksamheter som kommunernas socialtjänst, 7 § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, och kommunernas uppföljningsverksamhet enligt 1 kap. 18 § skollagen (1985:1100), 4 § förordningen (2006:39) om behandling av personuppgifter i den kommunala verksamheten rörande information om icke skolpliktiga ungdomar.

Ett stort antal bestämmelser innebär en skyldighet för myndigheter och andra organisationer att lämna ut uppgift om bland annat samordningsnummer till andra. I vissa fall är myndigheter och andra organisationer som inte får begära samordningsnummer skyldiga att lämna ut uppgifter om samordningsnummer till andra myndigheter och organisationer som inte heller får begära samordningsnummer, se exempelvis 20 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring och 6 kap. 13 a § studiestödsförordningen (2000:655).

5.2.5 Tilldelade samordningsnummer

Antalet personer som får ett samordningsnummer har ökat varje år sedan numret infördes 2000. Enligt uppgifter från Statistiska centralbyrån (SCB) fick 35 074 personer samordningsnummer 2000 och 2007 tilldelades 54 283 samordningsnummer. Sedan 2000

har totalt 351 864 samordningsnummer tilldelats. Under 2008 har till och med den 25 februari ytterligare 9 917 samordningsnummer tilldelats.

Under 2007 fördelade sig antalet samordningsnummer på de olika verksamheter som nämns i 5 § folkbokföringsförordningen enligt följande:

Verksamhet	Antal
Registrering i belastningsregister, misstankeregister och register som förs enligt polisdatalagen (1998:622) eller i övrigt inom rättsväsendets informationssystem	12 515
Utfärdande av pass och registrering i passregistret	3 315
Registrering i socialförsäkringsregister	285
Sjömansregistrering	401
Registrering i vägtrafikregistret	2 010
Registrering i register över totalförsvarspliktiga	0
Personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall	222
Registrering i beskattningsdatabasen	19 767
Uppgift om verksamhet saknas	15 768

Av de personer som har fått ett samordningsnummer har cirka 15 procent senare folkbokförts. Av dessa tycks den större delen vara personer som har fått ett samordningsnummer för att registreras i beskattningsdatabasen.

5.2.6 Uppgifter som registreras i SPAR

I det statliga personadressregistret (SPAR) får enligt 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret behandlas bland annat uppgift om personnummer. Sedan den 1 juni 2008 får även uppgift om samordningsnummer behandlas i SPAR, under förutsättning att det inte råder osäkerhet om personens identitet. Bestämmelserna ska tillämpas även på personer som har fått ett samordningsnummer före denna tidpunkt. I och med att regeringen har beslutat att även tillgänglig uppgift om adress i Sverige ska anges i en begäran om samordningsnummer blir det möjligt för SPAR att från och med den 1 oktober 2008 innehålla även denna uppgift om personer med samordningsnummer.

5.3 Andra utredningsförslag

Värdlandsutredningen har föreslagit en ändring i 18 § folkbokföringslagen. Förslaget innebär att den som avses i 4 § lagen om immunitet och privilegier (utländska anställda vid internationella organisationer och deras familjmedlemmar) ska få ett personnummer som identitetsbeteckning.

Samordningsnumren som de anställda och deras familjemedlemmar under vissa förhållanden kan få fungerar enligt Värdlandsutredningen inte i samhället. Detta medför ständiga problem i samband med många vardagliga transaktioner.¹⁰

Betänkandet har varit ute på remiss, men regeringen har inte föreslagit någon ändring i lagen.

¹⁰ Se SOU 2006:26 *Sverige som värdland för internationella organisationer* s. 33 ff.

6 Problemen med samordningsnummer

6.1 Beskrivning av problemen

Samordningsnumren har funnits i snart åtta år. Numren infördes framför allt för att det skulle finnas en enhetlig personbeteckning för att underlätta informationsutbyten mellan myndigheter om personer som inte var folkbokförda. De flesta av de personer som har ett samordningsnummer har ingen eller en mycket svag anknytning till Sverige.

Ett mindre antal personer med samordningsnummer vistas mer stadigvarande i landet och har använt samordningsnumret i sina kontakter även med andra än statliga myndigheter, exempelvis landstingen och bankerna. I det dagliga livet upplever dessa personer att de blir behandlade som ”en andra klassens invånare” på grund av att de har ett samordningsnummer i stället för ett personnummer. De har svårt att lösa praktiska vardagsproblem och medges inte generellt tillträde till det svenska samhället.¹ Det förekommer att en avtalspart uppfattar numret som ett förfalskat personnummer, vilket också leder till obehag för dessa personer.² De problem som finns leder ofta till onödig frustration samt en känsla av diskriminering och kränkning. Det blir helt enkelt svårare för dessa personer att leva och verka i Sverige.

Problemen har framför allt uppmärksammats av personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier, i första hand av personal vid utländska beskickningar och konsulat samt av personalen vid ECDC som har sitt säte i Stockholm. Immuniteten och privilegierna regleras i olika internationella instrument och kan

¹ Se SOU 2006:26 *Sverige som värdland för internationella organisationer* s. 33 ff., dir. 2007:123 *Folkbokföringen i framtiden* s. 6 f. och prop. 2007/08:58 *Samordningsnummer och anmälan av dödfödd m.m.* s. 12.

² Jämför remissvaret från ECDC över SOU 2006:26 *Sverige som värdland för internationella organisationer*, Utrikesdepartementets diarienummer UD2006/18974/FMR.

exempelvis innebära att personerna är befriade från att betala inkomstskatt i Sverige, att det finns ett förbud mot att vidta exekutiva åtgärder mot dem och att svenska domstolar inte har domsrätt över dem. Omfattningen av immuniteten och privilegierna varierar betydligt mellan olika grupper, från de personer som har fullständig immunitet och fullständiga privilegier till dem som inte har någon immunitet eller några privilegier alls.

Australiens ambassad har anmält att de feriearbetare som omfattas av Sveriges avtal med Australien om feriearbete har motsvarande problem. Dessa avtal ger feriearbetare en rätt att vistas i Sverige under vissa förutsättningar, men ger inga rättigheter i övrigt.³ Feriearbetarna vistas som regel i Sverige under kortare tid än ett år och de ska därför inte folkbokföras.

Problemen som redovisats av personer med samordningsnummer rör alla områden i samhället. Vi har valt att närmare belysa några av problemen, se avsnitt 6.2–6.6. Vi har valt problem som avser samhällsfunktioner inom både privat och offentlig sektor och i första hand inom områden som är av central betydelse för den enskilde.

6.2 Hälso- och sjukvård

6.2.1 Rätten till hälso- och sjukvård

Varje landsting ska enligt 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget samt åt dem som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen och stadigvarande vistas inom landstinget. Med bosättning avses detsamma som i folkbokföringslagen.⁴ Landstingen ska även, enligt 3 c § hälso- och sjukvårdslagen, erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som, utan att vara bosatta i Sverige, har rätt till vårdförmåner i Sverige vid sjukdom och moderskap enligt vad som följer av rådets förordning (EEG) nr 1408/71. Vården ska i dessa fall erbjudas av det landsting där personen tillfälligt vistas för exempelvis semester eller är förvärvsverksam eller registrerad som arbetssökande. Familjemedlemmar till dessa

³ Se Samförståndsavtal med Australien om feriearbete, Stockholm den 17 januari 2001 (SÖ 2001:1). Liknande avtal finns också med andra länder, se Avtal med Nya Zeeland om feriearbete, Stockholm den 27 april 2001 (SÖ 2001:15), och Samförståndsavtal med Kanada om rörlighet för unga personer, Stockholm den 27 april 2007 (SÖ 2007:20).

⁴ Se prop. 1981/82:97 om hälso- och sjukvårdslag, *m.m.* s. 115.

personer som har rätt till vårdförmåner i Sverige ska erbjudas vård av samma landsting. Rätt till vårdförmåner vid sjukdom och moderskap enligt denna förordning har den som är medborgare i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz, och i EG-rättslig mening är bosatt i Sverige.⁵

Personer som är anställda vid ECDC och som är bosatta i Sverige omfattas inte av rådets förordning (EEG) nr 1408/71.⁶ Dessa personer är i stället anslutna till Europeiska gemenskapernas institutioners gemensamma sjukförsäkringssystem. Sveriges regering slöt den 10 december 2007 ett avtal med Stockholms läns landsting som gäller i två år från och med den 1 januari 2008. Avtalet innebär att personalen vid ECDC och deras familjemedlemmar har rätt till viss hälso- och sjukvård till samma kostnad som de som är bosatta inom landstinget.

Andra personer som vistas inom ett landsting utan att vara bosatta där och som behöver omedelbar hälso- och sjukvård, det vill säga akutvård, har rätt att få sådan vård av landstinget, 4 § hälso- och sjukvårdslagen. Skyldigheten omfattar exempelvis en utlänning på tillfälligt besök.

Personer som vistas i Sverige kan också ha rätt till hälso- och sjukvård i viss omfattning enligt olika internationella överenskommelser. Dessa överenskommelser gäller i viss utsträckning också för personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier och som omfattas av Wienkonventionerna om diplomatiska eller konsulära förbindelser.⁷ Sverige har sådana överenskommelser med bland annat Algeriet och Australien.⁸ De avtal som finns med olika länder om feriearbete ger däremot inte i sig någon rätt till hälso- och sjukvård.⁹

Bestämmelser om vårdavgifter för patienten finns i 26 § hälso- och sjukvårdslagen. Landstinget får ta ut vårdavgifter, om inte

⁵ Se artiklarna 1 h, 13.2 a, 13.2 d, artikel 16.1 och artikel 19 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71.

⁶ Se EG-domstolens dom i mål C-411/98 *Angelo Ferlini mot Centre hospitalier de Luxembourg*.

⁷ Se Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, Wien den 18 april 1961 (SÖ 1967:1) och i Wienkonventionen om konsulära förbindelser, Wien den 24 april 1963 (SÖ 1974:10–12).

⁸ Se förordningen (1987:1325) om tillämpning av en överenskommelse om sjukvårdsförmåner den 24 mars 1987 mellan Sverige och Algeriet samt förordningen (1989:102) om tillämpning av en överenskommelse den 14 februari 1989 mellan Sverige och Australien om sjukvård åt tillfälliga besökande.

⁹ Se Samförståndsavtal med Australien om feriearbete, Stockholm den 17 januari 2001 (SÖ 2001:1). Liknande avtal finns också med andra länder, se Avtal med Nya Zeeland om feriearbete, Stockholm den 27 april 2001 (SÖ 2001:15), och Samförståndsavtal med Kanada om rörlighet för unga personer, Stockholm den 27 april 2007 (SÖ 2007:20).

annat är särskilt föreskrivet. Patienter som är bosatta inom landstinget och patienter som har rätt till vårdförmåner enligt rådets förordning (EEG) nr 1408/71 ska behandlas lika. Vård enligt de olika internationella överenskommelserna ges normalt till ordinarie patientavgift. Landstingen är enligt 26 § hälso- och sjukvårdslagen inte skyldiga att ge hälso- och sjukvård kostnadsfritt eller till ett särskilt lågt pris.¹⁰ Vanligen tillämpar landstingen därför en högre taxa, utan subventioner för läkarvård, mediciner med mera, för den hälso- och sjukvård som ges till personer som inte är bosatta i landet.¹¹

Riksdagen har nyligen beslutat att i lag reglera att vissa utlänningar som inte har fyllt 18 år, bland annat asylsökande och personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, ska erbjudas hälso- och sjukvård i samma omfattning som den som är bosatt inom landstinget. Utlänningar över 18 år ska erbjudas hälso- och sjukvård i mer begränsad omfattning. Lagen träder i kraft den 1 juli 2008.¹² Den ersätter tidigare särskilda överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting. Utlänningens kostnader för hälso- och sjukvården regleras i förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.

6.2.2 Landstingens rutiner

Folkbokföringen har betydelse för att bedöma rätten till och patientens kostnad för hälso- och sjukvården. Samtliga landsting kontrollerar därför i samband med att en person söker hälso- och sjukvård i landstingets befolkningsregister om patienten är folkbokförd i landstinget. Alla landsting har tillgång till uppgifter om befolkningen i det egna länet. Vissa landsting har också tillgång till uppgifter om befolkningen i andra län. Om personen inte finns i landstingets befolkningsregister kontrollerar landstinget om personen finns i Skatteverkets folkbokföringsdatabas eller i SPAR. Detta görs via on-line-tjänster som innehåller uppgifter om alla folkbokförda personer i landet.

Vi har hämtat in uppgifter från Sjukvårdsrådgivningen SVR AB, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholms läns landsting och

¹⁰ Se prop. 1981/82:97 om hälso- och sjukvårdslag, m.m. s. 120.

¹¹ Se SOU 2006:26 *Sverige som värmland för internationella organisationer* s. 43.

¹² Se prop. 2007/08:105 *Lag om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.* s. 20 ff.

Östergötlands läns landsting. Eftersom flertalet av de personer med samordningsnummer som upplever problem finns i Stockholms län har vi fokuserat på rutinerna i det länet.

De flesta landsting kan hantera samordningsnummer. En person som har ett samordningsnummer och som söker vård hanteras då administrativt på samma sätt som en person som har ett personnummer. Vissa landsting – och även vissa system i övriga landsting – kan inte hantera samordningsnummer. En person med ett samordningsnummer som söker vård måste då få ett så kallat reservnummer. Vissa landsting använder ett nationellt reservnummer, andra landsting har sin egen serie med reservnummer.

I Stockholms läns landsting är personnumret den identitetsbeteckning som används. En person som har ett samordningsnummer ges ett reservnummer som identitetsbeteckning. Ett reservnummer ges för en specifik vårdssituation och är alltså inte ett identitetsnummer som följer personen i dess vårdkontakter. Landstinget har särskilda rutiner för personer som inte är folkbokförda, men som ändå har rätt till hälso- och sjukvård exempelvis med stöd av rådets förordning (EEG) nr 1408/71. Det finns också särskilda rutiner för andra utländska patienter som ska betala för sin vård. För utländska patienter kan det innebära problem, exempelvis med journalföring och remisser, om de inte har ett personnummer. Det är inte heller möjligt att lista en person utan personnummer inom husläkarsystemet. Detta innebär problem bland annat för personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier.

Stockholms läns landsting lämnar öppen hälso- och sjukvård även till utlänningar, som inte omfattas rådets förordning (EEG) nr 1408/71 eller internationella överenskommelser om hälso- och sjukvård, för en patientavgift som vanligtvis uppgår till 1 400 kronor.

Stockholm Care AB är ett företag som ägs av Stockholms läns landsting och som har i uppdrag att erbjuda högt specialiserad behandling och vård till patienter från utlandet.¹³ Det förekommer att personer med samordningsnummer, som inte kan få enklare hälso- och sjukvård av det slag som lämnas på vårdcentraler, nyttjar detta företags tjänster. Hälso- och sjukvården förmedlas då till fullt pris utan subvention jämte en förmedlingsavgift.

¹³ Se www.stockholmcare.se.

6.3 Banktjänster

6.3.1 Rätten till banktjänster

Bankkonto och tilläggstjänster

Bankerna är, utom när det finns särskilda skäl, skyldiga att ta emot sådana insättningar som omfattas av en särskild insättningsgaranti. Denna skyldighet gäller gentemot var och en, oavsett medborgarskap, som vill öppna ett konto och sätta in pengar, 11 b § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.¹⁴ Bankerna måste först kontrollera identiteten hos den som vill bli kund i en bank och i vissa fall hos den som vill genomföra en transaktion eller sätta in pengar utan att vara kund i banken, 4 § lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt samt artikel 5 i europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1781/2006¹⁵. Finansinspektionen har beslutat om föreskrifter och allmänna råd i anslutning till denna bestämmelse, som innehåller särskilda regler för hur utländska medborgare ska identifieras.¹⁶

Det tredje penningtvättsdirektivet¹⁷ som skulle ha varit genomfört senast den 15 december 2007, men som ännu inte har genomförts i Sverige,¹⁸ innebär att det inte är tillräckligt att enbart identifiera en kund. Banken ska också lära känna sin kund och bland annat ta reda på vilka tjänster kunden vill använda och *hur* kunden avser att använda exempelvis ett bankkonto, för att kunna bedöma vilka risker det finns för att bankens tjänster utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.¹⁹

Det finns inte någon skyldighet för bankerna att erbjuda några ytterligare tjänster. Finansinspektionen har emellertid beslutat om allmänna råd som innebär att kontohavaren normalt bör ges möjlighet att koppla tilläggstjänster till ett konto för att på ett

¹⁴ Se också prop. 2002/03:139 *Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse* s. 598.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1781/2006 av den 15 november 2006 om information om betalaren som ska åtfölja överföringar av medel.

¹⁶ Se Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2005:5) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism.

¹⁸ Förslag om genomförande av direktivet har lämnats av Utredningen om åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering, SOU 2007:23 *Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet*.

¹⁹ Se SOU 2007:23 *Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet* s. 66 f. Se också allmänna råd till 4 § Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2005:5) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

effektivt sätt kunna sköta bland annat uttag av kontanter och betalningar.²⁰

Det är staten som ansvarar för de grundläggande betaltjänsterna, bland annat betalningsförmedling och uttag av kontanter.²¹ Det finns därför en kassaservice i hela landet som erbjuder dessa tjänster till enhetliga priser, 1 § lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice.²²

Kreditgivning

En bank får, enligt 8 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och 5 a § första stycket konsumentkreditlagen (1992:830), bevilja en kredit bara om förpliktelserna på goda grunder kan förväntas bli fullgjorda. En kredit får också lämnas till en konsument utan kreditprövning i vissa begränsade fall, bland annat om banken på grund av sin kännedom om konsumenten har grundad anledning att utgå från att denne har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig, 5 a § andra och tredje stycket konsumentkreditlagen.

Av bankernas interna regler för sin kreditgivning ska det framgå att bankerna bör hämta in en kreditupplysning och att den sökandes återbetalningsförmåga bör bedömas utifrån dennes inkomster, tillgångar, utgifter och skulder (inklusive borgensåtaganden).²³

Kreditupplysningsföretagen har rätt att hämta in uppgifter om personnummer, namn, adress, folkbokföringsort och avregistrering från folkbokföringen från SPAR. Kreditupplysningsföretagen hämtar också in inkomstuppgifter från Skatteverket och uppgifter om skuldförhållanden från Kronofogdemyndigheten. Kreditupplysningsföretagen hämtar inte in motsvarande uppgifter om personer med samordningsnummer.

²⁰ Se 3 § Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 2001:8) om inlåningskonton och tillhörande banktjänster.

²¹ Se prop. 2006/07:55 *Statens ansvar för vissa betaltjänster* s. 18 f.

²² Denna lag upphör att gälla den 1 januari 2009, se prop. 2006/07:55 *Statens ansvar för vissa betaltjänster*, särskilt s. 22 ff.

²³ Se Finansinspektionens allmänna råd (FFFS 2005:3) om krediter i konsumentförhållanden och Konsumentverkets allmänna råd (KOVFS 2004:6) om konsumentkrediter.

6.3.2 Bankernas rutiner

Personer med samordningsnummer uppger att de inte kan eller att det är mycket besvärligt och tidsödande att öppna ett bankkonto eller få en kredit. Det är inte heller möjligt att betala via autogiro.²⁴ Möjligheterna att få tillgång till banktjänster varierar mellan bankerna och bankkontoren. Ibland kan möjligheterna bero på vilken banktjänsteman den enskilde har kontakt med.

Vi har hämtat in uppgifter från Svenska Bankföreningen, Finansinspektionen, Skandinaviska Enskilda Banken AB (publ), Svenska Handelsbanken AB (publ) och Nordea Bank AB (publ). Vad som framkommit vid dessa kontakter redovisas nedan.

Bankerna registrerar sina kunder med hjälp av en personbeteckning, normalt kundens personnummer, samordningsnummer eller en för varje bank intern personbeteckning (så kallat fiktivt personnummer). Alla banker kan emellertid inte hantera samordningsnummer av tekniska skäl, exempelvis för att det av säkerhetsskäl inte är möjligt att registrera en dagsiffra som är högre än 31.

Det avgörande är att den enskilde uppfyller de krav som ställs för att exempelvis öppna ett konto. En person som får öppna ett bankkonto erbjuds normalt också ett utbud av andra tjänster, exempelvis betaltjänster och Internettjänster. Vilken personbeteckning en person har spelar ingen roll.

Flera banker kontrollerar i SPAR att den uppgivna identiteten finns. För personer som har ett samordningsnummer är kontrollen annorlunda eftersom det i dag inte finns några uppgifter om dessa personer i SPAR.

Bankerna har särskilda rutiner för kunder som inte är folkbokförda i Sverige. Dessa tillämpas av samtliga bankkontor. Om en bank har exempelvis en ambassad som kund öppnar normalt också de anställda vid ambassaden konton i samma bank.

Om en person inte har ett personnummer – och således inte är bosatt i Sverige i folkbokföringslagens mening – behöver bankerna utifrån bestämmelserna om kundkännedom göra en större utredning. Godtagbara syften med bankkonton kan exempelvis vara att man bor i Sverige under en viss tid eller att man arbetar här. Det kan inte uteslutas att bankerna kan uppleva att det är besvärligt att identifiera personer som inte har ett personnummer. Det kan

²⁴ Se SOU 2006:26 *Sverige som värmland för internationella organisationer* s. 35.

också vara så att de uppgifter som dessa personer lämnar inte räcker för att personen ska anses vara tillräckligt säkert identifierad.

Det förekommer att banker beviljar personer med samordningsnummer lån i banken, exempelvis till bil eller hus. Kreditprövningen är emellertid mer komplicerad för dessa personer eftersom kreditupplysningsföretagen inte kan lämna några uppgifter om en person som inte är folkbokförd. För personer med en mer vidsträckt immunitet kan såväl kreditkontrollen som kredituppföljningen försvåras ytterligare eftersom dessa personer inte kan bli föremål för exekutiva åtgärder, exempelvis utmätning, i den utsträckning de har immunitet.

6.4 Id-handlingar

6.4.1 Rätten till id-handlingar

Det utfärdas fyra allmängiltiga id-handlingar i Sverige: pass, nationellt identitetskort (nationellt id-kort), körkort samt SIS-märkt id-kort.²⁵ Ett svenskt pass och ett nationellt id-kort utfärdas till svenska medborgare, 1 § passlagen (1978:302) och 1 § förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort.

För att få ett svenskt körkort måste man uppfylla vissa krav som är knutna till lämpligheten som förare, som bland annat ålderskrav och förarprov. Vidare gäller att körkort får utfärdas endast till den som studerat i Sverige i minst sex månader eller som är permanent bosatt här enligt det bosättningsbegrepp som anges i körkortslagen.²⁶ Det finns däremot inte något krav att personen ska vara folkbokförd för att han eller hon ska kunna få ett svenskt körkort.²⁷

Det SIS-märkta id-kortet är den enda allmängiltiga svenska id-handling som en utlänning kan få.²⁸ Ett id-kort får utfärdas endast om beställaren på ett tillförlitligt sätt har styrkt sin identitet. Ett id-kort med samordningsnummer är inte tillräckligt. Inte heller

²⁵ Se SOU 2007:100 *Id-kort för folkbokförda i Sverige* s. 27.

²⁶ Se SOU 2007:100 *Id-kort för folkbokförda i Sverige* s. 30. Bestämmelser finns i körkortslagen (1998:488) och körkortsförordningen (1998:980).

²⁷ Se Vägverkets remissvar över Skatteverkets rapport *Tillämpningen av rörlighetsdirektivet (EG 2004/38)*, Finansdepartementets diarienummer Fi2007/5227.

²⁸ De är Det Norska Veritas (DNV) och Swedish Standards Institute (SIS) som står bakom de regler som gäller för att utfärda ett SIS-märkt id-kort. Reglerna finns i SBC 151-T och SBC 151-U.

anses utländska id-handlingar vara fullgod bevisning för beställarens identitet.

En utländsk medborgare med samordningsnummer som vistas stadigvarande i Sverige kan under vissa förutsättningar genom ett intygsförfarande få ett id-kort. Beställaren ska uppge sitt samordningsnummer och visa upp ett skriftligt intyg av en intygsgivare som är personligen närvarande vid beställningstillfället. Samordningsnumret ska styrkas med ett registerutdrag från Skatteverket eller med en id-handling som är godkänd i Sverige.²⁹

E-legitimationer ges ut av banker och Telia Sonera AB (publ). Staten har i sina upphandlingar av e-legitimationer ställt krav att personen ska ha ett personnummer för att få en e-legitimation. Ett skäl till det är att den som får ett samordningsnummer kan vara otillräckligt identifierad. Ett annat krav är att utfärdarna av e-legitimationer ska kontrollera den enskildes uppgifter mot officiella register. Eftersom utfärdarna inte kan få åtkomst till folkbokföringsdatabasen måste de göra sina kontroller med SPAR, som fram till den 1 juni 2008 inte fick innehålla uppgifter om personer med samordningsnummer. Det finns också ålderskrav som varierar hos olika utgivare.³⁰

6.4.2 Utfärdarnas rutiner

Vi har hämtat in uppgifter från Id-kortsutredningens betänkande³¹ och Utrikesdepartementet.

Bankerna tycks allmänt sett vara mer restriktiva i sin tillämpning av ovan nämnda intygsförfarande än vad som framgår av reglerna. Det innebär att den som inte redan har en id-handling utfärdad i Sverige har små möjligheter att få ett SIS-märkt id-kort oavsett hur länge han eller hon har varit kund i banken. Enligt uppgift förekommer det emellertid också att vissa utländska pass godtas som fullgod bevisning om identiteten, om personen har ett personnummer.

Om personen inte är kund i en bank, eller om kundrelationen till banken inte anses tillräcklig av banken, kan den enskilde i stället vända sig till Svensk Kassaservice. Där gäller sedan januari 2007 att den som inte kan identifiera sig med en fullgod id-handling i stället

²⁹ Se SOU 2007:100 *Id-kort för folkbokförda i Sverige* s. 34 ff.

³⁰ Uppgifterna har vi hämtat in från Skatteverket och www.e-legitimation.se.

³¹ Se SOU 2007:100 *Id-kort för folkbokförda i Sverige* s. 40 ff., 80, 88 f. och 95 ff.

kan styrka sin identitet med hjälp av en nära släkting som intygsgivare. Släktskapet måste kunna styrkas. Före denna tidpunkt var kretsen av godkända intygsgivare större.

Utrikesdepartementet förser viss beskikningspersonal med SIS-märkta id-handlingar. Dessa id-handlingar anses emellertid inte fungera i samhället.³² Utrikesdepartementet förser däremot inte privattjänare eller familjemedlemmar till tjänstepersonal med id-handlingar. Skälet är att det inte finns en tillräckligt stor kapacitet inom departementet för att utfärda en så stor mängd id-handlingar. Det har därför funnits ett samförstånd med Nordea Bank AB (publ) (Nordea) som fram till slutet av 2007 utfärdade id-handlingar till dessa personer. Skälet att Nordea upphört med att utfärda id-handlingar till dessa personer uppges vara att de varken är folkbokförda eller har personnummer.

Id-kortsutredningen föreslår att det införs ett nytt id-kort i Sverige som ska kunna utfärdas till personer som har fyllt 16 år och som är folkbokförda i Sverige. Utredningen skriver att det är mindre lämpligt att låta systemet innefatta även de som har samordningsnummer och som bor och arbetar i Sverige. Systemet med samordningsnummer är inte lika utvecklat som folkbokföringen. Färre personuppgifter finns tillgängliga och tilldelningen av nummer sker enligt andra principer, bland annat ligger identitetskontrollen hos den myndighet som beställer ett nummer i stället för hos Skatteverket. Det är en stor risk att bland annat bankerna skulle anse att ett sådant system för utfärdande av id-kort är alltför osäkert. Id-kortsutredningen anmärker också att uppgifter om personer med samordningsnummer inte ingår i SPAR. Id-kortsutredningen anser vidare att det är rimligt att anta att personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier har tillräckligt goda möjligheter att identifiera sig när så behövs. Frågan om hur dessa personer ska kunna identifiera sig berör emellertid inte Id-kortsutredningen.

³² Se SOU 2006:26 *Sverige som värmland för internationella organisationer* s. 35.

6.5 Kommunikationstjänster

6.5.1 Rätten till kommunikationstjänster

I denna del har vi hämtat in vissa uppgifter från Post- och Telestyrelsen (PTS). Alla i hela landet ska på lika villkor ha rätt till samhällsomfattande tjänster, 1 kap. 1 § och 5 kap. 1 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Det innebär bland annat att alla i sin stadigvarande bostad ska kunna utföra och ta emot telefonsamtal och telefax samt datakommunikation via uppringt modem med en överföringshastighet om minst 20 kilobit per sekund.

I förarbetena till bestämmelsen finns inga uttalanden om vad som avses med ”alla” eller med ”stadigvarande bostad”.³³ Telepolitikens mål – som det formulerades på 1980-talet – var att alla människor i landet skulle erbjudas en telefonanslutning i den permanenta bostaden.³⁴ Rätten anses avse en anslutning till den stadigvarande bostaden, typiskt sett bostaden på den adress där man är folkbokförd. Det finns emellertid inte något rättsligt krav att den enskilde måste vara folkbokförd för att han eller hon ska ha rätt till ett telefonabonnemang.

Om det behövs för att de samhällsomfattande tjänsterna ska finnas tillgängliga till överkomliga priser får den som bedöms lämplig för det förpliktas att till överkomligt pris erbjuda dessa tjänster. PTS beslutade 2005 att Telia Sonera AB (publ) (Telia) skulle vara skyldigt att erbjuda bland annat samhällsomfattande tjänster. Länsrätten upphävde emellertid det beslutet under 2007. Det innebär att det i dag inte finns någon som är skyldig att erbjuda dessa tjänster.

6.5.2 Kommunikationsföretagens rutiner

Enligt Vårdlandsutredningen har personer med samordningsnummer många gånger svårt att skaffa eller flytta telefon- och bredbandsabonnemang. Dessa personer drabbas också av ökade kostnader, eftersom de tvingas deponera medel när de ingår avtal.³⁵

³³ Se prop. 2002/03:110 *Lag om elektronisk kommunikation, m.m.*, SOU 2002:60 *Lag om elektronisk kommunikation* och prop. 1996/97:61 *Översyn av telelagen (1993:597) m.m.*

³⁴ Se prop. 1987/88:118 *om inriktning av telepolitiken* s. 9.

³⁵ Se SOU 2006:26 *Sverige som värmland för internationella organisationer* s. 35.

Vi har hämtat in uppgifter från Telia. Telia, som köper personuppgifter från SPAR, gör i princip alltid en kreditprövning med ett kreditupplysningsföretag innan bolaget sluter ett avtal med en enskild person. Trots detta är det sedan 2003 möjligt för personer som inte finns med i SPAR, men med en anknytning till Sverige, att teckna avtal om fast telefoni med Telia. Det gäller exempelvis studerande som genom ett intyg från lärosätet kan visa att de har en anknytning till Sverige. Det gäller också personer som är anställda i Sverige och som kan visa upp ett motsvarande intyg från sin arbetsgivare. Telia tecknar då avtalet på vanligt sätt utan någon deposition från den enskilde eller någon annan säkerhet.

Det är också möjligt för dessa personer att få ett bredbandsabonnemang. Som ytterligare krav utöver dem som nämns ovan gäller emellertid att en eventuell anslutningsavgift måste betalas i förväg. Om anslutningsavgiften betalas erbjuds kunden tjänsten på kredit på vanligt sätt.

Det är däremot inte möjligt att teckna ett avtal (abonnemang) om mobil telefoni utan att en kreditprövning har fallit ut positivt för den enskilde. Skälet att Telia ställer högre krav för denna typ av avtal är att ett abonnemang om mobil telefoni också innehåller en telefon som kan ha ett förhållandevis högt värde, det vill säga utrustning som inte ingår när ett avtal om fast telefoni tecknas. Telefonen betalas herefter varje månad genom abonnemangsavgiften. Telia bedömer alltså att den kredit som lämnas genom att lämna ut en telefon innebär för stora risker för att den ska kunna lämnas utan en vanlig kreditprövning. Däremot är det möjligt att köpa kontantkort till en mobiltelefon, eftersom det inte innebär någon kreditrisk för Telia.

Det är inte heller möjligt för personer med samordningsnummer att få mobilt bredband. Telia arbetar emellertid med att ta fram en lösning som liknar den som gäller för mobil telefoni.

6.6 Andra tjänster

Utöver dessa problem kan det i dag vara svårt för personer som inte har personnummer att ingå hyres- eller låneavtal (såsom avtal om bostad, bil och hushållsapparater samt möjlighet att få lånekort på bibliotek), att ingå avtal i anslutning till boende (såsom avtal om försäkring, energi, vatten, avlopp och sophämtning), att ingå alla

typer av abonnemang (såsom avtal om betal-TV och tidningsprenumerationer) samt att handla på kredit och avbetalning.

Någon författningsenlig rätt till de flesta av dessa tjänster finns inte. Däremot är diskriminering som har samband med bland annat etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning förbjuden vid yrkesmässigt tillhandahållande av varor, tjänster eller bostäder, 9 § lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering.

För att kunna köpa varor och tjänster på kredit krävs normalt att en vanlig kreditprövning kan göras. Denna försvåras då uppgifter om personer med samordningsnummer som tidigare nämnts inte förrän den 1 juni 2008 får finnas i SPAR och då kreditupplysningsföretagen inte har tillgång till uppgifter om dessa personer.

