

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Stockholm, 15 oktober 2021

Dnr: Fi2021/02516

Remissyttrande gällande betänkandet Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57)

Svenskar i Världen har beretts yttra sig över betänkandet *Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer* (SOU 2021:57), upprättat av Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer (Utredningen). Fokus i yttrandet är utredningens förslag rörande utformningen och tilldelningen av samordningsnummer till svenska medborgare som är födda och bosatta utomlands samt systemet för folkbokföring vid hemflytt till Sverige samt utflytt från Sverige.

Till vår hjälp att utforma vårt remissvar har vi haft experter från Elison Wahlin Advokatbyrå (Advokatbyrån).

Sammanfattning

Svenskar i Världen tillstyrker förslaget i de delar som avser samordningsnummer och identitetsnummer, samt de förslag som lyfts av utredningen gällande gallringsfristen för uppgifter i Statens personadressregister (SPAR).

Bakgrund beträffande samordningsnummer

Såväl ur samhällets som den enskildes perspektiv finns ett behov av en fungerande och säker personbeteckning i samhället. Då tilldelningen av personnummer per den 1 januari 2000 reserverades för individer som är folkbokförda i Sverige, kom bestämmelser om så kallade samordningsnummer att införas. Detta gjordes då flera myndigheter ansåg sig behöva någon annan gemensam och unik personbeteckning för kommunikation sinsemellan och i syfte att undvika personförväxling. En otillräcklig identitetskontroll kan leda till att en person tilldelas mer än ett personnummer, något som i sin tur medför att en person kan uppträda under flera identiteter i olika register.

Regeringen ansåg att tilldelningen av personnummer måste grundas på en identitetskontroll som uppfyller högt ställda krav på säkerhet för att tilltron till personnumret som identifikationsbegrepp ska upprätthållas. Det ansågs därför lämpligt att personnumren reserverades för folkbokförda personer för att säkerställa att enbart personer med en fastställd identitet fick personnummer, även om huvudregeln redan vid införandet av

samordningsnummer var att de fick tilldelas endast om det inte rådde osäkerhet om den enskildes identitet. Samordningsnummer kom emellertid redan kort efter införandet att kritiserats av många av dem som tilldelats numren då problem uppstod i vitt skilda sammanhang där identifikation krävdes, till exempel i kontakt med sjukvården, i samband med att hyresavtal skulle ingås och vid bankaffärer. Identitetskontrollen var i många fall bristfällig.

Av det totala antalet tilldelade samordningsnummer har samtliga uppgifter som krävs för tilldelning styrkts i cirka 54 procent av fallen (Skatteverkets promemoria "Samordningsnumrens funktion i samhället", s. 42.). Det är alltså en förhållandevis stor andel av samordningsnumren som tilldelats trots att det råder osäkerhet om personens identitet.

Bakgrund beträffande folkbokföring och gallringsfrist för uppgifter i SPAR

Utredningen lyfter Svenskar i Världens skrivelse om just problematik kring avregistrering från folkbokföringen vid utflytt från Sverige. När en person blir utgallrad från SPAR blir påföljden problem med ett flertal samhällstjänster, så som att förnya sitt BankID, skaffa internet- och telefonabonnemang eller betala för trafik- och parkeringstjänster.

Svenskar i Världen har i sin skrivelse föreslagit en förlängning av gallringsfristen till 10 år, likt röstlängden, för att undvika problem för utlandssvenskar som fortfarande har en stark anknytning till Sverige.

Utredningen skriver i sin tur att "Skatteverket bedömer nu att den korta gallringsfristen innebär att utflyttade personer med fortsatt stark anknytning till Sverige (exempelvis gränsgångare) efter förhållandevis kort tid tappar kontakt med företag i Sverige såsom banker, försäkringsbolag m.fl. och att synpunkter på den korta gallringsfristen för utflyttade regelmässigt framförs till SPAR".

