

Regeringens proposition

2008/09:111



Personnummer och samordningsnummer

Prop.
2008/09:111

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 29 januari 2009

Maud Olofsson

Mats Odell
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Personnumren räcker inte till för alla som ska ha dem. Det är framför allt för födelseåren den 1 januari eller den 1 juli vissa år under 1950- och 1960-talen som födelsenummer saknas. Totalt saknas födelsenummer för åtta födelseåren, samtliga avseende män. Sjutton födelseåren har färre än 50 lediga nummer. För att komma till rätta med denna brist föreslår regeringen i denna proposition att Skatteverket, om det saknas födelsenummer att tilldela för en viss födelseår, får möjlighet att i stället ange en födelseåren närliggande dag i samma månad vid fastställande av personnummer. Följden av förslaget blir att ett antal personer kommer att få personnummer där födelseåren avviker från den verkliga födelseåren med en eller högst ett par dagar. Möjligheten till avvikelse kommer emellertid enbart att behöva utnyttjas vid tilldelning av personnummer till vissa personer som är äldre än 30–40 år. Yngre personer kommer däremot alltid att få uppgiften om den verkliga födelseåren som en del av personnumret eftersom det inte saknas några födelsenummer för dessa födelseåren. Avvikelsen kommer därför inte innebära några avgörande problem för den enskilde och inte heller ha någon särskild betydelse för de myndigheter eller privata företag som har behov av uppgift om födelseår. Nackdelen med denna mindre avvikelse måste dessutom ställas mot att personnumrets konstruktion behålls, vilket innebär mycket stora kostnadsbesparingar för samhället jämfört med en mer ingripande förändring där personnumrets konstruktion ändras.

Propositionen innehåller även förslag om att vissa personer som omfattas av regler om immunitet och privilegier ska kunna tilldelas personnummer trots att de inte folkbokförs.

Vidare lämnas förslag som ger förutsättningar för regeringen att Prop. 2008/09:111 förordna om att även ett annat organ än en myndighet ska få begära samordningsnummer.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2009.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret	8
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	10
3	Ärendet och dess beredning	12
4	Bakgrund och behovet av ett nytt personnummer	13
4.1	Tillkomsten av dagens personnummer	13
4.2	Närmare om dagens konstruktion av personnumret	13
4.3	Vilka har personnummer?	14
4.4	Personnumrens användning i samhället	15
4.5	Bristen på personnummer	15
4.6	Skatteverkets hantering av bristen på personnummer	16
4.7	Hur ska bristen på personnummer undanröjas?	17
5	Samordningsnumren	27
5.1	Allmänt om samordningsnumren	27
5.2	Problemen med samordningsnumren	28
5.3	Samordningsnumren bör finnas kvar	29
5.4	Behörigheten att begära samordningsnummer	31
6	Personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall	32
6.1	Tilldelning av personnummer	32
6.2	Överklagande av beslut om tilldelning av personnummer	35
7	Behandling av personuppgifter	36
7.1	Folkbokföringsdatabasen	36
7.2	Det statliga personadressregistret (SPAR)	36
7.3	Sekretess	37
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	39
9	Konsekvensanalys	40
9.1	Förslaget att annan dag, födelsedagen närliggande, ska kunna anges vid fastställande av personnummer	40
9.2	Förslaget att personer som omfattas av regler om immunitet och privilegier kan få personnummer trots att de inte folkbokförs	41
10	Författningskommentar	42
10.1	Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	42
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret	43

10.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.....	44	Prop. 2008/09:111
Bilaga 1	Sammanfattning av utredningens förslag (SOU 2008:60).....	45	
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna.....	53	
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag.....	54	
Bilaga 4	Lagrådets yttrande.....	60	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 januari 2009.....	62	
	Rättsdatablad.....	63	

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481),
2. lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga person-adressregistret,
3. lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av person-uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringslagen (1991:481)
dels att 18 och 18 a §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 18 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §¹

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

Födelsetiden 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 födelsetiden och födelsenumret sätts ett bindestreck som byts mot ett plustecken det år en person fyller 100 år.

Om det för en viss födelsetid inte finns fler födelsenummer att tilldela, får födelsedagen i stället anges med en närliggande dag i månaden.

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

Om det inte är obehövligt *ska* födelsetiden i personnumret lagras med åtta siffror i register som förs med hjälp av automatisk data-behandling; fyra för året, två för månaden och två för dagen.

18 a §²

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

Samordningsnumret *skall* utgå från den födelsetid som *den* rekvirerande *myndigheten* uppger. Numret *skall* anges med två siffror

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

Samordningsnumret *ska* utgå från den födelsetid som *det* rekvirerande *organet* uppger. Numret *ska* anges med två siffror

¹ Senaste lydelse 1997:989.

² Senaste lydelse 1997:989.

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.

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

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 § *fyjärde* stycket gäller även samordningsnummer.

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 de förutsättningar som anges i 3 § första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

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:

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

1. namn,
2. person- 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. ägare av småhusenhet eller lantbruksenhet med småhus på tomtmark samt uppgift om kommun (belägenhet),

11. taxeringsvärde för småhusenhet.

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.

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

¹ Senaste lydelse 2008:1046.

Uppgifter som avses i 4 § första stycket 1–8 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.

Uppgifter som avses i 4 § första stycket 1–9 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 juli 2009.

² Senaste lydelse 2003:723.

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

Prop. 2008/09:111

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

1. personer som är eller har varit folkbokförda här i landet,

2. personer som har tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481), och

3. personer som har tilldelats samordningsnummer.

Uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende.

3 §¹

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

1. person- eller samordningsnummer,
2. namn,
3. födelsetid,
4. födelsehemort,
5. födelseort,
6. adress,
7. folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort och folkbokföring under särskild rubrik,
8. medborgarskap,
9. civilstånd,
10. make, barn, föräldrar, vårdnadshavare och annan person som den registrerade har samband med inom folkbokföringen,
11. samband enligt 10 som är grundat på adoption,
12. inflyttning från utlandet,
13. avregistrering enligt 19–21 §§ 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

¹ Senaste lydelse 2006:380.

16 § i den upphävda folkbokföringskungörelsen (1967:495), oavsett om uppgifterna är sådana som avses i 1 kap. 6 §. Prop. 2008/09:111

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 enligt 18 b § folkbokföringslagen eller* samordningsnummer får även anges grunden för tilldelningen *och* de handlingar som har legat till grund för identifiering. *I ärenden om tilldelning av samordningsnummer får även anges uppgift om att det råder osäkerhet om personens identitet.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

I en skrivelse som kom in till Finansdepartementet den 13 mars 2007 hemställde Skatteverket om en ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749) så att det i undantagsfall skulle bli möjligt för Skatteverket att tilldela personnummer som inte avspeglade personens födelsedag, dock skulle födelseår och födelsemånad vara de korrekta (dnr Fi2007/1922). Anledningen till hemställan var den akuta bristen på personnummer för vissa födelsetider.

Vidare har olika myndigheter i ett antal skrivelser som kommit in till Finansdepartementet begärt att kretsen myndigheter som får begära tilldelning av samordningsnummer vidgas, så att bl.a. Migrationsverket och Arbetsförmedlingen får denna rätt (dnr Fi2003/2738, Fi2004/3819, Fi2005/2237 och Fi2005/2143).

Genom beslut den 6 september 2007 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en allmän översyn av folkbokföringslagen (1991:481). Utredningen tog sig namnet Folkbokföringsutredningen. I direktiven (Dir. 2007:123) utpekades särskilt några frågor som skulle omfattas av utredarens översyn. Två av dessa frågor skulle redovisas före de övriga, nämligen dels hur den nuvarande uppbyggnaden av personnumren kunde ändras så att behovet av ett större antal personnummer kunde tillgodoses, dels hur systemet med samordningsnummer fungerade i praktiken och hur det kunde förbättras, varvid bl.a. även den krets myndigheter som har rätt att rekvidrera samordningsnummer och för vilka ändamål detta får ske skulle ses över. I det sammanhanget skulle utredaren särskilt beakta situationen för tjänstemän vid utländska beskickningar, konsulat, Europeiska gemenskapen och internationella organisationer i Sverige.

I juni 2008 överlämnade utredaren sitt delbetänkande Personnummer och samordningsnummer (SOU 2008:60). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2008/3838).

Synpunkter på ett utkast till lagrådsremiss har dessutom under hand inhämtats från bl.a. Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Valmyndigheten, Migrationsverket, Datainspektionen, Tullverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Statistiska centralbyrån och Sveriges kommuner och landsting.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 18 december 2008 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i *bilaga 3*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Regeringen har beaktat Lagrådets synpunkter. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 8 och i författningskommentaren.

Lagrådets granskning har också lett till vissa redaktionella och språkliga ändringar i lagtexten jämfört med lagrådsremissens förslag.

4 Bakgrund och behovet av ett nytt personnummer

Prop. 2008/09:111

4.1 Tillkomsten av dagens personnummer

En särskild identifikationsbeteckning för hela befolkningen infördes genom 1946 års folkbokföringsförordning (1946:469). Beteckningen bestod av födelsetiden angiven med sex siffror – år, månad och dag – följt av ett bindestreck och ett tresiffrigt födelsenummer, udda för män och jämnt för kvinnor. Då folkbokföringsförordningen ersattes av 1967 års folkbokföringslag (1967:198) infördes benämningen personnummer på dessa beteckningar. Samtidigt utökades personnumret med en kontrollsiffra som räknas fram på visst sätt med utgångspunkt i personnumrets övriga siffror. Syftet med kontrollsiffran är att förebygga fel vid inmatningar av personnummer i samband med databehandling av uppgifterna.

Den nu gällande folkbokföringslagen (1991:481) innebär inte någon ändring av konstruktionen av numret. Däremot reglerades den praxis som funnits att mellan födelsetiden och födelsenumret sätta ett bindestreck som byts ut mot ett plustecken när en person fyller 100 år.

Sedan 1998 ska även sekelsiffra anges när personnummer lagras och bearbetas i ett IT-system för att undvika förväxling mellan två personer födda under olika århundraden. Sekelsiffran är dock inte en del av personnumret som numret definieras i 18 § folkbokföringslagen och ingår normalt inte när personnumret presenteras på skärmbilder, utskrifter eller blanketter. Skatteverket aviseras emellertid alltid personnummer inklusive sekelsiffran till de myndigheter som hämtar personuppgifter från verket. Om en äldre person lever när det är aktuellt att fastställa ett personnummer för samma födelsetid avseende ett senare sekel, spärras personnumret för att undvika risken för förväxling mellan två levande personer.

4.2 Närmare om dagens konstruktion av personnumret

Enligt 18 § folkbokföringslagen (1991:481) ska personnumret innehålla födelsetid, födelsenummer och kontrollsiffra. Födelsetiden ska anges med sex siffror, två för året, två för månaden och två för dagen i nu nämnd ordning. Efter födelsetiden följer ett bindestreck eller ett plustecken om personen är mer än 100 år. Därefter kommer födelsenumret som består av tre siffror, ett tal mellan 001 och 999, och är udda för män och jämnt för kvinnor. Från och med år 1990 tilldelas födelsenumren slumpvis ur en serie som är gemensam för hela landet. Genom att födelsetiden kombineras med olika födelsenummer, får alla personer olika personbeteckningar. Sist i personnumret finns en kontrollsiffra som räknas ut maskinellt med ledning av födelsetiden och födelsenumret. Med hjälp av kontrollsiffran sker en automatisk kontroll vid databearbetningar så att inte fel siffror har angetts i personnumret i övrigt.

Personnumrets olika delar kan åskådliggöras med följande exempel, Prop. 2008/09:111
som avser en man född den 23 augusti 1964 med födelsenummer 323.

Födelseår	Födelsemånad	Födelsedag	Födelsenummer
64	08	23	323

Kontrollsiffran bestäms enligt den s.k. modulus-10-metoden med vikterna 1 och 2, vilket innebär att siffrorna i födelsetiden och födelsenumret multipliceras växelvis med 2 och 1.

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

Siffrorna i produkterna adderas.

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

Entalssiffran i siffersumman dras från talet 10 och restsiffran blir kontrollsiffran. (Om siffersumman blir 10 blir kontrollsiffran 0.)

$$10-6=4$$

Personnumret i exemplet blir 640823-3234.

4.3 Vilka har personnummer?

Sedan den 1 januari 2000 fastställs personnummer enbart för personer som folkbokförs, 18 § folkbokföringslagen (1991:481). Folkbokföring sker vid två situationer; i samband med födelse eller inflyttning till landet. Ett barn som föds i Sverige ska folkbokföras om modern är folkbokförd eller om fadern är folkbokförd och vårdnadshavare. Även ett barn som föds utom landet av en kvinna som är folkbokförd ska folkbokföras. En person som flyttar till Sverige och kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i Sverige under minst ett år ska, med vissa undantag, folkbokföras. Personnumret fastställs i samband med folkbokföringen.