Vid köp via Internet krävs många gånger att beställaren uppger sitt personnummer för att det ska vara möjligt att använda sig av tjänsten. För att bli kund hos exempelvis ett Internetföretag är det vanligtvis nödvändigt att registrera sig genom att lämna ett antal personuppgifter. Ofta ingår personnummer i de uppgifter som behöver lämnas. Personnumret samlas normalt in av företagen för att öka säkerheten och för att kunna kontrollera kreditvärdigheten. Om personnummer inte behöver anges redan vid registreringen måste beställaren i vart fall uppge detta när varorna ska betalas med faktura. Varan skickas då till folkbokföringsadressen.³⁶

Ett exempel som ofta nämns är att det till och med är svårt att hyra en film utan att ha ett personnummer. Svensk Handel har lämnat följande uppgifter. En person som vill hyra en film läggs normalt in i filmuthyrarens kundregister med uppgift om personnummer och adress. Någon kontroll av identiteten med hjälp av SPAR görs normalt inte, i vart fall inte av små näringsidkare.

Skälet att personnummer efterfrågas är att det ska vara möjligt att härleda personen om han eller hon inte fullgör sina förpliktelser mot filmuthyraren. Det *kan* vara så att samordningsnumret är okänt och inte känns igen av näringsidkarna som därmed inte vågar lita på numret. Såvitt Svensk Handel kan bedöma borde det vara möjligt att bli kund hos en filmuthyrare även för personer som har ett samordningsnummer, trots att någon adress inte registreras för dessa personer. Kreditrisken är relativt låg eftersom själva produkten, dvd:n eller liknande, inte har något större värde.

³⁶ Uppgifterna har hämtats in från bland annat www.sj.se och www.cdon.com.

Skälet att personer med samordningsnummer inte kan hyra filmer kan också vara att det av tekniska skäl inte går att registrera en personbeteckning som har en dagsiffra som är högre än 31. Motsvarande förklaringar gäller sannolikt även i andra sammanhang där personnummer efterfrågas för att en vara eller tjänst ska kunna erbjudas.

6.7 Orsaker till problemen

6.7.1 Samordningsnumren är inte kända

Vi har tagit flera underhandskontakter för att få en klarhet i vad problemen med anknytning till samordningsnumren egentligen består i. Vid flera av dessa kontakter har vi först varit tvungna att förklara vad ett samordningsnummer är för något. Uppgifterna från Svensk Handel bekräftar vår egen bild av att samordningsnumren är förhållandevis okända i samhället. Enligt Svensk Handel kan en förklaring till att samordningsnumren inte fungerar i samhället vara att numret inte är känt och således inte uppfattas som en officiell personbeteckning. Även regeringen betonar att samordningsnumren har fått ett dåligt genomslag i samhället och att detta förhållande ligger bakom flera av de problem som påtalats av personer som har ett sådant nummer.³⁷

Samordningsnumren infördes 2000 och har således funnits endast under en kortare tid. Numren infördes framför allt för att tillgodose vissa myndigheters behov av en enhetlig personbeteckning för personer som inte är folkbokförda. Det är en begränsad personkrets som kan få ett samordningsnummer och flera av dessa har ingen anknytning till Sverige annat än att de förekommer i vissa myndigheters register, i första hand inom Skatteverkets beskattningsverksamhet och inom rättsväsendet. Samordningsnumret bedömdes inte få någon betydelse för andra än de myndigheter som fick begära numret. En fördel med det särskilda numret ansågs vara att det markerade att personen inte hade någon stark anknytning till landet.

Det är därför sannolikt att samordningsnumret fortfarande är förhållandevis okänt även om numret används allt mer, exempelvis jämföras samordningsnummer med personnummer när ansökningsblanketter ska fyllas i inom olika verksamheter.

³⁷ Se prop. 2007/08:58 *Samordningsnummer och anmälan av dödfödd m.m.* s. 13 f.

De kontakter vi har haft ger vid handen att det inom flera områden finns bra rutiner för att personer med samordningsnummer ska kunna få tillgång till olika tjänster. Trots det upplever dessa personer problem. En möjlig förklaring till dessa olika versioner av hur det fungerar i praktiken kan vara att de interna rutinerna inom olika organisationer inte har fått ett fullständigt genomslag hos samtliga anställda.

6.7.2 Det finns tekniska problem att hantera samordningsnumren

I vissa myndigheters och andra organisationers datorsystem är det inte möjligt att registrera samordningsnummer, exempelvis på grund av att det endast är möjligt att registrera en dagsiffra som inte är högre än 31. Det innebär att samordningsnummer av tekniska skäl inte kan användas i organisationen. Det krävs då att det finns särskilda rutiner för att kunna erbjuda tjänster till personer med samordningsnummer, vilket kan försvåra personernas kontakter med dessa organisationer.

6.7.3 Identitetskontrollen är inte tillräckligt bra

Kontrollen av identiteten hos personer som får samordningsnummer kan vara en anledning till de problem som finns. För att numret ska vara trovärdigt hos myndigheter och andra organisationer som är beroende av grundläggande personuppgifter krävs att kraven på identitetskontrollen är hög.

6.7.4 Kreditprövningen kan vara svårare

Många näringsidkare gör en kreditprövning innan ett avtal sluts med en enskild. Det gäller oavsett om avtalsparten är en folkbokförd person eller en annan person med anknytning till det svenska samhället.

För att en vanlig kreditprövning ska kunna göras måste ett antal förutsättningar normalt vara uppfyllda.

- Det måste vara möjligt att kontrollera vissa grundläggande uppgifter om en person i ett offentligt register, exempelvis i SPAR.

- Personen måste ha en viss inkomst i Sverige. För att kreditupplysningsföretagen ska ha tillgång till uppgift om inkomsten måste personen vara skattskyldig i Sverige.
- Personen får inte ha några betalningsanmärkningar.

Personer som har ett samordningsnummer är inte folkbokförda och några uppgifter om dem har fram till den 1 juni 2008 inte fått ingå i SPAR.

Många av de personer som har samordningsnummer har inkomster som ska beskattas i Sverige. Uppgifterna om dessa personers inkomster finns då i beskattningsdatabasen och kan på motsvarande sätt som gäller för folkbokförda personer lämnas ut till ett kreditupplysningsföretag som önskar få del av uppgifterna, 1 kap. 4 och 5 §§ och 2 kap. 2 § lagen (2001:181) samt 11 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Av de personer med samordningsnummer som vistas mer stadigvarande i landet utmärker sig personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier på så sätt att många av dem är befriade från inkomstskatt i Sverige, antingen helt eller såvitt avser den lön som de får i den tjänst som ger dem immunitet och privilegier. Motsvarande gäller även för personer som är folkbokförda, men som inte är skattskyldiga för sin inkomst här i landet. Andra grupper, exempelvis familjemedlemmar till personal vid ECDC, ska betala inkomstskatt i Sverige.

Även andra omständigheter vägs in i kreditprövningen, exempelvis möjligheterna att vidta exekutiva åtgärder om avtalet inte fullföljs av den enskilde. Personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier utmärker sig också på denna punkt på det sättet att flera av dem inte kan bli föremål för exekutiva åtgärder i full utsträckning. För vissa grupper är exekutiva åtgärder inte möjliga utom när det gäller privat fast egendom som finns i Sverige. Andra grupper har ingen immunitet alls för privata förhållanden vilket gör det möjligt att vidta exekutiva åtgärder. Dessa personer kan inte heller, i den utsträckning de inte kan bli föremål för exekutiva åtgärder, få en betalningsanmärkning. Det innebär att en kreditgivare inte med hjälp av upplysningar om betalningsanmärkningar kan bedöma om det finns en eventuell bristande betalningsförmåga eller betalningsvilja.

6.7.5 Det finns inte alltid en rätt till tjänsterna

När det gäller hälso- och sjukvård finns det för vissa personer som inte är folkbokförda och som inte omfattas av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 endast en rätt till omedelbar hälso- och sjukvård, det vill säga akutvård, medan övriga grupper har rätt till ytterligare hälso- och sjukvård. De som endast har rätt till akutvård får också betala högre avgifter för att få annan hälso- och sjukvård. Rätten till hälso- och sjukvård är dock inte beroende av om en person har samordningsnummer eller personnummer.

Det finns för övriga områden bestämmelser som under vissa förutsättningar ger enskilda en författningenlig rätt till några av de tjänster som vi har belyst ovan. För andra tjänster finns det inte någon sådan rätt. Rättigheterna är i princip desamma både för personer med samordningsnummer och för andra personer.

Id-kortsutredningen har föreslagit att alla som är folkbokförda i landet ska ha rätt att få en ny typ av svenskt id-kort, men menar att det inte är lämpligt att personer med samordningsnummer får rätt till detta nya id-kort.

6.7.6 Lösningar på problemen

Vi bedömer att den främsta anledningen till problemen sannolikt är att samordningsnumren inte är kända. Som vi tidigare nämnt har lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret ändrats på så sätt att SPAR även får innehålla uppgifter om personer med samordningsnummer. Folkbokföringsförordningen har vidare ändrats på så sätt att en begäran om samordningsnummer från och med den 1 oktober 2008 ska innehålla även tillgänglig uppgift om adress i Sverige.

Av förarbetena till ändringen i lagen om det statliga personadressregistret³⁸ framgår att det främst är de problem som är förknippade med att ha ett samordningsnummer som ligger till grund för förslaget. I propositionen anförs också följande. Det torde stå klart att samordningsnumrens omvittnat dåliga genomslag i samhället ligger bakom flertalet av de problem som påtalats av de personer som har fått ett samordningsnummer. Ett av skälen till samordningsnumrens bristfälliga genomslag är förmodligen att uppgifter om en person med ett sådant nummer inte finns med i

³⁸ Se prop. 2007/08:58 *Samordningsnummer och anmälan av dödfödd m.m.* s. 11 ff.

SPAR. Frånvaron av uppgifter i SPAR innebär att företag och andra privata organisationer inte genom en enkel registerkontroll kan verifiera de uppgifter som en person med samordningsnummer lämnar om sin identitet och adress. SPAR bör därför enligt regeringen utvidgas till att omfatta även uppgifter om personer som får samordningsnummer. En sådan utvidgning kommer att leda till en ökad spridning av numren i samhället vilket kan förväntas innebära något färre problem för de berörda. Den behandling av personuppgifter som får ske i SPAR avser bland annat kontroll av personuppgifter. Det bör därför enligt regeringen inte komma i fråga att till SPAR föra över uppgifter om en person som inte med säkerhet har kunnat identifieras.

Enligt vår bedömning kommer med denna ändring av SPAR många av de problem som förknippas med samordningsnummer att lösas inom några år. Vi lämnar vissa förslag som syftar till att öka förtroendet för numret.

7 Samordningsnumren ska finnas kvar

Bedömning: Systemet med samordningsnummer ska finnas kvar.

Allmänna utgångspunkter

Personnumret och samordningsnumret är personbeteckningar vars syften huvudsakligen är att undvika personförväxling och att underlätta informationsutbyten om personer.

De personer som med dagens bestämmelser kan få ett personnummer är en homogen grupp. Det är personer som anses bosatta i Sverige och som således har en mycket stark anknytning till landet.

De personer som med dagens bestämmelser kan få ett samordningsnummer är en betydligt mer heterogen grupp. De som kan få ett sådant nummer kan å ena sidan vara personer som aldrig har vistats i landet och således har en mycket svag anknytning hit. Det kan å andra sidan vara personer som vistas stadigvarande i landet och som således har en stark anknytning till Sverige, men som trots det inte ska folkbokföras.

Det finns såvitt känt inga bestämmelser i svensk rätt som innebär att den som har ett personnummer får rättigheter eller skyldigheter. Att ha en personbeteckning innebär alltså inte i sig några rättsverkningar. För att olika bestämmelser ska vara tillämpliga kan det däremot krävas att personen har en viss anknytning till landet. Ofta kräver lagstiftaren därför att personen ska vara folkbokförd, det vill säga bosatt i landet i folkbokföringslagens mening, eller bosatt i landet enligt någon annan definition av bosättning. Det gäller exempelvis för flera social-

försäkringsförmåner. Den som är folkbokförd betraktas normalt som bosatt i landet enligt de definitioner av bosättning som finns och behöver därför inte styrka sin bosättning på något annat sätt. Alla som är eller har varit folkbokförda har ett personnummer.

Många gånger sätter man därför likhetstecken mellan att ha ett personnummer och att vara folkbokförd eller bosatt i landet enligt någon annan definition. Det kan få till följd att den som inte har ett personnummer upplever att det ställs ett krav att ha ett personnummer för att få en viss förmån, när kravet i själva verket gäller att vara folkbokförd eller bosatt i landet för att få förmånen. Den omständigheten att det sedan 2000 finns två personbeteckningar ger i sig sken av att de olika numren har olika rättsverkningar. I och med att samordningsnumren infördes och ges till personer som inte ska folkbokföras har alltså uppfattningen att personnumret kan jämföras med folkbokföring sannolikt stärkts.

En person behöver emellertid varken ha ett personnummer eller vara folkbokförd för att kunna uppfylla ett krav på bosättning. Det gäller främst personer som har rättigheter med stöd av EG-rättsliga bestämmelser.

Motsatsvis gäller att den som har varit folkbokförd, men utvandrat från landet, varken är folkbokförd eller normalt är att betrakta som bosatt i landet, trots att han eller hon har ett personnummer. Att en person har ett personnummer behöver således inte betyda att personen är folkbokförd eller bosatt i landet enligt någon annan definition av bosättning.

I folkbokföringsdatabasen registreras ett stort antal uppgifter om personer som folkbokförs och därmed också får ett personnummer. Det finns också en skyldighet för enskilda och myndigheter att lämna uppgifter om nya eller ändrade förhållanden. Uppgifterna ska normalt vara styrkta för att Skatteverket ska registrera dem. Det är således möjligt för andra aktörer att kontrollera olika uppgifter om personer som är registrerade i databasen. Även personer som inte längre är folkbokförda i landet anmäler i stor utsträckning ändrade uppgifter till Skatteverket, exempelvis om barn som föds i utlandet och om ändrat civilstånd.

Det är däremot få uppgifter som registreras om personer med samordningsnummer, många gånger är uppgifterna inte heller styrkta. Möjligheterna att kontrollera uppgifter om dessa personer är därför mycket mindre. I och med att en stor del av de personer som får ett samordningsnummer har en mycket svag anknytning till Sverige har de typiskt sett inte heller något intresse av att

anmäla ändringar i de registrerade uppgifterna. I SPAR fick, som tidigare nämnts, inte förrän den 1 juni 2008 finnas uppgifter om personer med samordningsnummer. Som framgår av kapitel 6 kan det underlätta det dagliga livet för enskilda personer att finnas med i olika register.

Personnumret används inom i stort sett alla samhällssektorer. Samordningsnumret är, som vi tidigare nämnt, mer okänt och inte lika vedertaget som personbeteckning. Det finns också i vissa organisationer tekniska hinder som innebär att samordningsnummer inte kan användas.

Samordningsnumren behövs till vissa grupper

Om utgångspunkten vid bedömningen av om det finns ett behov av en eller flera personbeteckningar ska vara beteckningarnas rättsverknningar finns det inte något skäl att ha två personbeteckningar.

Samordningsnumren infördes emellertid framför allt för att underlätta för myndigheter som behövde en enhetlig beteckning för att utbyta information om personer som inte var folkbokförda. Detta behov är fortfarande stort. Skälet att samordningsnumren var att föredra framför att ge dessa personer ett personnummer var bland annat att vissa personer inte skulle få den ”inträdesbiljett till samhället” som personnumret innebär. Någon närmare utredning om på vilket sätt personer med ett personnummer ansågs få en ”inträdesbiljett till samhället” eller vilka negativa följder det kunde få framgår inte av förarbetena till bestämmelserna om samordningsnumren.

Uttrycket att en person får en ”inträdesbiljett till samhället” har troligen avsett att en person som har ett personnummer kan uppfattas som en person som är folkbokförd och som således har en stark anknytning till landet. Det innebär i sin tur att det kan uppfattas som att det finns ett stort antal uppgifter registrerade om personen som vid behov kan kontrolleras. Personnumret i sig kan därigenom anses innebära en viss säkerhet, exempelvis i en avtalssituation för den enskildes avtalspart, för att ett avtal kommer att fullföljas av den enskilde. Däremot har begreppet troligen inte avsett en möjlighet att få sådana förmåner som enligt författning bara kan ges till personer som är folkbokförda eller uppfyller ett krav på bosättning enligt någon annan definition.

Man måste kunna förutsätta att myndigheter kontrollerar folkbokföringen i den utsträckning det behövs för den myndighetens verksamhet. Olika myndigheter har olika rutiner för att kontrollera om en person är folkbokförd. Om systemet med samordningsnummer tas bort och det blir möjligt att få ett personnummer utan att vara folkbokförd kan det därför – beroende på myndigheternas kontrollrutiner – innebära en större risk att dessa personer exempelvis får förmåner som de inte har rätt till. Det kan i sin tur innebära en risk för ett ökat utflöde av allmänna medel och för kostnader för att ändra rutiner hos myndigheterna.

SPAR innehåller uppgifter som även företag och andra privata organisationer kan få del av, bland annat uppgift om folkbokföring. Även företag och andra privata organisationer kan därför, om de så önskar, kontrollera om en person har den anknytning till landet som folkbokföringen innebär. Alla företag och andra privata organisationer köper emellertid inte personuppgifter via SPAR. Själva personnumret tolkas i stället många gånger som att personen har en stark anknytning till landet. Om personnummer kan ges till personer som inte har denna anknytning innebär det att de företag och andra privata organisationer som inte köper personuppgifter via SPAR antingen måste göra en mer avancerad kontroll av sin avtalspart innan de sluter avtal med en enskild eller ta en större risk än de behöver ta i dag. Om företag och andra privata organisationer måste kontrollera folkbokföringen riskerar det exempelvis att försvåra kreditprövningen. Det är svårare att ställa samma krav på kontroll av folkbokföringen hos företag och andra privata organisationer som hos myndigheter.

Samordningsnummer ges i dag huvudsakligen till personer som är skattskyldiga här i landet eller för registrering i rättsväsendets register. I dag får dessa grupper cirka 60 procent av de samordningsnummer som tilldelas under ett år, se avsnitt 5.2.5. Identiteten är, särskilt för dem som registreras i rättsväsendets register, mycket osäker.

EG-rätten

Det finns en rad EG-rättsliga bestämmelser som innebär en rätt till fri rörlighet och ett krav på likabehandling. Bestämmelserna riktar sig till såväl arbetstagare och andra unionsmedborgare som deras familjemedlemmar.¹

Syftet med fördragsbestämmelserna om fri rörlighet för personer är att underlätta för gemenskapsmedborgarna att utöva all slags yrkesverksamhet inom hela gemenskapen och att hindra åtgärder som kan missgynna dessa medborgare när de önskar utöva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat.² Bestämmelser som hindrar eller avskräcker gemenskapsmedborgare från att lämna sitt hemland för att utöva sin rätt till fri rörlighet är ett hinder mot denna frihet, även om bestämmelserna tillämpas oberoende av arbetstagarnas nationalitet.³

Inom gemenskapsrätten gäller en allmän princip om likabehandling. Likabehandlingsprincipen innebär bland annat att unionsmedborgare ska kunna röra sig fritt mellan medlemsstaterna på samma villkor som när medlemsstatens medborgare förflyttar sig och byter bostad eller arbetsplats i de egna länderna. Ett uttryck för denna princip är bland annat förbudet mot diskriminering i artikel 12 i fördraget om upprättandet av europeiska gemenskapen. Principen behandlas även i andra rättsakter och har behandlats av EG-domstolen i ett stort antal mål.

Personbeteckningarna har i sig inga rättsliga verkningar. Vi bedömer därför att det inte kan vara fråga om diskriminering att ha två olika personbeteckningar. Däremot är det sannolikt så att de bestämmelser som gäller för personbeteckningarna kan utformas på ett sätt som strider mot EG-rätten.

¹ Se exempelvis artikel 39 i fördraget om upprättandet av europeiska gemenskapen, artikel 7 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen samt artikel 24 i europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

² Se exempelvis mål C-370/90 *The Queen mot Immigration Appeal Tribunal och Surinder Singh, ex parte Secretary of State for Home Department*.

³ Se exempelvis mål C-385/00 *F.W.L. de Groot mot Staatssecretaris van Financiën*.

Sammanfattande bedömning

Frågan är, mot bakgrund av de problem vi redovisar i kapitel 6, om systemet med samordningsnummer bör finnas kvar eller om alla personer som ska få en personbeteckning ska få ett personnummer. Att införa ytterligare en ny personbeteckning i stället för samordningsnummer är enligt vår uppfattning inte en lösning på de problem som finns i dag.

Som vi nämnt ovan kommer många av de problem som kopplas till samordningsnumren att lösas när uppgifter om personer med samordningsnummer tas in i SPAR.

Den ändring av personnumret som vi föreslår innebär att det numret fortfarande kommer att se ut som dagens personnummer även om dagsiffran ersätts av ett informationslöst nummer. En person med ett sådant personnummer kommer på samma sätt som med dagens personnummer att uppfattas som att han eller hon har en stark anknytning till landet och att de uppgifter som finns registrerade om personen alltid är styrkta och går att kontrollera. De personer som i framtiden kommer att få ett samordningsnummer är personer med en svag anknytning till landet. Med hänsyn till detta och till vad vi anfört ovan anser vi att övervägande skäl talar för att behålla samordningsnumren.

Det ingår i vårt fortsatta arbete att göra en översyn av folkbokföringslagen vilket innebär att vi bland annat kommer att se över bestämmelserna om när en person ska folkbokföras. Översynen kommer därigenom att omfatta frågan om fler personer bör folkbokföras.

Det saknas skäl att ändra konstruktionen av samordningsnumret på det sätt som vi föreslår när det gäller personnumret, se avsnitt 4.4.3. Det huvudsakliga syftet med samordningsnumret bör även i fortsättningen vara att tillgodose myndigheternas behov av ett enhetligt nummer för att undvika personförväxling och för att utbyta information med andra myndigheter och organisationer om personer som vistas tillfälligt här i landet eller som har rätt till olika förmåner utan att vistas här.

Det finns önskemål från flera myndigheter om att samordningsnummer bör kunna ges till personer för fler ändamål. Vi återkommer till detta i avsnitt 8.1. Vi har också funnit skäl att överväga om personer som vistas mer stadigvarande i landet utan att vara folkbokförda bör få ett personnummer, se kapitel 9.

8 Fler personer ska kunna få ett samordningsnummer

8.1 Fler myndigheter vill kunna begära samordningsnummer

Det finns hos flera myndigheter, exempelvis Migrationsverket, önskemål om att även andra grupper än de som i dag kan få ett samordningsnummer ska kunna få ett sådant nummer. Skrivelser från Migrationsverket, Västra Götalandsregionen¹, Sveriges Kommuner och Landsting² samt Arbetsmarknadsstyrelsen har lämnats till oss. Därutöver har ytterligare önskemål om tilldelning av samordningsnummer framförts till oss. I detta kapitel redogör vi för dessa önskemål och de skäl som myndigheterna anfört.

Migrationsverket

Migrationsverket begärde i april 2003³ att myndigheten skulle få möjlighet att begära samordningsnummer för personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. i samband med att dessa personer ansöker om uppehållstillstånd.

De personer som omfattas av denna lag är utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd enligt 4 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen (2005:716) (asylsökande), utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet

¹ Västra Götalandsregionens diarienummer RSK 258-2005 och Finansdepartementets diarienummer Fi2005/2143.

² Sveriges Kommuner och Landstings diarienummer 2005/0631 och Finansdepartementets diarienummer Fi2005/2237.

³ Migrationsverkets diarienummer N-13-2003-4947 och Finansdepartementets diarienummer Fi2003/2738.

(så kallade massflyktingar) samt utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.⁴

Myndigheter som kommer i kontakt med dessa personer använder sig av olika system för att identifiera dem. Migrationsverket ger dessa personer ett dossiernummer, medan landstingen ger dem ett reservnummer. Ett informationsutbyte mellan myndigheterna försvåras i och med att myndigheterna använder olika personbeteckningar.

En gemensam personbeteckning skulle bland annat innebära

- att identifieringen av de asylsökande underlättas och att problemen med sammanblandning av personer minskar
- att möjligheterna att i samband med att uppehållstillstånd ges ändra i en tidigare lämnad identitet försvåras
- att samverkan mellan myndigheter blir bättre vilket ger en samhällsnytta.

Arbetsförmedlingen

Arbetsmarknadsstyrelsen begärde i augusti 2004⁵ att Arbetsförmedlingen skulle få möjlighet att begära samordningsnummer för medborgare i länder i EU och EES som söker arbete i Sverige.

Arbetsmarknadsstyrelsen skriver att det av EG-rättsliga bestämmelser följer att medborgare i länder inom EU och EES ska registreras och erbjudas samma service som svenska medborgare.

Matchningen mellan lediga platser och arbetssökande samt annan service som myndigheten ger är datorbaserad och bygger på att den enskilde har ett personnummer eller samordningsnummer. Medborgare i länder i EU och EES som söker arbete i Sverige får därför sämre service än svenska medborgare.

⁴ Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning omfattas inte av lagen, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd. En utlänning som vistas här med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen omfattas inte heller av denna lag. Detsamma gäller en utlänning för vilken en ansökan om ett sådant tillstånd är under prövning.

⁵ Arbetsmarknadsstyrelsens diarienummer 04-001920 och Finansdepartementets diarienummer Fi2004/3819.

Centrala studiestödsnämnden

I yttrande över betänkandet SOU 2005:49 *Unionsmedborgares rörlighet inom EU* föreslår Centrala studiestödsnämnden (CSN) att nämnden bör få möjlighet att begära att Skatteverket ger enskilda ett samordningsnummer.⁶

CSN skriver att det förekommer att nämnden beviljar medborgare i länder i EU och EES som varken har personnummer eller samordningsnummer studiemedel med stöd av EG-rättsliga bestämmelser. CSN har problem med att hantera sådana ärenden. Det är svårt att betala ut studiemedel till en person utan samordningsnummer. Det går inte heller att registrera ärendena i CSN:s ärendehandläggningssystem utan ärendena måste hanteras manuellt. Även återbetalningen av ett eventuellt studielån blir mycket svårhanterlig.

Lantmäteriverket

Lantmäteriverket har för oss påtalat att verket har ett behov av att kunna begära ett samordningsnummer för personer som köper en fastighet och därefter söker lagfart för denna och eventuellt ansöker om exempelvis inteckningar.

Framför allt behövs samordningsnumret för att uppgifterna ska kunna föras över till Skatteverket som administrerar beskattningen med anledning av fastigheten.

8.2 Alla statliga myndigheter ska få begära samordningsnummer

Förslag: Alla statliga myndigheter ska få begära ett samordningsnummer för en person om det behövs i myndighetens verksamhet för att

1. undvika personförväxling, eller
2. utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer.

⁶ Se CSN:s diarienummer 2005-15-4030 och Utrikesdepartementets diarienummer UD2005/25786/MAP.

Betydelsen av en gemensam personbeteckning

När samordningsnumren infördes bedömde lagstiftaren att personbeteckningen skulle få en relativt begränsad betydelse i samhället och bara användas av de myndigheter som fick rätt att begära ett sådant nummer. Samordningsnumren har dock fått en större betydelse än så i samhället.

Det är ett stort antal myndigheter som inte har rätt att begära ett samordningsnummer, men som uttryckligen har rätt att behandla uppgiften om samordningsnummer. I vissa fall är dessa myndigheter även skyldiga att lämna ut uppgiften om samordningsnummer till andra myndigheter, trots att myndigheten alltså inte själv kan begära ett samordningsnummer.

Bestämmelserna i 22 § personuppgiftslagen (1998:204) innehåller inte några begränsningar i möjligheterna att använda personnummer eller samordningsnummer som tar sikte på vilken typ av användare som avser att behandla dessa uppgifter.

De myndigheter som i dag inte har rätt att begära samordningsnummer hanterar personer som varken har ett personnummer eller ett samordningsnummer och i vissa fall måste de ge dessa personer en intern personbeteckning. Vissa myndigheter använder personbeteckningar som konstrueras på samma sätt som ett personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer, men med en sådan sifferkombination att beteckningen inte kan blandas samman med dessa nummer. Det gäller exempelvis för landstingen som använder så kallade reservnummer. Andra myndigheter använder personbeteckningar som är konstruerade på ett annat sätt. Det gäller exempelvis för Migrationsverket som ger asylsökande ett dossiernummer.

Även de företag och andra privata organisationer som normalt använder personnummer och eventuellt samordningsnummer använder egna personbeteckningar för personer som inte har något personnummer eller samordningsnummer och ibland även för personer som har ett samordningsnummer. Det gäller exempelvis för bankerna.

En intern personbeteckning kan fungera lika bra som ett personnummer eller samordningsnummer om några uppgifter om personen inte behöver utbytas med andra myndigheter eller organisationer. För att säkerställa att den information som myndigheter och andra organisationer utbyter med varandra avser

en och samma person måste emellertid personen ha en enhetlig och för parterna gemensam personbeteckning.

Under senare år har automatiseringen i samhället ökat samtidigt som utbytet av information mellan myndigheter och andra organisationer har växt i omfattning⁷. Det innebär att behoven av en gemensam personbeteckning har ökat i samhället.

Att använda sig av interna personbeteckningar innebär en risk för att en och samma person får flera personbeteckningar. Det innebär i sin tur att personen kan ha flera identiteter, undandra sig skyldigheter, missa rättigheter eller få fördelar, exempelvis få genomgå samma undersökning inom sjukvården flera gånger utan att det finns något medicinskt skäl för det. Dessa konsekvenser kan i sin tur undergräva förtroendet hos allmänheten för myndigheternas verksamhet.

Interna personbeteckningar bör enligt vår mening undvikas och i stället bör möjligheten att tilldela samordningsnummer utökas.

Statliga myndigheters behov av en gemensam personbeteckning

Bestämmelsen i 5 § folkbokföringsförordningen innehåller i dag en uttömmande förteckning över de myndigheter som har rätt att begära ett samordningsnummer. I lagstiftningsarbetet förutsattes att kretsen av myndigheter skulle kunna utvidgas efter en prövning av regeringen.⁸

Som vi har nämnt ovan har flera myndigheter framfört att det finns ett behov av att ge samordningsnummer till fler personer. Migrationsverket har exempelvis begärt att samordningsnummer ska kunna ges till asylsökande med flera. Dessa personer kan förekomma i register hos ett antal olika myndigheter, exempelvis landstingen och Arbetsförmedlingen, som använder sig av olika personbeteckningar. Samma person kan alltså finnas registrerad under olika identiteter. Det finns också ett behov bland de myndigheter som hanterar dessa personer att utbyta information om dem med varandra. Ett sådant informationsutbyte försvåras i och med att myndigheterna använder olika personbeteckningar för en och samma person.

⁷ Se exempelvis prop. 2000/01:129 *Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet*. Se också lagrådsremissen *Utökat elektroniskt informationsutbyte* som regeringen lämnade till lagrådet den 24 april 2008.

⁸ Se prop. 1997/98:9 *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.* s. 80.

Även Arbetsförmedlingen, CSN och Lantmäteriverket har visat på ett behov av samordningsnummer inom sina verksamheter.

Ett samordningsnummer får begäras av flera myndigheter inom rättsväsendet. Alla myndigheter som arbetar med brottsbekämpande verksamhet finns emellertid inte med i uppräkningslistan i 5 § folkbokföringsförordningen. Det gäller främst Skatteverket, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten och Kustbevakningen.

Sannolikt är det i praktiken ganska få statliga myndigheter utöver de vi nämner ovan som regelmässigt har eller kommer att ha ett behov av att begära samordningsnummer. De flesta samordningsnumren kommer troligen att begäras inom tre områden: rättsväsendet, Skatteverkets beskattningsverksamhet och Migrationsverkets verksamhet. Andra myndigheter, som Arbetsförmedlingen och CSN, kommer sannolikt att ha ett mer begränsat behov av att begära samordningsnummer, exempelvis för personer som ansöker om förmåner med stöd av EG-rättsliga bestämmelser. Samordningsnumret kommer emellertid även för dessa myndigheter att vara av stor betydelse i det enskilda ärendet för att myndigheten ska kunna fatta ett korrekt beslut och ge den service som den enskilde har rätt till.

Beroende på hur myndigheternas verksamhet utvecklas och ändras kan det dock snabbt uppstå ett behov av att kunna begära samordningsnummer hos en myndighet där ett sådant behov tidigare inte har funnits eller har funnits endast i begränsad utsträckning. Det krävs då att den lista som i dag finns i 5 § folkbokföringsförordningen ändras, något som kan ta tid och därmed öka risken för felaktiga beslut. En uttömmande uppräkningslista innebär alltså den nackdelen att systemet inte blir flexibelt och därigenom inte snabbt kan anpassas till de behov som uppstår. Det går i dag inte att förutse inom vilka områden som ett behov av att kunna begära tilldelning av samordningsnummer uppkommer. Trots att det sannolikt inte finns ett generellt behov bland statliga myndigheter att kunna begära samordningsnummer föreslår vi mot denna bakgrund att samtliga statliga myndigheter ska kunna begära samordningsnummer för en person som inte redan har ett personnummer eller samordningsnummer.