De aktuella lagförslagen

Utredningen föreslår att en person som inte är eller har varit folkbokförd får tilldelas ett *identitetsnummer* som identitetsbeteckning. Skatteverket får tilldela en person ett identitetsnummer efter begäran av en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer eller efter ansökan av en enskild som har en sådan anknytning till Sverige att han eller hon kan antas behöva en identitetsbeteckning. En person som inte är eller har varit folkbokförd och inte heller har tilldelats ett identitetsnummer får tilldelas ett *samordningsnummer*. Enligt utredningens förslag ska samordningsnummer där identitetsuppgifterna styrkts markeras med "*säkra uppgifter*" i folkbokföringsdatabasen. Skatteverket får för de ändamål som regeringen bestämmer tilldela ett samordningsnummer även om personens identitetsuppgifter inte kan styrkas. Samordningsnummer ska i sådana situationer endast få tilldelas

för att tillgodose särskilda ändamål. Samordningsnummer där identitetsuppgifterna inte styrkts ska markeras med "osäkra uppgifter" i folkbokföringsdatabasen.

Utgångspunkten är att ett samordningsnummer inte ska vara en identitetsbeteckning. I de fall användaren behöver en säker identitetsbeteckning ska i stället identitetsnumret användas. Uppgift om identitetsnummer och samordningsnummer ska behandlas i folkbokföringsdatabasen och i SPAR. Uppgift om samordningsnummer som tilldelats trots att identitetsuppgifterna inte styrkts ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen, men inte i SPAR. Uppgift om huruvida en person som tilldelats samordningsnummer har styrkt sina identitetsuppgifter eller om de är osäkra, ska få behandlas i folkbokföringsdatabasen. Uppgifterna bör alltid lämnas ut tillsammans med övriga uppgifter kopplade till samordningsnumret genom en helhetsbedömning av om det rör sig om "säkra uppgifter" eller "osäkra uppgifter".

Enligt utredningens förslag ska vissa utlandsmyndigheter – beskickningar och konsulat som fullgör uppgift som passmyndighet utom riket och som är behöriga att handlägga ärenden om vanliga pass – utföra identitetskontroller vid tilldelning av identitetsnummer till personer som befinner sig i utlandet och därför inte kan inställa sig vid ett servicekontor i Sverige.

Gällande gallringsfristen föreslår utredningen att *gallringsfristen bör förlängas* till fem år och att den utvandrade har möjlighet att innan de fem åren har gått, skicka in en anmälan om behov av att uppgifterna kvarstår i SPAR i ytterligare fem år. Om man redan har gallrats ut föreslår utredningen att uppgifterna kan återföras genom en sådan anmälan. Likt anmälan till röstlängden där man kan förlänga sin tid med ytterligare 10 år genom anmälan, kommer även detta vara möjligt inom SPAR. Genom anmälan vart femte år kommer uppgifterna inte att gallras från SPAR.

Utredningens överväganden beträffande samordningsnummer och identitetsnummer

För samordningsnummer föreslår utredningen en rad åtgärder som avser att göra systemet säkrare. Till skillnad från vad som gäller i dagsläget föreslås att Skatteverket ska ansvara för kontrollen av identitetsuppgifter i samband med tilldelning av samordningsnummer. Samordningsnummer ska markeras med "säkra uppgifter" eller "osäkra uppgifter" i folkbokföringsdatabasen beroende på om samtliga identitetsuppgifter styrkts eller inte. Vidare föreslås att möjligheten för enskilda att ansöka om samordningsnummer tas bort. Även kravet på att ett samordningsnummer ska behövas för att undvika personförväxling eller för att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer tas bort. En skyldighet för så gott som samtliga myndigheter att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift om en person med identitetsnummer eller samordningsnummer är oriktig eller ofullständig föreslås.