En person kan avregistreras från folkbokföringen, exempelvis vid utvandring. Personen behåller dock sitt personnummer. Personnumret och den historiska informationen kopplad till detta finns kvar i folkbokföringsdatabasen och gallras inte. Även uppgifter om avlidna sparas i folkbokföringsdatabasen.

Tidigare kunde personnummer också tilldelas för andra syften än folkbokföring. Uttryckligt författningsstöd för detta förelåg enbart i fråga om totalförsvarspliktiga och personer som förekom i rättsväsendets register. Enligt praxis tilldelades personnummer även för registrering i bl.a. skatteregister, körkortsregister, register hos allmän försäkringskassa och för utfärdande av pass. Sedan år 2000 kan under vissa förutsättningar ett samordningsnummer i stället tilldelas för dessa syften, 18 a § folkbokföringslagen. Samordningsnumren beskrivs närmare i avsnitt 5.

Personnumren används inom alla områden i det svenska samhället, både inom den privata och den offentliga sektorn.

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 liksom att bearbeta uppgifter om en person från flera register. Personnumret utgör även en viktig del i statistikframställningar eftersom det är en garant för att rätt uppgift hänförs till rätt person.

4.5 Bristen på personnummer

Konstruktionen av personnumret med det tresiffriga födelsenumret innebär att det för varje födelsetid finns 999 olika nummer att tilldela; 499 för kvinnor och 500 för män. Normalt utnyttjas 150–200 födelsenummer för varje födelsetid och kön till personer som folkbokförs på grund av att de föds. Övriga födelsenummer tilldelas personer som folkbokförs i landet efter att ha invandrat första gången till Sverige och till personer som ändrar personnummer vid könsbyte samt vid rättelse av uppgift om födelsetid eller kön.

Härutöver reserveras ett antal personnummer för användning i exempelvis utbildningsdatabaser inom Skatteverket och för test av IT-systemen och tilldelas därför inte någon person. Endast ett fåtal av dessa nummer avser emellertid födelsetider med brist på personnummer.

Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos skulle personnumren med dagens utformning räcka i ytterligare 100 år, om födelsetiden för födda och invandrade personer fördelade sig jämnt över årets dagar.

Problemet är dock att de uppgivna födelsetiderna beträffande många av de grupper som ska folkbokföras på grund av invandring till Sverige visar en tydlig koncentration till ett fåtal dagar under året. Ett stort antal invandrare kommer från länder där registrering av födelsetiden 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. I vissa länder har födelsetiden registrerats med ett fiktivt datum, ofta den 1 januari eller den 1 juli. Dessa födelsetider har använts också i Sverige när ett personnummer har fastställts för personen. Det har medfört att personnummer för födelsetider den 1 januari och den 1 juli under framför allt olika år under 1950- och 1960-talen redan har tagit slut eller håller på att ta slut. I dag har åtta födelsetider inga födelsenummer för män kvar och sjutton födelsetider har färre än 50 lediga nummer. Skatteverket och SCB har i en rapport till Folkbokföringsutredningen gjort bedömningen att inom fem år kommer personnumren att vara slut för ett femtontal födelsetider.

Av Skatteverkets och SCB:s rapport framgår vidare att även för personer som invandrat under år 2007 och är födda under senare delen av 1970-talet och under 1980-talet är den 1 januari starkt överrepresenterad som födelsetid. Detta gör 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 enligt rapporten bli ett datum med få lediga personnummer vid en, jämfört med i dag, kraftigt ökad invandring från dessa regioner.

Som påpekats i avsnitt 4.3 fastställs sedan år 2000 personnummer enbart för personer som folkbokförs. Personer som varken är eller har varit folkbokförda kan i stället få ett samordningsnummer. Behovet av personnummer för vuxna personer har således minskat, även om tillkomsten av samordningsnummer inte har inneburit någon fullständig lösning på bristen på personnummer.

4.6 Skatteverkets hantering av bristen på personnummer

Skatteverket har sedan år 1996 skärpt kontrollen av födelsetider för de invandrare som uppger att de är födda den 1 januari eller den 1 juli ett visst år. Dessa invandrare måste numera kunna styrka sin födelsetid med ett hemlandspass för att få ett personnummer med någon av de kritiska födelsetiderna. Det anses inte tillräckligt med någon annan identitetshandling, exempelvis id-kort eller körkort, till styrkande av födelsetiden. Vid frångående av den uppgivna födelsetiden har Skatteverket samrått med den enskilde om vilken dag som denne i stället vill ska anges som födelsetid i personnumret.

För andra födelsetider än de för personnummertilldelningen kritiska tiderna accepteras dock andra officiella handlingar från hemlandet än pass för att styrka tiden. Även muntliga uppgifter om födelsetid kan godtas i dessa fall.

Särskilda rutiner har utvecklats då en person med styrkt födelsetid ska få ett personnummer för en födelsetid för vilken det finns färre än femtio födelsenummer kvar att fördela. För dessa personnummer innehåller folkbokföringssystemet en spärr som innebär att en folkbokföringshandläggare inte kan ge ett personnummer på maskinell väg utan att spärren först har hävts enligt särskilda rutiner.

Skatteverkets skärpta kontroll av att vissa uppgivna födelsetider är korrekta utgör dock inte en tillräcklig åtgärd för att helt undanröja problemen med bristen på personnummer. Som en ytterligare åtgärd har Skatteverket därför under kontrollerade former återanvänt ett mindre antal personnummer när det saknats födelsenummer för en viss födelsetid och personen i fråga kunnat styrka denna.

I första hand har så kallade ofullföljda personnummer använts. Med det avses födelsenummer som har bokats i ett äldre system för personnummer men som inte motsvaras av ett personnummer i det centrala referensregistret, det register som ska innehålla uppgifter 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.

Vid några enstaka tillfällen har Skatteverket använt personnummer som före år 2000 har getts till personer av annan anledning än

folkbokföring, men som inte längre används i samhället. Skatteverket har då först kontrollerat om personen fortfarande är registrerad hos den myndighet som har begärt personnumret. Om så inte är fallet och det var många år sedan personen tilldelades numret, har Skatteverket bedömt att numret kan ges till en annan person utan risk för sammanblandning. Tillgången på sådana nummer är emellertid mycket begränsad.

Prop. 2008/09:111

4.7 Hur ska bristen på personnummer undanröjas?

Regeringens förslag: Problemet med att födelsenumren är slut för vissa födelsetider ska lösas genom införande av en möjlighet att, om det saknas födelsenummer att tilldela för en viss födelsetid, i stället ange en födelsedagen närliggande dag i samma månad.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att den födelsetid som anges i personnumret enbart ska anges med år och månad. De två siffror som i dag anger vilken dag en person är född föreslås i stället anges med ett tvåsiffrigt tal mellan 01 och 31, eller det antal dagar som födelsemånaden uppgår till. Detta tal föreslås utgöra en del av födelsenumret, som därmed kommer att bestå av fem siffror i stället för som i dag tre. För att personnumrets konstruktion inte ska påverkas föreslås att bindestrecket behålls på samma position som i dag, vilket med den nya konstruktionen innebär mellan den andra och tredje siffran i det nya födelsenumret.

Remissinstanserna: Omkring en tredjedel av remissinstanserna har inte haft något att erinra mot utredningens förslag. *Skatteverket* har uttryckt att de hellre sett ett informationslöst personnummer även om de har förståelse för utredningens val av lösning och inte har några invändningar mot detta. *Kronofogdemyndigheten* föredrar också ett informationslöst nummer för hela befolkningen eller ett personnummer som fortfarande visar samtliga personers verkliga födelsetid, men har av ekonomiska skäl och med hänsyn till den långa genomförandetiden tillstyrkt det förslag som utredningen lämnat. Även *Pliktverket*, *Statistiska centralbyrån*, *Verket för högskoleservice*, *Centrala studiestödsnämnden*, *Lantmäteriet*, *Vägverket*, *Luftfartsstyrelsen*, *Radiotjänst i Kiruna* och *Ladokkonsortiet* har tillstyrkt eller förklarat sig instämma i förslaget. *Vägverket* har samtidigt uttryckt önskemål om att regeringen överväger andra möjligheter mot bakgrund av hur väl inarbetat dagens personnummersystem är. *Svenska Bankföreningen* har ansett det positivt att personnumret behåller sitt format och att det alltså innehåller information. Ett antal remissinstanser, *Valmyndigheten*, *Försvarsmakten*, *Försäkringskassan*, *SPAR-nämnden*, *Statskontoret*, *Sveriges kommuner och landsting* samt *Upplysningscentralen*, har riktat kraftiga invändningar mot förslaget under åberopande av höga kostnader, att utredningen har gjort en bristande konsekvensanalys och att förslaget är för omfattande för att komma till rätta med ett problem som endast berör ett fåtal dagar. *Valmyndigheten* och i viss mån även *Försäkringskassan* stödjer i stället alternativet att ersätta några av siffrorna i födelsenumret med bokstäver,

ett alternativ som också utretts av utredningen. SPAR-nämnden, Statskontoret och *Riksarkivet* har uttryckt sig mest positivt för alternativet att utöka födelsenumret med flera siffror. *Umeå tingsrätt*, *Migrationsverket*, *Socialstyrelsen* och *Tullverket* har uttryckligen avstyrkt utredningens förslag. Till stöd för sitt avstyrkande har Umeå tingsrätt givit uttryck för uppfattningen att bristen på personnummer för ett fåtal personer inte utgör skäl för en sådan genomgripande ändring av personnumret som utredningen föreslår, att den föreslagna ändringen skulle framstå som onaturlig för dem som vant sig vid dagens personnummer samt att de mångmiljonbelopp som ändringen kommer att kosta samhället säkerligen kan användas till avsevärt mer angelägna ändamål. Migrationsverket och Tullverket, som anser att förslaget får stora konsekvenser för deras verksamheter har, liksom Umeå tingsrätt, i stället förordat ett annat av utredningen utrett förslag, nämligen att ersätta födelsedagen med en fiktiv siffra, men enbart i fall när födelsenumren har tagit slut. *Justitiekanslern* har anmärkt att utredningens förslag känns konstigt och ifrågasatt om det inte finns någon annan lösning.

Skälen för regeringens förslag

Personnumret har en mycket stor betydelse i samhället och används inom alla samhällsområden. Det tillgodoser myndigheters och privata företags och organisationers behov av ett entydigt, lättillgängligt och lätthanterligt hjälpmedel för att identifiera en person. En unik personbeteckning har blivit oundgänglig för att en person ska kunna fungera i dagens samhälle.

Enligt 18 § folkbokföringslagen (1991:481) ska ett personnummer fastställas för varje person som folkbokförs. För att personnumret ska fungera som en unik identitetsbeteckning är det naturligtvis avgörande att samma personnummer inte tilldelas två personer. Det skulle innebära en uppenbar risk för personförväxling om samma personnummer samtidigt användes av två olika personer. De problem som skulle bli följden av ett sådant förhållande är svåröverskådliga och oräkneliga. För att undvika risken för sammanblandning måste tilldelningen av personnummer ske på ett sådant sätt att det kan tillförsäkras att varje fastställt personnummer kan anses vara unikt.

Som tidigare konstaterats har Skatteverkets noggrannare kontroll av födelseiderna avseende invandrare som uppger sig vara födda något av de datum för vilka det saknas eller endast finns ett fåtal födelsenummer, inte inneburit en fullständig lösning på problemet. Det kan även ifrågasättas om en sådan olik behandling av invandrare beroende på vilken födelseid de anger är diskriminerande. Skatteverket har i vissa fall sett sig nödgat att återanvända personnummer som tidigare tilldelats personer. Även om Skatteverket vid en sådan återanvändning har gjort en noggrann kontroll av att numret inte är i bruk kan det inte uteslutas att ett sådant nummer kan orsaka risk för förväxling, till skada eller men för såväl den som redan har som den som får numret.

Före datoriseringen i början av 1980-talet hände det att personnummer återanvändes på grund av brister i rutinerna vid tilldelningen av personnummer. I dessa fall hade det naturligtvis inte skett någon kontroll av att ett nummer redan var i bruk på det sätt som nu sker då Skatteverket medvetet återanvänder personnummer. Däremot kan konstateras att det

förhållandet att två personer haft samma personnummer, förutom att orsaka problem för de berörda, även inneburit problem för bl.a. Statistiska centralbyrån (SCB) som vid statistiska bearbetningar fått uppseendeväckande resultat som sannolikt beror på att det finns information om flera personer kopplad till samma personnummer. SCB har emellertid upparbetat rutiner för att hantera personnummer som återanvänds.