För att få begära ett samordningsnummer måste emellertid myndigheten ha ett behov av att personen får ett samordningsnummer. Behovet bör lämpligen kopplas till syftena med samordningsnumret, nämligen att myndigheten behöver numret för att undvika personförväxling eller för att utbyta information

om personen med andra myndigheter eller organisationer. Givetvis måste myndigheten även ha rätt att behandla uppgiften om samordningsnummer inom den egna verksamheten, antingen med stöd av en särskild databasförfattning eller med stöd av personuppgiftslagen. Vi föreslår också att Skatteverkets prövning i ärenden om samordningsnummer ska bli mer omfattande än i dag, se avsnitt 10.2.

Förslaget innebär att en statlig myndighet får begära ett samordningsnummer när myndigheten behöver ett sådant nummer i sin verksamhet. Vi bedömer att myndigheterna kommer att vara positiva till detta förslag och utnyttja denna möjlighet. För vissa myndigheter som i dag inte kan behandla uppgiften om samordningsnummer, exempelvis för att IT-systemen inte kan hantera en dagsiffra som överstiger 31, kommer det att krävas tekniska ändringar i dessa system. Myndigheterna kommer också att behöva ta fram rutiner för sina kontakter med Skatteverket och för att kontrollera den enskildes identitet. Det innebär att det kommer att dröja viss tid innan vissa myndigheter börjar begära samordningsnummer.

För personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier föreslår vi särskilda bestämmelser som vi behandlar i nästa kapitel.

8.3 Andra än statliga myndigheter ska inte få begära samordningsnummer

Bedömning: Kommunerna och landstingen samt företag och andra privata organisationer ska inte få begära samordningsnummer. Detsamma gäller den enskilde.

Kommunerna och landstingen

Kommunerna har med stöd av särskilda bestämmelser rätt att använda sig av samordningsnummer, exempelvis inom socialtjänsten.⁹ Även landstingen använder sig av samordningsnummer med stöd av personuppgiftslagen.

⁹ Se exempelvis 7 § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och 4 § förordningen (2006:39) om behandling av personuppgifter i den kommunala verksamheten rörande information om icke skolpliktiga ungdomar.

Vi bedömer att det knappast förekommer att personer utan en svensk personbeteckning har sin första myndighetskontakt med en kommun eller ett landsting. Det kan emellertid inträffa att en person som vistas tillfälligt i landet, exempelvis en turist, behöver omedelbar sjukvård och därmed har kontakt med ett landsting. Det är enligt vår mening inte rimligt att en person med denna svaga anknytning till landet ska behöva ett samordningsnummer. Skatteverkets handläggning av ärenden om samordningsnummer tar vidare en viss tid. En gemensam personbeteckning kan därför inte tillgodose landstingens behov av en personbeteckning i dessa fall. En person som har fått ett samordningsnummer via en statlig myndighet kan dock använda beteckningen även i kontakter med kommunerna och landstingen.

Det bör mot denna bakgrund vara tillräckligt att statliga myndigheter kan begära samordningsnummer för att tillgodose även kommunernas och landstingens behov.

Företag och andra privata organisationer

Även om företag och andra privata organisationer inte är skyldiga att registrera personnummer eller samordningsnummer kan det finnas ett behov av att använda personbeteckningarna i verksamheten. Ett exempel är banker som är skyldiga att lämna kontrolluppgift till Skatteverket, 8 kap. lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter. Kontrolluppgiften ska innehålla uppgift om bland annat personnummer eller samordningsnummer om sådant nummer finns. Företag och andra privata organisationer, exempelvis banker, har dock särskilda lösningar för personer som inte har ett personnummer eller samordningsnummer.

De statliga högskolorna och universiteten omfattas av vårt förslag ovan i och med att de är statliga myndigheter. Det finns emellertid också privata utbildningsanordnare som ger högskoleutbildning och vårt förslag kan därmed uppfattas som diskriminerande mot dessa om inte även dessa utbildningsanordnare får begära samordningsnummer. Högskolorna har dock, såvitt vi kunnat utröna, inte något generellt behov av att använda samordningsnummer i sin verksamhet. Det finns därför för närvarande inte något skäl att föreslå att även de privata utbildningsanordnarna ska få begära samordningsnummer. Om det uppstår ett behov för

dessa utbildningsanordnare att använda sig av samordningsnummer bör frågan utredas på nytt. En tänkbar lösning kan då vara att samordningsnummer får tilldelas på begäran av de utbildningsanordnare som har rätt att utfärda en sådan examen som anges i bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100).

Mot bakgrund av att samtliga statliga myndigheter enligt vårt förslag får begära en personbeteckning kommer den övervägande delen av de personer som har kontakt med företag och andra privata organisationer att redan ha en svensk personbeteckning. Det finns därför inte något behov av att företag och andra privata organisationer ska kunna begära ett samordningsnummer.

Den enskilde

Problembeskrivningen i kapitel 6 visar att enskilda kan behöva någon form av personbeteckning som är gemensam för flera aktörer i det svenska samhället för att enkelt få tillgång till olika tjänster.

Vi har i kapitel 7 bedömt att det huvudsakliga syftet med samordningsnumret även i fortsättningen bör vara att tillgodose myndigheternas behov av ett enhetligt nummer för att kunna utbyta information om en person som vistas tillfälligt här i landet eller som har rätt till olika förmåner utan att vistas här. Vi har vidare föreslagit att kretsen av myndigheter som får begära ett samordningsnummer utökas betydligt genom att samtliga statliga myndigheter ska kunna begära ett samordningsnummer. Såvitt vi kan bedöma kommer de enskildas behov av en personbeteckning att kunna tillgodoses genom att myndigheterna begär en sådan. Det finns därför inte några skäl att ge den enskilde rätt att begära ett samordningsnummer åt sig själv.

9 Personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier

9.1 Vissa personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier ska kunna få ett personnummer

Förslag: Personer som enligt 5 § folkbokföringslagen inte ska folkbokföras, det vill säga vissa personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier, får tilldelas ett personnummer om han eller hon har rätt att vistas i landet och uppfyller kraven i 3 § första stycket folkbokföringslagen.

En person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier och som har ett samordningsnummer får tilldelas ett personnummer om han eller hon uppfyller kraven ovan.

Allmänna utgångspunkter

Det främsta syftet med att införa samordningsnumren var, som tidigare nämnts, att tillgodose myndigheternas behov av en enhetlig personbeteckning för att kunna utbyta information om personer som inte har någon stark anknytning till landet och vilkas identitet ofta är oklar. Det förutsattes inte när bestämmelserna infördes att även personer som vistas en längre tid i Sverige och därmed har en starkare anknytning till landet skulle få samordningsnummer. Regeringskansliet får emellertid, efter en ändring i folkbokföringsförordningen, begära samordningsnummer för personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier. I praktiken begär Regeringskansliet samordningsnummer endast för sådana personer som vistas en längre tid i Sverige och därmed har en starkare anknytning hit. Skälet till att de i dag får samordningsnummer och

inte personnummer är att även om dessa personer har en stark anknytning till landet ska de inte folkbokföras här.

De grundläggande kraven för folkbokföring finns i 3 § första stycket och 4 § första stycket folkbokföringslagen. Bestämmelserna innebär att en person som kan antas under minst ett år komma att vistas i landet med uppehållstillstånd, i de fall sådant krävs, som regel anses få en sådan anknytning till landet att han eller hon ska folkbokföras.

Enligt 5 § folkbokföringslagen ska vissa personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier inte folkbokföras trots att de uppfyller de grundläggande kraven för folkbokföring i 3 § första stycket och 4 § första stycket folkbokföringslagen. Av bestämmelsen framgår att de som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning eller som avses i 4 § lagen om immunitet och privilegier, folkbokförs endast om de är svenska medborgare eller om de, utan att vara svenska medborgare, var bosatta här när de kom att tillhöra beskickningen, konsulatet eller den internationella organisationen eller dess betjäning. Detta gäller även dessa personers familjemedlemmar eller tjänare.

I lagen om immunitet och privilegier finns bestämmelser som innebär att vissa personer har immunitet och privilegier i Sverige i enlighet med bakomliggande internationella överenskommelser och EG-rättsliga bestämmelser. Bestämmelserna i lagen om immunitet och privilegier omfattar för det första personer som vistas i Sverige under en längre tid, vanligtvis under några år. Det är personer med anknytning till beskickningar och konsulat i landet som omfattas av särskilda konventioner.¹ Det är också personer med anknytning till EU:s institutioner och andra internationella organ som har en permanent närvaro i landet, exempelvis ECDC som har sitt säte i Stockholm.²

Lagen om immunitet och privilegier omfattar för det andra personer med anknytning till EU:s institutioner och andra internationella organ som inte har någon permanent närvaro i landet, exempelvis olika FN-organ, för det fall dessa personer besöker Sverige.

Personer med anknytning till beskickningar, konsulat och internationella organ i Sverige beviljas uppehållstillstånd av Regeringskansliet i de fall sådant tillstånd krävs.

¹ Se Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, Wien den 18 april 1961 (SÖ 1967:1) och Wienkonventionen om konsulära förbindelser, Wien den 24 april 1963 (SÖ 1974:10–12).

² Se europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 851/2004 av den 21 april 2004 om inrättande av ett europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar.

För personer med anknytning till beskickningar och konsulat som undantas från folkbokföring enligt 5 § folkbokföringslagen gäller att de i folkrättslig mening inte ska anses stadigvarande bosatta i Sverige, trots att de i en mer allmän bemärkelse faktiskt bor här. Sverige har dessutom en folkrättslig skyldighet att på alla sätt underlätta för beskickningar, konsulat, EU:s institutioner och andra internationella organ att fullgöra sina uppgifter och att visa deras enskilda tjänstemän tillbörlig aktning. För EU-medborgare gäller gemenskapsrättens princip om likabehandling av egna medborgare och medborgare i andra medlemsstater.

De personer som är anställda vid ECDC och deras medföljande bor i likhet med personer med anknytning till beskickningar och konsulat under lång tid i Sverige. Anställningskontrakten gäller för minst två år och ibland för fem år och kan förlängas ytterligare. Till skillnad från personer med anknytning till beskickningar och konsulat verksamma i Sverige har de personer som är anställda vid ECDC inte samma anknytning till sina hemländer eftersom de inte är utsända av sitt hemland och inte heller tillhör något annat nationellt socialförsäkringssystem.

Personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier bör få ett personnummer

Personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier och som har en anknytning till beskickningar, konsulat, EU:s institutioner och andra internationella organ som finns mer permanent i landet arbetar och bor normalt här under flera år. De har därmed oftare än andra grupper med samordningsnummer kontakter med myndigheter och företag och andra privata organisationer, exempelvis banker.

Om det inte hade funnits en särskild undantagsbestämmelse i 5 § folkbokföringslagen skulle de ha folkbokförts. Den främsta skillnaden mellan folkbokförda personer och personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier är att det för den sistnämnda gruppen finns begränsningar dels i rätten till sociala förmåner, dels i skyldigheter mot samhället. Dessa personer behöver emellertid, på i princip samma sätt som en folkbokförd person, en personbeteckning i olika kontakter med det svenska samhället för att de ska kunna leva och agera i samhället på samma sätt som andra personer som bor i landet. Personbeteckningen behövs för att de

ska kunna registreras och även för att information ska kunna utbytas om dem.

Problemen drabbar inte bara de enskilda personerna utan är också betungande och kostsamma för beskickningarna, konsulaten, EU:s institutioner och de andra internationella organen som sådana. Dessa tvingas ägna betydande administrativa resurser åt att bistå sina tjänstemän i många kontakter med myndigheter och företag och andra privata organisationer. De ser sig i vissa fall också föranledda att varna för förhållandena i Sverige i samband med rekrytering. Problemen med samordningsnummer för personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier skadar därför också Sveriges internationella anseende.

Uppgifter om personer med samordningsnummer får sedan den 1 juni 2008 tas in i SPAR. Vi bedömer att samordningsnumret därigenom kommer att bli mer känt och använt, vilket i sig kommer att leda till att flera av de problem som personer med samordningsnummer har kommer att undanröjas. Samordningsnumret kommer emellertid under ytterligare några år att uppfattas som en personbeteckning som personer som endast vistas här under en begränsad tid har. Det finns dessutom inom vissa verksamheter tekniska problem med att hantera samordningsnumret.

För de personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier som vistas permanent i Sverige är problemen så stora att det finns ett behov av en lösning som snabbt ger effekt. Dessa personer har en stark anknytning till landet och skulle, som tidigare nämnts, ha folkbokförts, om det inte hade funnits en särskild undantagsbestämmelse i folkbokföringslagen. Det är enligt vår mening rimligt att de får ett personnummer. Med ett personnummer finns det inte någon risk att dessa personer inte får del av olika tjänster på grund av tekniska problem att hantera själva personbeteckningen. Personnumret kommer också att underlätta deras kontakter med bland annat sjukvården. Personnumret kan också på sikt innebära att dessa personer får rätt till e-legitimation och eventuellt även id-kort.

En förutsättning för att dessa personer ska kunna få ett personnummer bör vara att de uppfyller de krav som finns för folkbokföring och att det endast är på grund av undantagsbestämmelsen i 5 § folkbokföringslagen som de inte ska folkbokföras.

Det innebär för det första att personerna ska tillhöra en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning eller vara en person som avses i 4 § lagen om immunitet och privi-

legier. Denna bestämmelse omfattar personer som omfattas av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, det vill säga bland annat personer med anknytning till ECDC, samt andra personer med anknytning till de organ som nämns i bilagan till lagen om immunitet och privilegier.

Det innebär för det andra att de dessutom måste uppfylla kravet på dygnsvila i 3 § första stycket folkbokföringslagen och kravet att ha rätt att vistas i landet.

Vi föreslår mot denna bakgrund att de personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier som stadigvarande vistas här i landet och som endast på grund av undantagsbestämmelserna i folkbokföringslagen inte ska folkbokföras, får tilldelas personnummer i stället för samordningsnummer. I likhet med vad som i dag gäller för samordningsnummer bör personnummer få tilldelas personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier endast efter ansökan från Regeringskansliet, se vidare avsnitt 9.3.

Förslaget kan inte på något avgörande sätt anses bryta mot den systematik som finns med de två personbeteckningarna till olika personkategorier. Det kan snarare, mot bakgrund av syftet med samordningsnumren, ses som naturligt att dessa personer som har en stark anknytning till landet får personnummer.

Vi återkommer till frågan om ytterligare personer bör folkbokföras i vårt slutbetänkande.

Det finns ett antal personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier som i dag har ett samordningsnummer. Utifrån de överväganden vi gör ovan är det självklart att dessa personer ska kunna byta ut sitt samordningsnummer mot ett personnummer. Den som väljer att byta ut sitt samordningsnummer mot ett personnummer kommer därefter att fullt ut omfattas av de bestämmelser som vi föreslår.

Personnumret kommer att underlätta vardagslivet

Personnumret är en känd och allmänt använd personbeteckning. När personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier har fått personnummer kommer de sannolikt omedelbart att uppleva att det är enklare att leva och verka i samhället. Vi bedömer således att tillvaron i landet för personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier som får ett personnummer omedelbart kommer att underlättas betydligt. Vårt förslag kommer också att

vara positivt för Sveriges internationella anseende i och med att det kommer att riktas mindre kritik mot Sverige. Vårt förslag innebär emellertid inte att de får del av de förmåner eller omfattas av de skyldigheter som endast gäller för personer som är folkbokförda eller bosatta i landet enligt någon annan definition.

9.2 Andra personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier kan få ett samordningsnummer

Förslag: Personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier, men som inte uppfyller kraven för att få ett personnummer, får i stället tilldelas ett samordningsnummer.

En person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier men som vistas i landet under kortare tid än ett år bör på samma sätt som i dag få ett samordningsnummer. De som kan vara aktuella att ge ett samordningsnummer är personer som omfattas av 5 § folkbokföringslagen, främst personer med anknytning till beskickningar, konsulat, EU:s institutioner och andra internationella organ, men som har för avsikt att vistas i landet endast under en tid som understiger ett år. Det kan också vara personer med anknytning till andra internationella organ än de som omfattas av 5 § folkbokföringslagen som avser att vistas i Sverige under en kortare tid. Det finns enligt vår mening inte skäl att ge dessa personer ett personnummer utan de bör behandlas som andra som vistas endast en kort tid här i landet.

9.3 Begäran om personnummer eller samordningsnummer

Förslag: Endast Regeringskansliet ska ha rätt att begära personnummer eller samordningsnummer för personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier. Regeringskansliets begäran om ett personnummer ska ha samma innehåll som en begäran om ett samordningsnummer.

Bestämmelsen i 5 § folkbokföringsförordningen innebär att varje myndighet som räknas upp i bestämmelsen får begära samordningsnummer för en person som myndigheten ska registrera. Det är alltså den begärande myndigheten som avgör om ett samordningsnummer ska begäras för en person. Det kan i dag förekomma att en annan myndighet än Regeringskansliet begär ett samordningsnummer även för en person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier för något av de ändamål som anges i denna bestämmelse.

Bestämmelsen i 5 a § förordningen (1994:1543) om personregister över främmande staters beskickningspersonal m.m. innebär att Regeringskansliet först efter framställan från en person som omfattas av lagen om immunitet och privilegier får begära att Skatteverket ska ge personen ett samordningsnummer.

Det finns inga uttryckliga bestämmelser i de regelverk som gäller för personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier som förbjuder det mottagande landet att ge dessa personer en personbeteckning och således registrera dem i offentliga register. Det kan emellertid hävdas att en sådan obligatorisk registrering skulle strida mot andan i dessa regelverk.

Regeringskansliets register över personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier får endast användas för Utrikesdepartementets administration och kontroll av personerna samt för statistik. Registret ska hanteras enligt de rutiner som gäller för hemliga handlingar. Utrikesdepartementet uppger att uppgifterna i registret normalt omfattas av sekretess enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100).

Mot denna bakgrund bör det i framtiden på ett bättre sätt än i dag säkerställas att det är frivilligt för personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier att få en personbeteckning. Det är lämpligt att behålla den nuvarande ordningen som innebär att Regeringskansliet efter begäran från personen ser till att han eller hon tilldelas en personbeteckning av Skatteverket. Det bör dessutom – till skillnad från i dag – uttryckligen framgå av bestämmelserna att andra myndigheter inte får begära en personbeteckning för dessa personer. Vi bedömer att de personer som med vårt förslag får en möjlighet att få ett personnummer kommer att vilja ha ett sådant nummer och därmed få ett sådant nummer med hjälp av Regeringskansliet. Denna begränsning för andra statliga myndigheter att begära ett samordningsnummer för dessa personer kommer därför inte att innebära några problem i praktiken. Det bör

under alla förhållanden inte krävas att de statliga myndigheterna ska göra några långtgående efterforskningar i denna fråga.

En begäran om tilldelning av personnummer bör innehålla samma uppgifter som en begäran om tilldelning av samordningsnummer.

10 Övriga överväganden och förslag

10.1 Personernas identitet

10.1.1 Fastställande av personernas identitet

Förslag: Ett samordningsnummer får tilldelas om det framgår att identiteten hos personen kan anses fastställd. Även om identiteten inte kan anses fastställd får ett samordningsnummer tilldelas de personer som ska registreras i Migrationsverkets verksamhetsregister enligt förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, när det gäller personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Bedömning: Även om identiteten inte kan anses fastställd får ett samordningsnummer tilldelas de personer som ska registreras i belastningsregister, misstankeregister och register som förs enligt polisdatalagen (1998:622) eller i övrigt inom rättsväsendets informationssystem eller i beskattningsdatabasen.

Identiteten ska som huvudregel vara fastställd

Som huvudregel gäller i dag att identiteten hos en person ska kunna anses fastställd för att ett samordningsnummer ska tilldelas. Det är emellertid möjligt att för ett par ändamål ge en person ett samordningsnummer trots att identiteten inte kan fastställas. Undantag från kravet på fastställd identitet gäller för registrering i belastningsregister, misstankeregister och register som förs enligt polisdatalagen (1998:622) eller i övrigt inom rättsväsendets informationssystem (personer som har begått brott eller misstänks för att ha begått brott) samt i beskattningsdatabasen. Det är den myn-

dighet som begär ett samordningsnummer som svarar för att fastställa personens identitet, se avsnitt 5.2.1.

Vi har uppmärksamats på att det finns vissa brister i bestämmelserna om fastställande av identiteten hos de personer som ska tilldelas ett samordningsnummer. En brist är att identiteten inte behöver fastställas när det gäller vissa grupper som i dag kan få ett samordningsnummer. Det kan i sin tur få till följd att en och samma person får flera samordningsnummer och därmed också flera identiteter. Bristerna innebär framför allt att det finns ett lågt förtroende för samordningsnumret bland de användare som har relativt goda kunskaper om numret. För att samordningsnummer ska uppfattas som en säker personbeteckning att använda i samhället är det av stor vikt att beteckningen på ett entydigt sätt kan knytas till en viss person.

Huvudregeln bör därför i likhet med vad som gäller i dag vara att den enskildes identitet ska vara fastställd.

I vissa fall behöver identiteten inte vara fastställd

Som framgår av förarbetena till bestämmelserna om samordningsnummer finns det ett behov av att ge ett sådant nummer även till personer vilkas identitet inte kan fastställas.

Personer som ska registreras i belastningsregister, misstankeregister och register som förs enligt polisdatalagen eller i övrigt inom rättsväsendets informationssystem har typiskt sett inte något intresse av att få sin identitet fastställd. För att rättsväsendet ska kunna hålla reda på dessa personer från polisen, via åklagare och domstolar till kriminalvården med mera är det uppenbart att det behövs en enhetlig personbeteckning även om personens identitet inte kan fastställas.

Skatteverket kan på eget initiativ ge en person ett samordningsnummer om denne ska registreras i beskattningsdatabasen. I samband med att en person ska få ett samordningsnummer på verkets eget initiativ kontrollerar Skatteverket personens identitet. Huvudregeln är enligt Skatteverkets interna riktlinjer att alla personers identitet ska fastställas med ett pass eller en motsvarande identitetshandling. I undantagsfall förekommer det dock att identiteten inte går att fastställa. Personer registreras i beskattningsdatabasen för att det ska bli möjligt för dem att betala skatt till Sverige. Det är

inte rimligt att Sverige ska undvara skatteintäkter av det skälet att en persons identitet inte kan fastställas.

Det måste av de skäl vi anger ovan även i framtiden vara möjligt för personer i båda dessa grupper att få ett samordningsnummer även om identiteten inte kan fastställas. Det bör dock framhållas att myndigheterna även i dessa fall bör sträva efter att så långt möjligt fastställa identiteten. Endast i undantagsfall bör det vara aktuellt att inte kunna fastställa identiteten. De problem som finns när identiteten inte kan fastställas får lösas på annat sätt.

Vi har i avsnitt 8.2 föreslagit att alla statliga myndigheter ska få begära samordningsnummer. Migrationsverket är en av de myndigheter som framställt önskemål om att få begära ett samordningsnummer och det kan därför antas att myndigheten kommer att utnyttja möjligheten. En fråga som därvid aktualiseras är identifieringen av de asylsökande. Det är många gånger svårt att fastställa identiteten hos asylsökande, eftersom de ofta inte har några identitetshandlingar.

Migrationsverket har särskilda rutiner för att fastställa den enskildes identitet. Den asylsökande måste inställa sig personligen hos verket. Där tas fotografi och fingeravtryck på den sökande som också får skriva sin namnteckning. Migrationsverket arbetar i vissa fall även med ett ansiktsigenkänningsystem, som kan jämföra olika bilder för att avgöra om bilderna visar samma person. Vid behov kallas utlänningen till ett andra mötestillfälle för en mer ingående asylutredning som även inbegriper en identitetsutredning. En handläggare intervjuar utlänningen och ställer kontrollfrågor i syfte att klargöra sökandens identitet. Det kan exempelvis vara allmänna frågor om den region där sökanden uppger sig ha varit bosatt, om skolgång, arbete och familj. Det kan i utredningen också bli aktuellt med en språkanalys som genomförs av en specialist på det språk och den dialekt som invånare i den aktuella regionen talar. De handlingar som sökanden presenterar analyseras.¹ Migrationsverket ställer höga krav på identifiering och om en persons identitet inte kan fastställas får det helt enkelt antas att det inte är möjligt.

De asylsökande kan vistas i samhället under lång tid och ha kontakter med flera myndigheter och andra organisationer. Det är därför viktigt att dessa personer får ett samordningsnummer. Även om den asylsökandes identitet inte kan fastställas är det bättre att

¹ Se SOU 2007:100 *Id-kort för folkbokförda i Sverige* s. 47 ff.

personen får ett samordningsnummer, som är en allmänt användbar personbeteckning i det svenska samhället, än att han eller hon inte får en sådan personbeteckning. Det är då i vart fall möjligt att knyta utlänningens identitet i Sverige till den allmängiltiga personbeteckningen. Vi bedömer att det minskar risken för dubbla identiteter, utbetalning av felaktiga förmåner och andra missförstånd.² Vi anser mot denna bakgrund att det ska vara möjligt att ge asylsökande ett samordningsnummer även om deras identitet inte kan fastställas. Detsamma ska gälla även för andra personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., framför allt eventuella massflyktingar.

Även om det alltså ska vara möjligt att göra undantag från kravet att identiteten ska fastställas för att en person ska kunna få ett samordningsnummer är det som ovan framhållits viktigt att myndigheterna i största möjliga utsträckning strävar efter att fastställa identiteten. Om myndigheterna kan fastställa identiteten innebär det att uppgifter om personen även får ingå i SPAR.

Något skäl att göra undantag från kravet på fastställd identitet för fler grupper finns inte. Andra personer vänder sig till svenska myndigheter av eget intresse, exempelvis personer som ansöker om studiemedel eller flyttar till Sverige för att söka arbete här med stöd av EG-rättsliga bestämmelser. Kan identiteten hos dessa personer inte fastställas kan dessa personer rimligen inte heller styrka sin rätt enligt EG-rätten och således inte få den förmån de begär. Det finns då inte heller något behov av att ge ett samordningsnummer till personerna.

Särskilt om personer med immunitet och privilegier

Med hänsyn till den betydelse personnumren har i samhället, och till vikten av ett högt förtroende för personnumren är det självklart att identiteten hos personen, som omfattas av lagen om immunitet och privilegier och som kan få ett sådant nummer, måste kunna anses fastställd för att han eller hon ska kunna få ett personnummer. Regeringskansliet registrerar i dag identiteten hos personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier. Såvitt vi kan bedöma bör det inte vara några problem att fastställa identiteten hos dessa personer. Något behov av en särskild reglering finns inte.

² En mer ingående redogörelse för tankegångar av detta slag finns i SOU 2007:100 *Id-kort för folkbokförda i Sverige* s. 75 ff.

10.1.2 Den begärande myndigheten ska fastställa identiteten

Förslag: Skatteverket ska få meddela föreskrifter om vilka krav som ska ställas för att identiteten hos en person som ska tilldelas ett samordningsnummer ska anses fastställd.

Bedömning: Den myndighet som begär att en person ska tilldelas ett personnummer eller samordningsnummer ska även i framtiden bedöma om identiteten kan anses fastställd.

De myndigheter som begär ett samordningsnummer för en person ska i begäran till Skatteverket ange tillgängliga identitetsuppgifter om personen samt uppgift om underlaget för myndighetens identitetskontroll. Det är i dag den begärande myndigheten som kontrollerar och som ska se till att identiteten kan anses fastställd. På Skatteverkets blankett för begäran av samordningsnummer ska myndigheten lämna uppgift om vilka handlingar som använts vid identitetskontrollen (pass eller annan id-handling).

Skatteverkets erfarenheter är att det finns stora brister i identitetskontrollen i vissa fall när samordningsnummer begärs. Trots att uppgifterna ska vara styrkta med handling framgår det inte sällan att personen endast har visat upp ett LMA-kort³ eller att uppgifter som normalt framgår av pass, exempelvis medborgarskap, kön och födelseort, inte är styrkta. Brister i identitetskontrollen kan leda till att personen får ytterligare ett samordningsnummer.

Id-kortsutredningen påtalar vidare att det är ett problem att det inte är den beslutande myndigheten, Skatteverket, som kontrollerar identiteten, utan att det görs av den myndighet som begär samordningsnumret. Svenska Bankföreningen påtalar i sitt yttrande över Skatteverkets rapport om tillämpningen av rörlighetsdirektivet (EG 2004/38)⁴ vikten av att den som ska registreras i SPAR har identifierat sig på ett fullgott sätt innan registrering sker för att i möjligaste mån undvika att id-handlingar utfärdas på osäker grund. En förutsättning bör enligt föreningen vara att personen inställer sig personligen hos Skatteverket eller annan behörig myndighet och då samtidigt visar upp underlag för fullgod identifiering.

³ Migrationsverket ger ett LMA-kort till personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. LMA-kortet innehåller tillgängliga uppgifter om personen och kan användas för att personen ska kunna visa att han eller hon är asylsökande i landet. Kortet kan inte allmänt i samhället användas som id-handling. Se också SOU 2007:100 *Id-kort för folkbokförda i Sverige* s. 49 f.

⁴ Finansdepartementets diarienummer Fi2007/5227.

Ett alternativ för att förbättra identitetskontrollen är att det i stället för att den myndighet som begär ett samordningsnummer kontrollerar identiteten är *en* myndighet som får i uppdrag att kontrollera identiteten hos alla de personer som ska få en personbeteckning. Lämpligen bör i så fall Skatteverket, som är den myndighet som beslutar om personbeteckningarna, få det uppdraget.

För en sådan ändring talar främst att Skatteverket har rutiner för att kontrollera identiteten hos personer som ska folkbokföras, att identitetskontrollen kan bli mer enhetlig om den sköts av en myndighet samt att förtroendet för systemen med personnummer och samordningsnummer lättare kan upprätthållas.

Mot en sådan ordning talar att ett stort antal samordningsnummer ges till personer som registreras i rättsväsendets register. Det är ofta inte möjligt eller lämpligt att dessa personer inställer sig hos Skatteverket för att få sin identitet kontrollerad. I de fall då identiteten går att fastställa har polisen bra rutiner för detta.

En sådan ändring skulle också öka Skatteverkets arbetsbörda betydligt, särskilt mot bakgrund av att fler personer än i dag ska kunna få ett samordningsnummer. Vi bedömer också att ett stort antal av de personer som i framtiden ska kunna få ett samordningsnummer är utlänningar som söker asyl i landet. Migrationsverket har i dag bra rutiner för att identifiera de asylsökande. Flertalet av de myndigheter som i dag får begära samordningsnummer har också bra rutiner för detta.

Mot bakgrund av det angivna anser vi att det även i fortsättningen bör vara den myndighet som begär ett samordningsnummer eller personnummer som kontrollerar identiteten hos personen.

Med hänsyn till den betydelse personbeteckningarna har i samhället och till vikten av ett högt förtroende för dem måste det ställas höga krav på kontrollen av identiteten hos de personer som ska få en personbeteckning utan att de samtidigt folkbokförs. Det måste därför råda enhetliga krav på identitetskontrollen för de myndigheter som får begära en personbeteckning. Det finns i dag inte några bestämmelser eller andra riktlinjer om hur kontrollen av en persons identitet ska gå till i samband med att personen ska få ett samordningsnummer.

För att kontrollen ska bli enhetlig och hålla en god kvalitet bör Skatteverket få ett bemyndigande att besluta om föreskrifter om vilka krav som ska ställas för att en identitet ska anses fastställd. Det är inte lämpligt att Regeringskansliet omfattas av föreskrifter

som beslutats av Skatteverket. Regeringskansliet ska därför undantas från Skatteverkets föreskriftsrätt.

10.2 Skatteverkets prövning

Förslag: När en myndighet begär ett samordningsnummer får Skatteverket

1. begära att de handlingar som legat till grund för den begärande myndighetens identitetskontroll ges in till verket, och
2. som huvudregel tilldela en person ett samordningsnummer om det framgår att identiteten kan anses fastställd.

För att förtroendet för systemet med samordningsnummer ska upprätthållas är det som vi nämnt ovan viktigt att identitetskontrollen håller en hög kvalitet och är enhetlig mellan myndigheterna.

För att Skatteverket ska kunna kontrollera att identitetskontrollen har genomförts på det sätt som verket har föreskrivit måste verket kunna få in de handlingar som har legat till grund för den begärande myndighetens identitetskontroll. Denna myndighet ska därför lämna dessa handlingar till Skatteverket på verkets begäran.

Om uppgifterna i begäran är ofullständiga och handlingar efter begäran från Skatteverket inte kommer in, måste verket kunna vägra att tilldela en person ett samordningsnummer om det framgår av myndighetens begäran om samordningsnummer att identiteten, i de fall det krävs, inte kan anses fastställd.

Det är inte lämpligt med motsvarande bestämmelser för Regeringskansliet när den myndigheten begär ett samordningsnummer eller personnummer.

10.3 Anmälan om ändrad adress

Förslag: En enskild som vill ändra den adress som angetts i myndighetens begäran om samordningsnummer eller personnummer får själv anmäla ändrad adress till Skatteverket.

Har uppgift om ändrad adress lämnats till en annan myndighet än Skatteverket ska denna myndighet underrätta Skatteverket om den nya adressen, under förutsättning att sekretess inte hindrar det.