Enligt utredningen innebär ett införande av identitetsnumret att enskilda kan få ett nummer med lika hög säkerhetsnivå som personnumret. Ur den enskildes perspektiv är det viktigt att ha en fungerande identitetsbeteckning för att kunna sköta sitt vardagliga liv och den funktionen bedömer Svenskar i Världen att identitetsnumret kan fylla. En bättre grundidentifiering skulle enligt utredningen exempelvis kunna göra det möjligt att på sikt koppla en europeisk eID-handling till ett på så sätt kontrollerat nummer. Identitetskontroll vid ett personligt besök är också normalt ett krav för utfärdare av e-legitimation med kvalitetsmärket Svensk e-legitimation.

Utredningens överväganden beträffande gallringsfristen från SPAR

Utredningen har liksom Svenskar i Världen belyst att den aktuella gallringstiden på tre år är för snäv. De menar dock att Svenskar i Världens förslag på 10 år som går i linje med röstlängden är för långt. Skatteverket har tidigare påpekat att en förlängning av gallringsfristen inte är oproblemiskt. Mot denna bakgrund menar utredningen att en bra lösning är att förlänga den nuvarande gallringsfristen till fem år och kombinera det med en möjlighet till ytterligare förlängning när det finns behov – liksom röstlängden.

Utredningen föreslår även att det bör finnas en möjlighet att uppgifterna åter ska kunna få behandlas i SPAR även efter att de blivit utgallrade, då personer som blivit utgallrade i vissa fall inte är medvetna om detta förrän den dagen då de stöter på ett problem.

Överväganden

Efter genomgång av utredningen med hjälp av Advokatbyrån tillstyrker Svenskar i Världen förslaget såvitt beträffar de av utredningen föreslagna ändringarna rörande samordningsnummer. Att införa en distinktion mellan "säkra" och "osäkra" uppgifter vid beteckningen av samordningsnummer innebär en kvalitetsförhöjning för den som endast har ett samordningsnummer att tillgå i vid identifiering av en person. Den underrättelseskyldighet som införs för flertalet myndigheter i förhållande till Skatteverket om det kan antas att en uppgift om en person med identitetsnummer eller samordningsnummer är oriktig eller ofullständig torde ytterligare kunna höja kvalitén på dessa. Likaså torde Skatteverkets centrala ansvar för kontrollen av identitetsuppgifter i samband med tilldelning av samordningsnummer borge för en förhöjd kvalitet på samordningsnumren.

Svenskar i Världen anser dock inte att det är tillräckligt tydligt i utredningens betänkande hur de föreslagna ändringarna kommer att påverka svenska barn födda utomlands som idag tilldelas samordningsnummer eller de barn som redan har tilldelats samordningsnummer.

Vad beträffar identitetsnumren, anförs i utredningen att identitetsnumret är avsett att fungera på i stort sett samma sätt som ett samordningsnummer, med den skillnaden att det ska vara säkrare och därmed bli mer användbart i samhället för den enskilde på ett sätt som snarare är jämförbart med personnumret. Vidare anförs att förutom att tillgodose de begärande aktörernas behov är numret därtill avsett att tillgodose den enskildes behov av en säker identitetsbeteckning, även om det inte ger några rättigheter i sig.

Frågan Svenskar i Världen ställer sig är om svenska barn födda utomlands kommer att tilldelas ett identitetsnummer eller ett samordningsnummer? I utredningen är det inte tydligt om svenska barn födda utomlands garanteras ett identitetsnummer. Utöver detta bör det även förtydligas hur det i praktiken ska gå till för de svenska barn födda utomlands som redan tilldelats ett samordningsnummer. Kommer dessa barn att kunna byta ut sitt samordningsnummer till ett nummer som är säkrare och ger en identitetsbeteckning?

Personer som har tilldelats samordningsnummer har riktat kritik mot numren som inte har upplevts användbara i samhället på samma sätt som personnummer. Det framgår av utredningen att ett alternativ som har övervägts är att de som styrkt sin identitet tilldelas personnummer, och att samordningsnumret får tillgodose behov av nummertilldelning i övriga fall (s. 633 i utredningen).