Folkbokföringsutredningen har inom ramen för gällande lagstiftning funnit att det inte finns några andra alternativa lösningar på problemet med bristen på personnummer än återanvändning av redan tilldelade personnummer. Med hänsyn dels till att det endast finns ett begränsat antal nummer som är möjliga att återanvända, dels till den risk för förväxling som trots ett kontrollerat förfarande ändå finns, anser regeringen i likhet med utredningen att återanvändning av personnummer inte är en hållbar hantering i längden.

Folkbokföringsutredningens alternativ till en ändrad konstruktion av personnumret

Folkbokföringsutredningen har gjort bedömningen att det är nödvändigt att ändra personnumrets konstruktion för att komma till rätta med bristen på tillgängliga personnummer. Utredningen går igenom ett antal tänkbara alternativ för hur konstruktionen skulle kunna ändras och redovisar därvid några allmänna utgångspunkter som utredningen anser bör ligga till grund för ett nytt personnummer. Sålunda konstaterar utredningen bl.a. att en utgångspunkt bör vara att systemet är hållbart så att det under i vart fall 100 år finns tillräckligt många nummer för alla personer som ska identifieras. Utredningen gör vidare bedömningen att personnumret även i framtiden bör vara unikt och konstaterar att behovet av att varje person har en unik identitetsbeteckning snarast är starkare än någonsin. Utredningen konstaterar att många invandrare även i framtiden i sina hemländer kommer att registreras som födda den 1 januari eller den 1 juli. Om personnumret alltså ska innehålla födelsetid måste enligt utredningen en annan utgångspunkt vara att konstruktionen är sådan att den kan tillgodose det varierande behovet av personnummer för olika födelsetider. Utredningen för fram ytterligare en allmän utgångspunkt som innebär att personnumret inte ska kunna sammanblandas med andra beteckningar på fysiska eller juridiska personer som är vanliga i samhället, framför allt samordningsnummer och organisationsnummer. Det innebär bl.a. att ett alternativ som innebär att numret för månaden adderas med exempelvis siffran 12, som visserligen skulle ge utrymme för ett mycket stort antal extra personnummer, inte bör väljas eftersom personnummer och organisationsnummer då skulle kunna blandas samman.

Mot bakgrund av dessa allmänna utgångspunkter har utredningen närmare övervägt följande alternativ.

- Informationen om födelsetid och kön tas bort, det vill säga personnumret görs informationslöst.
- Ytterligare siffror läggs till födelsenumret.
- En eller ett par bokstäver används i stället för siffror i födelsenumret.

- Uppgiften om kön tas bort.
- De siffror som anger dag i födelseiden ändras.

Utredningen har även övervägt att ta bort kontrollsiffrans funktion som just kontroll, vilket skulle innebära en stor ökning av antalet tillgängliga födelsenummer för varje födelseid. Den möjligheten har dock på ett tidigt stadium förkastats av utredningen som ansett att kontrollfunktionen, vilken särskilt är av betydelse i samband med manuella inmatningar av personnumret, är alltför betydelsefull då det gäller att undvika personförväxlingar. Regeringen delar den bedömning som Folkbokföringsutredningen gjort i denna del. En kontrollsiffra med samma funktion som i dag bör därför finnas kvar i personnumret.

Vad gäller alternativet med ett helt informationslöst personnummer har utredningen titat på möjligheten att behålla samma format som dagens personnummer liksom att införa ett helt nytt format. Mot de fördelar som ett helt informationslöst nummer har, såsom att det är stabilt och fördelaktigt ur integritetssynpunkt, måste ställas nackdelarna i form av dels att uppgift om födelseid och kön måste hämtas på annat håll än från personnumret, dels de mycket omfattande förändringar av alla IT-system som hanterar personnummer som skulle krävas. Kostnaderna för samhället skulle bli högst avsevärda. Skatteverket har i en rapport redovisat för utredningen uppskattat sina egna kostnader för ett genomförande av detta alternativ till 450 miljoner kronor med en genomförandetid på fyra till fem år. SCB har i samma rapport uppskattat sina kostnader till omkring tio miljoner kronor med en genomförandetid på ett år. Utredningen konstaterar att kostnaderna även blir mycket höga för myndigheter och företag som i likhet med Skatteverket har stora komplexa system, exempelvis Försäkringskassan samt större banker och försäkringsbolag. Bankföreningen har också avstyrkt detta alternativ. På grund av de avsevärda kostnaderna och den långa tiden för genomförande anser utredningen att ett informationslöst personnummer inte bör införas. Regeringen delar helt denna uppfattning.

Genom det alternativ som innebär att uppgiften om kön tas bort skulle ett större antal födelsenummer för varje födelseid frigöras. Eftersom bristen på födelsenummer i stor utsträckning avser samma födelseider för både män och kvinnor beräknas detta alternativ inte ha längre hållbarhet än fem till sex år. Även om kostnaderna för detta alternativ uppskattas vara betydligt lägre än ett helt informationslöst nummer anser utredningen därför att det inte finns skäl att införa detta alternativ. Regeringen delar även denna uppfattning. Det är dessutom 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.

Beträffande alternativen att lägga till ytterligare siffror till födelsenumret eller att byta ut några siffror i födelsenumret mot bokstäver utgör de stora fördelarna att uppgifterna om födelseid och kön behålls i numret. Även dessa förändringar innebär dock stora kostnader. Skatteverket har uppskattat verkets kostnader för att lägga till ytterligare siffror till omkring 250 miljoner kronor och ta tre till fyra år att genomföra. Alternativet med bokstäver i personnumret har uppskattats kosta Skatteverket 350 miljoner kronor och ta fyra till fem år att genomföra. SCB har uppskattat motsvarande kostnader till 10 miljoner kronor med en genomförandetid på två år respektive 7 miljoner kronor

med ett års genomförandetid. Dessa alternativ har vunnit stöd hos några av remissinstanserna. *SPAR-nämnden*, *Statskontoret* och *Riksarkivet* anser att förslaget med ytterligare siffror är det bästa av de alternativ utredningen övervägt. *Valmyndigheten* stödjer alternativet med bokstäver liksom *Försäkringskassan* som dock konstaterar att kostnaderna för detta förslag jämfört med det förslag som utredningen lämnat blir betydligt högre och förutsätter en mycket längre genomförandetid.

Utredningen har även utrett ett alternativ som innebär att dagen som anges i personnumrets födelsetid ersätts med en fiktiv dagsiffra, så att den första i en månad skulle vara antingen 01 eller t.ex. 32. Uppbyggnaden av samordningsnummer hindrar fiktiva nummer överstigande 59. Det är därför inte möjligt att i förväg bestämma ett fiktivt nummer för var och en av månadens dagar utan att inkräkta på serien för samordningsnummer. Än så länge saknas dock behov av kompletterande nummer för andra dagar än den första i månaden. Om det fiktiva dagnumret enbart delades ut då 01 i en viss månad tagit slut skulle det innebära att det uteslutande blev invandrare som fick siffran 32. Det skulle möjligen kunna uppfattas som diskriminerande. Utredningen har därför dragit slutsatsen att för att alla personer ska behandlas lika måste alternativet omfatta alla som får ett personnummer, såväl nyfödda som invandrare. Det innebär att ett personnummer som innehåller antingen siffrorna 01 eller 32 skulle få tas fram slumpmässigt för alla personer som är födda den första i en månad. Skatteverket har uppskattat kostnaderna för denna lösning till 20 miljoner kronor (beräknat på alternativet att en fiktiv dagsiffra tilldelas först då födelsenumren för den aktuella födelsedagen har tagit slut) och SCB till ett par miljoner kronor. Alternativet har förordats av *Umeå tingsrätt*, *Migrationsverket* och *Tullverket*. Utredningen har dock förkastat även detta alternativ, framför allt på grund av att det utpekar eller kommer att anses utpeka invandrare. Även om det skulle omfatta alla som får ett personnummer skulle invandrare utgöra en stor andel av dem som skulle få det fiktiva dagnumret.

Slutligen har utredningen övervägt ett alternativ som förts fram som utredningens förslag till nytt personnummer. Förslaget innebär att dagen i personnumret ersätts med ett informationslöst nummer mellan 01 och 31, eller om födelsemånaden har färre dagar, det antal dagar den månaden har. Alternativet innebär att uppgift om år och månad finns kvar medan de siffror som i dag anger dagen, blir en del av födelsenumret. Uppställningen av personnumret med ett bindestreck föreslås vara densamma som med dagens personnummer. Härigenom krävs inga tekniska lösningar som har att göra med de fält i IT-systemen som behandlar själva personnumret. Däremot måste den verkliga födelsetiden registreras separat i folkbokföringsdatabasen och i de IT-system där uppgiften behövs för den enskilda verksamheten. Skatteverket har uppskattat sina kostnader för detta alternativ till 40 miljoner kronor och SCB till 5 miljoner kronor. Tiden för genomförande har av utredningen beräknats till tidigast ett år efter lagändring. Med utgångspunkt från dessa uppgifter har utredningen uppskattat kostnaderna i övrigt 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 antas kostnaderna sannolikt bli lägre. För övriga aktörer antas det nya numret inte innebära några kostnader.

En stor andel av remissinstanserna har inte haft något att erinra mot detta alternativ. Ett relativt stort antal instanser har tillstyrkt eller instämt i förslaget. De positiva remissinstanserna har baserat sin inställning framför allt på att detta förslag är ett av de minst kostsamma förslag som presenteras av utredningen samtidigt som det behåller den mesta av informationen. Det har dock även riktats relativt kraftiga invändningar mot förslaget. Framför allt har utredningens konsekvensanalys kritiserats för att vara bristande. Kritik har även framförts bland de remissinstanser som uppgett sig ha behov av att veta exakt födelsetid. Flera av dessa har uppskattat mycket höga kostnader dels för att utveckla IT-systemen så att dessa separat kan ta emot och lagra uppgifter om födelsetid, dels för att få även dessa uppgifter löpande aviserade från folkbokföringsdatabasen. Sålunda har *Försvarsmakten* uppskattat utvecklingskostnaderna till 70–90 miljoner kronor. *Sveriges kommuner och landsting* har gjort gällande att de samlade konsekvenserna för den kommunala sektorn kan bli större än de inför millennieskiftet och att förslaget skulle verka som en handbroms för hela den svenska IT-utvecklingen. Kostnaderna för 20 landsting och de 15 största kommunerna har uppskattats överstiga en miljard kronor. Till detta kommer kostnaderna för ytterligare 275 kommuner. *Svenska Bankföreningen*, som i och för sig anser det positivt att förslaget innebär att personnumret behåller sitt format och alltså innehåller information, uppger att förslaget kommer att kräva omfattande anpassningar av IT-systemen. Enligt en bank kommer den bankens genomförande av förslaget att ta minst 50 manår i anspråk. Dessutom har *Svensk förening för medicinsk informatik* förklarat att sjukvårdens IT-system har stort behov av att veta exakt födelsedag inte minst vid vård av nyfödda och mindre barn. I stor utsträckning används samma system för vård av små barn och äldre. Om alla system, även de som används för forskning och uppföljning, räknas in kan förslaget enligt föreningen innebära att kostnaderna för ändring av sjukvårdens IT-system kommer att uppgå till mer än en miljard kronor.

Regeringens bedömning

Problemet med att födelsenumren är slut för vissa födelsetider måste lösas. En av de stora invändningarna som har riktats mot utredningens förslag till ny konstruktion av personnumret är den bristande konsekvensanalysen av förslaget i ekonomiskt hänseende. Efter remissomgången är de samlade kostnaderna i stor utsträckning fortfarande okända även om det är tydligt att kostnaderna är mycket stora. Kostnaderna överstiger troligen i flera fall vida utredningens uppskattning om att dessa skulle uppgå till mellan någon miljon och 50 miljoner kronor för varje aktör som i sin verksamhet behöver uppgift om vilken dag en person är född.

Flera remissinstanser har hävdat att den lösning som utredningen föreslår är för omfattande eftersom bristen på personnummer enbart berör ett fåtal födelsedagar. Regeringen kan inte annat än instämma i denna synpunkt mot bakgrund av de avsevärda kostnader som

uppenbarligen är förknippade med utredningens förslag. Det finns därför anledning att överväga om något annat alternativ bör väljas.