I och med att en persons adress i Sverige, i den mån den finns tillgänglig, ska anges i begäran om samordningsnummer eller personnummer och därmed registreras i folkbokföringsdatabasen och även få ingå i SPAR, bör uppgiften om möjligt hållas aktuell. Det gäller särskilt personer som vistas mer stadigvarande i landet. Det ligger även i en sådan persons eget intresse att uppgiften om aktuell adress finns registrerad.

Ett problem är hur adressen i Sverige ska kunna hållas aktuell. För de personer som vistas i Sverige högst tillfälligt kommer det inte att finnas anledning att vare sig registrera en adress i samband med tilldelningen av samordningsnummer eller att uppdatera adressen. För de personer som vistas i landet under en viss tid kan det däremot ha betydelse att en korrekt adress finns registrerad. Det kan exempelvis underlätta en eventuell kreditprövning. Det har också betydelse för de aktörer i samhället som använder sig av dessa personuppgifter att uppgifterna är så korrekta som möjligt.

Enligt vår mening är det väsentligt att adressen är aktuell. När det gäller ändringar av adressen ligger det närmast till hands att det är den enskilde själv som bör ansvara för att myndigheterna har en aktuell adress. Ett alternativ är därför att ålägga personer som fått samordningsnummer eller personnummer en skyldighet att anmäla ändrad adress under den tid de vistas i Sverige. Många av de personer som får ett samordningsnummer känner emellertid inte till att de får ett sådant nummer. Det är också svårt att kontrollera att en anmälningskyldighet efterföljs, särskilt eftersom det inte är aktuellt att fastställa dessa personers bosättning.⁵ Det är därför inte lämpligt att införa en skyldighet för den enskilde att uppdatera sin adress. Däremot bör det självklart vara möjligt för den enskilde att ändra den adress som angetts i myndighetens begäran så att han eller hon kan nås med post. Det förutsätts givetvis att de ändringar av adressen som anmäls avser en längre tidsperiod. För att adressändringar ska kunna få något genomslag i SPAR kan de inte avse endast en kortare tid som en månad. Ansvaret för att den adress som finns är aktuell bör enligt vår mening ligga på den enskilde. Om någon uppgift om ändrad adress inte kommit in får den adress som finns i folkbokföringsdatabasen anses vara riktig. Någon utredningsskyldighet bör inte åligga Skatteverket eller någon annan myndighet för att utröna om adressen är riktig.

⁵ Folkbokföring innebär bland annat fastställande av en persons bosättning, 1 § folkbokföringslagen, och därför är bosättningsadressen av avgörande betydelse för en person som ska vara folkbokförd.

En enskild kan givetvis komma att lämna uppgift om ny adress även till en annan myndighet än Skatteverket. Den myndighet som från den enskilde tagit emot en uppgift om ändrad adress bör underrätta Skatteverket om den nya adressen. Någon sådan underrättelse bör emellertid inte lämnas om uppgifter om den enskilde omfattas av sekretess hos den myndighet som tagit emot uppgiften från den enskilde. Det gäller framför allt när uppgiften har ett starkt sekretesskydd på grund av ett omvänt skaderekvisit, exempelvis uppgifter inom hälso- och sjukvården. Om uppgifterna omfattas av ett rakt skaderekvisit kan det dock vara möjligt att underrätta Skatteverket om den nya adressen. Däremot behöver myndigheten, om den på något annat sätt får vetskap om att personen har ändrad adress, inte informera Skatteverket om det. Om Skatteverket får in ändrade uppgifter som härrör från någon annan än den enskilde själv kan Skatteverket inte ändra uppgiften i folkbokföringsdatabasen utan att först utreda, exempelvis genom att kommunicera uppgiften med den enskilde, om uppgiften verkligen ska ändras. Som ovan nämnts bör någon utredningsskyldighet enligt vår mening inte åligga Skatteverket.

10.4 Överklagande

Förslag: Ett beslut om tilldelning av personnummer till personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier ska inte få överklagas.

Beslut om tilldelning av samordningsnummer får i dag inte överklagas. Något skäl att ändra denna ordning finns inte. Inte heller bör ett beslut om tilldelning av personnummer till personer som inte ska folkbokföras kunna överklagas.

10.5 Behandling av personuppgifter

10.5.1 Folkbokföringsdatabasen

Förslag: Folkbokföringsdatabasen ska få innehålla uppgifter om personer som har tilldelats ett personnummer utan att folkbokföras.

I folkbokföringsdatabasen får uppgifter registreras om personer som är eller har varit folkbokförda samt om personer som fått ett samordningsnummer, 2 kap. 2 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Självklart måste folkbokföringsdatabasen också få innehålla uppgifter om personer som får ett personnummer utan att folkbokföras.

Bestämmelserna i 2 kap. 3 § nämnda lag om vilka uppgifter som får registreras i databasen gäller generellt och således även för personer med samordningsnummer. Även de uppgifter som anges i begäran om personnummer ska få registreras i databasen. Det finns inte heller något som hindrar att Skatteverket registrerar uppgift om gravsättning i Sverige om Skatteverket får kännedom om den uppgiften. Av 1 § andra stycket folkbokföringslagen framgår att vigsel, födelse och dödsfall i landet ska registreras även om personer som inte är eller har varit folkbokförda.

Bestämmelserna i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet innebär att uppgifter i folkbokföringsdatabasen får lämnas ut via direktåtkomst till alla myndigheter som enligt lag eller förordning får behandla uppgifterna. Någon ändring av dessa bestämmelser behövs således inte.

10.5.2 SPAR

Förslag: SPAR ska få innehålla uppgifter om personer som har tilldelats ett personnummer utan att folkbokföras.

SPAR får innehålla uppgifter om personer som är folkbokförda i landet. SPAR får dessutom sedan den 1 juni 2008 innehålla uppgifter om personer som har ett samordningsnummer, om det inte råder osäkerhet om personernas identitet. Denna ändring av SPAR tar bland annat sikte på de personer som omfattas av lagen om

immunitet och privilegier som vi nu föreslår ska kunna få ett personnummer i stället. De personer som med vårt förslag kan få ett personnummer har en stark anknytning till landet och identiteten kan alltid anses fastställd.

Det är mot denna bakgrund självklart att även uppgifter om de personer som med vårt förslag kan få ett personnummer utan att vara folkbokförda ska få ingå SPAR.

10.6 Sekretess

Bedömning: Gällande bestämmelser ger ett tillräckligt skydd vid förföljelse och liknande även för personer som tilldelas ett personnummer eller samordningsnummer.

Uppgift om adress i Sverige ska från och med den 1 oktober 2008 anges i begäran om samordningsnummer. Uppgiften kommer även att registreras i folkbokföringsdatabasen för personer som med stöd av dagens bestämmelser ska tilldelas ett samordningsnummer.

Vårt förslag i avsnitt 8.2 innebär att fler persongrupper, bland annat asylsökande, kommer att kunna tilldelas ett samordningsnummer. Bland dessa personer finns de som riskerar att utsättas för övergrepp på grund av att de exempelvis har flytt från sitt hemland. Enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess bland annat för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Det finns därför skäl att överväga om det skydd som finns vid förföljelse och liknande är tillräckligt.

Bestämmelserna om folkbokföringssekretess i 7 kap. 15 § sekretesslagen gäller även för uppgifter om personer som inte är folkbokförda.⁶

⁶ Sekretess gäller bland annat i verksamhet som avser folkbokföringen. Enligt *Sekretesslagen. En kommentar på Internet* (Regner m.fl., uppdaterad per den 1 januari 2008) gäller bestämmelserna den egentliga folkbokföringen och med detta avses folkbokföring enligt folkbokföringslagen. Folkbokföring enligt folkbokföringslagen innebär enligt lagens 1 § fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Eftersom det gäller registrering av uppgifter om identitet omfattas uppgifter om personer som inte är folkbokförda av folkbokföringssekretessens tillämpningsområde på samma sätt som uppgifter om en folkbokförd person.

Skatteverket har i dag särskilda rutiner när det gäller hantering av uppgifter om förföljda personer som har fått en så kallad sekretessmarkering. I dag omfattar dessa rutiner av förklarliga skäl inte de personer som har samordningsnummer. Skatteverket bör dock kunna tillämpa dessa rutiner även för personer som ska registreras i folkbokföringsdatabasen utan att vara folkbokförda. Emellertid förutsätter detta systemutveckling eftersom det i dag endast är personuppgifter för den som är eller har varit folkbokförd som kan sekretessmarkeras i folkbokföringsdatabasen.

Även om gällande sekretessregler ger ett bra skydd bör det mot bakgrund av det angivna enligt vår mening övervägas om det för personer som behöver skydd över huvud taget bör anges någon adress eller om någon annan adress än bostadsadressen ska registreras. Den adress som ska anges i begäran om samordningsnummer behöver inte vara en bostadsadress. Kravet att tillgänglig adress i Sverige ska anges bör därför vara uppfyllt även om en annan adress än bostadsadressen anges, exempelvis Migrationsverkets centrala postadress i Norrköping. Det bör också vara möjligt att helt utelämna uppgiften om adress om den av något skäl inte kan anses tillgänglig eller personen helt enkelt saknar adress där han eller hon kan nås med post. Vi utgår från att Skatteverket tillsammans med berörda myndigheter tar fram rutiner, exempelvis för hur uppgifter om asylsökande med ett skyddsbehov ska hantearas.

Skatteverket aviserar i dag uppgiften om sekretessmarkering till de myndigheter som hämtar personuppgifter från verket. Uppgiften aviseras även till SPAR, som emellertid inte lämnar ut uppgifter om personer med sekretessmarkering till företag och andra privata organisationer. Vi bedömer att gällande bestämmelser ger ett tillräckligt skydd vid förföljelse och liknande även för personer som tilldelas ett personnummer eller samordningsnummer.

Del C

Övrigt

11 Konsekvenser

11.1 Ett nytt personnummer

Bedömning: Kostnaderna för att införa ett nytt personnummer uppskattar vi till mellan någon miljon och 50 miljoner kronor för varje aktör som i sin verksamhet behöver uppgift om vilken dag en person är född. För mindre aktörer kan kostnaderna sannolikt bli ännu lägre. För övriga aktörer borde det nya numret inte innebära några kostnader. Kostnaderna är nödvändiga för samhället och får anses vara av den karaktären att de bör kunna tas inom respektive aktörs tillgängliga resurser.

Alla som behöver uppgift om vilken dag en person är född kan få denna från Skatteverkets folkbokföringsdatabas eller det statliga personadressregistret (SPAR) samt vid behov lagra uppgiften i de egna IT-systemen. När IT-systemen ändrats så att uppgift om födelsetid kan lagras och visas på skärmbilder får förslaget såvitt nu kan bedömas endast begränsade konsekvenser. För offentliga och privata aktörer i deras egenskap av arbetsgivare får vårt förslag inte några konsekvenser.

Id-korten måste ändras så att de innehåller uppgift även om födelsetid. Konsekvenserna för utfärdarna av id-kort bedömer vi blir begränsade och kan hanteras.

11.1.1 Kostnader

Det är förenat med stora svårigheter att uppskatta de totala kostnader som vårt förslag till ett nytt personnummer kan komma att medföra.

Den exakta födelsetiden, med uppgift om dag, är eller kan vara av betydelse för flera olika aktörer. Det har inte varit möjligt att uttömmande utreda i vilka verksamheter som uppgift om vilken

dag en person är född är nödvändig för verksamheten och där uppgift om födelsetid alltså måste finnas i registren. Som exempel på aktörer med ett sådant behov kan dock nämnas Försäkringskassan, Valmyndigheten, Vägverket, Lantmäteriverket, rättsväsendet, socialnämnder, banker och försäkringsbolag.

För de aktörer som behöver uppgift om dag medför vårt förslag kostnader för nya och ändrade IT-system. Det handlar om kostnader för att dels införa och hantera ett nytt fält för information som inte längre ingår i personnumret, dels kontrollera denna information på något annat sätt än med hjälp av personnumret. Det innebär att exempelvis logiken för beräkningar, funktionaliteten utifrån olika regelverk och utformningen av den information som visas på skärmbilder kan behöva ändras. I de verksamheter där den exakta födelsetiden är av betydelse behöver också olika blanketter ändras så att det blir möjligt att lämna uppgift om såväl personnummer som födelsetid. De aktörer som läser och registrerar uppgifter i blanketter maskinellt behöver också ändra IT-systemen så att födelsetiden registreras korrekt. Även vissa rutiner för att utbyta information mellan myndigheter och andra organisationer kommer att behöva ändras. Kostnaderna för detta är av engångskaraktär.

Kostnaderna för vårt förslag till ett nytt personnummer blir förhållandevis begränsade. De kan enligt de uppgifter vi har hämtat in variera kraftigt och beräknas ligga mellan någon miljon och som högst 50 miljoner kronor för vissa aktörer. För mindre aktörer kan kostnaderna sannolikt bli mycket lägre. Kostnaderna varierar högst betydligt beroende på typ av verksamhet och IT-system. Det som framför allt har betydelse för kostnaderna är IT-systemens konstruktion och hur flexibla dessa system är när det gäller lagring och annan hantering av information knuten till födelsetid.

För någon myndighet kan kostnaderna för att ändra IT-systemen bli betydligt högre än vad som angetts ovan. Ett exempel är Försäkringskassan, vars verksamhet kommer att påverkas framför allt när det gäller kassans hantering av föräldrapenningförmåner. Dessa förmåner knyter an till den dag ett barn är fött och dess IT-system utgår från uppgiften om födelsedag i personnumret.

Förutom engångskostnader för att framför allt ändra IT-systemen bedömer vi att våra förslag innebär endast begränsade kostnader för löpande underhåll när dessa ändringar väl har gjorts.

Det nya personnumret behöver enligt vår bedömning inte innebära några kostnader alls för sådana aktörer som inte har något behov av att känna till vilken dag en person är född.

Detta är för samhället nödvändiga kostnader, som måste vägas mot risken för personförväxling och risken för felaktiga beslut eller utbetalningar av sociala förmåner. Kostnaderna är oundvikliga och får anses vara av den karaktären att de bör kunna tas inom respektive aktörs tillgängliga resurser.

11.1.2 Övriga konsekvenser

Vårt förslag till ett nytt personnummer innebär i första hand konsekvenser för de IT-system som hanterar numret, vilket i sin tur leder till de kostnader vi redovisar ovan. Vi bedömer att övriga konsekvenser blir begränsade. De verksamheter som behöver information om vilken dag en person är född kommer att få tillgång till uppgift om födelsetid, främst via folkbokföringsdatabasen eller SPAR. De problem som kan uppkomma med anledning av att hela födelsetiden inte ingår i personnumret kommer att finnas endast under en begränsad tid fram till dess att nya rutiner har tagits fram. Det kan också uppstå oklarheter om det är födelsetiden eller personnumret som efterfrågas i olika sammanhang.

Vi bedömer däremot att vårt förslag inte bör få några konsekvenser för myndigheter, företag och andra organisationer i deras egenskap av arbetsgivare, eftersom uppgiften om vilken dag en person är född exempelvis varken behövs för att hantera löner eller för att lämna kontrolluppgifter till Skatteverket.

Flertalet små företag borde sällan eller aldrig behöva uppgift om vilken dag en person är född. Vårt förslag bör därför inte få några eller endast begränsade konsekvenser för små företag.

Såväl körkort som resehandlingarna pass och nationellt id-kort innehåller i dag uppgift om födelsetid. Det gör däremot inte de SIS-märkta id-korten eller tjänstekorten som endast innehåller uppgift om personnummer. Id-korten behöver därför anpassas så att de innehåller uppgift även om födelsetid. De uppgifter vi har hämtat in tyder på att det ikraftträdande vi föreslår innebär en tillräcklig förberedelse för att anpassa id-korten så att de innehåller även denna uppgift. Redan i dag ändras id-korten emellanåt, exempelvis för att uppfylla nya säkerhetskrav. Vårt

förslag kommer därför sannolikt inte att innebära att priset för id-korten för den enskilde behöver bli avsevärt högre än i dag. Befintliga id-kort kommer dock inte att innehålla separat information om födelsetid. Detta är dock sannolikt ett mindre problem. De aktörer som kontrollerar identiteten med hjälp av id-kort kan vara säkra på att personnumret innehåller uppgift om födelsetid i och med att de är utfärdade innan det nya personnumret införs. Om det skulle dröja innan id-korten innehåller separat information om födelsetid kommer olika aktörer vid behov att hitta lösningar och exempelvis kontrollera den exakta födelsetiden med hjälp av uppgifter från folkbokföringsdatabasen eller SPAR.

Personnumret är väl inarbetat och känt. Det kan därför inte uteslutas att vårt förslag till ett nytt personnummer, som inte längre innehåller den information enskilda är vana vid, kommer att väcka negativa känslor hos enskilda personer.

11.2 Personbeteckningar för icke folkbokförda

Bedömning: Kostnaderna för att göra det möjligt för ytterligare myndigheter att begära samordningsnummer bedömer vi vara begränsade. Förslaget att vissa personer ska kunna tilldelas ett personnummer utan att folkbokföras beräknas kosta några miljoner kronor.

Vi bedömer att våra förslag, som syftar till att förbättra den kontroll av identiteten som ska göras innan en person får ett samordningsnummer, kommer att innebära att förtroendet för samordningsnumren ökar i samhället. Vi bedömer dock att det kommer att dröja några år innan de problem som i dag finns med samordningsnumren helt har försvunnit.

Personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier och som med vårt förslag kan få ett personnummer bedömer vi omgående kommer att få det enklare att hantera praktiska vardagsfrågor.

Därutöver får våra förslag vissa positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet.

11.2.1 Kostnader

Vi föreslår att alla statliga myndigheter ska få begära samordningsnummer. Migrationsverket bedömde i sin skrivelse från 2003, se avsnitt 8.1, att kostnaderna för att ändra IT-systemen skulle uppgå till cirka 40 000 kronor. Enligt uppgift från Migrationsverket räknar verket fortfarande med små kostnader. Vi bedömer att kostnaderna även för övriga myndigheter kommer att bli begränsade. Flera myndigheter har redan i dag IT-system som kan hantera numret. Eftersom det inte heller finns någon skyldighet för myndigheterna att begära samordningsnummer är det också möjligt att planera eventuella tekniska ändringar som krävs så att de kan genomföras tillsammans med andra nödvändiga ändringar för att på så sätt minska kostnaderna. Myndigheterna måste också bygga upp rutiner för sina kontakter med Skatteverket och för att kontrollera den enskildes identitet. För Skatteverket kommer vårt förslag att innebära fler ärenden om samordningsnummer och således en ökad arbetsbörda, särskilt inledningsvis. Samtliga kostnader bör rymmas inom befintliga resursramar.

Skatteverket måste införa en ny ärendetyp för att hantera ärenden om personnummer till personer som inte är folkbokförda. Ärendetypen kan emellertid konstrueras på i princip samma sätt som ärendetypen för tilldelning av samordningsnummer. Skatteverket måste vidare ta fram nya rutiner och blanketter, bland annat för att ta hand om anmälningar av ändrade uppgifter från enskilda och myndigheter. Skatteverket måste också justera sina IT-system så att det blir möjligt att sekretessmarkera uppgifter om personer som tilldelas personnummer eller samordningsnummer. Sammantaget krävs det emellertid relativt begränsade åtgärder från Skatteverkets sida.

Skatteverket beräknar att vårt förslag att vissa grupper av personer ska få ett personnummer utan att vara folkbokförda innebär en ändring av IT-systemen som kostar några miljoner kronor. Denna ändring innebär också att framtida kostnader för underhåll och utveckling påverkas, i och med att komplexiteten i IT-systemen blir större.

Kostnaderna kan inte anses större än att de får rymmas inom tillgängliga resurser. Regeringskansliet har redan väl fungerande rutiner för att begära personbeteckningar för personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa

fall (lagen om immunitet och privilegier). Förslaget innebär därför inte några ytterligare kostnader.

11.2.2 Övriga konsekvenser

Samordningsnumren kommer att användas mer

Ett stort problem med samordningsnumren är att de inte är kända i samhället. Riksdagen har nyligen beslutat att uppgifter om personer med samordningsnummer ska få ingå i SPAR. Med denna ändring bedömer vi att kunskapen om dessa nummer efter hand kommer att öka i samhället. Det kommer också att underlätta för olika organisationer att införa och förbättra sina interna rutiner för personer med samordningsnummer i den mån det finns brister i dag.

En annan åtgärd för att göra samordningsnumren mer kända kan vara att Skatteverket informerar mer aktivt om samordningsnumren än vad verket gör i dag.

Ett annat problem med samordningsnumren är att de inte kan hanteras tekniskt i olika organisationers IT-system.

Uppgifter om personer med samordningsnummer kommer, som tidigare nämnts, att få ingå i SPAR och därmed bli tillgängliga för fler aktörer än i dag. Även uppgift om adress i Sverige kommer att registreras om personer med samordningsnummer vilket gör uppgifterna om dessa personer mer användbara i samhället. Vi bedömer mot denna bakgrund att det kan bli mer attraktivt för olika organisationer att ändra IT-systemen så att de även kan hantera samordningsnummer.

Vi har föreslagit bestämmelser som innebär att den kontroll av identiteten som ska göras innan en person får ett samordningsnummer blir bättre. Det kommer att innebära att förtroendet för samordningsnumren kommer att öka i samhället.

Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet) uppger att Skatteverkets handläggning av ärenden om samordningsnummer tar alldeles för lång tid. Nyttan av samordningsnummer skulle öka om handläggningstiden kortades. Vi har emellertid inte föreslagit några åtgärder i denna del. Det får förutsättas att Skatteverket kontinuerligt ser över sina rutiner och strävar efter en så kort handläggningstid som möjligt. Det är också viktigt att begärande myndigheter är noggranna i sin kontroll av identiteten för att underlätta Skatteverkets prövning.

Möjligheterna att få tillgång till olika tjänster kan bli större

Det ska enligt Id-kortsutredningens förslag inte bli möjligt för en person som inte är folkbokförd att få en svensk id-handling. De huvudsakliga skälen för Id-kortsutredningens förslag att endast folkbokförda personer ska kunna få det föreslagna id-kortet är dels att adressen till personer med samordningsnummer inte registreras, dels att identitetskontrollen för personer med samordningsnummer inte är tillräckligt säker.

Regeringen har emellertid beslutat att dessa personers adress i Sverige ska anges i begäran om samordningsnummer och således registreras, vilket också innebär att adressen får ingå i SPAR. Vi föreslår att motsvarande ska gälla för personer som får ett personnummer utan att folkbokföras. Vi föreslår dessutom bestämmelser som syftar till en förbättrad identitetskontroll, se avsnitt 10.1.2 och 10.2. Det kan därför finnas förutsättningar att låta identifierade personer som får ett personnummer utan att folkbokföras eller ett samordningsnummer få en svensk id-handling i framtiden. Det ligger emellertid inte inom ramen för vår utredning att lämna några sådana förslag.

Inom Verket för förvaltningsutveckling (Verva) pågår en utredning som syftar till att fler ska kunna få en e-legitimation. Det kan inte uteslutas att det kan bli möjligt för såväl personer som fått ett personnummer utan att folkbokföras som identifierade personer med samordningsnummer att få en e-legitimation i framtiden.

Många problem kan emellertid inte lösas med hjälp av att uppgifter om personer med samordningsnummer får finnas i SPAR eller med hjälp av våra förslag. Det gäller särskilt när det görs en kreditupplysning, som exempelvis vid ingående av avtal som innebär att någon form av kredit ges, exempelvis lån och kredit- och kundkort av olika slag. Det gäller också hyreskontrakt och liknande. När uppgifterna finns i SPAR kommer det att vara möjligt att göra en kreditprövning av personer som tilldelats samordningsnummer eller personnummer. För de personer som har en inkomst som ska beskattas i Sverige är det också möjligt att få kreditprövningen att falla ut positivt. Personer som inte har några inkomster som ska beskattas i Sverige får förlita sig på en möjlighet att styrka sina inkomster på andra sätt, exempelvis genom intyg.

Särskilt om personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier

Vi gör som ovan nämnts bedömningen att de problem med samordningsnumren som finns kommer att lösas i den mån de beror på personbeteckningen som sådan. Det kan emellertid ta ett antal år innan problemen är helt lösta. För de personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier som vistas permanent i Sverige är problemen större än för andra grupper eftersom de vistas stadigvarande här i landet. De har oftare kontakter med myndigheter och företag, exempelvis banker. Deras problem behöver därför lösas snarast. Vi har föreslagit att dessa personer i stället ska kunna få ett personnummer. Förslaget kommer sannolikt att innebära att dessa personer omedelbart när de har fått sitt personnummer upplever att det blir enklare att leva och verka i samhället. Det finns inte heller någon risk att dessa personer inte får del av olika tjänster på grund av tekniska problem att hantera själva personbeteckningen. Vårt förslag kommer också att innebära att Sveriges internationella anseende höjs i och med att det kommer att riktas mindre kritik mot Sverige.

EG-rättsliga förpliktelser

Enligt rörlighetsdirektivet¹ ska alla unionsmedborgare som enligt direktivet uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten få samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget, om inte annat följer av sådana specifika bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget och sekundärlagstiftningen. Även familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt, ska ha denna rättighet.

Skatteverket bedömer i sin rapport Tillämpningen av rörlighetsdirektivet (EG 2004/38), som ligger till grund för beslutet att även uppgifter om personer med samordningsnummer ska få ingå i SPAR, att det inte finns några administrativa problem eller hinder inom Skatteverkets område för inflyttande unionsmedborgare som avser att bosätta sig i landet för minst ett år. För unionsmedborgare som avser att vistas här under kortare tid och därför inte

¹ Se artikel 24 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

folkbokförs finns, enligt Skatteverket, administrativa svårigheter som beror på att tillgången till olika tjänster i stor omfattning är kopplad till att uppgifter kan hämtas från SPAR. Detta hinder har lösts genom den ändring av SPAR som redan beslutats av riksdagen.

Vi gör samma bedömning som Skatteverket vilket innebär att det nu inte längre finns några hinder som strider mot EG-rätten inom det område som är föremål för vårt uppdrag inför detta delbetänkande. Som vi tidigare nämnt ingår det i vårt fortsatta arbete att göra en översyn av folkbokföringslagen vilket innebär att vi bland annat kommer att se över bestämmelserna om vilka personer som ska folkbokföras. Översynen kommer att gälla även personer som omfattas av rörlighetsdirektivet, se *bilaga 2*.

Andra konsekvenser

Vår bedömning är att när fler personer får samordningsnummer och myndigheterna därmed kan övergå från interna personbeteckningar till en gemensam beteckning underlättar det utbytet av information om personer. Vi bedömer att detta får positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet.

12 Genomförande av våra förslag

12.1 Ett nytt personnummer

Förslag: Det nya personnumret ska införas den 1 januari 2010.

Vårt förslag till ett nytt personnummer kräver för vissa myndigheter och företag ändringar i de IT-system som används.

Skatteverket har som rutin att informera mottagare av uppgifter från folkbokföringsregistret om tekniska ändringar i aviseringarna minst ett halvår i förväg. Skatteverket bör ges möjlighet att informera även om denna ändring enligt de rutiner som verket har. Skatteverket och SCB har angett att ändringen kan införas tidigast ett år efter beslut. Då situationen är mycket allvarlig gör vi bedömningen att ändringen av personnumret bör genomföras vid tidigast tänkbara tidpunkt. Vi föreslår därför att den föreslagna ändringen genomförs den 1 januari 2010.

12.2 Personbeteckningar för icke folkbokförda

Förslag: Bestämmelserna om personbeteckningar för personer som inte ska folkbokföras ska träda i kraft den 1 januari 2009.

För enskilda som omfattas av våra förslag om personbeteckningar för personer som inte ska folkbokföras och för de myndigheter och andra organisationer som använder sig av personbeteckningarna är det angeläget att bestämmelserna träder i kraft så snart som möjligt.

För Skatteverket, som administrerar personbeteckningarna, innebär förslagen att vissa ändringar i IT-systemen måste göras.

Våra förslag innebär inte någon skyldighet att begära personbeteckningar och det är således upp till respektive myndighet som med vårt förslag får begära sådana beteckningar att bedöma i vilken takt ändringarna av de interna rutinerna och i IT-systemen ska genomföras. Regeringskansliet har redan i dag rutiner för att begära samordningsnummer för personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier. Motsvarande rutiner kan tillämpas även för begäran om personnummer. Någon särskild hänsyn till de myndigheter som får begära personbeteckningar behöver mot denna bakgrund inte tas i frågan om när bestämmelserna bör träda i kraft.

Regeringen har nyligen beslutat att även uppgift om adress i Sverige ska registreras i folkbokföringsdatabasen för en person som får ett samordningsnummer. Denna bestämmelse träder i kraft den 1 oktober 2008. Våra förslag ansluter till regeringens förslag och det vore en fördel om de kunde träda i kraft vid samma tidpunkt. Vi bedömer emellertid att våra förslag, med hänsyn till de åtgärder som måste vidtas, kan träda i kraft tidigast den 1 januari 2009.

13 Författningskommentar

13.1 Folkbokföringslagen (1991:481)

18 §

Paragrafen anger hur det personnummer som vi har föreslagit är konstruerat. Frågan har behandlats i avsnitt 4.3.7 och 4.4.3.

Personnumret består enligt vårt förslag av födelseår, födelsemånad, födelsenummer och kontrollsiffra. Födelsenumret består emellertid av fem siffror i stället för dagens tre. För att inte påverka konstruktionen har de olika delarna i födelsenumret skiljts åt och bindestrecket placeras på samma plats som i dag. De tre sista siffrorna i födelsenumret benämns i stället individnummer.

18 a §

I *första stycket* har en upplysning förts in om att det finns särskilda bestämmelser om personbeteckningar för personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i en ny 18 b §. Skälen för att behålla systemet med samordningsnummer har vi behandlat i kapitel 7.

18 b §

Paragrafen är ny. Bakgrunden till bestämmelsen har vi behandlat i avsnitt 9.1 och 9.2.

I *första stycket* finns bestämmelser om att de personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier och som på grund av undantagsbestämmelsen i 5 § inte ska folkbokföras får tilldelas ett personnummer. För att få tilldelas ett personnummer förutsätts att de dels har rätt att vistas i landet, dels uppfyller kraven på

vistelse tidens längd i 3 § första stycket. Med rätt att vistas i landet avses att personen har ett uppehållstillstånd när ett sådant tillstånd krävs, jämför 4 § första stycket, eller att personen på annan grund har rätt att vistas här, exempelvis för att personen har uppehållsrätt i landet.

Av *andra stycket* framgår att andra personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier än de som omfattas av första stycket får tilldelas ett samordningsnummer. Det är fråga om personer som inte har för avsikt att vistas i landet i minst ett år.

18 c §

Paragrafen är ny. I bestämmelsen ges regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om tilldelning av samordningsnummer och personnummer enligt 18 a och 18 b §§. Vi har behandlat frågan i avsnitt 10.1.2.

39 §

Ändringen i *andra stycket* innebär att inte heller beslut om tilldelning av personnummer enligt 18 b §, det vill säga till personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier, kan överklagas. Vi har behandlat frågan i avsnitt 10.4.

Det tvåsiffriga informationslösa nummer i personnumret som enligt våra förslag ersätter dagsiffran är en del av födelsenumret och får därmed enligt *andra stycket* inte överklagas.

I kraftträdande och övergångsbestämmelser

Frågan om när bestämmelserna bör träda i kraft har behandlats i kapitel 12. Övergångsbestämmelserna har behandlats i avsnitt 9.1.

13.2 Lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

2 kap.

2 §

Paragrafen har ändrats så att folkbokföringsdatabasen får innehålla uppgifter även om dem som har tilldelats ett personnummer utan att vara folkbokförda. Frågan har behandlats i avsnitt 10.5.1.

3 §

I *tredje stycket* har en justering gjorts så att även i ärenden om tilldelning av personnummer får registreras bland annat uppgift om de handlingar som har legat till grund för identifiering. Liksom enligt den nuvarande bestämmelsen får i ärenden om tilldelning av samordningsnummer anges uppgift om att det råder osäkerhet om personens identitet. Frågan har behandlats i avsnitt 10.5.1.

I kraftträdande

Frågan om när bestämmelserna bör träda i kraft har behandlats i avsnitt 12.2.

13.3 Lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret

4 §

I *första stycket* har en ändring gjorts så att SPAR får innehålla uppgifter även om personer som har tilldelats personnummer utan att vara folkbokförda. Frågan har behandlats i avsnitt 10.5.2.

Vidare har i första stycket 13 förts in en ny punkt som anger att SPAR får innehålla uppgift om födelseid. Denna uppgift måste lagras separat eftersom uppgift om dag för födelse tas bort ur personnumret. Frågan har behandlats i avsnitt 4.4.5.

5 §

Ändringen i denna paragrafs *första stycke* är endast en följdändring orsakad av att en ny punkt 13 förts in i 4 § första stycket. Även uppgiften om födelsetid hämtas från folkbokföringsdatabasen.

Ikraftträdande

Ändringarna i denna lag är föranledda dels av bestämmelserna om personnumrets nya konstruktion, dels av bestämmelserna om personbeteckningar för icke folkbokförda personer. Eftersom vi har föreslagit att dessa bestämmelser ska träda i kraft vid olika tidpunkter, se kapitel 12, måste också ändringarna i denna lag träda i kraft vid olika tidpunkter. Således har vi föreslagit att ändringarna i 4 § ska träda i kraft den 1 januari 2009.