Huruvida utredningen resulterar i förslaget om identitetsnummer eller den alternativa lösningen ovan där personnummer tilldelas direkt, anser Svenskar i Världen att det är av stor vikt i bägge dessa fall att det nya identitetsnumret fungerar för att identifiera utlandssvenskar när dessa tar del av tjänster i det svenska samhället exempelvis ansökan till värnplikt, då IT-system i dagsläget inte kan hantera samordningsnummer.

Vidare anser Svenskar i Världen att utredningens bevekelsegrunder vad beträffar behovet av att införa en ny typ av identitetsbeteckning (identitetsnumren), trots att denna beteckning i väsentliga avseenden ska vara jämförbar med personnumret, inte är helt tydliga. Om i allt väsentligt likartade krav på exempelvis personlig inställelse och identitetskontroll föreligger för såväl utfärdande av ett identitetsnummer som ett personnummer, med den skillnaden att identitetsnumren kan utfärdas av fler myndigheter (exempelvis av utlandsmyndighet) än personnumret, blir en följdfråga på vilket sätt införandet av identitetsnumret – med beaktande av de kostnader som enligt utredningen är förknippade med ett sådant införande – är en lämpligare lösning än att de som har styrkt sin identitet istället tilldelas personnummer? Det framgår som nämnts inte helt tydligt av utredningen hur man resonerat i detta avseende.

Oaktat detta innebär införandet av identitetsnummer i förhållande till den nuvarande ordningen för utlandssvenskars vidkommande en förbättring, såtillvida att de vid förslagets genomförande i regel kommer att tilldelas ett identitetsnummer i stället för ett samordningsnummer. Förslaget bör därför även tillstyrkas i denna del. Svenskar i Världen

menar dock att en absolut lösning för de utlandssvenska barn (födda utomlands) som idag tilldelas samordningsnummer är att de precis som andra svenska barn tilldelas ett svenskt personnummer.

Svenskar i Världen tillstyrker även utredningens förslag om förlängning av gallringsfristen i Statens personadressregister (SPAR) till fem år med en kombination av anmälan om att förlänga tiden i SPAR efter behov. Svenskar i Världen vill även understryka behovet av att kunna anmäla om att återinföra sina uppgifter i SPAR för de personer som redan blivit utgallrade. En stor del av gruppen utlandssvenskar är redan utgallrade ur SPAR och efterfrågan att återregistrera sina uppgifter i registret för att på så sätt kunna använda sig av de tjänster som är kopplade till SPAR är stor.

Om detta förslag skulle genomföras finns även en stark uppmaning från Svenskar i Världen att i det praktiska utförandet även införa en automatisk påminnelse om att anmäla sig för att behålla sina uppgifter i SPAR innan gallringsfristen gått ut. Detta skulle kunna ske antingen via post eller via mejl.

Slutligen vill Svenskar i Världen lyfta att det är av största vikt att man ser över systemet för handläggning av inskrivning vid hemflytt till Sverige för att korta handläggningstiderna. Många utlandssvenskar upplever i samband med en anmälan om återflytt en komplicerad och tidsödande process. För att återinvandra har många fått vänta i upp till 18 veckor på beslut från Skatteverket. Under denna tid finns ingen möjlighet att vare sig skriva in sina barn i skola och förskola eller exempelvis teckna olika abonnemang i sitt hem. Svenskar i Världen ser gärna att det går att korta dessa handläggningstider genom att den svenska medborgaren redan innan personlig inställelse på ett service- eller skattekontor har fått sina dokument granskade och godkända. Det enda som återstår skulle då vara en slutgiltig identifikation av personen/personerna vid en personlig inställelse.

*Cecilia Borglin, generalsekreterare
Svenskar i Världen*