Ett antal remissinstanser har uttryckt sig positivt för det återstående av de förslag som utredningen utrett närmare, dvs. att med en slumpmässig tilldelning ersätta födelsedagen med ett fiktivt dagnummer. Såväl *Umeå tingsrätt* som *Migrationsverket* och *Tullverket* har förordat detta alternativ, men ansett att det fiktiva dagnumret ska användas först då födelsenumren för den aktuella dagen har tagit slut. De kostnader som Skatteverket och SCB i denna del redovisat för utredningen antyder att det sannolikt är så att detta alternativ kan genomföras till något lägre kostnader än det förslag som utredningen lämnat. Det finns redan i dag ett antal aktörer som kan hantera dagar med nummer som överstiger 31. Det finns emellertid andra aktörer som inte kan hantera ett sådant nummer och som har behov av att göra justeringar i sina IT-system för att möjliggöra en hantering av dagar med beteckningar överstigande 31. Alternativet innebär dock att den information som personnumret innehåller i dag kommer att finnas kvar. Utredningen ansåg att detta alternativ kunde uppfattas som diskriminerande även om alla som är födda den första slumpmässigt skulle tilldelas antingen 01 eller 32, eftersom invandrarna skulle utgöra en stor andel av dem som fick dessa nummer. Möjligen är detta synsätt väl långtgående.

I Norge fastställs i vissa fall födelsetiden till den dag och månad som en person invandrat till landet. 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. *Migrationsverket* har hänvisat till det system som man har i Norge och gjort gällande att när endast turordningen avgör om ett personnummer innehåller den verkliga födelsedagen eller en fiktiv siffra som motsvarar den verkliga dagen, kan det inte på något sätt betraktas som diskriminerande. Även *Sveriges kommuner och landsting* har ansett att ett alternativ liknande det norska bör utredas ytterligare och angett att det eventuella missnöje alternativet väcker måste vägas mot de samhällskostnader och den eventuella diskriminering en förändring av personnumret medför.

Det är uppenbart att alla alternativ som förutsätter en förändring av personnumrets konstruktion får stora ekonomiska återverkningar för det stora flertalet aktörer i samhället och att de totala konsekvenserna är svåra att överblicka. Den största anledningen till de avsevärda kostnader som är förknippade med en förändring står att finna i den starka ställning som personnumret har som identitetsbeteckning i samhället. Samtliga IT-system som hanterar personer är uppbyggda kring just personnumret. Ju större och mer komplexa IT-system som avses och ju mindre flexibelt uppbyggda dessa är, desto större blir kostnaderna för att anpassa systemen till ett förändrat personnummer. Konstruktionen av dagens personnummer är väl inarbetad och innehåller information om såväl födelsetid som kön vilket sparar mycket lagringsutrymme i IT-systemen, en faktor som förr var av stor betydelse. I dag är det behovet inte lika framträdande men kostnaderna blir likafullt mycket stora om någon av dessa uppgifter ska hanteras separat, inte minst i ett komplext och mindre flexibelt system. För att kostnaderna över huvud taget ska kunna finansieras måste ett ikraftträdande av en ändrad konstruktion skjutas

långt på framtiden så att myndigheter och företag kan ta hänsyn till den nya konstruktionen i samband med en normal utveckling av deras IT-system.

De avsevärda kostnader som är förknippade med en ändring av dagens välfungerande konstruktion av personnumret måste ställas i relation till att problemet med bristen på personnummer enbart berör ett fåtal dagar. I sammanhanget bör påpekas att SCB har beräknat att antalet personnummer med dagens konstruktion skulle räcka i minst 100 år under förutsättningen att alla människor för vilka personnummer ska fastställas var födda jämnt fördelat över året. En lösning som inte innebär en ändring av konstruktionen av personnumret utan som enbart tar sikte på att lösa det omedelbara problemet med att det saknas tillgängliga födelsenummer för ett fåtal födelsetider, bör mot denna bakgrund övervägas.

Som redovisats i avsnitt 4.6 företar Skatteverket sedan år 1996 en noggrannare kontroll av födelsetiderna i samband med fastställande av personnummer till personer som invandrat och uppger sig vara födda ett visst kritiskt födelsedatum, framför allt den 1 januari eller den 1 juli. Dessa invandrare måste numera kunna styrka sin födelsetid med ett hemlandspass för att få ett personnummer med angivande av någon av dessa dagar i födelsetiden. Bakgrunden till dessa stränga regler är, som redovisats i avsnitt 4.5, att endast en mindre andel av dessa personer faktiskt är födda dessa dagar. Genom detta förfarande har Skatteverket till stor del kunnat undvika att tilldela personer som invandrar någon av dessa dagar som födelsetid i personnumret. Att samma stränga regler inte tillämpas beträffande invandrare som uppger sig vara födda någon annan dag än någon av de kritiska dagarna kan möjligen ifrågasättas. Däremot kan konstateras att förfarandet företer många likheter med det system som tillämpas i Norge då invandrare inte förmår styrka sin födelsedag.

Regeringens förslag

Skatteverket har i en hemställan som kom in till Finansdepartementet den 13 mars 2007 föreslagit att det i folkbokföringsförordningen (1991:749) införs en ny paragraf av innebörd att personnummer om möjligt ska utvisa personens födelsedag. Skatteverket föreslås få möjlighet att föreskriva att beslut om fastställande av personnummer får utgå från annan dag i månaden är födelsedagen. Denna hemställan överlämnades till Folkbokföringsutredningen för övervägande. Skatteverkets förslag kan sägas innebära en vid möjlighet att frångå födelsetiden vid fastställande av ett personnummer. I likhet med flera av remissinstanserna anser regeringen att en mer begränsad lösning bör ta sikte på de fall där födelsenummer saknas. Det blir då tydligt att ett frångående av en födelsetid enbart beror på att födelsenumren har tagit slut. En sådan lösning som inriktas på själva turordningen när personnumren tilldelas, kan inte anses diskriminerande. I sammanhanget kan konstateras att man inte enbart i Norge, utan även i Danmark, har en speciallösning som tar sikte på de fall där personnumren har tagit slut. I Danmark har man dock valt att i dessa fall tilldela personnummer utan kontrollsiffra.

Regeringen anser därför och mot bakgrund av de olägenheter främst i form av de kostnader som är förknippade med en mer radikal ändring av systemet med personnummer, att följande alternativ bör övervägas. I de fall det saknas födelsennummer för en viss födelsetid får dagen i födelsetiden i stället anges med en födelsedagen närliggande dag i samma månad. Risken med att specificera att den dag som ska anges ska ligga i tiden så nära den faktiska födelsedagen som möjligt, är naturligtvis att man överför problemet med bristen på födelsennummer från den första till den andra och kanske till och med till den tredje i en månad. Den risken måste dock vägas mot betydelsen av att det är en så liten avvikelse mellan den dag som anges i födelsetiden i personnumret och den korrekta födelsedagen som möjligt.

Det kan konstateras att de födelsetider för vilka personnumren har tagit slut ligger mer än 40 år tillbaka i tiden. Det finns emellertid även dagar under 1970-talet som är kritiska på så sätt att det finns ett begränsat och minskande antal födelsennummer att tillgå. Som anges i avsnitt 4.5 finns det även bland personer som invandrar i dag och som är födda under 1970- och 1980-talen en överrepresentation av personer med födelsetid den 1 januari. Det kan därför antas att det i framtiden kommer att saknas födelsennummer för personer födda senare än på 1960-talet. Det finns dock inget som talar för att invandringen av unga personer skulle öka i sådan omfattning att det kan komma att saknas födelsennummer även för unga personer under 25 år. Personer som är yngre än 18 år och kan styrka sin födelsetid kommer därför alltid – liksom i dag – att få sin födelsedag som en del av personnumret. Detta innebär mycket stora fördelar eftersom uppgift om en korrekt födelsedag i personnumret för personer i dessa åldrar har stor betydelse i många sammanhang i samhället.

Inom sjukvården, kan uppgift om exakt födelsedag vara av avgörande betydelse vid behandlingen av nyfödda och mycket små barn. Ett personnummer som även i framtiden kommer att utvisa korrekta födelsetider för nyfödda bör innebära att de IT-system som stöder vården av dessa inte påverkas. På motsvarande sätt påverkas inte heller andra myndigheter som i sin verksamhet hanterar uppgifter om mycket unga personer.

Att födelsetiden i personnumret avviker från en korrekt födelsedag bör i övrigt kunna utgöra det största problemet i samband med att en person uppnår sin myndighetsdag. Med detta förslag skulle emellertid födelsedagen i personnumret, även för personer i dessa åldrar, överensstämja med den verkliga födelsedagen eftersom det inte saknas några födelsennummer för dagar som ligger så pass nära nutid. Förslaget att möjliggöra ett frångående av en verklig födelsedag kommer alltså inte orsaka några problem i anslutning till myndighetsdagen. Detsamma gäller också t.ex. i fråga om åldersgränsen för servering av alkohol, åldersgränsen för spel eller för regler om unga lagöverträdare.

För äldre patienter inom hälso- och sjukvården kan en avvikelse på en eller högst två dagar inte ha någon betydelse för en korrekt behandling. Sammantaget bör förslaget därför inte ha någon påverkan på hanteringen av uppgifter om patienter inom hälso- och sjukvården. Inte heller bör myndigheter ha behov av uppgifter om exakt födelsetid för äldre personer som närmar sig pensionsåldern eftersom bestämmelserna om ålderspension utgår från vilken månad en person är född.

Inte heller i övrigt kan en avvikelse på en eller ett par dagar i personnumren för ett fåtal personer som är äldre än 30–40 år ha någon avgörande betydelse för det övervägande antalet myndigheter och privata aktörer, ens om de för sin verksamhet har behov av uppgift om korrekt födelsedag. Uppgift om den korrekta födelsetiden bör dock särskilt registreras i folkbokföringsdatabasen.

Eftersom personnumren med denna lösning kommer att se likadana ut för alla kommer de inte särskilt att peka ut invandrarna som grupp. Detta alternativ kan därför inte heller av denna anledning anses diskriminerande.

Med detta förslag behåller personnumren såväl information som konstruktion. Dagens konstruktion har beräknats vara hållbar i minst 100 år om födelsetiderna var jämnt fördelade under året. Det alternativ som regeringen nu lägger fram leder visserligen inte till en över hela året jämn fördelning, men bör ändå innebära att konstruktionen är hållbar i vart fall 100 år framåt. Med en så begränsad avvikelse från den verkliga födelsedagen som det här blir fråga om kan det inte vara annat än ett litet fåtal myndigheter och privata organ som ändå har behov av att veta den exakta födelsedagen. Skatteverket har kommit långt med att utreda förutsättningarna för att i framtiden upphöra med aviseringen av uppgifter från folkbokföringsdatabasen till myndigheterna och i stället tillhandahålla dessa uppgifter genom att myndigheterna får direktåtkomst till databasen. Med hänsyn härtill och mot bakgrund av de stora kostnader som är förknippade med att utveckla de tekniska möjligheterna för avisering av ytterligare en uppgift från folkbokföringsdatabasen till myndigheterna, liksom för myndigheterna att utveckla IT-stöden så att de kan ta emot dessa nya uppgifter, kan det inte anses försvarbart att nu förorda att uppgifterna ska aviseras. I avvaktan på en annan teknisk lösning för tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter i samhället får därför accepteras att uppgift om en verklig födelsetid inte aviseras. Uppgiften kommer dock att finnas tillgänglig i folkbokföringsdatabasen.

Kostnaderna för samhället i övrigt, utöver kostnader för utveckling av Skatteverkets IT-system bl.a. så att födelsetiden kan anges separat i folkbokföringsdatabasen, blir därför ytterst begränsade. Ställt i relation till övriga avsevärt mer kostnadskrävande alternativ anser regeringen att detta alternativ är det som bör genomföras. Eftersom förslaget innebär en sådan begränsad ändring kan det träda i kraft relativt omgående.

Regeringen har under hand inhämtat synpunkter på förslaget från bl.a. *Justitiekanslern*, *Åklagarmyndigheten*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Valmyndigheten*, *Migrationsverket*, *Datainspektionen*, *Tullverket*, *Skatteverket*, *Kronofogdemyndigheten*, *Statistiska centralbyrån* och *Sveriges kommuner och landsting*. Samtliga har tillstyrkt eller inte haft någon erinran mot förslaget.

Författningstekniskt bör möjligheten att i vissa fall frångå en klarlagd födelsetid vid fastställande av ett personnummer införas som ett nytt tredje stycke i 18 § folkbokföringslagen.