Det är dock endast ändringarna i det första styckets inledning, som rör personer som inte är folkbokförda, som ska gälla från denna dag. Ändringen i första stycket 13 ska gälla först från och med den 1 januari 2010, då det nya personnumret införs. Även ändringen i 5 §, som också är kopplad till det nya personnumret, ska träda i kraft detta senare datum.

13.4 Folkbokföringsförordningen (1991:749)

5 §

Första stycket har ändrats huvudsakligen på så sätt att alla statliga myndigheter har rätt att begära att ett samordningsnummer enligt 18 a § folkbokföringslagen ska tilldelas en person. Denna fråga har vi behandlat i avsnitt 8.2.

Av *andra stycket* framgår att personnummer och samordningsnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen får tilldelas endast på begäran av Regeringskansliet. Bestämmelsen, som i huvudsak motsvarar andra stycket i den nuvarande lydelsen, innebär att andra myndigheter är förhindrade att begära en personbeteckning för dessa personer. Denna fråga har behandlats i avsnitt 9.3.

Tredje och fjärde stycket motsvaras huvudsakligen av nuvarande fjärde stycket och femte stycket första meningen.

Bestämmelsen i tredje stycket och femte stycket andra meningen i den nuvarande lydelsen, att samordningsnummer i vissa fall får tilldelas även om identiteten inte är styrkt, har flyttats till den nya 5 a §.

5 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser som endast gäller vid tilldelning av samordningsnummer enligt 18 a §.

Första stycket är nytt och innehåller ett förtydligande av att identiteten som huvudregel ska kunna anses fastställd för att Skatteverket ska få tilldela ett samordningsnummer. Det innebär att Skatteverket får vägra att tilldela en person ett samordningsnummer om denna förutsättning inte är uppfylld.

Paragrafens *andra stycke* innehåller nuvarande bestämmelser i 5 § tredje stycket och femte stycket andra meningen, nämligen att det för registrering i rättsväsendets informationssystem och i beskattningsdatabasen är tillåtet för Skatteverket att tilldela en person ett samordningsnummer även om identiteten inte kan anses fastställd.

Till detta har i *andra stycket 2* förts ett nytt undantag som innebär att samordningsnummer kan tilldelas personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., även om identiteten inte kan anses fastställd.

Frågorna har behandlats i avsnitt 10.1.1 och 10.2.

5 b §

Paragrafen är ny och tydliggör att det är den begärande myndigheten som ansvarar för att bedöma om identiteten kan anses fastställd hos den person som myndigheten begär personnummer eller samordningsnummer för. Bestämmelsen gäller både vid tilldelning av samordningsnummer enligt 18 a § och vid tilldelning av personnummer eller samordningsnummer enligt 18 b §. Vi har behandlat frågan i avsnitt 10.1.2.

6 §

Ändringen i *första stycket* innebär att även en begäran om tilldelning av personnummer eller samordningsnummer enligt 18 b § ska vara skriftlig. Den ska innehålla samma uppgifter som en begäran om samordningsnummer enligt 18 a §. Frågan har behandlats i avsnitt 9.3.

I *andra stycket* har införts en rätt för Skatteverket att få in de handlingar som har legat till grund för identitetskontrollen från den begärande myndigheten. Bestämmelsen gäller endast vid tilldelning av samordningsnummer enligt 18 a §. Frågan har behandlats i avsnitt 10.2.

I *tredje stycket* finns följdändringar till bestämmelserna i 5 a §.

6 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelsen som gäller både vid tilldelning av samordningsnummer enligt 18 a § och vid tilldelning av personnummer eller samordningsnummer enligt 18 b §.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär att det är den enskilde själv som ansvarar för att informera om ändrad adress.

Andra stycket innebär att om en person som fått samordningsnummer eller personnummer anmäler ny adress till en annan myndighet ska den myndigheten underrätta Skatteverket om den nya adressen, under förutsättning att sekretess inte hindrar det. Hos vissa myndigheter omfattas uppgifter om enskilda av en stark sekretess på grund av ett omvänt skaderekvisit. Det gäller exempelvis sociala myndigheter och inom hälso- och sjukvården. Om uppgiften lämnas till en sådan myndighet behöver dessa inte lämna uppgift om adress till Skatteverket då det kan innebära att sekretessbelagda uppgifter röjs. Om uppgifterna omfattas av ett rakt skaderekvisit kan det dock vara möjligt att underrätta Skatteverket om den nya adressen.

Frågorna har behandlats i avsnitt 10.3.

6 b §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser som endast gäller vid tilldelning av samordningsnummer enligt 18 a § folkbokföringslagen.

Paragrafen anger att Skatteverket får meddela föreskrifter om vilka krav som ska ställas när det gäller bedömningen av om en identitet kan anses fastställd. Frågan har behandlats i avsnitt 10.1.2.

Ikraftträdande

Frågan om när bestämmelserna bör träda i kraft har behandlats i avsnitt 12.2.

13.5 Förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret

8 a §

I paragrafens *första stycke* har till uppräkningsen i andra meningen av vilka uppgifter som omfattas lagts uppgift om födelsetid. Frågan har behandlats i avsnitt 4.4.5.

11 och 12 §§

Paragraferna har ändrats så att även födelsetid får användas som sökbegrepp.

15 §

Gallringsbestämmelsen i *första stycket* har ändrats så att även uppgift om födelsetid ska omfattas.

Ikraftträdande

Frågan om när bestämmelserna bör träda i kraft har behandlats i avsnitt 12.1.

13.6 Förordningen (1994:1543) om personregister över främmande staters beskickningspersonal m.m.

5 a §

Paragrafen har ändrats så att en begäran om personbeteckning även kan avse ett personnummer. Frågan har behandlats i avsnitt 9.3.

Ikraftträdande

Frågan om när bestämmelserna bör träda i kraft har behandlats i avsnitt 12.2.

Kommittédirektiv



Folkbokföringen i framtiden

**Dir.
2007:123**

Beslut vid regeringssammanträde den 6 september 2007.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska göra en allmän översyn av 1991 års folkbokföringslag. Utredaren ska bedöma om bestämmelserna är ändamålsenliga utifrån folkbokföringens uppgifter att fastställa personers bosättning, registrera personuppgifter och förse myndigheter, företag och andra med korrekta och aktuella uppgifter om befolkningen. Om utredaren kommer fram till att vissa bestämmelser inte är ändamålsenliga eller är svåra att tillämpa, ska utredaren lämna förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som behövs för att förbättra förutsättningarna för en korrekt och effektiv folkbokföring.

I översynen ingår att särskilt utreda följande frågor.

- Om folkbokföringen även i fortsättningen ska knytas till de kyrkliga församlingarna eller om någon annan lösning ska väljas. Avgörande för utredarens val av lösning ska vara samhällets behov av en indelning på ett geografiskt avgränsat område och de konsekvenser i administrativt hänseende, liksom för statistik och forskning som förslaget medför. Dessa konsekvenser ska särskilt belysas samt de resursmässiga konsekvenserna beräknas och redovisas.

- Hur den nuvarande uppbyggnaden av personnumren kan ändras så att behovet av ett större antal personnummer kan tillgodoses.

- Hur systemet med samordningsnummer fungerar i praktiken. Om utredaren kommer fram till att dagens system ska behållas, ska utredaren lämna förslag till eventuella författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga för att förbättra systemet. Utredaren ska då även se över den krets myndigheter som har rätt

att rekvirera samordningsnummer och för vilka ändamål detta får ske samt lämna förslag på eventuella förändringar. Om utredaren däremot kommer fram till att ett annat identifieringssystem bör inrättas, ska utredaren lämna förslag till hur ett sådant system ska författningsregleras. I så fall ska möjligheterna att införa ett system där folkbokföring inte utgör en förutsättning för tilldelande av personnummer särskilt utredas. Utredaren ska i sammanhanget särskilt beakta situationen för tjänstemän vid utländska beskickningar, konsulat, Europeiska gemenskapen och internationella organisationer i Sverige.

- Om det är lämpligt att införa en författningsreglering av s.k. sekretessmarkering av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Vidare ska utredas hur sekretessmarkerade uppgifter hanteras vid överföring från folkbokföringsdatabasen till andra myndigheter. Om utredaren kommer fram till att det behövs, ska förslag till författningsändringar eller andra åtgärder lämnas.

- Om reglerna för folkbokföring av barn med dubbel bosättning är ändamålsenliga och i överensstämmelse med barnets bästa. Kommer utredaren fram till att det krävs författningsändringar eller andra åtgärder som bättre kan tillgodose samhällets behov av information om barnets faktiska boende och barnets bästa, ska förslag till sådana lämnas.

Bakgrund

Folkbokföringslagen (1991:481) trädde i kraft den 1 juli 1991 och ersatte då folkbokföringslagen (1967:198).

Folkbokföring sker löpande och innebär enligt 1 § första stycket folkbokföringslagen (1991:481) fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Myndigheter, företag, organisationer och andra användare i samhället förses med aktuella uppgifter om befolkningen genom folkbokföringen. Folkbokföringen har även betydelse för många samhällliga rättigheter och skyldigheter. Rättigheterna och skyldigheterna kan vara avhängiga av såväl *att* en person är folkbokförd som *var* personen är folkbokförd.

I och med den nya folkbokföringslagen övergick hela ansvaret för folkbokföringsverksamheten till skattemyndigheterna med

Riksskatteverket som central förvaltningsmyndighet. Skattemyndigheterna och Riksskatteverket slogs den 1 januari 2004 samman till en rikstäckande myndighet – Skatteverket (prop. 2002/03:99).

Folkbokföring i församling

Enligt 6 § folkbokföringslagen ska en person folkbokföras på den fastighet och i den territoriella församling inom Svenska kyrkan där han eller hon är att anse som bosatt. En person som är bosatt på en fastighet som innehåller flera bostadslägenheter ska folkbokföras också på lägenhet. Med bostadslägenhet avses lägenhet som är registrerad i lägenhetsregistret enligt lagen (2006:378) om lägenhetsregister. Avgörande för var en person anses bosatt är var denne regelmässigt tillbringar sin dygnsvila. För det fall en persons bosättning inte kan hänföras till en viss fastighet men väl till en församling ska han eller hon anses bosatt i församlingen.

Riksdagen fattade den 8 december 1995 ett principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan. Den s.k. stat-kyrkareformen trädde i kraft den 1 januari 2000 och innebar bl.a. att ändringar i församlingsindelningen numera är en helt intern kyrklig angelägenhet, 14 § lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan.

Eftersom staten således saknar bestämmanderätt över församlingsindelningen kan principiella skäl anföras mot att just församling utgör indelningsgrund för folkbokföringen. Under tiden efter stat-kyrkareformen har även antalet församlingar till följd av Svenska kyrkans sammanslagningar minskat med knappt 700 och uppgår i dag till omkring 1 800. Församlingarna har således under en relativt kort period blivit större och mer instabila som indelningsgrund.

Församlingsindelningen har i flera avseenden inte samma praktiska betydelse som tidigare. I stället har flera alternativa indelningsbegrepp utvecklats för skilda verksamhetsområden. Exempelvis har Statistiska centralbyrån utvecklat en indelning i s.k. nyckelkodsområden som möjliggör redovisning av statistik för delområden inom en kommun, exempelvis befolkningsstatistik. Nyckelkodsområdena används även för kommunernas egen indelning i planeringsområden. Ett annat exempel är Lantmäteriverket som tillhandahåller koordinater för fastigheter kopplade till karta. Dessutom använder många privata organisationer och

företag postnummerindelningen i sin verksamhet. Däremot förutsätter uttaget av begravningsavgift att uppgifter om församling finns registrerade hos Skatteverket, 9 kap. begravningslagen (1990:1144). Sedan den 1 april 2007 baseras även domsagoindelningen i Stockholms län på församlingsindelningen, förordningen (1982:996) om rikets indelning i domsagor.

Frågan om folkbokföringen även i fortsättningen ska ske i en territoriell församling utreddes i betänkandet Folkbokföring efter stat-kyrkareformen m.m. (SOU 2000:17). I detta betänkande föreslog Utredningen om folkbokföring i församling att territoriell församling skulle utmönstras ur folkbokföringslagen och ersättas med kommun. En person skulle alltså folkbokföras på den fastighet och i den kommun där han eller hon är att anse som bosatt. Enligt utredningens förslag skulle dock församlingsuppgifter finnas kvar i folkbokföringen och i vissa andra register under ytterligare några år varefter uppgifterna skulle tas bort. Uppgifter om församling skulle därefter enbart finnas hos Svenska kyrkan. Samtidigt lämnades förslag till en lag om informationsutbyte mellan Svenska kyrkan och vissa myndigheter.

Ett stort antal remissinstanser riktade kritik mot utredningens förslag. Remissinstanserna åberopade framför allt kulturella och historiska skäl. Även statistik-, forsknings- och planeringsbehov anfördes som skäl för en indelning på lägre nivå än kommun. Med beaktande av kritiken gjorde den dåvarande regeringen bedömningen att det inte fanns skäl att genomföra någon förändring när det gällde folkbokföring i territoriell församling (prop. 2001/02:1 utg.omr. 3 avsnitt 4.6).

Mot bakgrund av det minskade antalet församlingar återkom regeringen till frågan om folkbokföring i territoriell församling i budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/06:1 volym 1 avsnitt 5.9). Regeringen uttalade där sin avsikt att följa utvecklingen av församlingsindelningen och dess betydelse för folkbokföringen.

Riksdagen behandlade under hösten 2005 ett antal motioner om införande av ett nytt sockenbegrepp i folkbokförings- och fastighetsbildningssammanhang. Med anledning av motionerna gav riksdagen till känna att regeringen borde företa en ny översyn av frågan om folkbokföringen även i fortsättningen bör knytas till de kyrkliga församlingarna eller om någon annan lösning bör väljas. Riksdagen förutsatte att förslagen i motionerna och remissyttrandena över motionerna prövades närmare i denna översyn (bet. 2005/06:SkU13, rskr. 2005/06:117).

Personnummer och samordningsnummer

Den nuvarande uppbyggnaden av det tiosiffriga personnumret innebär att det för varje födelsedatum finns ett begränsat antal personnummer att tillgå, nämligen 500 nummer för män och 499 nummer för kvinnor. Detta har lett till att för vissa datum, den 1 januari respektive den 1 juli vissa år under perioden 1947–1966, har ett så stort antal födelsenummer tagits i anspråk att numren har tagit slut. För att spara födelsenummer för de mest ianspråktaga dagarna har Skatteverket tvingats vidta åtgärder som bl.a. innebär att den 1 januari respektive den 1 juli i vissa fall undviks när födelsetiden registreras enligt muntlig uppgift för en inflyttad person. Skatteverket har även i vissa undantagssituationer återanvänt personnummer som inte kommit till användning ute i samhället. Emellertid finns endast ett mycket begränsat antal sådana personnummer att tillgå. Med hänsyn till risken för personförväxling har Skatteverket inte heller tagit fram någon rutin för att ledigställa födelsenummer för tilldelning på nytt.

Sedan den 1 januari 2000 får enligt 18 a § folkbokföringslagen en person som inte är eller har varit folkbokförd efter begäran från en myndighet tilldelas ett särskilt nummer, ett s.k. samordningsnummer. Tidigare kunde även dessa personer tilldelas personnummer om det fanns ett uttryckligt författningsstöd. Sådant författningsstöd förelåg endast i fråga om totalförsvarspiktiga och personer som förekom i rättsväsendets register. Enligt praxis tilldelades också personnummer för registrering i skatteregister, körkortsregister, sjömansregister, register hos allmän försäkringskassa samt för utfärdande av pass och registrering i passregister.

Eftersom identiteten ofta är osäker när det gäller personer som inte är folkbokförda i landet, ansågs det lämpligt att personnummer reserverades för personer som är folkbokförda. Samordningsnummer infördes eftersom risken för personförväxling och behovet av säker kommunikation mellan myndigheter ändå ansågs kräva en enhetlig personbeteckning även beträffande personer som inte är folkbokförda (prop. 1997/98:9 s. 78 f.). Samordningsnumret är konstruerat som ett personnummer men med sifferkombinationer som inte kan förekomma i personnumret på så sätt att siffrorna för dag adderas med 60.

Av 5 § folkbokföringsförordningen (1991:749) framgår vilka myndigheter som får rekvirera samordningsnummer och för vilka

ändamål som samordningsnummer får tilldelas. Skatteverket är den myndighet som beslutar om tilldelning av samordningsnummer.

Finansdepartementet har tagit emot flera framställningar från myndigheter om möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer. Inom bl.a. vården och arbetsförmedlingen och hos de sociala myndigheterna har frånvaron av ett gemensamt identifikationsbegrepp för personer som inte är folkbokförda i Sverige orsakat svårigheter. I samband med införandet av samordningsnumren uttalades att en utvidgad tilldelning av samordningsnummer endast borde medges om det aktuella verksamhetsområdet behövde numret antingen för att undvika personförväxling eller för uppgiftsutbyte med andra myndigheter.

En annan fråga som uppmärksammats under den tid samordningsnumren funnits är att de personer som tilldelats sådana anser att numren orsakar en hel del praktiska vardagsproblem. De upplever att allmänhetens, näringslivets och i flera fall också myndigheternas kunskap om och tilltro till samordningsnumren som identifikationsbegrepp är låg. Problemen uppstår i vitt skilda sammanhang där identifikation krävs, exempelvis i kontakter med sjukvården, i samband med att hyresavtal ska ingås och vid bankaffärer m.m. Personerna upplever att de inte kan ordna sina privata förhållanden i Sverige på ett godtagbart sätt. Här kan anmärkas att uppgifter om personer med samordningsnummer inte ingår i det statliga personadressregistret (SPAR).

Frågan har särskilt behandlats i Vårdlandsutredningens betänkande Sverige som värmland för internationella organisationer, (SOU 2006:26, kapitel 3). Företrädare för internationella organisationer, utländska ambassader, Europeiska gemenskapen och konsulat har återkommande framfört att problemen för deras personal som inte tilldelas personnummer är så allvarliga att det skadar Sveriges anseende i internationella sammanhang. Tjänstemännen, vars identitet sällan eller aldrig är oklar, uppges genom avsaknaden av personnummer i praktiken få en begränsad rättskapacitet och därmed i stor utsträckning uteslutas från samhället. Systemet är också betungande och kostsamt för beskickningarna och organisationerna som måste bistå sina anställda i många kontakter med myndigheter och företag. Enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser har Sverige som mottagande stat en skyldighet att på alla sätt underlätta fullgörandet av beskickningarnas uppgifter och att visa diplomater tillbörlig aktning.

Problemen har även påtalats av regeringarna i länder med vilka Sverige ingått bilaterala avtal om feriearbete.

För tjänstemän vid Europeiska gemenskapen gäller gemenskapsrättens princip om likabehandling av egna medborgare och medborgare i andra medlemsstater på samma sätt som för andra EU-medborgare som är migrerande arbetstagare.

I EG-domstolens dom den 16 februari 2006 C-185/04 Öberg mot Försäkringskassan har EG-domstolen slagit fast att tjänstemän vid Europeiska gemenskapen anses vara migrerande arbetstagare. Av detta följer att artikel 39 i EG-fördraget (fri rörlighet för arbetstagare) gäller för dessa grupper. Bestämmelser som hindrar eller avskräcker gemenskapsmedborgare från att lämna sitt hemland för att utöva sin rätt till fri rörlighet utgör hinder mot denna frihet.

Nya regler gäller sedan den 30 april 2006 för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. I stället för uppehållstillstånd har begreppet uppehållsrätt införts, en rätt som avser att underlätta för EES-medborgare att utnyttja möjligheten till fri rörlighet. Om vistelsen enligt den inflyttandes egna uppgifter ska uppgå till minst ett år kan folkbokföring normalt ske utan ytterligare handlingar.

Sekretessmarkeringar

En grundläggande princip i den svenska offentlighets- och sekretessregleringen är att en prövning ska göras på nytt vid varje begäran om att få ut en handling mot bakgrund av de förutsättningar som råder vid varje givet tillfälle, oavsett hur tidigare ansökningar har bedömts. I 2 kap. 14 § första stycket tryckfrihetsförordningen anges att en begäran om att få ut en allmän handling ska göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Det är också denna myndighet som ska pröva en sådan begäran.

I 15 kap. 3 § första stycket sekretesslagen (1980:100) finns en bestämmelse om s.k. hemligstämpling av pappershandlingar, vilken innebär att en myndighet får märka en handling med en särskild anteckning om det kan antas att det finns hinder mot utlämnande enligt en viss sekretessbestämmelse. En sådan markering utgör ingen slutlig prövning av sekretessfrågan utan är enbart en varningssignal om att en noggrann sekretessprövning ska göras om de markerade uppgifterna begärs ut (JO 1993/94 s. 509).

Sekretessmarkeringarna i folkbokföringsdatabasen kan sägas vara en elektronisk motsvarighet till en sådan hemligstämpling.

Markeringen är i det fallet en indikation på att s.k. folkbokföringssekretess enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen gäller. Det saknas lagreglering av förfarandet med sekretessmarkeringar i dag. Förfarandet är emellertid allmänt accepterat i tillämpningen (jfr JO 1987/88 s. 195 och 1990/91 s. 387). Offentlighets- och sekretesskommittén uttalade i sitt huvudbetänkande Ny sekretesslag (SOU 2003:99 s. 204 och 205), att det resonemang som ligger bakom möjligheterna att införa hemligstämpling på pappershandlingar enligt 15 kap. 3 § sekretesslagen är lika hållbart beträffande elektroniska handlingar och föreslog att bestämmelsen skulle ändras så att den bättre återspeglar att en anteckning om eventuell sekretess kan göras på alla handlingar oavsett medium.

Det har diskuterats om en sekretessmarkering kan vara föremål för överklagande. Regeringsrätten har emellertid i en dom, RÅ 2006 ref. 61 (jfr också RÅ 2005 ref. 12), slagit fast att Skatteverkets beslut avseende sekretessmarkering av uppgifter i folkbokföringsdatabasen inte är överklagbara.

Frågan om det är lämpligt att införa en författningsreglering av och en möjlighet att överklaga en sekretessmarkering har övervägts vid några tillfällen under senare år. Brottsofferutredningen anförde i betänkandet Brottsoffer – Vad har gjorts? Vad bör göras? (SOU 1998:40) att det var svårt att se vad som skulle kunna vinnas med att införa en överklagandemöjlighet med hänsyn till att en sekretessmarkering bara är, och bara bör vara, en varningssignal. Även om en högre instans beslutar om sekretessmarkering binder detta beslut likväl inte den som senare ska pröva frågan om sekretess föreligger. Utredningen hänvisade vidare till att ett beslut om att lämna ut uppgifter ur folkbokföringen inte kan överklagas, vilket följer av sekretesslagens karaktär av undantag från offentlighetsprincipen (s. 321).

Frågan har vidare utretts av Personsäkerhetsutredningen som, med hänvisning till de skäl Brottsofferutredningen hade anført, ansåg att enbart en lagreglering av förfarandet med sekretessmarkering inte var någon framkomlig väg för att lösa problemen med att förändra förfarandet hos myndigheterna när det gäller handläggningen av skyddade personuppgifter och behovet av förstärkt sekretesskydd för våldsutsatta personer (SOU 2002:71 s. 103). Inte heller Personsäkerhetsutredningen lade därför något sådant förslag. Därutöver har den dåvarande regeringen i propositionen Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m. (prop. 2005/06:161 s. 56) konstaterat att de skäl som har anförts

mot införandet av klagorätt beträffande sekretessmarkeringar fortfarande har bärkraft.

Enligt Skatteverkets praxis utgör en förutsättning för införande av en sekretessmarkering att det finns ett underlag i form av ett intyg eller annan utredning till stöd för ett påstående om ett konkret hot riktat mot den enskilde (jfr prop. 1997/98:9 s. 35). Utredningen om förstärkt skydd för personer som utsätts för hot och förföljelse (Ju 2006:09) har bl.a. fått till uppgift att utreda om sekretessskyddet för hotade och förföljda personer i vissa fall hävs för tidigt och om det finns behov av åtgärder för att undvika detta (dir. 2006:84).

Folkbokföring av barn med dubbel bosättning

Efter en separation mellan föräldrar vistas ofta barnet hos var och en av föräldrarna i sådan omfattning att barnet får anses ha dubbel bosättning i folkbokföringslagens mening. Detta gäller såväl vid ett regelrätt växelvis boende som vid ett helgumgånge innebärande att barnet regelmässigt tillbringar sin dygnsvila hos den ena föräldern minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden. Folkbokföring kan emellertid endast ske på en av de aktuella fastigheterna och uppgifter om dubbel bosättning registreras inte på något annat sätt.

Många separerade föräldrar upplever att bestämmelserna är bristfälliga, inte minst för att möjligheterna att påverka barnets folkbokföring är mycket små. Som exempel kan nämnas att vårdnadshavarnas önskemål om barnets folkbokföring inte har någon betydelse så länge inte några omständigheter inträffat som medför att barnets anknytning till den ena eller den andra fastigheten har blivit större. Vidare kan en förälder som är missnöjd med sitt barns folkbokföring inte få till stånd en överprövning, eftersom ett överklagande av ett beslut när föräldrarna har gemensam vårdnad förutsätter båda föräldrarnas medverkan. Den förälder som är missnöjd får i stället söka förmå Skatteverket att ex officio kontrollera bosättningsfrågan.

Intresset av var barnet är folkbokfört hänger ofta samman med att möjligheten att få ekonomiska familjestöd, såsom underhållsstöd och bostadsbidrag, är kopplad till var barnet är folkbokfört. Likaså är bl.a. rätten till hälso- och sjukvård samt plats i förskola och grundskola kopplad till folkbokföringen.

Uppdraget

Utredaren ska göra en allmän översyn av 1991 års folkbokföringslag. Utredaren ska i första hand bedöma om bestämmelserna fortfarande är ändamålsenliga med beaktande av folkbokföringens uppgifter att fastställa personers bosättning, registrera personuppgifter och förse myndigheter, företag och andra med korrekta och aktuella uppgifter om befolkningen. Om utredaren kommer fram till att vissa bestämmelser inte är ändamålsenliga eller svåra att tillämpa, ska utredaren lämna förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som behövs för att förbättra förutsättningarna för en korrekt och effektiv folkbokföring.

Översynen ska inte omfatta frågan hur folkbokföringsuppgifter tekniskt tillhandahålls i samhället, med undantag för överföringen av sekretessmarkerade uppgifter myndigheter emellan enligt vad som närmare anges under rubriken Sekretessmarkeringar nedan. Regeringen avser att ge Skatteverket i uppdrag att i samverkan med vissa andra myndigheter utreda förutsättningarna för en säkrare och mer effektiv hantering av informationsförsörjningen till och från folkbokföringsverksamheten. Utredaren ska hålla sig informerad om hur det arbetet fortskrider.

Om utredarens förslag leder till ändrade begrepp som får konsekvenser för andra författningar än folkbokföringslagen, ska dessa konsekvenser belysas. Utredaren ska samråda med berörda myndigheter och utredningar, såsom LSS-kommittén (S 2004:06) när det gäller personer som utan att flytta erbjuds en bostad med särskild service i en annan kommun än hemkommunen och Utredningen om fritt val inom äldre- och handikappomsorgen (S 2007:04).

Utredaren ska redovisa vilka budgetkonsekvenser eventuella förslag kan komma att medföra och lämna förslag på hur dessa kostnader kan finansieras.

Utredaren ska som ett led i sin översyn särskilt utreda följande frågor.

Folkbokföring i församling

Utredaren ska utreda om folkbokföring även fortsättningsvis ska ske i församling eller om någon annan indelningsgrund ska väljas för att möjliggöra urval av populationen inom ett begränsat

geografiskt område. Avgörande för utredarens val av lösning ska vara samhällets behov av en indelning på ett geografiskt avgränsat område och de konsekvenser i administrativt hänseende, liksom för statistik och forskning som förslaget medför. Dessa konsekvenser ska särskilt belysas samt de resursmässiga konsekvenserna beräknas och redovisas.

Personnummer och samordningsnummer

Utredaren ska se över problemet att personnummer inte räcker till för vissa födelsetider och föreslå en ändring av personnummersystemet som tillgodoser behovet av ett större antal personnummer. Mot bakgrund av det genomslag som personnumren har i samhället kommer en eventuell förändring av personnumrens uppbyggnad få återverkningar som är svåra att överblicka. Varje förändring av personnumrets konstruktion, exempelvis annan beräkning av kontrollsiffran eller ett könsneutralt nummer, medför stora konsekvenser för informationshanteringen i hela samhället. Detta måste dock vägas mot risken för personförväxling och behovet av ett unikt identifikationsbegrepp även i framtiden. De resursmässiga konsekvenserna av de förslag utredaren lämnar i denna del måste särskilt belysas.

I samband med frågan om personnumrens utformning ska även samordningsnumrens konstruktion ses över. Mot bakgrund av den återkommande kritik som har riktats mot samordningsnumren och eftersom numren har funnits under så pass lång tid anser regeringen att det är dags för en utvärdering av hur samordningsnumren fungerar i praktiken. I denna del ska utredningen bl.a. beakta de slutsatser som redovisas i betänkandet Sverige som värdland för internationella organisationer (SOU 2006:26), och synpunkter framförda av andra länders regeringar beträffande praktisk efterlevnad av bilateralt ingångna avtal om feriearbete.

Utredaren ska utifrån utvärderingen bedöma om det är ändamålsenligt att tilldela samordningsnummer för att undvika risk för förväxling av personer som inte är folkbokförda. Om utredaren kommer fram till att systemet med samordningsnummer och regleringen kring dessa ska behållas, ska utredaren lämna förslag till eventuella författningsändringar och andra åtgärder som behövs för att förbättra systemet. Utredaren ska även se över den krets myndigheter som har rätt att rekvirera samordningsnummer och

för vilka ändamål detta får ske. Om utredaren kommer fram till att kretsen av rekviderande myndigheter eller ändamålen bör ändras, ska utredaren lämna förslag till på vilket sätt detta ska ske. Utredaren ska särskilt överväga om Migrationsverket bör ingå i kretsen av rekviderande myndigheter.

Om utredaren däremot kommer fram till att ett annat identifieringssystem bör inrättas för personer som inte är folkbokförda, är det särskilt viktigt att beakta att den valda lösningen inte leder till diskriminering i samhället. Det ska särskilt utredas om ett system kan införas där folkbokföring inte utgör en förutsättning för tilldelande av personnummer. Utredaren ska lämna förslag till författningsreglering av det föreslagna systemet. Utredaren ska särskilt beakta situationen för tjänstemän vid utländska beskickningar, konsulat, Europeiska gemenskapen och internationella organisationer i Sverige. Förslag ska lämnas till de författningsändringar eller andra åtgärder som krävs för att Sverige som mottagande stat ska leva upp till sin folkrättsliga skyldighet att på alla sätt underlätta fullgörandet av beskickningarnas, konsulatens och organisationernas uppgifter samt till de åtaganden som följer av EU-medlemskapet.

I frågor som rör personnummer och samordningsnummer ska utredaren samråda med Utredningen om identitetskort för personer som inte har svenskt medborgarskap (IJ 2007:03).

Sekretessmarkeringar

Mot bakgrund av den stora praktiska betydelse som ett beslut att sekretessmarkera uppgifter i folkbokföringsdatabasen har för den enskilde, ska utredaren se över förutsättningarna för att författningsreglera förfarandet med sådana markeringar.

Principiella skäl har av tidigare utredningar anförts emot en ordning där sekretessmarkeringar författningsregleras. En sekretessmarkering kan dock ha mycket stor betydelse för den enskilde, och ett beslut att inte införa en sådan markering kan i vissa fall få konsekvenser för den enskildes liv och hälsa.

I 15 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen finns särskilda bestämmelser om en skyldighet för förvarande myndighet att hemligstämpla handlingar som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, s.k. kvalificerad hemligstämpling. Utredaren ska utreda om det är lämpligt att på motsvarande sätt införa en skyldighet för

Skatteverket att sekretessmarkera uppgifter i folkbokföringsdatabasen som kan antas omfattas av s.k. folkbokföringssekretess enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen. Om utredaren bedömer att en sådan skyldighet bör införas, skall utredaren även utreda om en rätt att överklaga ett beslut som rör en begäran om en sådan markering bör införas samt, med beaktande av Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag, utreda förutsättningarna för att göra bestämmelsen om hemligstämpling i 15 kap. 3 § sekretesslagen teknikneutral.

Utredaren ska särskilt analysera och redovisa vilka konsekvenser en författningsreglering får i förhållande till bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Utredaren ska lämna de förslag till reglering som övervägandena föranleder.

Det är viktigt att myndigheternas hantering av uppgifter som belagts med sekretessmarkering sker på ett betryggande sätt. Risken för ett felaktigt utlämnande blir större ju fler myndigheter som får del av sådana uppgifter. Utredaren ska därför särskilt se över hur uppgifter som försetts med sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen hanteras vid överföringen till andra myndigheter. Om utredaren kommer fram till att det finns brister i hanteringen av dessa uppgifter, ska utredaren lämna förslag på författningsändringar eller andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

I denna del ska utredaren samråda med Utredningen om förstärkt skydd för personer som utsätts för hot eller förföljelse (Ju 2006:09).

Folkbokföring av barn med dubbel bosättning

Det finns anledning att särskilt se över reglerna om folkbokföring av barn med dubbel bosättning. Kommer utredaren vid sin översyn fram till att reglerna inte är ändamålsenliga eller är bristfälliga i något avseende, ska förslag lämnas till författningsändringar eller andra åtgärder som bättre kan tillgodose samhällets behov av information om barnens faktiska boende. Utredaren ska bedöma och redovisa vilka konsekvenser förslagen får för barnen. Om utredaren föreslår ändrade regler för folkbokföring av barn ska även konsekvenser i lagstiftning med koppling till folkbokföringslagen redovisas.

