

Enheten för EU:s inre marknad

Välj ett objekt.

Dnr 2021/01049-2

Finansdepartementet

## **Remissvar: Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57)**

*(Ert dnr Fi2021/02516)*

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Kollegiets uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt.

Kommerskollegium har gått igenom utredningen utifrån de utgångspunkter som kollegiet har att beakta enligt ovan. Kollegiet kommenterar särskilt förslaget om identitetsnummer utifrån sin erfarenhet av hur avsaknaden av ett personnummer försvårar möjligheten för många EU-medborgare i Sverige att tillfullo åtnjuta de fördelar och de rättigheter som den fria rörligheten för personer ska garantera. I övrigt lämnar kollegiet förslagen utan erinran.

Kommerskollegium har utifrån en efterfrågan på personnummer från EU-medborgare som vistas i eller vill flytta till Sverige, under flera års tid arbetat med och analyserat det nationella regelverket om folkbokföring. Kollegiet undersöker i en pågående utredning, huruvida de svenska bestämmelserna om folkbokföring som även drabbar EU-medborgare, är förenliga med EU-rättens krav. Vi analyserar bl.a. hur EU-rättsliga bestämmelser kan påverka privata och offentliga aktörers möjligheter att begära att deras kunder eller andra enskilda personer har ett svenskt personnummer för att få tillgång till deras tjänster, både digitala tjänster och övriga. Vi utvärderar även folkbokföringsregelverket utifrån de pågående initiativ som rör gränsöverskridande digital åtkomst och digital identifiering inom EU, vilka ställer nya krav på det svenska systemet med personbeteckningar och kopplingen till bland annat e-legitimation. Vår utredning är planerad att slutföras i slutet av år 2021.

Genom kollegiets roll som Sveriges Solvit-center<sup>1</sup> med uppgift att handlägga hinderfrågor och andra problem för den fria rörligheten på den inre marknaden, har kollegiet under många år mottagit ärenden från enskilda unionsmedborgare som möter svårigheter i det svenska samhället på grund av att de vistas i Sverige, men inte blivit folkbokförda och därmed saknar ett personnummer.

Precis som konstateras i utredningen<sup>2</sup> har en del av klagomålen även handlat om att personer inte heller har tilldelats ett samordningsnummer. Om så har skett, har samordningsnumren inte kunnat användas på ett tillfredsställande sätt i samhället av den enskilde. Kollegiets samlade erfarenhet genom Solvit är just att samhällets kunskap om och dess tilltro till samordningsnumren som identifikationsbegrepp är låg. Det påverkar enligt vår bedömning i hög grad dessa personers möjligheter i kontakt med privata aktörer, i synnerhet när de inte kan ta del av digitala tjänster som kräver e-legitimation.

Det är enligt vår bedömning i praktiken endast genom det svenska personnumret som många myndigheter och privata aktörer i det svenska samhället bedömt en person som bosatt i Sverige med en tillräckligt säkerställd identitet. Det är därmed många av dem som nyttjat den fria rörligheten, men som varit förhindrade att göra det på lika villkor och nyttja sina rättigheter i Sverige tillfullo, exempelvis då det i enskilda situationer krävts personnummer vid ansökan om arbete och anställning, för privata bostadsändamål eller i syfte att kunna öppna ett bankkonto.

Kollegiet välkomnar därför den ansats som förslaget om ett nytt identitetsnummer innebär, i form av ett mer säkerställt identifikationsmedel än dagens samordningsnummer. Vi ställer oss dock frågande till att identitetsnumret kommer att anses som likvärdigt med ett personnummer och att det därmed kommer att utgöra ett tillräckligt gott alternativ för de som bor i Sverige men har svårt att folkbokföra sig här. Kollegiet noterar bland annat att utredningen både uttrycker att identitetsnumret är avsett att fungera på i stort sett samma sätt som ett samordningsnummer (Sammanfattning, s. 26) men att det kan komma att

---

<sup>1</sup> Solvit är ett nätverk som initierades av Europeiska kommissionen år 2002. Det finns ett Solvitcenter i varje EU-land samt i Norge, Island och Lichtenstein. Nätverkets uppdrag är att hjälpa privatpersoner och företag som upplever hinder för den fria rörligheten inom EU, i syfte att säkerställa att nationella myndigheter tolkar och tillämpar EU-rätten korrekt.

<sup>2</sup> Avsnitt 10.8.1 Problem för enskilda som saknar personnummer

användas i samhället på ett sätt som kan likställas med ett personnummer (Avsnitt 19.7, s. 647). Denna förhoppning verkar vara grunden för ställningstagandet som utredningen gör om att förslaget om identitetsnummer är i överensstämmelse med EU-rätten.

### **19.7 Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

Slutsatsen om att det nya identitetsnummer medför positiva effekter för den fria rörligheten för unionsmedborgare som inte kan folkbokföras i Sverige, har utredningen dragit utifrån att numrets säkerhetsnivå kommer att medföra att det kan användas i samhället på ett sätt som likställs med ett personnummer.

Kollegiet hade gärna sett att utredningen innehöll en mer ingående EU-rättslig analys av denna slutsats. Så länge det förekommer så många former av identitetsbeteckningar i form av såväl personnummer, samordningsnummer (såväl ”säkra” som ”osäkra”) och ett eventuellt identitetsnummer, riskerar det att skapa en osäkerhet både hos innehavaren av den enskilda identitetsbeteckningen och hos de som ska ha tillit till numrens särskiljande egenskaper. Det är inte osannolikt att det istället för en grupp av ”andra klassens invånare”<sup>3</sup> för de med samordningsnummer (Avsnitt 10.8.1 s. 381), nu tillskapas än fler nivåer av grupper i samhället som kan kvalificera sig för olika nummer. Den diskrepans som detta kan innebära nationellt och den rättsosäkerhet det innebär, bedöms vara en mindre positiv effekt.

Sammanfattningsvis anser kollegiet att identitetsnumrets framtida användning av myndigheter och av privata aktörer, bedöms bli avgörande för om innehavaren av ett identitetsnummer verkligen kommer att ha likvärdig nytta av det, som för den som innehar ett personnummer. För att den fria rörligheten ska kunna sägas vara garanterad fullt ut, behöver det säkerställas att identitetsnumret läker samtliga de problem som många EU-medborgare utan ett personnummer idag upplever i Sverige. Vi är inte övertygade om att så är fallet.

Ärendet har avgjorts av enhetschef Agnès Courades Allebeck och utredaren Charlotte von Mentzer, föredragande.

Agnès Courades Allebeck

Charlotte von Mentzer

---

<sup>3</sup> Se t.ex. Personnummer och samordningsnummer (SOU 2008:60) s. 111 ff. och Sverige som värdland för internationella organisationer (SOU 2006:26), s. 33 ff.