

Lagrådsremiss

Samordningsnummer och anmälan av dödfödd m.m.

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 24 januari 2008

Anders Borg

Stefan Holgersson
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås en sänkt gräns för hur långt framskridet havandeskapet ska vara för att en dödfödd ska anmälas till Skatteverket. Den nuvarande gränsen, som i folkbokföringslagen (1991:481) anges till efter utgången av tjugooåttonde havandeskapsveckan, föreslås sänkas till efter utgången av tjugooandra havandeskapsveckan. Ändringen utgör en anpassning till Världshälsoorganisationens år 1976 antagna rekommendationer om vad som ska avses med levande fött respektive dödfött barn.

Som en följd av ändringen i folkbokföringslagen föreslås även en ändring i begravningslagen (1990:1144) angående beredning av gravplats. Dessa ändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 2008.

I lagrådsremissen föreslås vidare att även uppgifter om personer som tilldelats samordningsnummer ska få ingå i det statliga personadressregistret (SPAR), om det inte råder osäkerhet om personernas identitet. Det föreslås vidare att registret ska få innehålla uppgift om själva samordningsnumret. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2008.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481).....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144).....	5
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret.....	6
3	Ärendet och dess beredning.....	7
4	Anmälan av dödfödd.....	7
5	SPAR kompletteras med uppgifter om personer med samordningsnummer.....	11
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	15
7	Konsekvensanalys	16
8	Författningskommentar.....	16
8.1	Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481).....	16
8.2	Förslaget till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144).....	17
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret.....	17
Bilaga 1	Förteckning över remissinstanserna avseende Socialstyrelsens framställan	18
Bilaga 2	Skatteverkets förslag till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret	19
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna avseende Skatteverkets förslag.....	20

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481),
2. lag om ändring i begravningslagen (1990:1144),
3. lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs att 24 § folkbokföringslagen (1991:481) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ett barns födelse *skall* anmälas till Skatteverket om barnet föds inom landet eller om det föds utom landet av en kvinna som är folkbokförd här.

Föds barnet på ett sjukhus eller enskilt sjukhem *skall* inrättningen göra anmälan. Om en barnmorska hjälper till vid födelsen i annat fall, *skall* hon göra födelseanmälan. Anmälan *skall ske* så snart som möjligt.

I andra fall *skall* barnets vårdnadshavare göra anmälan inom en månad från födelsen.

Anmälan enligt första stycket *skall* göras för en nyfödd, som efter födelsen andats eller visat något annat livstecken, samt dödfödd som avlidit efter utgången av *tjugoåttonde* havandeskapsveckan.

Föreslagen lydelse

24 §¹

Ett barns födelse *ska* anmälas till Skatteverket om barnet föds inom landet eller om det föds utom landet av en kvinna som är folkbokförd här.

Föds barnet på ett sjukhus eller enskilt sjukhem *ska* inrättningen göra anmälan. Om en barnmorska hjälper till vid födelsen i annat fall, *ska* hon göra födelseanmälan. Anmälan *ska göras* så snart som möjligt.

I andra fall *ska* barnets vårdnadshavare göra anmälan inom en månad från födelsen.

Anmälan enligt första stycket *ska* göras för en nyfödd, som efter födelsen andats eller visat något annat livstecken, samt dödfödd som avlidit efter utgången av *tjugoandra* havandeskapsveckan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

¹ Senaste lydelse 2003:657.

2.2 Förslag till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § begravningslagen (1990:1144) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §¹

På en allmän begravningsplats *skall* gravplats beredas dem som vid dödsfallet var folkbokförda inom församlingen eller kommunen. Där *skall* gravplats också beredas en dödfödd som avlidit efter utgången av *tjugoåttonde* havandeskapsveckan, om kvinnan är folkbokförd inom huvudmannens förvaltningsområde.

Detsamma gäller i fråga om en dödfödd som avlidit före utgången av *tjugoåttonde* havandeskapsveckan, om kvinnan begär det och ett läkarintyg om dödsfallet lämnas till huvudmannen.

Om tillgången på gravplatsmark medger det, får också andra beredas gravplats där.