Utredaren ska beakta de överväganden och förslag med anknytning till frågorna som har redovisats i betänkandet Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m. (SOU 2007:52).

Överlämnade ärenden

Följande ärenden hos Finansdepartementet överlämnas för att övervägas i utredarens arbete:

1. Landstingsförbundets hemställan om förslag till komplettering av 10 § folkbokföringslagen avseende heltidsarvoderade förtroendevalda i landsting (dnr Fi1997/1946).

2. Fyra riksdagsmäns skrivelse om folkbokföring för assistenter till svenska europaparlamentariker (dnr Fi1998/1427).

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska redovisa frågorna om personnummer och samordningsnummer senast den 1 juni 2008. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 september 2009.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till
Folkbokföringsutredningen (Fi 2007:11)**

**Dir.
2008:56**

Beslut vid regeringssammanträde den 15 maj 2008.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare har i uppdrag att göra en allmän översyn av 1991 års folkbokföringslag (Folkbokföringsutredningen, Fi 2007:11). Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 september 2009.

Utöver vad som anges i de ursprungliga kommittédirektiven får utredaren i uppdrag att utreda om det finns behov av särskilda bestämmelser vid folkbokföring av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, mot bakgrund av bestämmelserna om uppehållsrätt i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, det s.k. *rörlighetsdirektivet*. Utredaren ska även utreda om de krav som folkbokföringslagen ställer på en unionsmedborgare från en annan medlemsstat som med eller utan familj bosätter sig i Sverige står i överensstämmelse med de administrativa formaliteter som dessa personer får belastas med enligt rörlighetsdirektivet. Utredaren ska lämna de förslag till reglering som övervägandena föranleder.

Även denna del av uppdraget ska redovisas i samband med slutredovisningen senast den 1 september 2009.

Huvuddirektiven

Folkbokföringsutredningen ska göra en allmän översyn av 1991 års folkbokföringslag (SFS 1991:481). Utredaren ska bedöma om bestämmelserna är ändamålsenliga utifrån folkbokföringens uppgifter att fastställa personers bosättning, registrera personuppgifter och förse myndigheter, företag och andra med korrekta och aktuella uppgifter om befolkningen. Om utredaren kommer fram till att vissa bestämmelser inte är ändamålsenliga eller är svåra att tillämpa, ska utredaren lämna förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som behövs för att förbättra förutsättningarna för en korrekt och effektiv folkbokföring.

I översynen ingår att särskilt utreda följande frågor.

- Hur den nuvarande uppbyggnaden av personnumren kan ändras så att behovet av ett större antal personnummer kan tillgodoses.
- Hur systemet med samordningsnummer fungerar i praktiken. Om utredaren kommer fram till att dagens system ska behållas, ska utredaren lämna förslag till eventuella författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga för att förbättra systemet. Om utredaren däremot kommer fram till att ett annat identifieringssystem bör inrättas, ska utredaren lämna förslag till hur ett sådant system ska författningsregleras. I så fall ska möjligheterna att införa ett system där folkbokföring inte utgör en förutsättning för tilldelande av personnummer särskilt utredas. Utredaren ska i sammanhanget särskilt beakta situationen för tjänstemän vid utländska beskickningar, konsulat, Europeiska gemenskapen och internationella organisationer i Sverige.
- Utöver dessa frågor utpekas i direktiven särskilt bl.a. följande frågor.
- Om folkbokföringen även i fortsättningen ska knytas till de kyrkliga församlingarna eller om någon annan lösning ska väljas.
- Om det är lämpligt att införa en författningsreglering av s.k. sekretessmarkering av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.
- Om reglerna för folkbokföring av barn med dubbel bosättning är ändamålsenliga och i överensstämmelse med barnets bästa.

Tilläggsdirektiven

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, det s.k. *rörlighetsdirektivet*, har unionsmedborgare rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass. Motsvarande uppehållsrätt har familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren och som innehar giltigt pass.

För uppehållsrätt under längre tid än tre månader förutsätts att unionsmedborgaren

- a) är anställd eller egen företagare i den mottagande medlemsstaten, eller
- b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller
- c) är inskriven vid en erkänd utbildningsanstalt i den mottagande medlemsstaten och dels har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, dels avger en försäkrad om att han eller hon har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod, eller
- d) är familjemedlem som följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare som uppfyller kraven i a, b eller c.

Även familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat har motsvarande uppehållsrätt om unionsmedborgaren uppfyller kraven i a, b eller c.

Rörlighetsdirektivets bestämmelser om uppehållsrätt har genomförts i svensk rätt genom bestämmelser i bl.a. 3 a kap. utlänningslagen (2005:716) prop. 2005/06:77, bet. 2005/06:SfU9, rskr. 2005/06:91. Enligt dessa bestämmelser i utlänningslagen ska reglerna om uppehållsrätt tillämpas även gentemot de EES-länder som inte är medlemmar i EU, dvs. Island, Liechtenstein och Norge.

Vid längre uppehåll än tre månader får enligt rörlighetsdirektivet den mottagande medlemsstaten ålägga unionsmedborgare att registrera sig hos behöriga myndigheter. Fristen för registrering får aldrig understiga tre månader räknat från ankomstdagen. I Sverige har en sådan registreringskyldighet införts i 3 a kap. 10 § utlänningslagen. Enligt den paragrafen ska EES-medborgare som avser att stanna i Sverige under en längre tid än tre månader registrera sig hos Migrationsverket.

När det gäller unionsmedborgares familjemedlemmar som inte själva är unionsmedborgare uppställer rörlighetsdirektivet krav på att medlemsstaterna utfärdar uppehållskort om det planerade uppehållet överstiger tre månader. Även dessa bestämmelser har införts i 3 a kap. 10 § utlänningslagen med Migrationsverket som prövningsmyndighet. Av den paragrafen framgår vidare att för medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge gäller inte kraven på registrering av uppehållsrätt och uppehållskort. Kraven gäller inte heller för en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd eller som inom tre månader från ankomsten till Sverige har ansökt om ett sådant tillstånd. Arbetssökande EES-medborgare behöver inte heller registrera sin uppehållsrätt.

Enligt 3 a kap. 11 § utlänningslagen får Migrationsverket förelägga en EES-medborgare eller hans eller hennes familjemedlem att registrera sig eller att ansöka om uppehållskort. Migrationsverket får även förelägga EES-medborgaren eller familjemedlemmen att lämna in sådana uppgifter som är nödvändiga för att registrering och utfärdande av uppehållskort ska kunna ske. Ett sådant föreläggande får enligt 3 a kap. 12 § förenas med vite.

Vid sidan av dessa regler gäller enligt 3 § folkbokföringslagen att den ska folkbokföras som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år. Inom en vecka efter inflyttningen ska flyttningsanmälan göras till Skatteverket. Dessa regler gäller såväl för EU-medborgare som utnyttjar sin uppehållsrätt och bosätter sig i Sverige som för svenskar som efter en längre utlandsvistelse flyttar tillbaka till Sverige.

Det har ifrågasatts om det står i överensstämmelse med rörlighetsdirektivet att ålägga en unionsmedborgare som avser att stanna i Sverige i minst ett år att vända sig dels till Migrationsverket för registrering enligt utlänningslagen, dels till Skatteverket för folkbokföring.

Migrationsverket har i rapporten Tillämpningen av EG-direktivet 2004/38 (rörlighetsdirektivet), dnr Ju2007/5661, föreslagit att det särskilda registreringsförfarandet enligt utlänningslagen för EES-medborgare tas bort. Anledningen är att Migrationsverket anser att ordningen med registrering har en begränsad betydelse eftersom den

- inte är avgörande för rätten att vistas här,
- inte inverkar på rätten att folkbokföra sig,
- endast är till begränsad nytta och ledning för andra myndigheter, och
- inte heller ger något tillförlitligt underlag för att statistiskt följa inflyttningen av EES-medborgare.

Migrationsverket framför vidare i sin rapport att den olikbehandling av medborgare från de nordiska länderna och övriga EES-området som de svenska reglerna innebär är olycklig och att samma regler bör gälla för alla EES-medborgare.

Uppdraget

För att en unionsmedborgare, med eller utan familj, ska kunna utnyttja rätten till fri rörlighet inom EU genom att bosätta sig i Sverige under mer än tre månader måste vissa förutsättningar, som tidigare redogjorts för, vara uppfyllda. Om förutsättningarna inte är uppfyllda har dessa personer inte uppehållsrätt och det krävs i stället uppehållstillstånd för att de ska få vistas i landet mer än tre månader. I 4 § folkbokföringslagen finns särskilda regler om folkbokföring av utlänningar som är skyldiga att ha uppehållstillstånd. Några motsvarande regler för folkbokföring av EU-medborgare och deras familjemedlemmar med uppehållsrätt finns inte. Utredaren ska, mot bakgrund av rörlighetsdirektivets bestämmelser om uppehållsrätt, utreda om det finns behov av särskilda bestämmelser vid folkbokföring av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar.

Utredaren ska även utreda om det finns bestämmelser i folkbokföringslagen som kan verka hindrande för unionsmedborgare som med eller utan familj vill utnyttja sin rätt till fri rörlighet i enlighet med rörlighetsdirektivet. Därvid ska utredaren särskilt utreda om de krav som folkbokföringslagen ställer på en unionsmedborgare från en annan medlemsstat som med eller utan sin familj bosätter

sig i Sverige står i överensstämmelse med de administrativa formaliteter som dessa personer får belastas med enligt rörlighetsdirektivet.

Utredaren ska lämna de förslag till reglering som övervägandena föranleder. En utgångspunkt ska vara att folkbokföringslagens bosättningsbegrepp även fortsättningsvis ska vara detsamma för unionsmedborgare som för andra. Om förslagen medför budgetkonsekvenser ska dessa redovisas och förslag lämnas på hur kostnaderna kan finansieras.

Inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet) kommer parallellt med Folkbokföringsutredningens arbete utlänningslagens bestämmelser om registrering av uppehållsrätt att ses över. Den särskilda utredaren ska beakta de överväganden och slutsatser som det arbetet resulterar i.

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska redovisa sina slutsatser beträffande de uppgifter som tillkommit genom detta direktiv i samband med slutredovisningen av uppdraget senast den 1 september 2009.

(Finansdepartementet)

Uppdraget till Skatteverket och SCB

Folkbokföringsutredningen ska ta fram ett förslag till förändring av uppbyggnaden av personnummersystemet så att behovet av ett större antal personnummer kan tillgodoses. De resursmässiga konsekvenserna av förslaget ska särskilt belysas.¹

Utredningen uppdrar åt Skatteverket och Statistiska centralbyrån (SCB) att tillsammans ta fram ett underlag till delar av detta uppdrag enligt vad som framgår nedan.

Ett nytt personnummer

Skatteverket och SCB ska utreda följande alternativ för utformning av ett personnummer:

- ett som inte innehåller någon information om personen
- ett som innehåller ytterligare en siffra
- ett som kan innehålla en eller flera bokstäver.

Vid konstruktionen av personnumret bör beaktas att det ska innehålla en kontrollsiffra eller annat kontrolltecken. Det ska vidare vara unikt så att det inte kan blandas samman med andra i Sverige myndighetsgemensamma identiteter som avser fysiska och juridiska personer t.ex. organisationsnummer eller samordningsnummer som är uppbyggda på samma sätt som personnummer.

I uppdraget ingår särskilt att för vart och ett av alternativen överväga och lämna förslag till

- konstruktion av personnumret (antal tecken, typer av tecken, vilka tecken som kan förekomma i vilka positioner)
- hur kontrollsiffran eller kontrolltecknet bör beräknas (som i dag eller på annat sätt)

¹ Se dir. 2007:123 s. 12.

- hur befintliga personnummer ska hanteras
- genomförande och tid för genomförande.

Följande konsekvenser ska beskrivas för vart och ett av alternativen.

- Hur många personnummer som konstruktionen ger och en bedömning av hur långt fram i tiden personnumren bedöms räckta.
- Kostnaden för Skatteverket och SCB att genomföra. Förändrade lagrings- och aviseringskostnader om uppgift om födelsetid och/eller kön tas bort ska särskilt belysas.
- Konsekvenser för personer som redan har ett personnummer utifrån det förslag som lämnas.
- Vilka särskilda konsekvenser det får om numret kan innehålla andra tecken än siffror ska belysas, exempelvis hur det ska fungera i talsvar.

En förändring på kort sikt tills förslaget kan genomföras

Om möjligt bör myndigheterna, ta fram ett eller flera förslag till förändring av personnumret som kan genomföras på kortare sikt än det huvudförslag som ska lämnas enligt ovan.

Rapporten från Skatteverket och SCB

Uppdraget

Folkbokföringsutredningen¹ har fått i uppdrag att ta fram ett förslag till förändring av uppbyggnaden av personnummersystemet så att behovet av ett större antal personnummer kan tillgodoses. I januari 2008 hemställde den särskilda utredaren att Skatteverket och Statistiska centralbyrån (SCB) tillsammans bistår utredningen med att ta fram underlag till delar av detta uppdrag.

Uppdraget innebär att Skatteverket och SCB ("myndigheterna") ska utreda följande alternativ för utformningen av ett nytt personnummer:

- ett som inte innehåller någon information om personen,
- ett som innehåller ytterligare en siffra,
- ett som kan innehålla en eller flera bokstäver.

Vid konstruktionen av personnumret bör beaktas att det ska innehålla en kontrollsiffra eller annat kontrolltecken. Det ska vidare vara unikt så att det inte kan blandas samman med andra i Sverige myndighetsgemensamma identiteter för fysiska personer, t.ex. organisationsnummer eller samordningsnummer, som är uppbyggda på samma sätt som personnummer.

För varje alternativ ska särskilt belysas och lämnas förslag till:

- konstruktion av personnumret (antal tecken, typer av tecken, vilka tecken som kan förekomma i vilka positioner),
- hur kontrollsiffran eller kontrolltecknet bör beräknas (som i dag eller på annat sätt),
- hur befintliga personnummer ska hanteras,
- genomförande och tid för genomförande.

¹ Dir. 2007:123.

Dessutom ska konsekvenser beskrivas för vart och ett av alternativen enligt följande.

- Hur många personnummer som konstruktionen ger och en bedömning av hur långt fram i tiden personnumren bedöms räckta.
- Kostnaden för myndigheterna att genomföra förslaget. Förändrade lagrings- och aviseringskostnader om uppgift om födelsetid och/eller kön tas bort.
- Konsekvenser för personer som redan har ett personnummer utifrån de förslag som lämnas.
- Vilka särskilda konsekvenser det får om numret kan innehålla andra tecken än siffror, exempelvis hur det ska fungera i talsvar.

Myndigheterna ska även ta fram ett eller flera förslag till förändring av personnumret som kan genomföras på kortare sikt än de alternativ som ska belysas enligt ovan.

I denna rapport redovisar myndigheterna ett underlag med beskrivning av så många olika aspekter som möjligt för sju alternativ till en ny identitetsbeteckning. Med tanke på den korta tid som myndigheterna har haft till sitt förfogande har det endast varit möjligt att göra mycket översiktliga sammanställningar av olika alternativ, konsekvenser och kostnadsberäkningar.

Sammanfattning

I dag är identitetsbeteckningen knuten till personens födelsetid, vilket med nuvarande utformning ger 999 unika identiteter per dag. Enligt SCB:s befolkningsprognos håller dagens utformning av identiteten i ytterligare 100 år, förutsatt att antalet nytillkomna individer, i form av födda och invandrade, fördelar sig jämnt över årets dagar. Eftersom så inte är fallet måste utrymmet per dag för tilldelning av unika identiteter ökas. Mot bakgrund av en analys av födelsetider med färre än 100 lediga identitetsbeteckningar uppskattas ett femtontal födelsetider vara helt utan lediga nummer för män inom fem år.

På uppdrag av Folkbokföringsutredningen har myndigheterna tagit fram underlag för olika alternativ för utformningen av en ny identitetsbeteckning i Sverige så att behovet av ett större antal personnummer kan tillgodoses. De olika alternativen på lång sikt är

en informationslös beteckning med samma format som i dag (alternativ 1) eller med kortare format (alternativ 2), ytterligare siffror (alternativ 3) och en alfanumerisk identitetsbeteckning (alternativ 4).). Alternativen 1 och 2 innebär en stor förändring av uppbyggnaden av identiteten i och med att all information i form av födelsetid och könstillhörighet tas bort. Alternativen 3 och 4 har kvar denna information. Att information om födelsetid och kön saknas i en persons identitetsbeteckning kan upplevas som positivt ur integritetssynpunkt. Samtidigt är en viktig aspekt vid valet mellan informationslöst och informationsbärande identitet att för så många personer som möjligt, som tilldelas en identitetsbeteckning, ska den vara lätt att lära sig och använda i det dagliga livet. Här ansluter alternativ 3 och 4 till dagens, mer invanda, identitetsuppbyggnad.

Samtliga alternativ (1–4) innehåller en kontrollsiffra. Det är viktigt ur integritets- och kvalitetssynpunkt att behålla kontrollsiffran i identitetsbeteckningen och detta utgör en förutsättning i myndigheternas uppdrag.

Samtliga alternativ (1–4) medför mycket höga genomförandekostnader för Skatteverket, dock är alternativ 3 något gynnsammare. För SCB är alternativ 4 mest fördelaktigt ur genomförande- och kostnadssynpunkt. SCB har, jämfört med Skatteverket, betydligt lägre kostnader för genomförande i samtliga alternativ.

Genomförandetiden för Skatteverket och SCB har uppskattats till maximalt 5 år för alternativ 1, 2 och 4 på lång sikt. Alternativ 3 kan dock genomföras något snabbare, inom maximalt 4 år.

Samtliga alternativ (1–4) har en uppskattad hållbarhet på minst 100 års sikt.

I uppdraget ingår även att belysa hur en identitetsbeteckning kan tilldelas under en övergångsperiod till det att en långsiktig lösning tas i bruk. De kortsiktiga alternativ, som myndigheterna har belyst, är slopad könsiffra, slopad kontrollsiffra, slumpad dagsiffra och fiktiv dagsiffra. Alternativen att lägga till en slumpad dagsiffra inom intervallet för dagar inom födelsemånaden alternativt en fiktiv dagsiffra vid de kritiska födelsetiderna kan även betraktas som alternativ till utformning på lång sikt och har en hållbarhet på minst 100 år. Valet av alternativ för en kortsiktig lösning måste även belysas i förhållande till valet av förändring av identitetsbeteckningen på längre sikt. Att slopa uppgift om dag för

födelse alternativt köns- eller kontrollsiffran för att senare införa dessa igen i en långsiktig lösning är inget realistiskt alternativ.

De sex olika alternativ som presenteras och som har en hållbarhet på minst 100 år, innebär sinsemellan stora skillnader i kostnader för genomförande. De två alternativ som är möjliga att införa på kort sikt och som också innebär minst förändringar i utformningen är också de klart billigaste alternativen att genomföra. Kostnaderna för dessa alternativ uppgår till endast cirka en tiondel av de långsiktiga alternativen.

Eftersom bristen på personnummer redan är akut finns behov av åtgärder som kan tas i bruk omgående. Myndigheterna menar att den enda möjliga åtgärden är att under så kontrollerade former som möjligt återanvända personnummer. Att återanvända personnummer kan också ses som en kortsiktig lösning fram till det att ett långsiktigt alternativ kan tas i bruk.

1 Allmänna förutsättningar

1.1 Personnumret är en identitetsbeteckning

En identitetsbeteckning är en sorts identifikator som kan avse en viss fysisk person. För att kunna koppla en identitetsbeteckning till en specifik person måste även andra uppgifter kopplas till numret och dessa uppgifter utgör tillsammans personens identitet.

För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning. Personnumret innehåller födelsetid, födelse- nummer och en kontrollsiffran. Enligt 18 § folkbokföringslagen (1991:481) definieras personnummer med 10 siffror i och med att numret innehåller en förkortad representation för födelsetid – i enlighet med internationell standard – med formatet ÅÅMMDD. Även om den rättsliga definitionen av personnummer är 10 siffror ska numret lagras i IT-sammanhang med 12 siffror där de inledande siffrorna avser sekel (18, 19 eller 20).

Det främsta syftet med personnumret är att vara ett hjälpmedel för identifiering av personer i samband med överföring av information mellan olika verksamheter i samhället, såväl inom offentlig verksamhet som privat. Den gemensamma identitetsbeteckningen innebär då att myndigheterna kan vara säkra på att de avser samma individ. Det är också vanligt att personnumret används som sökbegrepp i IT-system. Personnumret är den nyckel

som övriga uppgifter som myndigheten behöver registrera om personen kopplas till. Genom att utgå från personnumret kan alla uppgifter om personen nås på ett enkelt sätt. Det är därför av avgörande betydelse att alla verksamheter som ingår i detta samspel har tillgång till en entydig identifikator.

Följande allmänna krav kan uppställas på en identitetsbeteckning.

- Den ska unikt identifiera individer.
- Den ska innehålla tillräckligt många kombinationer.
- Den ska vara enkel att lära sig, dvs. kort och memorerbar.
- Den ska vara stabil över tiden och inte ändras av misstag eller i sitt innehåll eller struktur.
- Den ska följa en person under ett helt liv.
- Den ska kunna verifieras med hjälp av en kontrollsiffra.

Skatteverket ska bl.a. ansvara för att

- ha rutiner för tilldelning av unika personidentiteter,
- ha ett register för alla identitetsbeteckningar och status för dessa,
- tillhandahålla personinformation till användare i samhället,
- ha koppling (hänvisning) mellan nya och gamla personidentiteter och
- beskriva identitetsbeteckningens konstruktion.

1.2 Behov av hållbarhet för en ny identitetsbeteckning

För att kunna bedöma hållbarheten av olika alternativ till en ny identitetsbeteckning kan behovet av nya unika identiteter på längre sikt, t.ex. inom den närmaste 50- respektive 100-årsperioden beräknas som summan av antalet nyfödda plus antal invandrade under perioden. Dessutom ska det finnas utrymme för andra typer av identiteter, i den utsträckning de ska ha samma utformning som identiteterna för den folkbokförda befolkningen (t.ex. organisationsnummer). Ett sådant framräknat behov ska adderas till nu använt antal identiteter (nu lika med personnummer), samt övriga beteckningar som kan bli aktuella att ingå i den totala mängden identiteter i samhället med samma uppbyggnad.

SCB gör, inom ramen för den officiella statistiken, varje år en befolkningsprognos. Prognosen görs med sikte på 2050, men SCB

har även inofficiellt gjort en längre prognos i form av ett räkneexempel som sträcker sig fram till 2110. Antaganden bakom den officiella prognosen har utarbetats genom analyser av förändringsfaktorerna fruktsamhet, dödlighet och migration. I detta sammanhang är enbart fruktsamhet (antal födda) samt migration i form av invandring av intresse. Utgångspunkten är att en identitetsbeteckning, som tilldelas en person inte får återanvändas, varför det måste finnas tillräckligt med unika nummer som kan tilldelas under en längre tidsperiod.

Invandringen till Sverige åren 2006 och 2007 var rekordstor och uppgick till i det närmaste 100 000 personer, vilket är en ökning med cirka 50 % eller 35 000 personer sedan år 2005. Invandringen påverkas både av oroshärdar utomlands och politiska beslut inom och utom landet. Dessutom finns större möjligheter till migration mellan länder, vilket är en del av den ökade globaliseringen. SCB räknar i sin långsiktiga befolkningsprognos med en något mindre invandring framöver jämfört med år 2007, eller cirka 72 000 per år.

Barnafödandet har ökat sedan bottenåret 1999. År 2006 uppgick det summerade fruktsamhetstalet till 1,85 barn per kvinna, vilket är samma nivå som antas gälla framåt enligt prognosen.

Tabell **Antal födda och invandrade för vissa år enligt SCB:s befolkningsprognos**

År	Födda/dag	Inv/dag	Totalt
2007	295	273	568
2020	311	194	505
2030	294	197	491
2040	308	197	505
2050	322	198	520
2060	319	198	517
2070	325	198	523
2080	334	198	532
2090	336	198	534
2100	339	198	537
2110	345	198	543

Enligt prognosen² som visas i tabellen ovan blir behovet av nya identitetsbeteckningar till födda i genomsnitt cirka 320 per dag

² Sveriges officiella statistik Statistiska meddelanden BE 18 SM 0701: Sveriges framtida befolkning 2007-2050.

fram t.o.m. år 2050. Motsvarande behov avseende invandring blir cirka 200 nya identitetsbeteckningar under perioden fram t.o.m. år 2050. Totalt skulle detta innebära ett behov av cirka 5 miljoner nya identiteter för födda fram t.o.m. år 2050. Behovet avseende invandrande befolkning för denna period har prognostiserats till cirka 3,1 miljoner. Totalt innebär detta ett behov av cirka 8 miljoner unika personidentiteter för den folkbokförda befolkning som tillkommer under perioden.

För perioden 2051 – 2110 kan som ett räkneexempel ett behov kalkyleras som bygger på en oförändrad fruktsamhet och invandring jämfört med 2050. Ett sådant räkneexempel skulle innebära att det under den kommande hundraårsperioden fram till år 2110 skulle totalt födas cirka 12 miljoner personer och invandra cirka 7,5 miljoner personer. Detta innebär ett behov av ett tillskott med cirka 20 miljoner unika identiteter för den kommande hundraårsperioden.

För de alternativ till identitetsbeteckning som grundar sig på att födelsetid anges i de sex första positionerna, medför ovanstående antaganden om befolkningsutvecklingen i Sverige under en 100-årsperiod ett maximalt framtida behov av 550 unika beteckningar per dag. Observera att detta är ett rent räkneexempel där hänsyn inte tas till att vissa dagar under året är mer frekvent använda som födelsedatum än andra dagar. Detta räkneexempel visar att nuvarande utformning av identitetsbeteckningen skulle vara hållbar inom en 100-årsperiod, under villkor att de föddas och invandrades födelsedagar är jämt fördelade över årets dagar.

Sammanfattningsvis innebär ovanstående antaganden att ett förslag till ny utformning av identitetsbeteckning, som inte innehåller uppgift om födelsetid, totalt ska rymma alla till i dag använda unika beteckningar, vilka uppgår till cirka 14 miljoner. Denna siffra inrymmer alla kända, någon gång använda identitetsbeteckningar med samma konstruktion som nuvarande personnummer. Till dessa ska läggas det kalkylerade behovet under den närmaste 100-årsperioden. Detta innebär enligt ovan cirka 20 miljoner nya identitetsbeteckningar. Dessutom finns i dag ytterligare identitetsbeteckningar, exempelvis 0,3 miljoner samordningsnummer. Sammanblandning av identitetsbeteckning för fysiska och juridiska personer undviks genom beteckningens konstruktion (se respektive förslag). Totalt behov av unika identitetsbeteckningar som inte innehåller uppgift om födelsetid

blir $(14+20) = 34$ miljoner, plus ett mindre antal övriga identitetsbeteckningar.

I dag är identitetsbeteckningen knuten till personens födelsetid, vilket med nuvarande utformning ger 999 unika identiteter per dag. Enligt SCB:s befolkningsprognos håller dagens utformning av identiteten i ytterligare 100 år, förutsatt att antalet nytillkomna individer, i form av födda och invandrade, fördelar sig jämnt över årets dagar. Eftersom så inte är fallet måste utrymmet per dag för tilldelning av unika identiteter ökas.

1.3 Analys av födelsetider

Under år 2007 föddes totalt i Sverige 107 421 barn, vilket i genomsnitt innebär cirka 300 barn per dag eller cirka 9 000 barn per månad oavsett kön förutsatt att månaden har 30 dagar. Enligt SCB:s befolkningsprognos, som översiktligt visas i avsnitt 1.2 ovan, kan antalet födda per dag väntas öka till cirka 350 personer i ett hundraårsperspektiv. Detta innebär ca 10 500 födda barn per månad. Av tillgängliga identitetsbeteckningar inom dagens system tilldelas cirka 30 % till nyfödda. Resterande antal är i huvudsak tillgängliga för den invandrande befolkningen.

År 2007 invandrade 99 485 personer, 53 628 män och 45 857 kvinnor. Fördelat på årets dagar blir det i genomsnitt 273 personer per dag eller cirka 8 300 personer per månad. Antal invandrade personer år 2007 efter födelsetid, med frekvens > 9 personer framgår av bilaga 1. Härav framgår att den första dagen i månaden över lag är överrepresenterad och förekommer i 91 födelsetider eller cirka 30 % av de födelsetider som innehas av fler än nio personer. De vanligaste födelsetiderna för män var den 1 januari 1981 (28 personer) och den 1 januari 1984 (29 personer). För kvinnor var den 1 januari 1985 vanligast (24 personer).

För personer med en annan födelsetid än den 1:a i någon månad är den 2:a mest representerad. Födelsetiden 21 mars har under flera år varit mer frekvent än de flesta andra dagar och är en vanligt förekommande födelsetid för invandrade från Afghanistan och Iran. Datumet är kopplat till det Persiska nyåret och kan bli ett riskdatum vid en, jämfört med i dag, kraftigt ökad invandring från dessa regioner.

Tabell Vanligaste födelsetider för invandrade under år 2007

Dag	Antal	Därav från Irak	
		Antal	Andel
1 jan	951	225	24
1 juli	621	331	53
2 jan	575	203	35
21 mars	457	73	16
2 juli	443	210	47

Av de 99 485 personer som invandrade under år 2007 var 15 642 personer eller nästan 16 % födda i Irak. Vanligaste födelsetider för personer födda i Irak och invandrade till Sverige under 2007 framgår av tabellen ovan. Tidigare (avsnitt 1.2) har visats att invandringen i genomsnitt av SCB prognostiserats till att uppgå till cirka 200 personer per dag. En jämförelse av antalet per dag i prognosen och det faktiska utfallet under år 2007 visar att den 1:a och 2:a är betydligt mer frekvent använda som födelsetid jämfört med andra dagar och att detta fenomen till stor del kan hänföras till en stor, relativt tillfällig invandring från ett fåtal länder. Ett system för tilldelning av identitetsbeteckningar som innehåller födelsetid måste kunna tåla att behovet av födelsetider för vissa av årets dagar varierar och att behovet för vissa dagar är större än andra dagar.

Av bilaga 2 framgår antalet invandrade personer per kön för födelsetider som Skatteverket anser är kritiska födelsetider, dvs. det finns färre än 100 lediga födelsenummer. Enligt Skatteverkets rekommendationer får tilldelning av personnummer för kritiska födelsetider endast komma i fråga om personen kan styrka sin födelsetid med pass eller motsvarande handling. För alla kritiska datum, även de födelsedatum där det inte finns några lediga nummer för tilldelning, fanns under 2007 en liten invandring. De flesta härrör sig till dag 01 i januari eller juli. För de åtta dagar för män där beteckningarna är helt slut föreligger ett akut behov av att kunna tilldela personer en identitetsbeteckning. Enda möjligheten är här att under så kontrollerade former som möjligt återanvända identiteter.

Mot bakgrund av en analys av de kritiska födelsetiderna (se bilaga 2) bedömer myndigheterna att inom fem år kommer ett femtontal födelsetider att vara helt utan lediga nummer för män.

Även för personer som invandrat under år 2007 och är födda under senare delen av 1970-talet och 1980-talet är det 1 januari

respektive år som är den vanligaste födelsetiden. Dagen är starkt överrepresenterad som födelsetid. Detta medför att det även i framtiden kommer att uppstå en brist på identitetsbeteckningar för senare årtal än de som nu är aktuella.

Antal tillgängliga personnummer per månad är 999 gånger antal dagar i månaden. I januari finns således 31 gånger 999 eller 30 969 personnummer. För februari blir motsvarande antal 27 972 personnummer (undantaget skottår) och så vidare. Ovan har det konstaterats att vissa födelsetider har ett fåtal antal lediga personnummer och för vissa födelsetider är antal lediga helt slut. Denna brist bygger på det faktum att personnumren helt är kopplade till en födelsetid som innehåller dag för födelsen. Om en sådan koppling i stället görs till födelsemånad fås ett stort utrymme för tilldelning av identitetsbeteckningar även för de tider som med dagens uppbyggnad av personnumret innebär att vissa dagar i födelsetiden är starkt belastade.

I nedanstående tabell visas antal någon gång folkbokförda personer efter födelsemånad för några månader som innehåller dagar där det nu inte finns några lediga personnummer. Dessutom visas antal någon gång folkbokförda personer i de månader som totalt har flest antal födelsetider per månad.

Tabell **Antal födda vissa månader fördelat efter födelseland.**

År/Månad	Födda i Sverige		Ej födda i Sverige		Totalt	
	<i>M</i>	<i>Kv</i>	<i>M</i>	<i>Kv</i>	<i>M</i>	<i>Kv</i>
195507	4562	4366	1715	1403	6277	5769
195607	4722	4305	1737	1469	6459	5774
196001	4167	3871	1707	1590	5874	6461
196501	5174	4777	1889	1616	7063	6393
196503	6135	5881	1733	1517	7868	7398
196504	6234	5902	1536	1439	7770	7341
196505	5862	5603	1609	1529	7471	7132

Av tabellen framgår att även det faktum att personnumren är slut för den 1:a i januari eller juli under vissa år på månadsbasis ger ett stort utrymme för tilldelning av lediga personnummer. Det är alltid månaderna mars till maj varje år, med ett högre antal födda i Sverige än andra månader på året, som fördelat på födelsemånad har flest personer som någon gång varit folkbokförda och därmed tilldelats ett personnummer. De månader för år 1965 som visas i

tabellen ingår bland de månader som det fötts flest barn i Sverige totalt fram till i dag.