5.1 Allmänt om samordningsnumren

Sedan den 1 januari 2000 tilldelas endast personer som folkbokförs personnummer. Enligt 18 a § folkbokföringslagen (1991:481) får en person som inte är eller har varit folkbokförd efter begäran av en myndighet i stället tilldelas ett s.k. samordningsnummer. Tidigare kunde även dessa personer tilldelas personnummer om det fanns ett uttryckligt författningsstöd, vilket enbart förelåg i fråga om totalförsvarspliktiga och personer som förekom i rättsväsendets register. Enligt praxis tilldelades också personnummer för bl.a. registrering i skatteregister, körkortsregister, register hos allmän försäkringskassa och för utfärdande av pass.

Det ansågs emellertid lämpligt att personnumren reserverades för folkbokförda personer för att säkerställa att enbart personer med en fastställd identitet fick personnummer. Även beträffande personer som inte är folkbokförda finns naturligtvis en risk för personförväxling. Myndigheters behov av en säker kommunikation kring dessa personer ansågs kräva en enhetlig personbeteckning, för vilket syfte samordningsnumren infördes (prop. 1997/98:9, s. 78 f.).

Skatteverket tilldelar samordningsnummer på begäran av någon av de myndigheter som räknas upp i 5 § folkbokföringsförordningen (1991:749) för vissa där angivna ändamål. Exempelvis får bl.a. Rikspolisstyrelsen samt polis- och åklagarmyndigheter begära att samordningsnummer tilldelas en person för registrering i belastningsregister och misstankeregister. Passmyndighet får begära att samordningsnummer tilldelas en person för utfärdande av pass och registrering i passregistret. Försäkringskassan får begära samordningsnummer för registrering i socialförsäkringsregistret samt Transportstyrelsen och länsstyrelserna för registrering i vägtrafikregistret. Samordningsnummer får även på begäran av Regeringskansliet tilldelas en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Dessutom har Skatteverket rätt att på eget initiativ tilldela samordningsnummer för registrering i beskattningsdatabasen.

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 även för att denne ska kunna tilldelas ett samordningsnummer. När det gäller personer som ska registreras i beskattningsdatabasen och inom rättsväsendet görs dock undantag från kravet att identiteten ska vara fastställd. Omkring 60 procent av de samordningsnummer som tilldelas under ett år tilldelas personer tillhörande dessa grupper. Åren 2000–2007 har enligt Statistiska centralbyrån totalt 351 864 samordningsnummer tilldelats.

Samordningsnumret är konstruerat som ett personnummer men med sifferkombinationer som inte kan förekomma i ett personnummer på så sätt att siffrorna för dag adderas med 60. Motsvarigheten till personnumrets födelsenummer benämns i samordningsnumret individnummer. Kontrollsiffran beräknas med samma metod som

beträffande personnumret, se avsnitt 4.2. En man född den 3 oktober 1970 med individnummer 239 får följande samordningsnummer. Prop. 2008/09:111

Födelseår	Födelsemånad	Födelsedag	Individnr	Kontrollsiffra
70	10	63	239	1

På motsvarande sätt som personnumren är samordningsnumren unika såtillvida att två identiska samordningsnummer inte förekommer. Om en person med ett samordningsnummer senare blir folkbokförd ersätts samordningsnumret med ett personnummer.

5.2 Problemen med samordningsnumren

Syftet med införandet av samordningsnumren var framför allt att tillgodose myndigheternas behov av att ha en enhetlig personbeteckning för personer som inte var folkbokförda. Samordningsnumren antogs få liten betydelse för den enskilde. De flesta av de personer som har ett samordningsnummer har ingen eller en mycket svag anknytning till Sverige. För dessa personer kan antagandet sägas ha varit riktigt. Det finns emellertid ett antal personer med samordningsnummer som vistas mer stadigvarande i landet och som har använt samordningsnumren i sina kontakter även med andra än statliga myndigheter, exempelvis med landsting och banker. De upplever att de blir sämre behandlade 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. Det förekommer att en avtalspart uppfattar numret som ett förfalskat personnummer, vilket också leder till obehag för dessa personer. De problem som finns leder ofta till onödigt frustration samt en känsla av diskriminering och kränkning. Det blir helt enkelt svårare för dessa personer att leva och verka i Sverige. De problem som redovisats av personer med samordningsnummer rör alla områden i samhället.

Folkbokföringsutredningen har närmare utrett problemen inom hälso- och sjukvården, rätten till banktjänster, id-handlingar och kommunikationstjänster. Mot bakgrund av sina iakttagelser på dessa områden konstaterar utredningen att den främsta anledningen till problemen sannolikt är att samordningsnumren inte är tillräckligt kända. Den omständigheten låg även bakom den lagändring som trädde i kraft den 1 juni 2008, nämligen att uppgifter om personer med samordningsnummer, om det inte råder osäkerhet om personernas identitet, får ingå i det statliga personadressregistret (SPAR), 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret. Härigenom har företag och andra privata organisationer fått en möjlighet att genom en enkel registerkontroll verifiera de uppgifter som en person med samordningsnummer lämnar om sin identitet. Att uppgifterna finns i SPAR kommer att leda till en ökad spridning av numren i samhället. Folkbokföringsutredningens bedömning är att denna lagändring kommer att innebära att många av de problem i det dagliga livet som förknippas med samordningsnumren kommer att lösas inom några år.

Regeringens bedömning: Systemet med samordningsnummer bör finnas kvar.

Utredningens bedömning: överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har yttrat sig i frågan har varit positiva till eller inte haft något att erinra mot att ha kvar systemet med samordningsnummer.

Skälen för regeringens bedömning: Mot bakgrund av de problem som påtalats beträffande samordningsnumren finns det anledning att överväga om systemet med samordningsnummer är ändamålsenligt och ska finnas kvar eller om alla personer som behöver en personbeteckning ska få ett personnummer.

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.

Person- och samordningsnumren är personbeteckningar vars syften huvudsakligen är att undvika personförväxling och att underlätta informationsutbyten om personer. Inga rättsverkningar är direkt knutna till att en person har en personbeteckning. För att olika bestämmelser ska vara tillämpliga kan det däremot krävas att personen har en viss anknytning till landet. Ofta krävs folkbokföring, det vill säga att personen är bosatt i landet i folkbokföringslagens mening, eller bosatt i landet enligt någon annan definition av bosättning. Det gäller exempelvis för flera socialförsäkringsförmåner. Den som är folkbokförd betraktas normalt som bosatt i landet enligt de definitioner av bosättning som finns och behöver därför oftast 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.

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 andel 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.

Personnumret används inom i stort sett alla samhällssektorer. Samordningsnumret är mer okänt och inte lika vedertaget som personbeteckning. Det finns också i flera IT-stöd hinder som innebär att de inte kan hantera personnummer där siffrorna för dagen överstiger 31.

Även om personnumret i sig inte har några rättsverkningar har tilldelningen av ett personnummer ansetts innebära en ”inträdesbiljett till samhället”. Med det avses vanligen att personnumret möjliggör ett fungerande vardagsliv i det svenska samhället med rättigheter och skyldigheter. Anledningen till detta står antagligen att finna i en förmodan om att en person som har ett personnummer har en stark anknytning till landet liksom att det bör finnas ett stort antal uppgifter registrerade om en sådan person, vilka vid behov kan kontrolleras. Personnumret i sig kan därigenom anses innebära en viss säkerhet så att exempelvis i en avtalssituation, ett avtal kommer att fullföljas.

Den betydelse personnumret kommit att tillmätas i sig och särskilt genom kopplingen till folkbokföringen, bör alltså förbehållas personer med en stark anknytning till landet och med fastställd identitet. Enligt regeringens mening är dock behovet av en identitetsbeteckning även för personer med en svagare anknytning till landet fortfarande stort. Det finns därför starka skäl för att behålla systemet med samordningsnummer.

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. Härutöver måste även beaktas samordningsnumrens funktion ur den enskildes perspektiv. Det finns personer med samordningsnummer som vistas i Sverige under en inte helt kortvarig tid och bland dessa finns det personer med ett starkt behov av att ha en fungerande identitetsbeteckning för att kunna sköta sina vardagliga liv.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att många av de problem som personer med samordningsnummer upplever är kopplade till att numren är okända i samhället. För att samordningsnumren ska fungera bättre för de personer som får dem måste numren bli mer integrerade i samhället. Genom att uppgifter om personer med samordningsnummer enligt 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret numera omfattas av det statliga

5.4 Behörigheten att begära samordningsnummer

Regeringens förslag: Behörigheten att begära samordningsnummer utvidgas till att kunna omfatta även andra organ än myndigheter enligt vad regeringen bestämmer.

Utredningens förslag: Utredningen har ansett att andra än myndigheter inte bör få möjlighet att begära samordningsnummer. **Remissinstanserna:** *Statistiska centralbyrån*, *Sveriges Universitets- & Högskoleförbund* och *Ladok* har ansett att även privata högskolor bör kunna begära samordningsnummer. Övriga remissinstanser har inte uttalat sig i frågan om att utvidga rätten att begära samordningsnummer till andra än myndigheter. *Patent- och registreringsverket* har dock uttryckt tveksamhet gentemot förslaget att utvidga rätten att begära samordningsnummer till att omfatta samtliga myndigheter. **Skälen för regeringens förslag:** I dag begränsas vilka myndigheter som får begära samordningsnummer genom bestämmelser i 5 § folkbokföringsförordningen (1991:749). Utredningen har föreslagit att begränsningen tas bort så att alla statliga myndigheter ska få rätt att begära samordningsnummer för en person om det behövs i myndighetens verksamhet för att undvika personförväxling, eller utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer. En sådan ändring får till följd att ytterligare kategorier personer jämfört med i dag skulle kunna få samordningsnummer. Utredningen diskuterar även frågan om andra än myndigheter borde få möjlighet att begära samordningsnummer, en möjlighet som dock avvisas av utredningen.

Eventuella författningsändringar i dessa avseenden ska dock ske i folkbokföringsförordningen och övervägs därför inte närmare här. Det kan dock, inte minst mot bakgrund av *Statistiska centralbyråns*, *Sveriges Universitets- & Högskoleförbunds* och *Ladoks* synpunkter, inte uteslutas att det kan bli aktuellt att utvidga kretsen som kan begära samordningsnummer till att omfatta även andra än myndigheter, såsom de privata högskolorna. För att regeringen ska kunna föreskriva om detta krävs dock ett tillägg i 18 a § folkbokföringslagen (1991:481) så att även ett annat organ än en myndighet kan begära ett samordningsnummer.

6 Personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall

Prop. 2008/09:111

6.1 Tilldelning av personnummer

Regeringens förslag: En person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och som enligt 5 § folkbokföringslagen (1991:481) inte ska folkbokföras, får tilldelas ett personnummer om han eller hon har rätt att vistas i landet och uppfyller kraven på dygnsvila i 3 § första stycket folkbokföringslagen.

Utredningens förslag: överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Skatteverket* har invänt mot ändamålsenligheten i utredningens förslag under åberopande att det leder till begreppsförvirring och inte kommer att lösa problemen för dessa personer. Övriga remissinstanser som har berört förslaget, har tillstyrkt det eller lämnat det utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: I lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (immunitetslagen) 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 immunitetslagen omfattar bl.a. personer som vistas i Sverige under en längre tid, vanligtvis under några år. I denna kategori ingår personer som dels har anknytning till beskickningar och konsulat i landet, dels omfattas av 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). Vidare omfattas personer med anknytning till EU:s institutioner och andra internationella organ som har en permanent närvaro i landet, exempelvis det Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar (European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC), som har sitt säte i Solna. Immunitetslagen omfattar även 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.

Den som tillhör en främmande macts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning eller som avses i 4 § immunitetslagen ska endast i undantagsfall folkbokföras. Bestämmelserna gäller även dessa personers familjemedlemmar och tjänare. Oavsett hur länge de vistas i landet ska dessa personer alltså inte folkbokföras. Det innebär att de inte heller får något personnummer. Undantagen gäller för svenska medborgare och för personer som var bosatta här när de tillträdde sin diplomatiska tjänst.