På en allmän begravningsplats *ska* gravplats beredas dem som vid dödsfallet var folkbokförda inom församlingen eller kommunen. Där *ska* gravplats också beredas en dödfödd som avlidit efter utgången av *tjugoandra* havandeskapsveckan, om kvinnan är folkbokförd inom huvudmannens förvaltningsområde.

Detsamma gäller i fråga om en dödfödd som avlidit före utgången av *tjugoandra* havandeskapsveckan, om kvinnan begär det och ett läkarintyg om dödsfallet lämnas till huvudmannen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

¹ Senaste lydelse 1999:306.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

SPAR får innehålla uppgifter om personer som är folkbokförda i landet. För sådana personer får följande anges:

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

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

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:

2. *person- eller samordningsnummer,*

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.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2008. De nya föreskrifterna ska även tillämpas på personer som före ikraftträdandet har tilldelats samordningsnummer.

3 Ärendet och dess beredning

I en skrivelse som inkom till Finansdepartementet den 26 oktober 2005 hemställde Socialstyrelsen att regeringen skulle ta initiativ till att ändra definitionen av barn enligt 24 § folkbokföringslagen (1991:481) på så sätt att anmälan ska göras till Skatteverket för alla dödfödda som avlidit efter utgången av tjuogoandra havandeskapsveckan, och inte som i dag efter utgången av tjuogoåttonde havandeskapsveckan.

Socialstyrelsens hemställan har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 1*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2005/5346).

I lagrådsremissen behandlas också en rapport från Skatteverket som kom in till Finansdepartementet den 27 juni 2007. Rapporten, Tillämpningen av rörlighetsdirektivet (EG 2004/38), utgjorde Skatteverkets redovisning av ett uppdrag som Finansdepartementet lämnat i regleringsbrevet för 2007. Uppdraget avsåg frågan om det vid tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, det s.k. rörlighetsdirektivet, finns några kvarstående administrativa problem eller hinder för inflyttande unionsmedborgare. I rapporten föreslog Skatteverket att det statliga personadressregistret (SPAR) som i dag enbart innehåller uppgifter om personer som är folkbokförda, ska kompletteras med uppgifter om personer som tilldelats samordningsnummer. Skatteverkets lagförslag återges i *bilaga 2*.

Skatteverkets rapport har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2007/5227).

Ett utkast till lagrådsremiss har tillställts Skatteverket, Statens personadressregisternämnd, Svenska kyrkan och Svenska kyrkans församlingsförbund.

4 Anmälan av dödfödd

Regeringens förslag: Anmälan till Skatteverket ska göras för en dödfödd som avlidit efter utgången av tjuogoandra havandeskapsveckan.

Gravplats ska beredas en dödfödd som avlidit efter utgången av tjuogoandra havandeskapsveckan. Detsamma gäller för dödfödd som avlidit dessförinnan, om kvinnan begär det och läkarintyg om dödsfallet lämnas.

Socialstyrelsens förslag: Överensstämmer med regeringens såvitt gäller frågan om anmälan till Skatteverket. Socialstyrelsen har inte lämnat förslag beträffande frågan om beredande av gravplats.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrat sig är positiva till eller har inget att erinra mot att tidigarelägga gränsen för hur långt framskridet havandeskapet ska vara för att en dödfödd ska anmälas till Skatteverket enligt folkbokföringslagen.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 24 § folkbokföringslagen (1991:481) ska ett barns födelse anmälas till Skatteverket om barnet föds inom landet eller om det föds utom landet av en kvinna som är folkbokförd här. En sådan anmälan ska göras för en nyfödd som efter födelsen andats eller visat något annat livstecken, samt dödfödd som avlidit efter utgången av tjuugoåttonde havandeskapsveckan. Ett dödfött barn folkbokförs dock aldrig (2 § folkbokföringslagen).

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 1996:29) om vissa åtgärder inom hälso- och sjukvården vid dödsfall bör anmälan göras för en dödfödd med en kroppslängd över 35 centimeter, om havandeskapets längd är osäker. För de dödfödda som ska anmälas till Skatteverket utfärdas dödsbevis och dödsorsaksintyg. Sådana handlingar utfärdas inte om dödsfallet har inträffat före utgången av tjuugoåttonde havandeskapsveckan.