2 Överväganden och konsekvenser

Uppdraget att ta fram underlag till ett förslag om en ändring av personnummersystemet ska ske med utgångspunkt från tre olika alternativ för utformning av ett personnummer, nämligen

- en informationslös personbeteckning,
- ett nummer med ytterligare en siffra eller
- ett alfanumeriskt nummer.

I uppdraget ingår även att ta fram ett eller flera förslag till förändring av personnumret som kan genomföras på kort sikt.

I detta avsnitt beskrivs alternativ till en identitetsbeteckning som kan genomföras på lång respektive kort sikt samt dess konsekvenser för befintliga nummer m.m.

En utgångspunkt för myndigheternas överväganden är att nödvändiga författningsändringar för en lösning på kort sikt kan träda i kraft tidigast till den 1 juli 2009. Genomförande av ett nytt identifikationsbegrepp i samhället förutsätter dock en betydligt längre förberedelsestid.

2.1 Olika alternativ för identitetsbeteckning på lång sikt

2.1.1 En informationslös identitetsbeteckning med samma format som i dag

En informationslös identitetsbeteckning med samma format som i dag är ett slumpmässigt nummer som tas fram ur en serie med löpnummer och en kontrollsiffra.

Skatteverket tilldelar den nya identitetsbeteckningen för alla nyfödda och invandrade personer. Övriga (folkbokförda, utvandrade, avlidna personer) behåller sina personnummer. Eftersom den nya identitetsbeteckningen inte innehåller information om födelsetid och kön måste denna information tillhandahållas i samhället i form av separata termer. Det innebär i sin tur att befintliga personnummer för folkbokförda personer i praktiken måste uppfattas som informationslösa med födelsetid och kön i separata

termer. Det finns således inget behov av nytt personnummer vid rättelse av födelsetid eller vid könsändring.

Olika argument för en informationslös identitetsbeteckning redovisas nedan.

- Det finns inte längre samma behov av att spara lagringsutrymme i IT-system genom att ha uppgift om födelsetid och kön i en identitetsbeteckning.
- Om födelsetid och kön ändras måste inte beteckningen ändras.
- Identitetsbeteckningen avslöjar ingen information om bäraren.
- En informationslös identitetsbeteckning kan vara lättare att acceptera för personer som kommer från andra länder.
- Identitetsskyddet underlättas om identitetsbeteckningen inte innehåller information om födelsetid och kön.
- Tilldelningen kan ske utan att man känner till uppgift om födelsetid och kön.

Konstruktion/format

Identitetsbeteckningen är fortfarande numerisk och har samma format som dagens personnummer.

Lagring	XXNNNNNNNNK	12 tecken, inklusive "sekel" och kontrollsiffra
Presentation	NNNNNN-NNK	10 tecken, inklusive kontrollsiffra
Exempel	XX456632-1236	

XX = t.ex. 50

N = 0–9

K = 0–9

Skiljetecknet är alltid - (bindestreck)

Innehåll

Identitetsbeteckningen innehåller, till skillnad från i dag, inte uppgift om personens födelsetid, inklusive sekelangivelse, eller kön. Information om födelsetid (ÅÅÅÅMMDD) och kön (M/K) lagras och aviseras till andra myndigheter som separata termer.

Kontrollsiffra/kontrolltecken

Kontrollsiffran (K) = 0–9 beräknas, på samma sätt som i dag, enligt modulus 10-metoden, med vikterna 1 och 2.

Antal kombinationer

Teoretiskt antal möjliga kombinationer ökar från 999 per födelsetid till totalt 999 999 999 möjliga nummeridentiteter. Hänsyn måste dock tas till befintliga nummeridentiteter, i första hand till organisationsnummer. Liksom personnummer består organisationsnumret av tio siffror, varav den sista är en kontrollsiffra som kan beräknas ur de föregående nio, men position tre och fyra i organisationsnumret betecknar inte någon månad, utan är 20 eller högre. Koden för den juridiska formen ingår inte i organisationsnumret. För enskilda firmor är organisationsnumret samma som ägarens personnummer. Detta innebär att en informationslös identitetsbeteckning för fysiska personer alltid ges någon av siffrorna 0 eller 1 i position 3 och att ett faktiskt antal tillgängliga kombinationer blir 199 999 999.

Uppskattningsvis finns behov av 20 miljoner personnummer fram till år 2010. Hänsyn måste dock tas till cirka 14 miljoner befintliga personnummer samt cirka 300 000 befintliga samordningsnummer.

Hållbarhet

Ett informationslöst nummer skulle innebära en stor ökning av antal möjliga identitetsbeteckningar och beräknas ha hållbarhet i minst 100 år. Numret har dessutom kapacitet för att hantera ytterligare personkategorier.

Stabilitet och integritet

Identitetsbeteckningen är stabil och innehåller ingen information som behöver ändras vid rättelse av uppgift om födelsetid eller kön.

Särskilda konsekvenser för användning i sambället

- Beteckningen kan, på samma sätt som i dag, hanteras inom telefonsvarstjänster och liknande.
- Beteckningen kan matas in via nummertangenter.
- Beteckningen innehåller ingen information som är känd av användaren, vilket kan påverka kvaliteten negativt.
- Beteckningen kan följa personen under hela dess livslängd utan att behöva ändras.

Konsekvenser för befintliga nummer

En informationslös identitetsbeteckning enligt detta alternativ påverkar inte befintliga personnummer. Personer som är eller har varit folkbokförda behåller sina personnummer och de finns kvar under överskådlig tid.

Tid och kostnader för genomförande

Se även avsnitt 2.3.

Skatteverket

Utvecklingskostnaden för Skatteverkets samtliga IT-system uppskattas till minst 450 miljoner kr.

Tid för genomförande beräknas till 4–5 år.

SCB

Kostnaden för genomförande uppskattas till cirka 10 miljoner kr. Faktorer som påverkar kostnaderna är framför allt att uppgift om ålder och kön måste hanteras separat.

Förslaget uppskattas kunna vara genomfört inom 1 år från beslut.

Sammanställning av synpunkter

En informationslös identitetsbeteckning, enligt alternativ 1, innebär

- en oförändrad algoritm för beräkning av kontrollsiffran,
- samma format som dagens personnummer,

- att befintliga personnummer kan vara kvar,
- att numret kan hanteras i samhället på samma sätt som andra numeriska beteckningar,
- att numret kan vara relativt svårt att lära sig,
- att beteckningen kan unikt identifiera en person,
- tillräcklig kapacitet för hållbarhet i åtminstone 100 år,
- 4–5 års förberedelsestid,
- mycket höga genomförandekostnader,
- att födelsetid och kön måste kompletteras i separata termer,
- beredskap för ytterligare personkategorier,
- ändringar av författningar.

2.1.2 En informationslös identitetsbeteckning med helt nytt format

Ett annat alternativ för en informationslös identitetsbeteckning är en numerisk beteckning med kortare format än dagens personnummer. Den nya identitetsbeteckningen tas fram för samtliga personer som ingår i folkbokföringsdatabasen, även folkbokförda, avlidna och utvandrade personer, samt används vid all ny tilldelning av personidentiteter i framtiden. Skatteverket ansvarar för att kopplingen mellan en persons befintliga och nya identitetsbeteckning blir känd i samhället. Myndigheterna räknar dock med att det inte är realistiskt att göra en omläggning till den nya identitetsbeteckningen vid ett bestämt tillfälle utan att den i stället måste ske under en lång övergångstid.

Konstruktion/format

Identitetsbeteckningen är fortfarande numerisk men med ett kortare format än i dag.

Lagring	NNNNNNNK	9 tecken, inklusive kontrollsiffra
Presentation	NNN-NNN-NNK	9 tecken, inklusive kontrollsiffra
Exempel	456-632-123	

N = 0–9

K = 0–9

Skiljetecknet är alltid - (bindestreck)

Innehåll

Identitetsbeteckningen innehåller, till skillnad från i dag, inte uppgift om personens födelsetid, inklusive sekelangivelse, eller kön. Information om födelsetid (ÅÅÅÅMMDD) och kön (M/K) lagras och aviseras till andra myndigheter som separata termer.

Kontrollsiffra/kontrolltecken

Kontrollsiffran (K) = 0–9 beräknas, på samma sätt som i dag, enligt modulus 10-metoden, med vikterna 1 och 2.

Antal kombinationer

Antal möjliga kombinationer ökar från 999 per födelsetid till 99 999 999 möjliga nummeridentiteter. Eftersom detta förslag till utformning av ny identitet innehåller en position mindre än nuvarande person-, samordnings- och organisationsnummer behöver någon hänsyn inte tas till befintliga identiteter för fysiska och juridiska personer.

Hållbarhet

Ett informationslöst nummer med nytt format skulle innebära en stor ökning av antal möjliga identitetsbeteckningar och beräknas ha hållbarhet i minst 100 år. Numret har dessutom kapacitet för att hantera ytterligare personkategorier.

Stabilitet och integritet

Identitetsbeteckningen är stabil och innehåller ingen information som behöver ändras vid rättelse av uppgift om födelsetid eller kön.

Särskilda konsekvenser för användningen i samhället

- Beteckningen kan, på samma sätt som i dag, hanteras inom telefonsvarstjänster och liknande.
- Beteckningen kan matas in via nummertangenter.

- Beteckningen innehåller ingen information som är känd av användaren, vilket kan påverka kvaliteten negativt.
- Beteckningen kan följa personen under hela dess livslängd utan att behöva ändras.

Konsekvenser för befintliga nummer

En informationslös identitetsbeteckning enligt detta alternativ får konsekvenser även för befintliga personidentiteter men först efter en framtida tidpunkt då omläggningen till den nya identitetsbeteckningen ska vara genomförd i hela samhället. Inledningsvis behåller dock samtliga personer som är eller har varit folkbokförda sina personnummer.

Tid och kostnader för genomförande

Se även avsnitt 2.3.

Skatteverket

Utvecklingskostnaden för Skatteverkets samtliga IT-system uppskattas till minst 450 miljoner kr.

Tid för genomförande beräknas till 4–5 år

SCB

Kostnaderna för genomförande uppskattas till cirka 20 miljoner kr, inklusive kostnad för att ta emot avisering om nytt personnummer (2 miljoner kr).

Förslaget kan uppskattas vara genomfört inom 2 år från beslut.

Sammanställning av synpunkter

En informationslös identitetsbeteckning, enligt alternativ 2, innebär

- dubbla identitetsbegrepp för en och samma person,
- en oförändrad algoritm för beräkning av kontrollsiffran,
- helt annat format än dagens personnummer,
- att befintliga personnummer kan vara kvar under en övergångstid,

- att beteckningen fortfarande är numerisk och kan hanteras i samhället på samma sätt som i dag,
- att numret är kortare än alternativ 1, men kan vara svårt att lära sig,
- att det kan unikt identifiera en person,
- tillräcklig kapacitet för hållbarhet i åtminstone 100 år,
- 4–5 års förberedelsestid,
- mycket höga genomförandekostnader,
- att födelsetid och kön måste kompletteras i separata termer,
- beredskap för ytterligare personkategorier,
- ändringar av författningar.

2.1.3 Ytterligare siffror

En identitetsbeteckning som innehåller ytterligare siffror är i övrigt likt dagens personnummer, dvs. det innehåller information om födelsetid och kön. En av fördelarna med detta förslag är att befintliga personnummer – med tillägg av en eller flera siffror – kan användas i den nya identitetsbeteckningen.

Myndigheterna har förutsatt att nuvarande metod för beräkning av kontrollsiffran, den s.k. modulus-10-metoden, ska användas även i fortsättningen. En aspekt är att modulus-10-metoden tillåter att två nollor (00) läggs till personnumret utan att kontrollsiffran påverkas. Om två nollor läggs in före födelsenumret kan befintliga personnummer behållas. Detta ger den uppenbara fördelen att personer med befintliga personnummer lätt kan lära sig sin nya identitetsbeteckning.

Exempel:

Befintligt personnummer:	81 12 18-98 76
Ny identitetsbeteckning:	81 12 18-00 98 76

De två nollorna kan också placeras omedelbart före kontrollsiffran. Myndigheterna antar att en sådan lösning kan vara svårare för allmänheten att lära sig.

Exempel:

Befintligt personnummer:	81 12 18-98 76
Ny identitetsbeteckning:	81 12 18-98 70 06

Vid tilldelning av nya identitetsbeteckningar vid födelse, invandring eller ändring efter genomförandetidpunkten används position 9 och 10 som nya identifierare i det lagrade formatet.

Konstruktion/format

Identitetsbeteckningen är fortfarande numerisk men med längre format. Födelsenumret i identitetsbeteckningen består av fem siffror i stället för dagens tre siffror.

Lagring	ÅÅÅÅMMDDNNNNK	14 tecken, inklusive sekel- och kontrollsiffror
Presentation	ÅÅMMDD-NNNNK	12 tecken, inklusive kontrollsiffror
Exempel	(20)101125-012347	

ÅÅÅÅ = sekel 18, 19, 20 följt av två siffror (00 – 99) för födelseår

MM = 01–12

DD = 01–31

N = 0–9, könsbunden sista siffra

K = 0–9

Skiljetecknet är - (bindestreck) som byts mot + (plustecken) det år en person fyller 100 år.

De två inledande siffrorna i födelsenumret för befintliga personnummer är alltid 00.

Innehåll

Identitetsbeteckningen är utseendemässigt identiskt med dagens personnummer, förutom att det innehåller ytterligare två siffror. Beteckningen innehåller information om personens födelseår (ÅÅÅÅMMDD) och kön.

Kontrollsiffror/kontrolltecken

Kontrollsiffran (K) = 0–9 beräknas, på samma sätt som i dag, enligt modulus-10-metoden, med vikterna 1 och 2. Eftersom algoritmen tillåter omkastning av två siffergrupper finns utrymme att lägga till två ytterligare siffror utan att det påverkar kontrollsiffran.

Antal kombinationer

Antal möjliga kombinationer per födelsetid ökar från 999 i dag till 99 999 nummer. För födelsetider där numren är slut man får ytterligare cirka 49 499 födelsenummer per kön att använda för tilldelning.

Hållbarhet

Att lägga till två siffror i födelsenumret skulle innebära en stor ökning av antalet möjliga identitetsbeteckningar som kan tilldelas för varje födelsetid. Förslaget beräknas ge hållbarhet för åtminstone de närmaste 100 åren.

Stabilitet och integritet

Identitetsbeteckningen innehåller, på samma sätt som i dag, informationen om födelsetid och kön. Informationen kan ändras under personens livstid.

Särskilda konsekvenser för användningen i samhället

- Beteckningen kan, på samma sätt som i dag, hanteras inom telefonsvarstjänster m.m.
- Beteckningen kan matas in via nummertangenter.
- Beteckningen innehåller information som är känd av användaren, vilket påverkar kvaliteten positivt.
- Användare i samhället kan själva ställa om befintliga personnummer.

Konsekvenser för befintliga nummer

Att lägga till två siffror i identitetsbeteckningen påverkar alla befintliga personnummer.

Tid och kostnader för genomförande

Se även avsnitt 2.3.

Skatteverket

Utvecklingskostnaden för Skatteverkets samtliga IT-system uppskattas till minst 250 miljoner kr.

Tid för genomförande beräknas till 3–4 år.

SCB

Kostnaderna för genomförande uppskattas till cirka 10 miljoner kr.

Förslaget uppskattas vara genomfört inom 2 år från beslut.

Sammanställning av synpunkter

Ytterligare två siffror i identitetsbeteckningen innebär

- en oförändrad algoritm för beräkning av kontrollsiffran,
- längre format än dagens personnummer,
- att befintliga personnummer behålls och ställs om samtidigt av användare i samhället,
- att beteckningen fortfarande är numerisk och kan hanteras i samhället på samma sätt som i dag,
- att beteckningen kan unikt identifiera en person,
- tillräcklig kapacitet för hållbarhet i åtminstone 100 år,
- 3–4 års förberedelsetid,
- mycket höga genomförandekostnader,
- att födelsetid och kön framgår av beteckningen och kan ändras,
- beredskap för ytterligare personkategorier,
- ändringar av författningar.

2.1.4 Alfnumeriskt nummer

En framtida ny identitetsbeteckning skulle kunna helt eller delvis baseras på annat talsystem med annan bas än 10 som i dagens decimala system. Det har även gjorts gällande att ett nytt nummer som bygger på det hexadecimala talsystemet skulle vara den långsiktiga lösningen för personnummerproblemet.

Det hexadecimala talsystemet är ett talsystem med basen 16. Talsystemet är ett positionssystem med siffrorna 0, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, A, B, C, D, E och F där A motsvarar 10, B motsvarar 11, C motsvarar 12, D motsvarar 13, E motsvarar 14 och F motsvarar 15. Det hexadecimala systemet användes ofta förr vid dataprogram-

mering eftersom det gör det enkelt att gruppera in heltal i enskilda byte.

Ett personnummer är dock inte tänkt att användas för beräkningar. Myndigheterna anser därför att när numeriska data inte används för beräkningsändamål i datorer är talsystemet oväsentligt. Det finns därför ingen anledning att konstruera ett nytt identifikationsbegrepp utifrån ett hexadecimalt talsystem.

Mot denna bakgrund har myndigheterna valt att utreda ett alfanumeriskt nummer med en eller två valfria bokstäver. Bokstavstecken kan komplettera siffror i födelsenumret för alla födelsetider. I övrigt har identitetsbeteckningen samma utseende och innehåll som i dag. Från och med en viss tidpunkt tilldelas personer den nya identitetsbeteckningen vid folkbokföring i samband med födelse, invandring eller personnummerändring. Övriga personer som är eller har varit folkbokförda behåller sina befintliga personnummer.

Konstruktion/format

Lagring	ÅÅÅÅMMDDXXNK	12 tecken, inklusive sekel- och kontrollsiffra
Presentation	ÅÅMMDD-XXNK eller ÅÅMMDD-XNNK eller ÅÅMMDD-NXNK	10 tecken, inklusive kontrollsiffra
Exempel	101120-AB42 eller 101120-A142 eller 101120-1B42	

En alfanumerisk identitetsbeteckning innehåller både siffror och bokstäver. Av praktiska skäl bör vissa bokstavstecken som liknar siffror, exempelvis 1 och I, väljas bort vilket innebär maximalt 18 bokstäver.

ÅÅÅÅ = sekel 18, 19, 20 följt av två siffror (00–99) för födelseår

MM = 01–12

DD = 01–31

N = 0–9, könsbunden siffra

X = 28 tecken; bokstäverna A–Y (dock ej G I, J, O, Q, X, Z) och 0–9

K = 0–9

Skiljetecknet är - (bindestreck) som byts mot + (plustecken) det år en person fyller 100 år.

Innehåll

Identitetsbeteckningen liknar utseendemässigt dagens personnummer, förutom att det även innehåller en eller två bokstäver. Numret innehåller alltså information om personens födelsetid (ÅÅÅÅMMDD) och kön.

Kontrollsiffra/kontrolltecken

Kontrollsiffran (K) = 0-9 kan beräknas, på samma sätt som i dag, enligt modulus-10-metoden genom att en bokstav alltid motsvaras av siffran 0 vid beräkning.

Exempel:

1 0 1 1 2 0 – A 1 4

2 1 2 1 2 1 2 1 2

2 0 2 1 4 0 0 1 8 = 18 10-8 = 2 101120-A142

Alternativt kan även kontrollsiffran beräknas genom att A=11, B=12, C=13 osv.

Myndigheterna har inte gjort någon djupare analys av olika alternativ för beräkning av kontrollsiffran. Det senare alternativet är sannolikt något kostsammare än det första. Den högre kostnaden kan dock ses som försumbar i sammanhanget. Det senare ger sannolikt också en något starkare kontroll.

Antal kombinationer

Antal möjliga kombinationer per födelsetid ökar från 999 till 7 839 nummer.

Hållbarhet

Att ersätta en eller två siffror med bokstäver skulle innebära en stor ökning av antalet möjliga identitetsbeteckningar som kan tilldelas för varje födelsetid. Förslaget beräknas ge hållbarhet för åtminstone de närmaste 100 åren.

Stabilitet och integritet

Identitetsbeteckningen innehåller, på samma sätt som i dag, informationen om födelsetid och kön. Informationen kan ändras under personens livstid.

Särskilda konsekvenser för användningen i samhället

- Beteckningen kan inte, på samma enkla sätt som dagens personnummer, hanteras inom olika telefonsvarstjänster och liknande.
- Beteckningen kan inte hanteras via nummertangenter.
- Numret innehåller information som är känd av användaren, vilket påverkar kvaliteten positivt.

Konsekvenser för befintliga nummer

Den nya identitetsbeteckningen påverkar inte befintliga personnummer. Samtliga personer som är eller har varit folkbokförda behåller sina nuvarande personnummer.

Tid och kostnader för genomförande

Se även avsnitt 2.3.

Skatteverket

Utvecklingskostnaden för Skatteverkets samtliga IT-system uppskattas till minst 350 miljoner kr.

Tid för genomförande beräknas till 4–5 år.

SCB

Kostnaderna för genomförande uppskattas till cirka 7 miljoner kr. Detta alternativ är för SCB det billigaste och mest fördelaktiga alternativet då lagringsformat och informationsbärande delar inte påverkar systemutformningen.

Förslaget kan vara genomfört inom 1 år från beslut.

Sammanställning av synpunkter

En ny identitetsbeteckning med en eller två bokstäver innebär bl.a.

- en oförändrad algoritm för beräkning av kontrollsiffran,
- alfanumeriskt format men samma antal positioner som dagens personnummer,
- att befintliga personnummer behålls,
- att numret fortfarande är kort och enkelt att lära sig,
- att beteckningen inte kan hanteras via nummertangenter o likn.,
- att beteckningen kan unikt identifiera en person,
- tillräcklig kapacitet för hållbarhet i åtminstone 100 år,
- 4–5 års förberedelsestid,
- höga genomförandekostnader,
- att födelsetid och kön framgår av beteckningen och kan ändras,
- beredskap för ytterligare personkategorier,
- ändringar av författningar.

2.2 Olika alternativ för en ny identitetsbeteckning på kort sikt

I uppdraget ingår att myndigheterna bör ta fram ett eller flera förslag till förändring av personnumret som kan genomföras på kort sikt. Inledningsvis har beskrivits att möjligheten att tilldela personer ett personnummer enligt dagens system inte är möjlig där ett fåtal identiteter finns kvar för tilldelning, se avsnitt 1.3. Det finns således ett behov av att belysa hur en identitetsbeteckning kan tilldelas under en övergångsperiod till det att en långsiktig uppbyggnad av personidentiteten kan tas i bruk. Det finns nu åtta dagar där det är slut på lediga personnummer för män. Sjutton födelsetider har färre än 50 lediga nummer, se bilaga 2. Det är dag 01 för framför allt januari och juli vissa år där en brist finns. Eftersom bristen på personnummer redan uppkommit är

situationen synnerligen allvarlig. En kortsiktig lösning måste därför kunna tas i bruk så snart som möjligt. Ett snabbt införande förutsätter att enbart små förändringar av personidentiteten görs. Även ett kortsiktigt förändrat personnummer ska kunna användas på samma sätt som i dag i samhället.

Myndigheterna redovisar nedan ett antal alternativ som är mer eller mindre lämpliga i kombination med de långsiktiga alternativen 1–4. Även de kortsiktiga alternativen kräver i de flesta fall författningsändring, vilket innebär att även förslag till förändring på kort sikt har en viss genomförandetid. Myndigheterna har här räknat med att en författningsändring kan träda i kraft tidigast den 1 juli 2009. Det finns även ett förslag som inte innebär lagändring.

De alternativ på kort sikt som myndigheterna har utrett är:

- slopad könstillhörighet i personnumret,
- slopad kontrollsiffra,
- slumpad dagsiffra
- dag 01 motsvaras av fiktiv dagsiffra,
- återanvändning av personnummer.

Myndigheterna har även diskuterat möjligheten att, som en kortsiktig lösning, tilldela ett samordningsnummer när ordinarie personnummerserie är slut. Ett sådant alternativ liknar dock det kortsiktiga alternativet med fiktiv dagsiffra i födelsestiden. Myndigheterna anser att en lösning med en fiktiv dagsiffra utgör ett bättre alternativ än att blanda samman samordningsnummer för icke folkbokförda och personidentiteter för den folkbokförda befolkningen. När samordningsnumren infördes år 2000 ansågs det viktigt att man redan av numret kan utläsa om en person är/har varit folkbokförd i Sverige eller inte. Enligt myndigheterna har inget framkommit som föranleder annan bedömning. Det är dessutom troligt att användare i samhället numera har anpassat sina interna rutiner till den nya ordningen.

I detta sammanhang vill myndigheterna även uppmärksamma att Skatteverket i mars 2007 hemställt om en författningsändring med inriktningen att personnumret – för invandrade personer – inte alltid behöver avspegla personens födelsedag i månaden. Förslaget skulle kunna innebära att man använder en dagsiffra, vilken som helst, inom det intervall som motsvaras av födelsemånadens faktiska antal dagar (28, 30 resp. 31 dagar).

2.2.1 Slopad könsangivelse

I dagens personnummer ingår att näst sista positionen har en anknytning till kön. Vid fastställande av ändrad könstillhörighet för en person ska denne få ett nytt personnummer som utvisar den nya könstillhörigheten.

En identitetsbeteckning utan könsangivelse har samma utseende som dagens personnummer. Skillnaden är att den koppling som finns till kön med udda siffror för män och jämna siffror för kvinnor är borttagen. Efter en viss tidpunkt får alla som folkbokförs i samband med födelse eller invandring den nya identitetsbeteckningen. En betydelsefull konsekvens av förslaget är att alla personnummer i praktiken blir utan könsangivelse eftersom det med ledning av numret inte med säkerhet går att avgöra om bäraren är en man eller en kvinna. Information om kön ska – för alla personer – i stället framgå av en separat term.

SCB ska enligt 14 § förordningen (2001:100) om officiell statistik presentera all individbaserad statistik uppdelad på kön. Om könsangivelsen slopas i personnumret måste uppgiften inhämtas på annat sätt. Det föreligger en risk att uppgiften blir mindre stark ur kvalitetssynpunkt om den inte längre har någon anknytning till identitetsbeteckningen. Detta även om uppgiften kommer att inhämtas på annat sätt och finnas tillgänglig och aviseras inom ramen för folkbokföringssystemet.

Innehåll

Identitetsbeteckningen innehåller, som i dag, information om personens födelsetid (ÅÅÅÅMMDD), inklusive sekelangivelse. Sista siffran i födelsenumret saknar anknytning till personens kön. Information om kön (M/K) ska därför lagras som en separat term i databasen och aviseras till andra myndigheter i separat fält.

Kontrollsiffra/kontrolltecken

Kontrollsiffran (K) = 0–9 beräknas, som i dag, enligt modulus-10-metoden, med vikterna 1 och 2.

Antal kombinationer

Antal möjliga kombinationer blir de överblivna identiteter som finns tillgängliga inom ramen för antal identiteter/födelseid. T.ex. om alla nummer för män är slut för en födelseid, men den finns 100 lediga nummer för kvinnor så får även män födelseid ur den kvinnliga serien.

Hållbarhet

Att slopa könsangivelsen innebär att lediga nummer, som nu är förbehållna för kvinnor, kan användas för män. Emellertid är tillgången på lediga nummer begränsad även för kvinnor. Exempelvis finns i dagsläget 69 lediga kvinnliga nummer för den kritiska födelseiden 19660101. Mot denna bakgrund bör hållbarheten beräknas till maximalt 5–6 år.

Stabilitet och integritet

Informationen om könssiffran i identitetsbeteckningen bedöms vara relativt känd i samhället. Vid ändrat kön kan en person begära byte av personnumret så att den nya könstillhörigheten framgår av identiteten. Om anknytningen till kön slopas i identitetsbeteckningen kan det förhållande inträffa att en person som bytt kön antingen inte får något nytt personnummer med ändrad könssiffra eller att ett nytt nummer måste tilldelas som visar den nya könstillhörigheten. Detta även om inte personnumret längre har någon anknytning till könstillhörigheten. Det är inte omöjligt att dessa då dessutom ska tilldelas en identitet ur en nummerserie som är slut.

Anslutning till alternativ på längre sikt

Ett slopande av könstillhörigheten fungerar ihop med alternativen på längre sikt enligt alternativ 1 eller 2. Att slopa könssiffran kortsiktigt och sedan införa den igen i personnumret, om alternativ 3 eller 4 väljs, bedömer inte myndigheterna som ett genomförbart alternativ.

Kostnader och tid för genomförande

Uppgift om kön lagras inte i folkbokföringsdatabasen. Uppgiften framgår endast indirekt genom personnumret.

Tiden för ett genomförande är beroende främst av den tid som det tar att genomföra nödvändiga författningsändringar samt den ytterligare tid därefter som behövs för att göra förändringar i register- och aviseringssystem. Exempelvis finns olika verksamhetsregler vid ändring av familjerättsliga förhållanden som är knutna till uppgift om kön. Ett genomförande kan då ske tidigast ett år efter lagändring, dvs. tidigast den 1 juli 2010.

Se även avsnitt 2.3.

Skatteverket

Utvecklingskostnaden för samtliga IT-system uppskattas till 10 miljoner kr.

2.2.2 Slopad kontrollsiffra

Kontrollciffran i det svenska personnumret infördes år 1967 som en tionde siffra till det dåvarande s.k. folkbokföringsnumret. Motivet för att tillägga en kontrollsiffra var att i möjligaste mån söka förebygga fel vid angivning och kodning av personnummer.³

Kontrollciffran i dagens personnummer beräknas enligt Luhn-algoritmen, även kallad modulus-10-algoritmen eller modulus-10-metoden. Valet av denna metod föregicks av noggranna analyser av olika tänkbara alternativ med hänsyn till felmöjligheter och felfrekvenser varvid den nämnda metoden befanns vara den klart bästa. Den största felrisken med denna metod ligger vid omkastning mellan två siffergrupper om två siffror, t.ex. mellan år och dag. Emellertid har olägenheterna av nuvarande system kunnat hanteras utan större administrativt besvär och utan rättsförluster i anledning av personförväxlingar.

En identitetsbeteckning utan kontrollsiffra skulle utseendemässigt vara identiskt med det som gäller i dag, förutom att sista siffran inte är en kontrollsiffra utan en löpande siffra mellan 0 och 9. Efter en viss tidpunkt får alla som folkbokförs i samband med invandring eller födelse en personbeteckning med den nya konstruktionen.

³ SOU 1966:16, s. 154-155 och prop. 1967:88, s. 62-65.

Innehåll

Identitetsbeteckningen innehåller, som i dag, information om personens födelseid (ÅÅÅÅMMDD), inklusive sekelangivelse. Uppgift om könstillhörighet ingår i födelsenumret. Någon ny term för avisering behöver inte införas.

Kontrollsiffra/kontrolltecken

Kontrollsiffran, som ingår i nuvarande identitetsbeteckning utgår. I stället finns en siffra mellan 0 och 9 som inte är informationsbärande. Det innebär att modulus-10-metoden inte längre kan användas för sitt ändamål. Däremot finns metoder för validering av siffror för år, månad, dag i numret.

Antal kombinationer

Antal möjliga kombinationer per födelseid ökar från 999 i dag till 9 999. Alternativet innebär således ett tillskott av 4 500 identiteter per kön.

Hållbarhet

Att slopa kontrollsiffran skulle innebära en stor ökning av antalet möjliga personnummer som kan tilldelas för varje födelseid. Förslaget innebär en hållbarhet för åtminstone de närmaste 100 åren, vilket gör att en sådan förändring av identitetsbeteckningen kan betraktas som ett långsiktigt alternativ till förändring av personnumret.

Stabilitet och integritet

En stor nackdel med att slopa kontrollsiffran är att risken för fel och sammanblandningar med andra personers identiteter blir stor. Ett system med en unik personidentitet för varje folkbokförd person måste innehålla ett skydd så att sammanblandning med andra personer inte ska kunna ske. Det vore förödande för tilltron till personnummersystemet om inte kvaliteten och säkerheten i

systemet kring tilldelning och användning kan garanteras så gott det går. De flesta system i samhället med en identifikator har för övrigt någon typ av kontrolltecken, exempelvis organisationsnummer, clearingnummer, bankkontonummer.

Det måste således ses som ett grundläggande krav ur integritets-synpunkt att systemet för identitetsbeteckningar åtminstone innehåller en kontrollsiffra för att minimera felaktigheter och sammanblandning med andra identiteter vid användning.

Anslutning till alternativ på längre sikt

Ett slopande av kontrollsiffran fungerar ihop med alla föreslagna alternativ på längre sikt. Enligt uppdraget till myndigheterna bör det beaktas att vid konstruktion av ett nytt personnummer på längre sikt ska det innehålla en kontrollsiffra eller annat kontrolltecken. Att slopa kontrollsiffran kortsiktigt och sedan införa den igen, bedömer inte myndigheterna som ett genomförbart alternativ.

Tid och kostnader för genomförande

Myndigheterna har inte beräknat tiden för genomförande eller kostnaderna för ett slopande av kontrollsiffran, eftersom alternativet anses ogenomförbart ur integritets- och kvalitets-synpunkt.