Däremot kan de som inte ska folkbokföras tilldelas samordningsnummer. I 5 § folkbokföringsförordningen (1991:749) stadgas att en person som omfattas av immunitetslagen, på begäran av Regeringskansliet får tilldelas samordningsnummer. Regeringskansliet begär i praktiken samordningsnummer enbart för de personer inom den aktuella kategorin som vistas en längre tid i Sverige. Eftersom flera av dessa personer bor i landet under flera år har de oftare än andra grupper

med samordningsnummer kontakter med myndigheter, företag och andra privata organisationer, exempelvis banker. Prop. 2008/09:111

Eftersom dessa personer uppfyller kraven på dygnsvila i 3 § folkbokföringslagen (1991:481) skulle de ha folkbokförts om det inte hade funnits en särskild undantagsbestämmelse i 5 § folkbokföringslagen. Den främsta skillnaden mellan folkbokförda personer och personer som omfattas av undantaget i 5 § folkbokföringslagen 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 vid sina kontakter med det svenska samhället. De problem dessa personer upplever med att ha ett samordningsnummer i stället för ett personnummer drabbar inte bara de enskilda personerna utan är också betungande och kostsamma för beskickningarna, konsulatet, EU:s institutioner och de andra internationella organen som sådana. Dessa tvingas ägna betydande administrativa resurser åt att bistå sina tjänstemän i deras kontakter med myndigheter, företag och andra privata organisationer. De ser sig i vissa fall föranledda att i samband med rekrytering varna för de problem som avsaknaden av personnummer kan medföra i Sverige. Problemen har därför påståtts skada Sveriges internationella anseende.

Som konstaterats i avsnitt 5.3 kommer enligt regeringens bedömning, vilken även delas av *Skatteverket*, lagändringen varigenom uppgifter om personer med samordningsnummer får omfattas av det statliga personadressregistret (SPAR) innebära att numren blir mer kända och använda i samhället. Detta kommer i sig leda till att flera av de problem som personer med samordningsnummer upplever vara förknippade med numren kommer att undanröjas. Eftersom ändringen kan förväntas få fullt genomslag i samhället först inom några år är frågan om detta är en tillräcklig åtgärd för dessa personer.

Sverige har 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. Vad gäller EU-organ stationerade i Sverige, exempelvis ECDC, ställer dessutom gemenskapsrätten krav på likabehandling av svenska medborgare och medborgare från andra medlemsstater. Mot denna bakgrund är det högst otillfredsställande om dessa personer på grund av sin identitetsbeteckning har sådana problem i sin vardag att de upplever sig vara diskriminerade. För att Sverige ska kunna sägas leva upp till sina internationella förpliktelser är det tydligt att det finns ett behov av en lösning som ger en mer omedelbar effekt för dessa personer.

Samordningsnumren passar inte och är inte heller avsedda för personer som under en längre tid är bosatta i landet. Som konstaterats skulle de personer som nu avses folkbokföras om de inte undantogs från denna möjlighet i 5 § folkbokföringslagen. Eftersom undantaget beror på deras immunitet och privilegier och de begränsningar i rätten till sociala förmåner och skyldigheter mot samhället som de har, är det inte aktuellt att nu överväga om de ska folkbokföras. Däremot finns det anledning att överväga om de som omfattas av immunitetslagen ska tilldelas personnummer trots att de inte folkbokförs.

Om personer som omfattas av immunitetslagen får personnummer, om än utan att folkbokföras, kommer de sannolikt omedelbart att uppleva att det är enklare att leva och verka i det svenska samhället. Med ett personnummer finns det exempelvis inte någon risk att de 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. Eftersom de inte kommer att folkbokföras innebär förslaget 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.

Eftersom det är ytterst angeläget att dessa personer får förutsättningar att leva ett fungerande liv i Sverige anser regeringen att det finns tillräckligt starka skäl för att införa en möjlighet att tilldela dem personnummer trots att de inte folkbokförs. En förutsättning för att det ska kunna ske måste dock vara att de har en så stark anknytning till Sverige 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 de ska tillhöra den krets som utpekats i 5 § folkbokföringslagen. Personerna ska alltså tillhöra en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning eller vara en person som avses i 4 § immunitetslagen, eller vara en sådan persons familjemedlem eller tjänare. Bestämmelsen i 4 § immunitetslagen avser personer som omfattas av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, det vill säga bland andra personer med anknytning till ECDC, samt andra personer med anknytning till de organ som nämns i bilagan till immunitetslagen.

Det innebär för det andra att dessa personer måste ha rätt att vistas i landet. De måste dessutom vistas i landet i sådan omfattning att kravet på dygnsvila i 3 § första stycket folkbokföringslagen är uppfyllt.

Förslaget kan inte på något avgörande sätt anses bryta mot den systematik som i dag finns med två personbeteckningar för olika personkategorier, som *Skatteverket* gör gällande. Personerna som omfattas av immunitetslagen kan, med sin starka anknytning till Sverige, snarast tydligare anses höra samman med den grupp som i dag får personnummer. Redan i dag finns det dessutom ett stort antal personer som har personnummer trots att de inte är folkbokförda, eftersom en person behåller personnumret, även om personen av någon anledning inte längre är folkbokförd i landet.

Bestämmelserna om detta föreslås föras in i en ny paragraf, 18 b §, i folkbokföringslagen.

En person som omfattas av immunitetslagen men som inte uppfyller förutsättningarna för att få ett personnummer på grund av att denne vistas i landet under kortare tid än ett år, bör alltså kunna få ett samordningsnummer.

En person som i dag har ett samordningsnummer får, om förutsättningarna ändras så att han eller hon ska folkbokföras, byta ut sitt samordningsnummer mot ett personnummer. På motsvarande sätt bör gälla att en person som omfattas av undantagsbestämmelsen i 5 § folkbokföringslagen och som har fått ett samordningsnummer, i stället

6.2 Överklagande av beslut om tilldelning av personnummer

Regeringens bedömning: Ett beslut om tilldelning av personnummer till personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och som inte ska folkbokföras på grund av undantaget i 5 § folkbokföringslagen (1991:481) bör få överklagas.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att ett beslut om tilldelning av personnummer till personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall, inte ska få överklagas.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte haft några synpunkter på detta förslag. *Länsrätten i Skåne län* har dock givit uttryck för den åsikten att frågan om rätten att överklaga beslut om tilldelning av samordningsnummer borde övervägas ytterligare, med hänsyn till den stora betydelse som samordningsnumren förväntas få.

Skälen för regeringens bedömning: Skatteverkets beslut om tilldelning av samordningsnummer får enligt 39 § folkbokföringslagen (1991:481) inte överklagas. I samband med att Riksskatteverket och de tio skattemyndigheterna avskaffades och Skatteverket inrättades, avskaffades den möjlighet som tidigare funnits att överklaga skattemyndighetens beslut om samordningsnummer till Riksskatteverket. Riksskatteverkets beslut fick dock inte överklagas. Överklagandemöjligheten avskaffades eftersom det inte ansågs finnas något sakligt motiverat behov av att kunna överklaga sådana beslut, prop. 2002/03:99, s. 275. Skulle något vara fel med beslutet kan det rättas med stöd av reglerna om självrättelse i förvaltningslagen (1986:223). Enligt regeringens mening saknas det skäl att nu göra någon annan bedömning.

Vad gäller beslut om att tilldela personnummer till de personer som enligt 5 § folkbokföringslagen inte ska folkbokföras på grund av att de omfattas av regler om immunitet och privilegier, finns dock anledning att göra en annan bedömning. Förslaget till reglering av tilldelningen av personnummer innebär att en prövning ska ske dels av om dessa personer har rätt att vistas i landet, dels av om de uppfyller kraven på dygnsvila i 3 § första stycket folkbokföringslagen. Det är således samma prövning som ska ske när en invandrare ska folkbokföras. Ett beslut om tilldelning av personnummer kan normalt överklagas, dock inte uppgifterna om födelsenummer och kontrollsiffra. Det finns inte anledning att behandla ett beslut om tilldelning av personnummer till personer som omfattas av regler om immunitet och privilegier annorlunda än beslut om personnummer till andra personer. Ett sådant beslut bör därför kunna omfattas av reglerna om överklagande i 38 § folkbokföringslagen.

7.1 Folkbokföringsdatabasen

Regeringens förslag: Folkbokföringsdatabasen ska få innehålla uppgifter om personer som omfattas av regler om immunitet och privilegier och som har tilldelats personnummer utan att folkbokföras.

Utredningens förslag: överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: har inte haft några synpunkter i frågan.

Skälen för regeringens förslag: I folkbokföringsdatabasen får registreras uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda här i landet eller som tilldelats samordningsnummer, 2 kap. 2 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Som en följd av det förslag som presenteras i avsnitt 6 om att personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall ska kunna få personnummer utan att folkbokföras, måste naturligtvis även uppgifter om dessa personer kunna ingå i folkbokföringsdatabasen.

De uppgifter som får behandlas i folkbokföringsdatabasen räknas upp i 2 kap. 3 § första stycket lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Bestämmelserna är generella och någon ändring i uppräknningen behövs inte på grund av att uppgifter om en ny kategori personer ska få behandlas i databasen. I tredje stycket bör dock klargöras att i ärenden om tilldelning av personnummer till personer som omfattas av regler om immunitet och privilegier, liksom i ärenden om tilldelning av samordningsnummer, får bl.a. anges grunden för tilldelningen.

7.2 Det statliga personadressregistret (SPAR)

Regeringens förslag: Det statliga personadressregistret ska få innehålla dels uppgifter om personer som har tilldelats personnummer enligt förslaget till 18 b § folkbokföringslagen (1991:481), dels uppgifter om födelsetid.

Utredningens förslag: överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: har inte yttrat sig i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Det statliga personadressregistret, (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. Uppgifter om personer med samordningsnummer får omfattas av SPAR genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juni 2008. Lagändringen tog bl.a. sikte på de personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, dvs. de som nu föreslås kunna få personnummer i stället. Dessa personer har en stark anknytning till landet och deras identitet kan alltid anses fastställd.

Mot denna bakgrund är det naturligt att SPAR även får innehålla uppgifter om dessa personer som föreslås få personnummer trots att de inte folkbokförs.

Folkbokföringsdatabasen hämtar uppgift om en persons födelsetid från personnumret. Förslaget att vid fastställande av personnummer i vissa fall ange födelsedagen med en annan närliggande dag i månaden, innebär att uppgift om födelsetiden bör kunna anges separat i folkbokföringsdatabasen. Det föranleder dock inte någon ändrad reglering i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet eftersom 2 kap. 3 § 3 den lagen redan lämnar utrymme för angivande av födelsetid. Liksom folkbokföringsdatabasen innehåller SPAR redan i dag uppgift om födelsetid enbart genom informationen i personnumret (liksom samordningsnumret). Det saknas dock uttrycklig föreskrift i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret om att födelsetid får behandlas separat. Den lagen bör därför kompletteras så att även SPAR får innehålla uppgift om födelsetid.

7.3 Sekretess

Regeringens bedömning: Befintliga sekretessbestämmelser är tillräckliga för att skydda såväl personer som tilldelas samordningsnummer som den grupp personer som föreslås kunna få personnummer utan att folkbokföras.

Utredningens bedömning: överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Migrationsverket* har förklarat sig positivt till att utredningen föreslagit att verket ska få möjlighet att begära samordningsnummer för en asylsökande utlänning även om dennes identitet inte kan anses vara fastställd. Migrationsverket har dock invänt mot att utredningen inte föreslagit någon författningsändring som säkerställer de asylsökande utlänningarnas behov av skydd för uppgifter om sina personliga förhållanden. Verket har föreslagit att bestämmelserna om sekretess i ärenden om fingerade personuppgifter, 7 kap. 15 § tredje stycket sekretesslagen (1980:100), görs tillämpliga även på asylsökande.

Skälen för regeringens bedömning: Utredningen har lämnat förslag som innebär att alla statliga myndigheter ska få begära att en person tilldelas samordningsnummer. I avsnitt 5.4 föreslås att regeringen får bestämma att även andra än statliga myndigheter ska kunna begära samordningsnummer. Om regeringen finner att en utvidgning av kretsen myndigheter som har rätt att begära samordningsnummer bör genomföras, innebär det att fler personkategorier än hittills kommer att kunna få samordningsnummer, bl.a. asylsökande. Detta är en kategori där det kan finnas anledning att överväga om folkbokföringssekretessen är tillräcklig.

Bestämmelserna om folkbokföringssekretess i 7 kap. 15 § sekretesslagen gäller i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen. Genom den senare lokutionen omfattas även det statliga personadressregistret, SPAR. Hanteringen av

samordningsnummer sker inom ramen för folkbokföringen. Detsamma gäller den föreslagna tilldelningen av personnummer till personer som omfattas av regler om immunitet och privilegier. Uppgifter om personer med samordningsnummer liksom uppgifter om personer som får personnummer utan att folkbokföras omfattas därför av dessa sekretessbestämmelser. Sekretess gäller därmed om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs. Presumtionen med ett sådant s.k. rakt skaderekvisit är således att uppgifterna i folkbokföringsverksamheten är offentliga. Vidare är den så kallade utlänningssekretessen i 7 kap. 14 § första stycket sekretesslagen tillämplig hos alla myndigheter. Den innebär att sekretess gäller för uppgift som rör utlännings, om det kan antas att ett röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlännings och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlännings. Även den bestämmelsen är alltså försedd med ett rakt skaderekvisit.