Gränsen vid den tjuugoåttonde havandeskapsveckan sattes redan år 1959 som en anpassning till Världshälsoorganisationens (WHO) då gällande rekommendationer rörande definitioner av vad som skulle avses med levande fött respektive dödfött barn. Enligt dessa skulle som barn anses varje nyfödd, som andats efter födelsen eller visat annat livstecken liksom dödfödd, som avlidit efter utgången av tjuugoåttonde havandeskapsveckan. WHO:s definition av barn fördes in i 16 § folkbokföringsförordningen (1946:469) som reglerade när ett barns födelse skulle anmälas. Före år 1959 definierades en dödfödd som ett barn om längden uppgick till minst 35 centimeter, vilket även det ungefär motsvarar en havandeskapstid om tjuugoåtta hela veckor.

Gränsen vid tjuugoåtta hela havandeskapsveckor sattes utifrån de möjligheter som då fanns att rädda för tidigt födda barn. Enligt Socialstyrelsen har den medicinska utvecklingen inom neonatal intensivvård nu nått därhän att omkring 80 procent av de som föds efter utgången av tjuugoandra havandeskapsveckan och före utgången av tjuugoåttonde havandeskapsveckan kan räddas till livet. Gränsen för när en nyfödd med hjälp av vårdinsatser kan överleva går i dag vid tjugotvå hela veckor.

Mot bakgrund av den medicinska utvecklingen antog WHO år 1976 nya rekommendationer om vilka foster och barns födelse som bör rapporteras och omfattas av nationell förlossningsstatistik, The International Statistical Classification of Diseases, Ninth Revision (ICD-9). Enligt dessa rekommendationer ska alla födda som väger minst 500 gram rapporteras. Om uppgift om födelsevikt saknas, ska statistiken avse alla som föds efter en havandeskapstid om tjugotvå fullgångna veckor eller, om även havandeskapets längd är okänd, har en kroppslängd om 25 centimeter. Rekommendationerna gäller såväl levande som dödfödda. WHO behöll dessa rekommendationer vid en översyn år 1989, The International Classification of Diseases, Tenth Revision (ICD-10). Enligt

rekommendationerna bör statistik kunna produceras även för havandeskapstider om tjugoåtta hela veckor för internationella jämförelser.

Folkbokföringslagens regler om när anmälan av dödfödda ska ske innebär att Socialstyrelsen enbart samlar in uppgifter om dödfödda som avlidit efter utgången av tjugoåttonde havandeskapsveckan. Eftersom gränsen för när en nyfödd med hjälp av vårdinsatser kan överleva i dag går vid tjugotvå hela havandeskapsveckor innebär detta en inkonsekvens. Inkonsekvensen mellan anmälningskyldigheten för levande födda och dödfödda är särskilt tydlig vid tvillingfödslar som äger rum före utgången av tjugoåttonde havandeskapsveckan och där den ena tvillingen lever efter förlossningen medan den andra dör strax före.

WHO:s rekommendationer angående vilka kriterier som ska användas vid definitionen av dödfödda tillämpas i de flesta länder i västvärlden, däribland de nordiska länderna. Den bristande överensstämmelsen mellan den svenska gränsen på tjugoåtta havandeskapsveckor och den gräns på tjugotvå veckor som de flesta andra jämförbara länder tillämpar innebär problem då vetenskapliga statistiska jämförelser ska göras vad avser perinatal dödlighet.

Statens medicinsk-etiska råd har tidigare uttryckt tveksamhet till att sänka gränsen för när dödfödda ska anmälas till Skatteverket, under åberopande av risken för en konflikt med gällande abortlagstiftning och att en sänkning skulle kunna påverka praxis rörande sena aborter.

Förutom de allmänna reglerna om hälso- och sjukvård som återfinns i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, HSL) finns bestämmelser om abort i abortlagen (1974:595) och i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd SOSFS 2004:4 (M) om abort.

I 1 § abortlagen anges att om en kvinna begär att hennes havandeskap ska avbrytas, får abort utföras om åtgärden vidtas före utgången av artonde havandeskapsveckan och aborten inte på grund av sjukdom hos kvinnan kan antas medföra allvarlig fara för hennes liv eller hälsa. Om abort i fall som avses i 1 § vägras, ska frågan omedelbart underställas Socialstyrelsens prövning (4 §).