2.2.3 Slumpad dagsiffra

Ett alternativ till utformning av personnumret på kort sikt är att ersätta siffrorna för dag i födelsetiden med ett slumpvis valt tal som ingår i det intervall som motsvaras av det faktiska antalet dagar i den specifika födelsemånaden. Förslaget innebär att alla personer som ska tilldelas ett nytt personnummer fr.o.m. en viss tidpunkt tilldelas en slumpmässig dagsiffra i födelsemånaden. Den fullständiga födelsetiden (år, månad, dag) lagras och aviseras i stället som en separat term. Det innebär i sin tur att alla befintliga personnummer för folkbokförda personer i praktiken saknar information om personens födelsedag.

Konstruktion/format

Lagring	ÅÅÅÅMMXXNNK	12 tecken, inklusive sekel- och kontrollsiffror.
Presentation	ÅÅMMXX-NNK	10 tecken, inklusive kontrollsiffror
Exempel	570115-2393	

Innehåll

Identiteten innehåller information om personens födelseår (ÅÅÅÅMM) vad avser födelseår och födelsemånad inklusive sekelangivelse, samt könsangivelse. I stället för uppgift om dag för födelse anges en slumpvis vald dag. Dagsiffrorna väljs inom det intervall som finns för antal dagar varje månad. Således får personer födda under januari ett tal i intervallet 01–31 i nuvarande positioner för födelsedag. Personer födda under februari får ett tal i intervallet 01–28, osv.

Kontrollsiffror/kontrolltecken

Kontrollsiffran (K) = 0–9 beräknas, som i dag, enligt modulus10-metoden, med vikterna 1 och 2.

Antal kombinationer

Antal möjliga kombinationer är totalt 999 för varje dag i födelsemånaden. Detta innebär att eftersom ett personnummer som ska tilldelas är oberoende av dag finns det 999 gånger antal dagar i månaden tillgängliga kombinationer. Alternativet ger för födda i månader med 30 dagar cirka 30 000 kombinationer. För månader med 31 dagar fås cirka 31 000 kombinationer och för februari fås cirka 28 000 kombinationer. Antal kombinationer uppdelat på kön blir hälften av ovanstående.

Hållbarhet

Att införa en slumpad dagsiffra skulle innebära en stor ökning av antalet möjliga personnummer som kan tilldelas för varje födelsemånad. Hållbarheten i detta alternativ beräknas som antal födda i

Sverige för en viss månad plus den invandrande befolkningen som uppger sig vara födda under månaden.

I avsnitt 1.3. ovan diskuteras kort om alternativet att ersätta de två siffror som visar dag för födelse med ett slumpmässigt valt tal i intervallet 01 till det tal som motsvarar födelsemånadens faktiska antal dagar. Där visas att det är under mars – maj varje år som de flesta personer är födda. Under en månad har fram till i dag som mest fötts totalt cirka 12 000 barn i Sverige. För dessa månader svarar den invandrande befolkningen för ett tillskott på ca 3000 personer. Detta innebär att fram till i dag har maximalt något över 15 000 personer samma födelsemånad.

Endast en liten ökning av antal födda i Sverige jämfört med i dag kan väntas under en 100-årsperiod, mot bakgrund av den i avsnitt 1.2 beskrivna befolkningsprognosen. Endast för ett fåtal månader under specifika år uppgår således antalet nu upptagna födelsetider per månad till hälften av antalet tillgängliga kombinationer i detta alternativ och det finns då minst 15 000 eller 7 500 lediga personnummer per kön och månad.

Under nuvarande förutsättningar för tilldelning av personnummer beräknas förslaget ha en hållbarhet för åtminstone de närmaste 100 åren, vilket gör att en sådan förändring av identitetsbeteckningen kan betraktas som ett långsiktigt alternativ.

Stabilitet och integritet

Alternativet att i personnumret ange en slumpad dagsiffra inom intervallet för antal dagar i den faktiska födelsemånaden innebär att felaktiga födelsetider inom samma månad inte behöver ändras. Alternativet innebär vidare att personnumret inte utvisar faktisk födelsedag, varvid en ökad integritet fås i förhållande till dagens utformning av personnumret.

Anslutning till alternativ på längre sikt

Att ersätta den faktiska födelsedagen med en slumpvis vald dag fungerar i första hand med alternativ 1 och 2 på längre sikt. Om något av dessa alternativ på längre sikt införs, kommer alternativet med faktisk dag ersatt av en slumpvis vald dag för alla som tilldelas ett personnummer att innebära en början på ett helt informations-

lost personnummer. Väljs däremot på längre sikt något av alternativen 3 eller 4 kommer den slumpade dagen att finnas kvar då det inte finns någon anledning att på nytt införa den faktiska dagsiffran inom ramen för dessa alternativ. Oavsett vilket alternativ på lång sikt som väljs så kommer födelsetiden att aviseras ut från Skatteverket separat.

Tid och kostnader för genomförande

Tid för ett genomförande är beroende främst av den tid som det tar att genomföra nödvändiga författningsändringar samt ytterligare tid därefter som behövs för att göra förändringar i register- och aviseringssystem. Ett genomförande kan ske tidigast ett år efter lagändring, dvs. tidigast den 1 juli 2010. Alternativet innebär att födelsetid ska aviseras som en ny term från folkbokföringen. Genomförandet underlättas om samtliga användare, som har behov av uppgift om fullständig födelsetid, själva härleder denna från befintliga personnummer vid omläggningen.

Se även avsnitt 2.3.

Skatteverket

Utvecklingskostnaden för samtliga IT-system uppskattas till 40 miljoner kr.

SCB

Utvecklingskostnaden för samtliga IT-system bedöms som utgörande en del av det långsiktiga alternativet 1 och uppskattas till 5 miljoner kr. Den största kostnaden uppstår för att ta emot och behandla uppgift om faktisk födelsetid. Om det kortsiktiga alternativet med slumpad dagsiffran senare ersätts med ett helt informationslost personnummer uppstår på grund av slopad könsiffran på nytt kostnaden som angetts för att införa ett sådant alternativ.

2.2.4 Fiktiv dagsiffran

Myndigheterna beskriver här ett alternativ som innebär att för alla födelsetider som saknar eller har endast ett fåtal lediga personnummer tilldelas personnummer för dag = 01 ersatt med en

lämplig fiktiv dagsiffra, exempelvis dag = 32. På kort sikt finns inget behov av komplettering för fler dagar än dag = 01.

Konstruktion/format

Lagring	ÅÅÅÅMMDDNNK	12 tecken, inklusive sekel- och kontrollsiffra
Presentation	ÅÅMMDD-NNK	10 tecken, inklusive kontrollsiffra
Exempel	570132-2393	

Innehåll

Identiteten innehåller, som i dag, information om personens födelsetid (ÅÅÅÅMMDD), inklusive sekelangivelse, samt könsangivelse.

Kontrollsiffra/kontrolltecken

Kontrollsiffran (K) = 0–9 beräknas, som i dag, enligt modulus10-metoden, med vikterna 1 och 2.

Antal kombinationer

Antal möjliga kombinationer blir ytterligare 999 lediga nummer för varje födelsetid förutom de 999 kombinationer som finns i dagens system.

Hållbarhet

Att införa en fiktiv dagsiffra skulle innebära en stor ökning av antalet möjliga personnummer som kan tilldelas för varje födelsetid. Under nuvarande förutsättningar för tilldelning av personnummer beräknas förslaget ha en hållbarhet för åtminstone de närmaste 100 åren, vilket gör att en sådan förändring av identitetsbeteckningen närmast kan betraktas som ett långsiktigt alternativ. Alternativet beräknas i vart fall hålla tills det att en långsiktig lösning enligt något av alternativen 1–4 kan tas i bruk.

Stabilitet och integritet

Alternativet med att ersätta dag = 01 med exempelvis dag = 32, när de ordinarie numren är slut, innebär att endast personer som invandrar eller ändrar personnummer kommer att få ett sådant nummer. Det framgår således av vissa identitetsbeteckningar att en person invandrat och inte är född i Sverige.

Anslutning till alternativ på längre sikt

Att lägga till en fiktiv dagsiffra som ett komplement till dag = 01 fungerar i första hand med alternativ 1 och 2 på längre sikt. I och med införandet av något av dessa alternativ på längre sikt, kommer inte det faktum att dag satts till exempelvis 32 innebära ett utpekande av en viss grupp av folkbokförda. Alla identitetsbeteckningar betraktas då i sin helhet som informationslösa. Väljs däremot på längre sikt något av alternativen 3 eller 4 kommer den avvikande numreringen av dag att finnas kvar för de som tilldelats en sådan identitetsbeteckning, såvida inte personnummerbyte görs.

Tid och kostnader för genomförande

Alternativet innerhåller att dag = 32 alltid ska betyda dag = 01. Detta underlättar genomförandet betydligt eftersom att i alla system, där uppgift om dag används, kan 32 översättas till 01.

Tid för ett genomförande är beroende främst av den tid som det tar att genomföra nödvändiga författningsändringar samt ytterligare tid därefter som behövs för att göra förändringar i register- och aviseringssystem. Ett genomförande kan ske tidigast ett år efter lagändring, dvs. tidigast den 1 juli 2010.

Se även avsnitt 2.3

Skatteverket

Utvecklingskostnaden för samtliga IT-system uppskattas till 20 miljoner kr.

SCB

Utvecklingskostnaden för samtliga IT-system uppskattas till 2 miljoner kr. Den största kostnaden uppstår för att inom SCB skapa och behandla uppgift om faktisk födelsetid.

2.2.5 Återanvändning av personnummer

Eftersom bristen på personnummer redan är akut finns behov av åtgärder som kan tas i bruk omgående för att minska dagens belastning på de kritiska födelsetiderna i avvaktan på en ny identitetsbeteckning på lång eller på kort sikt. Myndigheterna menar att den enda möjliga åtgärden är att under så kontrollerade former som möjligt återanvända personidentiteter som tidigare använts vid personnummertilldelning. En beskrivning av detta förslag framgår nedan.

I folkbokföringslagen stadgas att ”för varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning” (18 §). Det framgår inte direkt att personer som är avregistrerade från folkbokföringen behåller sina personnummer men bestämmelsen har alltid tolkats så. Personnumrets funktion som identitetsbeteckning syftar därför till att numret ska vara unikt för en person som är registrerad i folkbokföringen. Det kan emellertid inte helt uteslutas att en person tilldelas ytterligare ett nummer, exempelvis på grund av att han eller hon uppvisar ett utländskt pass med nya uppgifter om namn eller födelsetid.

Före ADB-omläggningen av personnummersystemet i början av 90-talet kunde det inträffa att en invandrad person tilldelades ett personnummer som en avliden person haft tidigare. SCB har arbetat fram rutiner för att inom sin verksamhet ta om hand dessa nummer, vilka kan uppskattas till cirka 14 800 personnummer. Kontroll av registerinnehållet i folkbokföringsdatabasen år 2001 visar att det vid denna tidpunkt fanns 1 725 folkbokförda personer med personnummer som tidigare innehafts av en numera avliden person.

Återanvändning har även förekommit under senare år när det varit fråga om att avhjälpa bristen på lediga nummer. I dessa undantagssituationer har det främst handlat om återanvändning av personnummer som före år 2000 tilldelats av annan anledning än folkbokföring för en icke-folkbokförd person.

Från samhällets sida ställs krav att Skatteverket kan tilldela personnummer för alla förekommande födelsetider. Det är enligt myndigheternas mening inte förenligt med lagstiftarens intentioner att låta ett personnummer vara giltigt för två olika identiteter, inte minst med tanke på risken för personförväxling. Konsekvenserna för enskilda som får ett nummer som friställts för tilldelning på nytt kan vara svåra att överblicka och ligger helt utanför

Skatteverkets kontroll. För att metoden ska kunna vara ett acceptabelt alternativ krävs att det finns säkra rutiner för när ett nummer kan komma i fråga för återanvändning samt att förfarandet är sanktionerat av statsmakterna.

Konstruktion/format

Tekniskt sett innebär alternativet att samtliga uppgifter som finns registrerade i folkbokföringsdatabasen för personen sparas undan och personnumret blir ledigställt för att användas vid tilldelning på nytt för en annan person. Lösningen innebär ingen förändring av identitetsbeteckningens konstruktion eller format. Anpassningar måste dock göras i vissa befintliga system, främst hos Skatteverket.

Antal kombinationer

Med tanke på den korta tid som myndigheterna haft till sitt förfogande har det inte varit möjligt att göra någon fullständig analys av hur många personnummer som kan utnyttjas för återanvändning. Myndigheterna kan dock konstatera att tillgången på nummer är mycket begränsat. Årligen tillkommer ett fåtal nummer.

En åtgärd som bör övervägas är om personer som före år 2000 har tilldelats personnummer av annan anledning än folkbokföring i stället kan tilldelas ett samordningsnummer utan hänvisning till gammalt nummer. Ändringen bör endast komma i fråga om den kan ske utan olägenhet för dem som är berörda, men innebär att ytterligare personidentiteter kan friställas.

Hållbarhet

Om Skatteverket utvecklar en rutin för att återanvända personnummer under kontrollerade former skulle detta innebära en ökning av antalet möjliga personnummer som kan tilldelas för varje födelsetid. Alternativet har dock begränsad hållbarhet, högst fem år.

Stabilitet och integritet

Alternativet ställer krav på att det finns lämpliga personnummer att återanvända efter givna kriterier för urval.

Anslutning till alternativ på längre sikt

Alternativet innebär ingen förändring av den identitetsbeteckning som finns i dag. Anknytning finns till alla alternativ på längre sikt enligt de förutsättningar som gäller för respektive genomförande. Det finns dock en tidsaspekt som innebär att alternativet inte är genomförbart vid en lång införandetid för lösningen på längre sikt.

Kostnader och tid för genomförande

Kostnad för att systematiskt under en tid återanvända personnummer beräknas vara relativt begränsad och består i första hand av att i förväg utreda ett större antal identitetsbeteckningar som är möjliga att återanvända utan risk för personförväxling. Vidare ska manuell avisering av personnummer ske till de myndigheter och organisationer som behöver ha särskild information om personnummer som har återanvänts, t.ex. SCB.

En fördel med detta alternativ är att det kan tas i bruk tämligen omgående. I viss begränsad utsträckning är alternativet redan infört i och med att enstaka personidentiteter har återanvänts, se ovan. Inom SCB finns dessutom redan särskilda rutiner som markerar sådana nummer.

2.3 Beräkning av kostnader

Skatteverket

Utvecklingskostnaden för Skatteverkets samtliga IT-system är uppskattade utifrån att den fullständiga födelsetiden (år, månad, dag) måste lagras/visas och aviseras separat som en egen term samt att den fullständiga födelsetiden används i verksamhetssystemen i cirka hälften av de formulär eller utskrifter som finns.

Underhållskostnaderna för samtliga IT-system uppskattas vidare att öka med cirka 12 miljoner kr per år under de två första

åren för att sedan snabbt sjunka till 0,8-1,6 miljoner kr under kommande år.

SCB

SCB har gjort sina kostnadsuppskattningar på så sätt att för samtliga större register som innehåller personnummer har en kostnadsuppskattning gjorts för de fyra alternativen på lång sikt.

Anledningen till de stora skillnaderna i totalbeloppen för de olika alternativen på lång sikt mellan Skatteverket och SCB beror till största delen på en avsevärt större komplexitet i de av Skatteverkets register som berörs. SCB har dessutom till stor del redan anpassat sina system för en flexibilitet avseende innehåll och lagring av identifierare.

Inga kostnadsberäkningar avseende SCB har gjorts för vissa av alternativen på kort sikt. Slopande av kontrollsiffra är inget realistiskt alternativ eftersom många av SCB:s statistikprodukter utnyttjar möjligheten att göra checksifferkontroll och anser att det är en nödvändig kontroll för att säkerställa kvaliteten i statistiken. Kontrollsiffran används dessutom regelbundet inom SCB:s uppdragsverksamhet gentemot exempelvis den medicinska forskningen. Ett slopande av kontrollsiffran är dessutom inte i linje med något av alternativen på lång sikt. Kostnader för att ta hand om en fiktiv dagsiffra är försumbar, liksom alternativet med en kontrollerad återanvändning.

Att slopa könssiffran är heller inte något bra alternativ om siffran ska ingå i ett långsiktigt alternativ som innehåller könssiffra (alternativen 3 och 4). Om ett långsiktigt alternativ 1 eller 2 väljs, tidigareläggs en viss kostnad som nu ingår i SCB:s beräknade kostnad för de alternativen.

I SCB:s kostnader för de långsiktiga alternativen ingår en fast kostnad för samtliga alternativ för främst mindre statistikundersökningar och upprättande av nyckelregister.

Tabell Sammanställning av myndigheternas kostnader per alternativ: (kronor)

Alternativ	Skatteverket	SCB
<i>Lång sikt:</i>		
1	450 milj	10 milj
2	450 milj	20 milj
3	250 milj	10 milj
4	350 milj	7 milj
<i>Kort sikt:</i>		
1	10 milj	--
2	40 milj	5 milj
3	20 milj	2 milj

Födelsedatum med färre än 100 lediga identitetsbeteckningar

Födelsedatum	Män		Kvinnor	
	<i>Antal lediga</i>	<i>Antal invandrade</i>	<i>Antal lediga</i>	<i>Antal invandrade</i>
19450701	95	6	175	2
19470701	27	2	158	3
19480701	97	3	201	3
19490701	55	8	158	1
19500101	70	3	187	0
19500701	15	7	162	5
19510701	4	4	198	2
19520701	0	3	156	5
19530101	76	3	128	1
19530701	0	5	170	4
19540101	81	2	166	1
19540701	0	3	172	6
19550101	80	1	163	1
19550701	0	1	107	10
19560101	51	3	140	4
19560701	0	4	93	5
19570101	99	2	167	5
19570701	0	2	117	3
19580101	64	6	173	4
19590101	60	1	147	2
19600101	0	3	123	5
19610101	67	8	163	3
19620101	27	6	147	4
19630101	35	3	157	7
19640101	10	4	106	2
19650101	0	7	80	6
19650701	75	2	115	5
19660101	4	4	69	2
19670101	48	7	165	8
19670701	91	6	130	6
19680101	64	8	109	1
19690101	73	6	142	3
19690210	93	8	260	1
19700101	44	14	121	4
19710101	78	10	127	6
19720101	97	17	129	6
19740614	85	2	275	3

Personbeteckningar i andra länder

Danmark

Personnummer¹

Danmark har liksom Sverige ett personnummersystem som administreras av den danska folkbokföringsmyndigheten, Det Centrala Personregister (CPR).

Det danska personnumret består av tio siffror. Ett personnummer för en person född den 8 juli 1961 kan se ut så här: 080761-4285. De första sex siffrorna utgörs av födelsetiden, två siffror för dag, två siffror för månad och två siffror för år i den ordningen. De fyra sista siffrorna utgörs av ett löpnummer. Man har delat upp löpnumren så att olika löpnummer är reserverade för olika födelseår. På så sätt kan man utläsa under vilket århundrade personen är född. Den fjärde siffran markerar kön, jämn siffra för kvinnor och ojämn siffra för män.

I första hand används personnummer med kontrollsiffra. Den fjärde siffran i löpnumret har då utöver funktionen att markera kön även funktionen av kontrollsiffra.

Den fjärde siffran behöver inte ha funktionen av en kontrollsiffra. När personnumren för en viss födelsetid har tagit slut ger man i stället ett personnummer utan kontrollsiffra. Detta gjordes första gången i oktober 2007.² Sedan kontrollsiffran togs bort har antalet personnummer tiodubblats. Löpnumret slutar i dessa fall på en ojämn siffra för män och en jämn siffra för kvinnor utan att det finns någon kontrollsiffra inbyggd i numret.

¹ Framställningen bygger huvudsakligen på *Fremtidig tildeling av personnumre i CPR-systemet*, CPR-kontoret den 1 oktober 2001, som finns på www.cpr.dk. Bestämmelser finns i 2 kap. 3 § b Bekendtgørelse af lov om Det Centrale Personregister LBK nr 1134 af 20/11/2006 och i 1 kap. 1 § Bekendtgørelse om folkeregistrering m.v. BEK nr 1153 af 23/11/2006. En vägledning till bestämmelserna finns i Vejledning om folkeregistrering VEJ nr 85 af 23/11/2006.

² Se www.cpr.dk.

Alla som folkbokförs i Danmark får ett personnummer. Även personer som är bosatta utanför Danmark, men som är medlemmar i ATP (Arbetsmarknadens Tilläggspension – Arbejdsmarkedets Tillægspension) eller är skattskyldiga, får ett personnummer utan att folkbokföras i landet. Även en person som ska registreras i folkkyrkans elektroniska kyrkobok, utan att omfattas av de bestämmelser om tilldelning av personnummer som redogörs för ovan, får ett personnummer.

Om en person har fått ett felaktigt personnummer på grund av att uppgiften om födelsetid eller kön inte är korrekt i personnumret får han eller hon ett nytt personnummer. Det finns alltid en hänvisning mellan det gamla och det nya personnumret.

Samordningsnummer³

Danmark har också ett samordningsnummer (erstatningspersonnummer). Det är konstruerat på i princip samma sätt som personnumret, men med ett par skillnader.

- Födelsedagen utgörs av datum plus 60.
- Det finns ingen serie för personer födda efter 2036.

När någon behöver ett identitetsnummer, men inte har rätt till ett personnummer enligt gällande bestämmelser, är det möjligt att begära och använda ett samordningsnummer i stället.

Danska staten har en webb-tjänst där det är möjligt för myndigheter att beställa samordningsnummer. För att kunna använda tjänsten måste myndigheten vara godkänd av CPR.

För myndigheter som inte vill använda sig av webb-tjänsten och privata organisationer finns det ingen tjänst för att beställa samordningsnummer. I stället rekommenderas att myndigheten eller organisationen själv konstruerar ett samordningsnummer som inte kan blandas samman med ett personnummer. Det är möjligt att konstruera samordningsnumret på det sätt som framgår ovan. Det är också möjligt att konstruera det på något annat sätt så länge numret inte kan förväxlas med ett personnummer.

Det danska folkbokföringsregistret innehåller inte några uppgifter om vilka myndigheter och organisationer som använder

³ Framställningen bygger på information som hämtats på www.cpr.dk.

sig av samordningsnummer. Registret innehåller inte heller någon information om de personer som har fått ett samordningsnummer.

Finland

Finland har ett personnummer som kallas för personbeteckning och som administreras av den finska folkbokföringsmyndigheten, Befolkningsregistercentralen (VRK).⁴ Det finländska personnumret består av elva tecken. Ett personnummer för en person född den 13 oktober 1952 kan se ut så här: 131052-308T.

De första sex tecknen utgörs av siffror. Dessa siffror visar födelsetiden, två siffror för dag, två siffror för månad och två siffror för år i den ordningen.

Efter dessa sex siffror följer ett tecken som visar under vilket århundrade personen är född. För personer som är födda under 1800-talet är det ett plustecken (+), för personer som är födda under 1900-talet är det ett bindestreck (-) och för personer som är födda under 2000-talet är det bokstaven A.

Därefter följer det individuella numret som består av tre siffror. Numret är udda för män och jämnt för kvinnor.

Personnumret avslutas med ett kontrolltecken (kontrollbeteckning) som utgörs av en siffra eller en bokstav. Kontrolltecknet räknas fram genom att dividera det niosiffriga talet som bildas av födelsetiden och individnumret med 31. Om kvoten blir ett tal över 9 ersätts siffrorna med en bokstav enligt en särskild tabell. Som kontrolltecken används alltså utöver siffrorna 0–9 även bokstäverna A–Y. Bokstäverna G, I, O och Q används emellertid inte.

Alla finländska medborgare som föds i Finland eller utomlands får ett personnummer.

Även en utlänning som är stadigvarande bosatt i Finland eller som vistas där minst ett år får ett personnummer. Dessutom kan ett personnummer ges till personer som tillfälligt bor i landet och i vissa fall till familjemedlemmar som är bosatta utomlands. Utlänningar som verkar i Finland med diplomatstatus kan emellertid inte få ett personnummer.

⁴ Framställningen bygger på befolkningsdataförordningen (507/93) och information på www.vrk.fi.

Om personnumret inte är riktigt får personen ett nytt personnummer. Ett personnummer som visat sig vara oriktigt får inte ges till någon annan.

De utlänningar som är tillfälligt bosatta i Finland, vilket i praktiken betyder kortare tid än ett år, kan meddela sina personuppgifter till en myndighet. Efter att ha kontrollerat att vistelsen i Finland är laglig kan uppgifterna registreras i befolkningsdatasystemet och personen får ett finländskt personnummer. Syftet är att oftare än hittills ge den utländska arbetskraften finländska personnummer, som underlättar personernas kontakter med myndigheter samt utbytet av uppgifter mellan olika myndigheter. Personnumret ger dock inte utlänningarna hemkommun i Finland eller sådana förmåner som är förbundna med hemkommun.

Finland har, utifrån vad som framgår av tillgängliga dokument, inte något system med samordningsnummer.

Norge⁵

Personnummer

Norge har ett personnummer som kallas för fødselsnummer och som administreras av den norska folkbokföringsmyndigheten, Skatteetaten. Det norska personnumret består av elva siffror. Ett personnummer för en person född den 26 maj 1997 kan se ut så här: 260597-65131.

De första sex siffrorna utgörs av födelsetiden, två siffror för dag, två siffror för månad och två siffror för år i den ordningen. De följande tre siffrorna är ett individnummer. De två sista siffrorna är kontrollsiffror.

Födelsetiden utgörs i de flesta fall av personens verkliga födelsetid. För personer som föds i Norge fastställs födelsetiden utifrån inrapporterad födelsetid. För personer som invandrar till Norge och som tidigare har varit bosatta i Norge fastställs födelsetiden till det datum som redan är registrerat i folkeregistret. Om en person som invandrar till Norge inte tidigare har varit registrerad som bosatt i Norge och inte heller behöver uppehållstillstånd, fastställs födelsetiden utifrån personens pass eller legitimation. Om

⁵ Framställningen bygger på LOV 1970-01-16 nr 01: Lov om folkeregistrering, FOR 1994-03-04 nr 161: Forskrift om folkeregistrering och FOR 1995-02-14 nr 125: Forskrift om D-nummer samt på information på www.skatteetaten.no. Författningarna finns på www.lovdato.no.

personen behöver uppehållstillstånd fastställs födelsetiden utifrån det datum som är registrerat i Utlänningsdirektoratets register.

I vissa fall ska födelsedagen och födelsemånaden i stället fastställas till den dag och månad som invandringen registrerades i folkeregistret. Det gäller om den födelsetid som är registrerad i Utlänningsdirektoratets register är den 1 januari ett visst år, framstår som fingerat, bygger på muntliga uppgifter eller bygger på dokumentation med lågt bevisvärde.

Individnumret anger under vilket århundrade personen är född.

Den tredje siffran i individnumret markerar kön, jämn siffra för kvinnor och ojämn siffra för män.

Alla som är bosatta i Norge får ett personnummer. Även norska medborgare bosatta utomlands kan få ett personnummer om de behöver det för att få ett norskt pass.

Det är i första hand barn till missionärer och andra personer som vistas utomlands på liknande sätt som får ett personnummer trots att de inte är bosatta i Norge. Skälet till detta är att man utgår från att dessa barn efter en tid i utlandet kommer att bosätta sig i Norge.⁶

Personnumret ändras om födelsetid eller kön ändras.

Samordningsnummer

Norge har också ett samordningsnummer (D-nummer). Det är konstruerat på i princip samma sätt som personnumret, men med den skillnaden att födelsedagen utgörs av datum plus 40.

Samordningsnummer kan ges till fysiska personer som inte får ett personnummer och som:

- är skyldiga att betala skatt eller avgift till Norge eller Svalbard
- har en affärsförbindelse med en norsk bank eller liknande institution
- är skyldig att vara registrerad i företagsregistret, lösöreregistret eller konkursregistret
- är delägare (rolle innehaver) i en juridisk person
- har ett konto i den norska Värdepapperscentralen
- äger fast egendom i Norge *eller*
- omfattas av norsk försäkring (trygdeordning).

⁶ Se SOU 1996:68 *Några folkbokföringsfrågor* s. 222 f.

För att få ett samordningsnummer måste följande uppgifter finnas om personen: fullständigt namn, födelsetid, kön och medborgarskap.

Om det är nödvändigt ska uppgifter om följande också finnas: civilstånd, arbetstillstånd, arbetsgivare samt adress i Norge och i hemlandet.

Ett utländskt körkort brukar godtas som legitimationshandling.⁷

Den som ska registrera en person som har rätt till ett samordningsnummer får begära ett samordningsnummer.

Förslag till ny personbeteckning

En arbetsgrupp⁸ har föreslagit att alla som har rättigheter eller skyldigheter enligt norsk lag, exempelvis även asylsökande och personer med arbetstillstånd under kortare tid, ska registreras i Norges motsvarighet till folkbokföringsdatabasen, folkeregistret. Arbetsgruppen föreslår vidare att alla ska få en och samma typ av personbeteckning.

Eftersom registreringen inte längre ska knytas till bosättningen anser arbetsgruppen att det inte finns något behov av två olika personbeteckningar.

Även i Norge görs bedömningen att det kan bli aktuellt att registrera personer med osäker identitet. Arbetsgruppen föreslår att det ska registreras i folkeregistret om identiteten är osäker. Det är därefter upp till användarna av registret att bedöma om uppgifterna – trots den osäkra identiteten – kan läggas till grund för den prövning som är aktuell. Arbetsgruppen föreslår vidare att uppgifter om personer med osäker identitet inte ska kunna spridas till alla typer av verksamheter.

Andra länder

ID-nummer ges till alla barn födda på Island och till personer som bosätter sig där. Ett personnummer för en person född den 12 januari 1960 kan se ut så här: 120160-3389. ID-numret består av födelsetiden, två siffror för dag, två siffror för månad och två

⁷ Se SOU 1996:68 *Några folkbokföringsfrågor* s. 223.

⁸ Arbetsgrupp för utveksling av grunddata på personinformationsområdet som skrivit rapporten *Utveksling av grunddata på personinformationsområdet*, Rapport 15 juni 2007.

siffror för år, ett slumpat tvåsiffrigt nummer, en kontrollsiffra och slutligen den andra siffran i födelseåret, exempelvis 9 för en person född under 1900-talet.⁹

Storbritannien kommer successivt med början den 1 april 2008 att införa ett nytt register över personer i Storbritannien (NIR) och även utfärda id-kort till dessa personer.¹⁰ Informationen består av olika delar som kommer att finnas på de framtida id-korten och även i det nya personregistret.

Den första delen består av ett ”biografiskt avtryck” som ska innehålla information om individen exempelvis namn, födelsetid och adress. Den andra delen består av biometriska uppgifter. Uppgifter samlas in om ansiktet och ögats iris. Även fingeravtryck tas på personen. Den tredje delen innebär att dessa personer ska få ett identitetsnummer, Identity Registration Number (IRN).

Det är också möjligt att koppla en säkerhetskod (PIN-kod) till id-kortet som personen kan använda i olika sammanhang.

En redogörelse för identitetsnummer i olika länder i världen finns i bilaga 3 till SOU 1994:63 *Personnummer – integritet och effektivitet*.

Det pågår, såvitt vi känner till, inte något arbete med personbeteckningar inom EU som kan vara av intresse för vår utredning.

⁹ Se SCB, Bakgrundsfakta, Befolknings- och välfärdsstatistik 2007:1, *Personnummer – dess konstruktion och hantering inom Statistiska centralbyrån*.

¹⁰ Informationen har hämtats från www.ips.gov.uk.

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkehögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handlägningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtljanslagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnåktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
44. Transportinspektionen.
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet.
Fö.
51. Värddigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer.
Fi.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
Förtursförklaring i domstol. [16]
Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
Framtidens polisutbildning. [39]
Människohandel och barnåktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
Aktiekapital i privata aktiebolag. [49]

Utrikesdepartementet

- Immunitet för stater och deras egendom. [2]
Konsulär katastrofinsats. [23]

Försvarsdepartementet

- Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]

Socialdepartementet

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
Apoteksdatalagen. [28]
Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
Vårdval i Sverige. [37]
Handel med läkemedel för djur. [46]
Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]

Finansdepartementet

- Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt
perspektiv. [12]
Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetens utvecklingen
med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling
och sysselsättningsdynamik. [21]
Ett stabsstöd i tiden. [22]
Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen.
[34]
Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]
Skattelättnader för hushållstjänster. [57]
Personnummer och samordningsnummer. [60]

Utbildningsdepartementet

- Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska
forskningen. [7]
Bidrag på lika villkor. [8]
Frihet för studenter – om hur kår- och
nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola
+ Bilagedel. [27]
Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i
förändring. [29]
Forskningsfinansiering – kvalitet och
relevans. [30]
Legitimation och skärpta behörighetsregler.
[52]

Jordbruksdepartementet

- Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad
integration på landsbygden. [56]

Miljödepartementet

Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. [19]

Svensk klimatpolitik. [24]

Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. [31]

En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. [1]

Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. [9]

Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. [13]

Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]

Bredband till hela landet. [40]

Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. [44]

Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. [53]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.

Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. [5]

Rapporter från en mr-verkstad. [45]

Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]

Digital-TV-övergången.

+ Engelsk översättning. [35]

Föreningsfostran och tävlingsfostran.

En utvärdering av statens stöd till idrotten. [59]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]