I de fall Skatteverket har skäl att anta att hinder mot utlämnande av uppgifter om en person föreligger enligt folkbokföringssekretessen kan en så kallad sekretessmarkering sättas för personen i folkbokföringsdatabasen. Sekretessmarkeringen innebär endast en varningssignal för att det kan föreligga sekretess enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen. Frågan om sekretess måste ändå i dessa fall prövas vid varje tillfälle som uppgifter om en person begärs utlämnade. Förfarandet är inte författningsreglerat men är allmänt accepterat i tillämpningen, JO 1987/88 s. 195 och JO 1990/91 s. 387. Markeringen om sekretess aviseras, tillsammans med de uppgifter som omfattas av sekretessmarkeringen, vidare till de myndigheter som hämtar uppgifter ur folkbokföringsdatabasen. Uppgifterna aviseras även till det statliga personadressregistret, SPAR, som inte lämnar ut uppgifter om personer med sekretessmarkering till företag och andra privata organisationer. Folkbokföringsutredningen har i sina direktiv fått i uppdrag att överväga lämpligheten av att författningsreglera förfarandet med sekretessmarkeringar och ska redovisa sina slutsatser i sitt slutbetänkande.

I dag omfattar rutinerna om sekretessmarkering inte personer som har samordningsnummer utan enbart personer som är eller har varit folkbokförda. Det har att göra med att uppgifter om personer med samordningsnummer vid tillkomsten inte avsetts att spridas i samhället. Sedan den 1 juni 2008 får dock uppgifter om personer med samordningsnummer, om det inte råder osäkerhet om deras identitet, omfattas av SPAR och kommer därför utsättas för en större spridning i samhället. Om möjligheten att begära samordningsnummer utvidgas till att gälla alla myndigheter kommer även det leda till en större spridning av uppgifterna. Även bland de personer som får samordningsnummer nu och i framtiden liksom bland de personer som föreslås få personnummer utan att folkbokföras, kan det naturligtvis finnas personer som är hotade och förföljda. Uppgifter om en sådan person ska inte lämnas ut när det finns särskild anledning att anta att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs.

Bland asylsökande, vilka alltså skulle bli en sådan grupp som kan få samordningsnummer om utredningens förslag att samtliga myndigheter får möjlighet att begära samordningsnummer genomförs, finns självfallet

personer som har skyddsbehov på grund av t.ex. risk för förföljelse eller tortyr. I verksamhet som rör kontroll av utlännings, t.ex. ärenden om uppehållstillstånd, och ärende om bistånd åt asylsökande och annan utlännings gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men, se 7 kap. 4 och 14 §§ andra stycket sekretesslagen. Dessa bestämmelser är försedda med s.k. omvända skaderekvisit, dvs. presumtionen är att de aktuella uppgifterna omfattas av sekretess. Sekretessen enligt dessa bestämmelser är alltså starkare än folkbokföringssekretessen. För att en asylsökande ska kunna få ett samordningsnummer kommer Migrationsverket i många fall att behöva lämna ut uppgifter ur t.ex. ett ärende om uppehållstillstånd till folkbokföringen. Det finns därför anledning att överväga om det finns behov av att införa sekretess med ett omvänt skaderekvisit för sådana uppgifter i folkbokföringsverksamheten.

Det kan härvid konstateras att det är förhållandevis få uppgifter som måste registreras i folkbokföringsdatabasen för att Skatteverket ska kunna tilldela en enskild ett samordningsnummer. Det kan t.ex. noteras att den adress som ska anges i begäran om samordningsnummer inte behöver vara en bostadsadress. I likhet med utredningen anser regeringen att det kan ifrågasättas om det i en myndighets begäran om samordningsnummer överhuvudtaget ska anges någon bostadsadress för en asylsökande som bedöms behöva skydd. Det innebär att t.ex. Migrationsverket i sin begäran kan välja att ange Migrationsverkets centrala postadress i Norrköping istället för den asylsökandes verkliga bostadsadress. Det är också 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.

I de fall Skatteverket får kännedom om omständigheter som gör att det finns skäl att införa en sekretessmarkering finns det inte några rättsliga hinder för myndigheten att använda sekretessmarkeringar för personer som förekommer i folkbokföringsdatabasen utan att vara eller ha varit folkbokförda. Däremot kan det bli nödvändigt att genomföra viss teknisk systemutveckling för att rutinen med sekretessmarkering ska kunna användas på de nya grupperna.

Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att det inte behöver införas några särskilda sekretessbestämmelser utöver 7 kap. 14 första stycket och 15 §§ sekretesslagen för att skydda personer som tilldelas samordningsnummer eller personnummer utan att folkbokföras.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Problemet med bristen på lediga födelsenummer är akut. Förslaget om att ge utrymme för en mindre avvikelse från den verkliga födelsetiden vid fastställande av personnummer bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Eftersom förslaget förutsätter enbart mindre ändringar i Skatteverkets folkbokföringsdatabas föreslår regeringen att dessa

bestämmelser ska träda i kraft den 1 juli 2009. Det behövs inte några övergångsbestämmelser. Prop. 2008/09:111

Vad gäller personer som omfattas av regler om immunitet och privilegier, kan ifrågasättas om Sverige lever upp till sina internationella förpliktelser mot bakgrund av de praktiska problem dessa personer upplever i sina dagliga liv. Att ge dessa personer möjlighet att få personnummer utan att folkbokföras är därför även det en angelägen ändring som bör träda i kraft så snart som möjligt. I lagrådsremissen föreslogs att dessa bestämmelser skulle träda i kraft den 1 juni 2009. Lagrådet ansåg dock att samtliga föreslagna lagändringar var av det slaget att de skulle ha en och samma ikraftträdandetid. Regeringen föreslår därför att även dessa bestämmelser ska träda i kraft den 1 juli 2009. Några övergångsbestämmelser är inte heller här nödvändiga.

9 Konsekvensanalys

9.1 Förslaget att annan dag, födelsedagen närliggande, ska kunna anges vid fastställande av personnummer

Utredningens förslag till ändring av personnumrens konstruktion och de ekonomiska konsekvenser detta innebär har redovisats i avsnitt 4.7. Det förslag regeringen nu lämnar medför avsevärt lägre kostnader jämfört med utredningens förslag.

Förslaget att i de fall lediga födelsenummer saknas för en viss födelsetid ange en annan i samma månad närliggande dag i stället, innebär att problemet med bristen på personnummer löses samtidigt som personnumren behåller sin konstruktion. Den information som enskilda, myndigheter och företag är vana att finna i personnumret kommer alltså att finnas kvar vilket är en mycket stor fördel. Förslaget innebär dock att ett antal personer får en annan dag angiven i personnumret än deras verkliga födelsedag. Avvikelsen kommer dock inte uppgå till mer än en eller som mest två dagar.

För nyfödda och mycket små barn kan en avvikelse på någon dag vara av avgörande betydelse för adekvata insatser från sjukvårdens sida. Möjligheten att frånga verklig födelsedag vid fastställande av personnummer kommer dock inte utgöra något problem för så små barn eftersom nyfödda alltid kommer att få ett personnummer utvisande korrekt födelsedag. Det beror på att bristen på födelsenummer avser födelsetider som ligger längre tillbaka i tiden och gör sig därför gällande enbart för vuxna som ska folkbokföras här. Även om det fortsätter att vara många personer som har födelsetider koncentrerade kring vissa dagar tar det relativt många år innan födelsenumren helt tar slut för en viss födelsetid. Det innebär att det även i framtiden kan antas vara för vuxna med födelsetider mer än 30 år tillbaka i tiden som födelsenumren har tagit slut. Personer som ännu inte har uppnått myndighetsåldern kommer därför inte att beröras av möjligheten att frånga verklig födelsedag vid fastställande av personnummer.

Eftersom så många rättigheter och skyldigheter i samhället infaller i samband med att myndighetsåldern uppnås, liksom under åren närmast

före och efter denna tidpunkt, är det en mycket stor fördel att dessa personers personnummer kommer att avspegla den verkliga födelsetiden. Det innebär t.ex. att polis, åklagare och domstolar inte behöver kräva in uppgifter om korrekt födelsetid för att kunna ta ställning till bl.a. regler som gäller unga lagöverträdare. Det ställer heller inte till några problem i fråga om åldersgränser för servering av alkohol och för spel. I samband med ålderspensionering kan det dock finnas personer som har personnummer som utvisar andra födelsetider än de korrekta. Eftersom förslaget endast medger en avvikelse på någon dag inom födelsemånaden bör detta dock inte utgöra något problem eftersom reglerna om pension utgår från vilken månad en person är född.

Kostnaderna för förslaget omfattar Skatteverkets utvecklingskostnader för att ändra systemet för personnummertilldelning så att IT-stödet, då nummer saknas för en viss födelsetid, väljer nästkommande dag i stället. Dessutom ska ett fält tillskapas som gör det möjligt att i folkbokföringsdatabasen separat spara uppgift om en korrekt födelsetid. Kostnaderna för detta beräknas av Skatteverket uppgå till 3 miljoner kronor, en kostnad som verket får ta inom befintlig ram.

För samhället i övrigt kan, som redan konstaterats, det förhållandet att födelsetiden i personnumret avviker från den verkliga födelsedagen med en eller högst ett par dagar för personer som är mer än 30–40 år gamla inte ha någon avgörande betydelse. Myndigheter och företag kan endast i några enstaka undantagsfall antas ha behov av att veta exakt när dessa personer är födda. På grund därav och mot bakgrund av de stora kostnader som är förknippade med att utveckla de tekniska förutsättningarna för detta får, som anförts i avsnitt 4.7, accepteras att uppgifterna om korrekt födelsetid inte kommer att aviseras från folkbokföringsdatabasen. Däremot kommer det statliga personadressregistret (SPAR) få innehålla uppgifter om verklig födelsetid. Den lösning som regeringen föreslår innebär därför att kostnaderna för samhället, utöver Skatteverkets utvecklingskostnader, är mycket begränsade.

9.2 Förslaget att personer som omfattas av regler om immunitet och privilegier kan få personnummer trots att de inte folkbokförs

Genom förslaget att tilldela personnummer till personer som är bosatta i landet men som på grund av att de omfattas av regler om immunitet och privilegier inte ska folkbokföras, kommer dessa personer relativt omgående uppleva att deras vardagliga liv i samhället fungerar bättre. Detta är av stor betydelse för att Sverige ska kunna anses leva upp till sina internationella åtaganden. I dag är fastställande av personnummer för en person helt sammankopplat med att personen folkbokförs. Övriga personer som ska ha en identitetsbeteckning får i stället samordningsnummer. Tillskapandet av möjligheten att tilldela denna begränsade krets personnummer utan att de samtidigt folkbokförs utgör därför en nyhet, som dock inte på ett avgörande sätt kan anses bryta mot den systematik som i dag finns. Redan i dag finns ett stort antal personer som har

personnummer men som inte är folkbokförda, nämligen de som avregistreras från folkbokföringen på grund av att de flyttar från landet. Eftersom dessa personer kan hanteras i samhället bör detsamma gälla även de personer som nu föreslås få personnummer utan att folkbokföras. Uppgifter om dessa personer, i den mån de har samordningsnummer, omfattas redan i dag av det statliga personadressregistret, SPAR.

Kostnaderna för förslaget begränsas till Skatteverkets kostnader för att anpassa sitt IT-system till denna nya kategori. Skatteverket har uppskattat kostnaderna till 2,6 miljoner kronor. Även om kostnaderna för Skatteverkets genomförande av förslaget som gäller fastställande av personnummer beaktas, är dessa kostnader inte större än att de får tas inom befintlig ram (jfr föregående avsnitt).

Beslut om tilldelning av personnummer utan samtidig folkbokföring kan förväntas överklagas i mycket begränsad omfattning. Kostnaderna för domstolarnas hantering av dessa ärenden bör därför bli små och kan finansieras inom befintliga ramar.

10 Författningskommentar

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

18 §

I ett nytt *tredje stycke* regleras förslaget att införa en möjlighet för Skatteverket att, då det saknas födelsenummer att tilldela för en viss födelsetid, i stället ange dagen med en födelsedagen närliggande dag i samma månad vid fastställande av personnummer.

Skälen för förslaget har redovisats i avsnitt 4.7.