Efter utgången av artonde havandeskapsveckan får abort endast utföras om Socialstyrelsen lämnar kvinnan tillstånd till åtgärden. Sådant tillstånd får endast lämnas om det finns synnerliga skäl för aborten. Tillstånd får dock inte lämnas om det finns anledning anta att fostret är livsdugligt (3 §).

Det är Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor (Socialstyrelsens rättsliga råd) som beslutar om tillstånd. För närvarande gäller enligt rådets praxis tjugotvå hela havandeskapsveckor som övre gräns för när tillstånd till abort kan medges. Är fostret så skadat att det inte har några förutsättningar att – oavsett havandeskapets längd – överleva utanför livmodern kan emellertid abort beviljas även efter tjuogoandra havandeskapsveckan.

I 6 § första stycket abortlagen anges att om det kan antas att havandeskapet på grund av sjukdom eller kroppsfel hos kvinnan medför allvarlig fara för hennes liv eller hälsa, får Socialstyrelsen lämna tillstånd till att avbryta havandeskapet efter utgången av artonde havandeskapsveckan. Eftersom ingreppet då kan komma att avse ett foster som är livsdugligt, används i lagen begreppet avbrytande av

havandeskap i stället för abort. Härigenom markeras att fostret om möjligt ska räddas till livet (se prop. 1994/95:142, s. 38). Det finns inte någon lagfäst övre tidsgräns för när åtgärden får vidtas utan det ankommer på Socialstyrelsen att fastställa praxis.

I 6 § andra stycket abortlagen regleras de situationer då avbrytande av havandeskapet på grund av sjukdom eller kroppsfel hos kvinnan inte kan anstå utan fara för kvinnan. I dessa fall får åtgärden utföras utan Socialstyrelsens tillstånd.

En ändring av tidsgränsen för när en dödfödd ska anmälas till Skatteverket påverkar inte det medicinska omhändertagandet. Det medicinska omhändertagandet styrs uteslutande av livsdugligheten utanför livmodern.

En ändring av tidsgränsen står enligt Statens medicinsk-etiska råds senaste yttrande inte i konflikt med abortlagen och påverkar inte heller hur den tillämpas. Enligt folkbokföringslagen gäller att alla levande födda betraktas som barn. Rådet uttalar att det framstår som rimligt att också en dödfödd, som avlidit vid en tidpunkt då ett foster normalt skulle kunna ha varit livsdugligt, ska betraktas som ett barn. Rådet konstaterar vidare att denna slutsats inte på något sätt kommer i konflikt med abortlagen, där fostrets livsduglighet redan i dag utgör hinder för legal abort samt att ändringen inte heller har någon inverkan på tillämpningen av denna lag. Regeringen delar denna bedömning.

WHO:s rekommendationer antogs år 1976. Sverige har inte lämnat någon uttrycklig reservation mot dessa. Som konstaterats kan rekommendationerna inte anses stå i strid mot abortlagens regler eller Socialstyrelsens rättsliga råds praxis. Med hänsyn härtill anser regeringen att tidsgränsen för när dödfödda ska anmälas till Skatteverket bör sänkas i enlighet med WHO:s rekommendationer. Eftersom gränsen för anmälningsskyldighetens inträde enligt folkbokföringslagen i dag anges i hela havandeskapsveckor och de flesta länder valt motsvarande lösning anser regeringen att den definitionen bör gälla även fortsättningsvis. Anmälan bör därför ske av dödfödd som avlidit efter utgången av tjuugoandra havandeskapsveckan. Genom denna anpassning till tiden för när mycket för tidigt födda barn kan räddas till livet kommer man också till rätta med den inkonsekvens som dagens anmälningsskyldighet beträffande levande födda och dödfödda ger upphov till.

Som en konsekvens av den sänkta tidsgränsen för anmälan till Skatteverket föreslår regeringen att även regleringen av rätten till gravplats för dödfödda ändras.

5 SPAR kompletteras med uppgifter om personer med samordningsnummer

Regeringens förslag: Det statliga personadressregistret (SPAR) ska utökas så att även uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer får omfattas, om det inte råder osäkerhet om personernas identitet. SPAR ska även få innehålla uppgift om själva samordningsnumret.