18 a §

I paragrafens *första stycke* föreslås införas en möjlighet för andra organ, förutom myndigheter, att begära att samordningsnummer tilldelas en person. I lagrådsremissen föreslogs att regeringen i en ny paragraf skulle bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka som skulle få göra en sådan begäran. Lagrådet ansåg det dock vara tillräckligt att det i förevarande bestämmelse föreskrivs att samordningsnummer får tilldelas på begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer. Förslaget har ändrats i enlighet härmed. Den närmare regleringen av vilka som får begära samordningsnummer finns i folkbokföringsförordningen (1991:749). Frågan har behandlats i avsnitt 5.4.

Genom ändringen i *andra stycket* omfattas även de uppgifter om födelsetid som ett annat organ än en myndighet lämnar i samband med en begäran om samordningsnummer. I lagrådsremissen föreslogs att en bestämmelse i en ny paragraf skulle införas som uttryckligen bemyndigade regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om tilldelningen av samordningsnummer och personnummer enligt 18 a § och den nya 18 b §. Enligt Lagrådets mening synes detta enbart vara fråga om

verkställighetsföreskrifter som faller inom regeringen kompetensområde, utan något krav på riksdagsbemyndigande. Regeringen, som delar Lagrådets bedömning, har därför låtit den bestämmelsen utgå. Prop. 2008/09:111

Ändringen i *tredje stycket* är en följd av förslaget att införa ett nytt tredje stycke i 18 §.

18 b §

I paragrafen, som är ny, föreslås att personer som enligt 5 § folkbokföringslagen inte ska folkbokföras på grund av regler om immunitet och privilegier ska kunna få personnummer. För att få ett personnummer måste dock förutsättningarna för folkbokföring i övrigt vara uppfyllda, dvs. den enskilde ska ha rätt att vistas i landet och uppfylla kraven på dygnsvila i 3 §. Om förutsättningarna för att tilldela ett personnummer inte är uppfyllda kvarstår möjligheten att få ett samordningsnummer enligt bestämmelserna i 18 a § och 5 § folkbokföringsförordningen.

Frågan har behandlats i avsnitt 6.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret

4 §

Ändringen i paragrafen är en följd av förslaget att personer som omfattas av undantaget från folkbokföring i 5 § folkbokföringslagen (1991:481) ska kunna få personnummer. Uppgifter om dessa personer omfattas redan i dag av förevarande lag i den mån de har samordningsnummer. Genom ändringen kommer de att omfattas av lagen även i de fall de har personnummer. Frågan har behandlats i avsnitt 7.2.

Vidare har i införts en ny punkt, 3, som anger att det statliga personadressregistret, SPAR, får innehålla uppgift om födelsetid. Ändringen är en följd av förslaget att tillskapa en möjlighet att vid fastställande av personnummer frånga en korrekt födelsedag då födelsenummer saknas. Genom ändringsförslaget skapas förutsättningar att lagra uppgiften om födelsetid separat i SPAR. Förslaget har behandlats i avsnitt 7.2.

5 §

Ändringsförslaget i denna paragraf är en följdändring orsakad av att en ny punkt, 3, förts in i 4 § första stycket. Även uppgiften om födelsetid hämtas från folkbokföringsdatabasen.

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

Prop. 2008/09:111

2 kap.

2 §

Som en följd av förslaget att i vissa fall tilldela personnummer åt personer som undantas från folkbokföring enligt 5 § folkbokföringslagen (1991:481) på grund av att de omfattas av regler om immunitet och privilegier, föreslås att uppgifter om dessa personer får behandlas i folkbokföringsdatabasen.

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.1.

3 §

I *tredje stycket* föreslås en ändring så att det även i ärenden om tilldelning av personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen får registreras bland annat uppgift om grunden för tilldelningen. Eftersom identiteten alltid ska vara klarlagd i dessa ärenden kan uppgift om osäkerhet härvidlag endast anges i ärenden om tilldelning av samordningsnummer vilket ändringen i den *sista meningen* avser att förtydliga.

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 folkbokföringsdata-basen.
- 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.

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.

Prop. 2008/09:111
Bilaga 1

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 kontrollsiffra, 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 födelsetid, det vill säga år, månad och dag, finns 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 födelsenumret, som därmed kommer att bestå av fem siffror i stället för som i dag tre. För att personnumrets konstruktion inte ska påverkas ska bindestrecket behållas på samma ställe som i dag, alltså efter de två första siffrorna i det nya födelsenumret. Då uppgift om födelsetid finns registrerad kan alla som behöver uppgift om vilken dag en person är född få denna från Skatteverkets folkbokföringsdatabas eller det statliga personadressregistret (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 skatterregistret 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 härafter 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.

Prop. 2008/09:111
Bilaga 1

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.

Prop. 2008/09:111
Bilaga 1

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 uppges 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. Prop. 2008/09:111
Bilaga 1

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.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig över utredningens betänkande Personnummer och samordningsnummer (SOU 2008:60):

Diplomat kåren i Stockholm genom Zimbabwe, Venezuelas, Algeriets, Thailands, Sloveniens, Kinas, Ryska Federationens och Amerikas Förenta Staters ambassader, Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Umeå tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Skåne län, Justitiekanslern, Domstolsverket Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten Rikspolisstyrelsen, Valmyndigheten, Migrationsverket, Datainspektionen, Försvarsmakten, Totalförsvarets pliktverk, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Apoteket AB, Systembolaget AB, Tullverket, Skatteverket, Statens personadressregisternämnd, Kronofogdemyndigheten, Första AP-fonden, Premiepensionsmyndigheten, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Statens pensionsverk, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Statens skolverk, Högskoleverket, Verket för högskoleservice, Centrala studiestödsnämnden, Kungl. Tekniska högskolan, Malmö högskola, Lantmäteriet, Post- och telestyrelsen, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsstyrelsen, Patent- och registreringsverket, Bolagsverket, Posten AB, Sveriges Bostadsfinansieringsaktiebolag, Telia Sonera AB, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Jämställdhetsombudsmannen, Riksarkivet, Stockholms läns landsting, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Kooperativa Förbundet, Sveriges Försäkringsförbund, Radiotjänst i Kiruna AB, Näringslivets regelnämnd, Svenska Bankföreningen, Arbetslöshetskassornas Samorganisation, Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC), Fastighetsägarna, FöretagarFörbundet, Institutet för demokrati- och valstöd (IDEA), Ladokkonsortiet, Organisationen för det globala nätverket för vattenfrågor (GWPO), Svensk Inkasso, Swedish Standards Institute (SIS), Upplysningscentralen (UC), Världssjöfartsuniversitetet (WMU) och Östersjöstaternas råd (CBSS).

Riksdagens ombudsmän (JO), Högskoleverket, Kungliga Tekniska högskolan KTH och Svensk Handel, har avstått från att yttra sig.

Diplomat kåren i Stockholm, Systembolaget AB, Posten AB, Sveriges Bostadsfinansieringsaktiebolag, Telia Sonera AB, Svenskt Näringsliv, Kooperativa Förbundet, Näringslivets regelnämnd, FöretagarFörbundet, Institutet för demokrati- och valstöd (IDEA), Organisationen för det globala nätverket för vattenfrågor (GWPO), Swedish Standards Institute (SIS) och Världssjöfartsuniversitetet (WMU) har inte inkommit med yttrande.

Härutöver har Indonesiens ambassad, Svensk förening för medicinsk informatik, Svenska kyrkan, IT & Telekomföretagen, Swedish Medtech och några privatpersoner inkommit med yttranden.

Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringslagen (1991:481)

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

dels att det i lagen 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 födelsetid, födelsenummer och kontrollsiffra.

Födelsetiden 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 födelsetiden och födelsenumret sätts ett bindestreck som byts mot ett plustecken det år en person fyller 100 år.

Om det saknas födelsenummer att tilldela för en viss födelsetid, får i stället en närliggande dag i månaden anges.

Om det inte är obehövligt *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 obehövligt *ska* 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.

18 a §²

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

Samordningsnumret *skall* utgå från den födelsetid som den rekvrirande myndigheten uppger. Numret *skall* anges med två siffror för vardera år, månad och dag i nu

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

Samordningsnumret *ska* utgå från den födelsetid som den rekvrirande myndigheten uppger. Numret *ska* anges med två siffror för vardera år, månad och dag i nu

¹ Senaste lydelse 1997:989.

² Senaste lydelse 1997:989.

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.

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

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 § *fjärde* stycket gäller även samordningsnummer.

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 de förutsättningar som anges i 3 § första stycket är uppfyllda.

18 c §

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

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka som enligt 18 a § första stycket får begära samordningsnummer.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2009 i fråga om 18 b § och i övrigt den 1 juli 2009.

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

Prop. 2008/09:111
Bilaga 3

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

Nuvarande 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. person- 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. ägare av småhusenhet eller lantbruksenhet med småhus på tomtmark samt uppgift om kommun (belägenhet),
11. taxeringsvärde för småhus-

Föreslagen lydelse

4 §³

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

12. födelsetid.

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.

³ Senaste lydelse 2008:1046.

5 §⁴

Uppgifter som avses i 4 § första stycket 1–8 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.

Uppgifter som avses i 4 § första stycket 1–8 *och 12* 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 juni 2009.

⁴ Senaste lydelse 2003:723.

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

Prop. 2008/09:111
Bilaga 3

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

1. personer som är eller har varit folkbokförda här i landet,

2. *personer som har tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481), och*

3. *personer som har tilldelats samordningsnummer.*

Uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende.

3 §⁵

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,
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

⁵ Senaste lydelse 2006:380.

16 § i den upphävda folkbokföringskungörelsen (1967:495), oavsett om uppgifterna är sådana som avses i 1 kap. 6 §.

Prop. 2008/09:111
Bilaga 3

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 enligt 18 b § folkbokföringslagen eller* samordningsnummer får även anges grunden för tilldelningen *och* de handlingar som har legat till grund för identifiering. *I ärenden om tilldelning av samordningsnummer får även anges uppgift om att det råder osäkerhet om personens identitet.*

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2009.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2009-01-14

Närvarande: F.d. justitierådet Nina Pripp, regeringsrådet Nils Dexe och justitierådet Lars Dahllöf.

Personnummer och samordningsnummer

Enligt en lagrådsremiss den 18 december 2008 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481),
2. lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret,
3. lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Maria Åhrling.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen

18 a och 18 c §§

Enligt 18 a § första stycket i sin nuvarande lydelse får en person som inte är eller har varit kyrkobokförd på begäran av en myndighet tilldelas ett samordningsnummer. Det föreslås nu att ett samordningsnummer ska kunna tilldelas en sådan person även på begäran av ett annat organ. Förslaget kompletteras med bemyndigande i den föreslagna nya 18 c §, andra stycket, för regeringen att meddela föreskrifter om vilka enligt 18 a § som får göra en sådan begäran.

Enligt Lagrådets mening krävs det inget normgivningsbemyndigande för regeringens kompetens att bestämma vilka myndigheter under regeringen eller annat organ som ska få begära samordningsnummer. Lagrådet anser det tillräckligt att det i 18 a § första stycket föreskrivs att samordningsnummer får tilldelas på begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer. Bemyndigandet i 18 c § andra stycket bör därför utgå.

Enligt Lagrådets mening bör även 18 c § första stycket utgå. I detta stycke ges bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om tilldelning av samordningsnummer och personnummer enligt 18 a och 18 b §§. Det synes här vara fråga endast om verkställighetsföreskrifter, dvs. föreskrifter som faller inom regeringens kompetensområde utan något krav på riksdagsbemyndigande.

Utöver de nya 18 a och 18 c §§ föreslås i remissen att det ska bli möjligt att kunna ange födelsetiden i ett personnummer med annan dag än födelsedagen (18 § nytt tredje stycke). Vidare föreslås i en ny 18 b § att i vissa fall även de som tillhör en främmande makts beskickning m.fl., vilka i dag inte har rätt till personnummer, ska få tilldelas sådana nummer. Den nya 18 b § föreslås träda i kraft den 1 juni 2009, medan övriga föreslagna bestämmelser ska träda i kraft den 1 juli 2009.

Enligt Lagrådets mening är de föreslagna lagändringarna, oavsett om den föreslagna 18 c § vidhålls eller ej, av det slaget att de bör ges en och samma ikraftträdandetid.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 januari 2009

Närvarande: Statsrådet Olofsson, ordförande, statsråden Odell, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Hägglund, Björklund, Littorin, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors

Föredragande: statsrådet Odell

Regeringen beslutar proposition 2008/09:111 Personnummer och samordningsnummer.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upp- häver eller upprepar ett normgivnings- bemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG- regler
Folkbokföringslagen (1991:481)	18 a §	