Skatteverkets förslag: Överensstämmer med regeringens, med undantag av att Skatteverkets förslag omfattar samtliga personer med samordningsnummer. Vidare anges inte i Skatteverkets förslag att själva samordningsnumret ska få anges i SPAR.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har yttrat sig har varit positiva till eller har inte haft något att invända mot förslaget. *Hovrätten för Västra Sverige* har anfört att 4 § första stycket 2 lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret (SPAR-lagen) som reglerar att SPAR får innehålla uppgift om personnummer, bör kompletteras med uppgift om samordningsnummer. *Pliktverket* har föreslagit att även uppgift om adress bör anges när sådan finns. *Kammarrätten i Jönköping* har föreslagit att det i 4 § SPAR-lagen införs ett nytt stycke med följande lydelse: För personer med samordningsnummer får SPAR innehålla uppgifter som avses i första stycket 1, 3–8. *Svenska Bankföreningen* anser att en förutsättning för att en person som tilldelats ett samordningsnummer ska kunna registreras i SPAR, bör vara att personen inställer sig personligen hos Skatteverket eller annan behörig myndighet och då samtidigt företer underlag för fullgod identifiering. *Statens personadressregisternämnd* har påpekat att motsvarande problematik som personer med samordningsnummer möter kan gälla svenskar som flyttar utomlands och därmed inte längre är folkbokförda i Sverige, och har föreslagit en frivillig registrering i SPAR av utflyttade svenskar som fortfarande har betydande anknytning till Sverige. *Länsrätten i Stockholms län* har påpekat att det även med den föreslagna lagändringen kvarstår problem för de inflyttande unionsmedborgare som för en kortare tid, exempelvis för att studera, bosätter sig i Sverige och inte erhåller samordningsnummer.

Skälen för regeringens förslag: Sedan den 1 januari 2000 tilldelas endast de personer som folkbokförs personnummer. Enligt 18 a § folkbokföringslagen (1991:481) får en person som inte är eller har varit folkbokförd efter begäran från vissa myndigheter 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 totalförsvarspiktiga 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.

Eftersom identiteten ofta är osäker när det gäller icke folkbokförda personer ansågs det emellertid lämpligt att reservera tilldelningen av personnummer för personer som är folkbokförda. Risken för personförväxling och behovet av säker kommunikation mellan myndigheter ansågs dock kräva en enhetlig personbeteckning även beträffande personer som inte är folkbokförda, varför samordningsnummer infördes (prop. 1997/98:9, s. 78 f.). 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.

Av 5 § folkbokföringsförordningen (1991:749) framgår vilka myndigheter som får rekvirera samordningsnummer och för vilka ändamål som samordningsnummer får tilldelas. Exempelvis får bl.a. Rikspolisstyrelsen och polismyndigheten begära att samordningsnummer tilldelas en person för registrering i belastningsregister och misstankeregister. Passmyndigheten får begära att samordningsnummer tilldelas en person för utfärdande av pass och registrering i passregistret. Försäkringskassan får begära samordningsnummer för registrering i socialförsäkringsregistret samt Vägverket och länsstyrelserna för registrering i vägtrafikregistret. Samordningsnummer får även på begäran av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) tilldelas en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Skatteverket beslutar om tilldelning av samordningsnummer. Skatteverket har dessutom rätt att på eget initiativ tilldela samordningsnummer för registrering i beskattningsdatabasen.

Systemet med samordningsnummer har kritiserats av många av dem som har tilldelats dessa under åberopande av att stora praktiska vardagsproblem är förknippade med att ha samordningsnummer. Dessa personer upplever att samhällets kunskap om och tilltro till samordningsnumren som identifikationsbegrepp är låg. Problem uppstår i vitt skilda sammanhang där identifikation krävs, exempelvis i kontakter med sjukvården, i samband med att hyresavtal ska ingås och vid bankaffärer m.m.

Hur situationen upplevs för tjänstemän som arbetar vid internationella organisationer i Sverige har särskilt behandlats i Världlandsutredningens betänkande Sverige som värmland för internationella organisationer (SOU 2006:26, kapitel 3). Tjänstemän vid ambassader och konsulat i Sverige samt personer som omfattas av 4 § lagen om immunitet och privilegier i vissa fall ska enligt 5 § folkbokföringslagen som huvudregel inte folkbokföras oavsett hur länge de bor i Sverige. Företrädare för internationella organisationer, utländska ambassader, Europeiska gemenskapen och konsulat har återkommande framfört att de praktiska problem som deras personal ställs inför på grund av att de inte tilldelas personnummer är allvarliga.

I sammanhanget bör nämnas att en EES-medborgare som utnyttjar sin uppehållsrätt och flyttar till Sverige tilldelas personnummer om denne kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år och därför ska folkbokföras. Detta gäller dock inte de EES-medborgare som omfattas av bestämmelserna i 5 § folkbokföringslagen.

Regeringen tillsatte i september 2007 en utredning, den s.k. Folkbokföringsutredningen. En fråga som utredningsdirektiven (Folkbokföringen i framtiden, 2007:123) särskilt tar upp är hur systemet

med samordningsnummer fungerar i praktiken. Utredaren ska göra en översyn av systemet. Om utredaren kommer fram till att ett annat identifieringssystem för dessa personer bör inrättas, ska utredaren lämna förslag till hur ett sådant system ska författningsregleras. Därvid ska möjligheterna att införa ett system där folkbokföring inte utgör en förutsättning för tilldelande av personnummer särskilt utredas. Dessa frågor ska redovisas genom ett delbetänkande senast den 1 juni 2008, tillsammans med frågan om hur den nuvarande uppbyggnaden av personnummer kan ändras så att behovet av ett större antal personnummer kan tillgodoses.

Att problem är förknippade med att leva med samordningsnummer i det svenska samhället har alltså påtalats från flera håll. Problemen måste tas på stort allvar, inte minst eftersom de kan anses hindra medborgare i EU som vill utöva sin rätt till fri rörlighet inom gemenskapen. Mot den bakgrunden bör möjligheten övervägas att, i avvaktan på att Folkbokföringsutredningen har lämnat sitt delbetänkande och eventuella författningsändringar kan träda i kraft, vidta någon mindre omfattande åtgärd för att underlätta för dessa personer. Skatteverket har i sin rapport, Tillämpningen av rörlighetsdirektivet (EG 2004/38), konstaterat att många av de problem som de möter som vistas i Sverige utan att vara folkbokförda här, beror på att personerna inte finns med i SPAR. Skatteverket har därför föreslagit att SPAR även ska omfatta uppgifter om personer med samordningsnummer.

Enligt 4 § SPAR-lagen får SPAR innehålla uppgifter om personer som är folkbokförda i landet. Uppgifterna får behandlas för att dels aktualisera, komplettera och kontrollera personuppgifter, dels ta ut uppgifter om namn och adress genom urvalsdragning för direktreklam, opinionsbildning eller samhällsinformation eller annan därmed jämförlig verksamhet. Uppgifterna i SPAR hämtas från folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, det centrala skatteregistret och registret för fastighetstaxering. De båda senare registren regleras numera i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

SPAR reglerades tidigare i några bestämmelser i datalagen (1973:289), 26–28 §§, jämte förordningen (1981:4) om det statliga person- och adressregistret. Då omfattade registret såväl uppgifter om personer som var folkbokförda i Sverige som personer som inte var folkbokförda här men som hade skattsedel eller var inskrivna i en allmän försäkringskassa. I praktiken registrerades dock aldrig några uppgifter om dem som var inskrivna i allmän försäkringskassa utan att ha skattsedel. I samband med införandet av SPAR-lagen begränsades registret till att enbart avse uppgifter om personer som är folkbokförda i landet (prop. 1997/98:136).

Personnumren har fått en mycket stor spridning i samhället och deras betydelse för ett praktiskt fungerande liv i Sverige är väsentligt. Det torde stå klart att samordningsnumrens omvitnat dåliga genomslag i samhället ligger bakom flertalet av de problem som påtalats av de personer som tilldelats samordningsnummer. Ett av skälen till samordningsnumrens bristfälliga genomslag är förmodligen att uppgifter om en person med ett sådant nummer inte finns med i SPAR. Frånvaron av uppgifter i SPAR innebär att företag och organisationer inte genom en

enkel registerkontroll kan verifiera de uppgifter som en person med samordningsnummer lämnar om sin identitet och adress.

Som redogjorts för ovan omfattade SPAR tidigare även personer som hade skattsedel eller var inskrivna i en allmän försäkringskassa, några av de kategorier personer som i dag kan få samordningsnummer. Några närmare överväganden varför kretsen snävades in i samband med SPAR-lagens tillkomst redovisas inte i förarbetena. I samband med införandet av samordningsnummer skedde inte några förändringar av de uppgifter som omfattas av SPAR. Mot bakgrund av de återkommande praktiska problem som samordningsnumren har kommit att medföra för dem som tilldelas dessa, anser regeringen emellertid att SPAR bör utvidgas till att omfatta även uppgifter om personer som tilldelas samordningsnummer. En sådan utvidgning kommer att leda till en ökad spridning av numren i samhället vilket kan förväntas innebära något färre problem för de berörda.

Som nämnts tidigare tilldelas emellertid samordningsnummer för en rad olika ändamål, såsom för registrering i såväl belastningsregistret som i beskattningsdatabasen och till personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. För vissa av dessa personer är identiteten klarlagd medan det för andra råder osäkerhet om identiteten. Tilldelning av samordningsnummer för registrering i bl.a. belastningsregistret, misstankeregistret och beskattningsdatabasen får ske även om den enskildes identitet inte med säkerhet kunnat fastställas av den myndighet som begär tilldelningen, 5 § folkbokföringsförordningen. Uppgift om att det råder osäkerhet om personens identitet registreras i folkbokföringsdatabasen, 2 kap. 3 § tredje stycket lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Den behandling av uppgifter som får ske i SPAR avser bl.a. kontroll av personuppgifter. Det bör därför inte komma i fråga att till SPAR föra över uppgifter om en person som inte med säkerhet har kunnat identifieras. Regeringen föreslår därför att uppgifter om en person med samordningsnummer enbart ska ingå i SPAR i de fall personen med säkerhet kunnat identifieras av den myndighet som begärt tilldelningen.

Svenska Bankföreningen anser att en förutsättning för att en person med samordningsnummer ska registreras i SPAR borde vara att personen åläggs att inställa sig hos behörig myndighet för identitetskontroll. Den myndighet som begär tilldelning av samordningsnummer har att kontrollera den enskildes identitet. Det är inte aktuellt att reglera hur denna kontroll ska gå till. SPAR är ett helt automatiserat system som får sina uppgifter i elektronisk form från några av Skatteverkets databaser. Mot bakgrund härav och eftersom SPAR enbart kommer att omfatta uppgifter om personer vars identiteter de rekviderande myndigheterna bedömt vara säkra, kan någon ytterligare kontroll inte komma i fråga.

De uppgifter som får anges för de personer som omfattas av SPAR räknas uttömmande upp i 4 § första stycket SPAR-lagen. Flera av dessa uppgifter kommer av naturliga skäl aldrig att förekomma för en person som tilldelats samordningsnummer. Eftersom motsvarande förhållande kan gälla för en person som är folkbokförd i landet saknas skäl att i SPAR-lagen särskilt reglera vilka uppgifter som får anges för en person med samordningsnummer på sätt *Kammarrätten i Jönköping* har föreslagit. I Skatteverkets förslag anges inte att uppgifterna bör

kompletteras med uppgift om själva samordningsnumret. Eftersom det huvudsakliga syftet med att nu införa uppgifter om personer med samordningsnummer är att möjliggöra en kontroll av de personuppgifter en sådan person lämnar, bör dock även själva samordningsnumret omfattas av SPAR, vilket även *Hovrätten för Västra Sverige* har föreslagit. Ett införande av uppgifter om samordningsnummer i SPAR måste, på motsvarande sätt som gäller för personnummer, anses klart motiverat av hänsyn till såväl ändamålet med behandlingen som till vikten av en säker identifiering av en enskild person, jfr 22 § personuppgiftslagen (1998:204).

Det är ett begränsat antal uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen beträffande personer med samordningsnummer och som alltså kommer att kunna föras över till SPAR, nämligen de uppgifter som ska anges i en myndighets begäran om tilldelning av samordningsnummer, 6 § folkbokföringsförordningen. Regeringen avser att i det fortsatta förordningsarbetet återkomma till frågan om dessa uppgifter bör kompletteras med någon ytterligare tillgänglig uppgift, i enlighet med vad *Pliktverket* föreslagit.

Införandet av uppgifter om personer med samordningsnummer i SPAR utgör i avvaktan på Folkbokföringsutredningens resultat en nödvändig åtgärd för att öka kännedomen om och spridningen av samordningsnummer. Åtgärden är också ett svar på vissa av de problem som anses akuta. Det utgör även ett viktigt led för att Sverige ska anses uppfylla de krav som ställs på en EU-medlemsstat i samband med mottagande av andra EU-länders medborgare med familjer som vill utnyttja rätten till fri rörlighet inom unionen genom att under en begränsad period bosätta sig i Sverige.

Statens personadressregisternämnd har föreslagit en frivillig registrering i SPAR av utflyttade svenskar som fortfarande har betydande anknytning till Sverige. Förslaget faller dock utanför ramen för detta lagstiftningsarbete liksom frågan om hanteringen av de personer, framför allt studerande, som för en kortare tid bosätter sig i Sverige och inte får samordningsnummer, vilkas svårigheter särskilt påtalats av *Länsrätten i Stockholms län*.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Eftersom ändringen i 24 § folkbokföringslagen (1991:481) innebär att den statistik som Socialstyrelsen sammanställer beträffande dödfödda kommer att skilja sig jämfört med tidigare år torde det vara fördelaktigt om lagändringen träder i kraft vid ett årsskifte eller i vart fall vid ett halvårsskifte. Regeringen föreslår därför att den nya bestämmelsen liksom ändringen i begravningslagen ska träda i kraft den 1 juli 2008. Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Ändringen i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret är mycket angelägen och bör träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår därför att den nya bestämmelsen ska träda i kraft den 1 juni 2008. Bestämmelsen bör gälla även för personer, med styrkt identitet,

som har tilldelats samordningsnummer före tidpunkten för ikraftträdandet.

7 Konsekvensanalys

Förslaget att ändra skyldigheten att anmäla dödfödda till Skatteverket innebär att ett ökat antal dödfödda kommer att anmälas. Socialstyrelsens statistik beträffande dödfödda kommer att utökas och omfatta även den grupp dödfödda som avlidit mellan utgången av den tjugooandra och den tjuogoåttonde havandeskapsveckan till gagn för den medicinska forskningen. Härigenom förbättras förutsättningarna för en internationellt jämförbar statistik beträffande dödfödda. Såväl Skatteverkets kostnader för att ta emot ett ökat antal anmälningar som Socialstyrelsens kostnader för att sammanställa det större antalet dödfödda bör vara försumbara.

Skyldigheten att bereda gravplats utvidgas. Redan i dag har dock föräldrar, om kvinnan begär det och kan förete ett läkarintyg, möjlighet att begrava en dödfödd även om den dödfödda avlidit före utgången av tjuogoåttonde havandeskapsveckan. Församlingars och kommuners kostnader för den marginella ökning av utnyttjande av gravplatser som ändringen i begravningslagen kan ge upphov till bör vara försumbara.

Såvitt gäller förslaget till ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret kommer det leda till en större spridning av samordningsnumren i samhället. Kunskapen om samordningsnumren blir större och möjligheterna till kontroll av de berörda personernas identitet ökar. Personer med samordningsnummer vars identitet inte är osäker kommer därigenom att få det lättare att sköta sina vardagliga bestyr i Sverige. Kostnaderna för att utvidga SPAR med dessa uppgifter bör rymmas inom befintliga resursramar.

8 Författningskommentar

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

24 §

Gränsen för vilka dödfödda som ska anmälas till Skatteverket sänks från de som avlidit efter utgången av tjuogoåttonde havandeskapsveckan till de som avlidit efter utgången av tjugooandra havandeskapsveckan. Härigenom sker en anpassning till WHO:s rekommendationer av vilka dödfödda som ska registreras för statistiska ändamål.

I paragrafen har vissa språkliga justeringar gjorts.

8.2 Förslaget till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144)

2 kap.

3 §

Ändringen i *första stycket* föreslås som en följd av att anmälningsskyldigheten för vilka dödfödda som ska anmälas till Skatteverket utvidgas. Genom ändringen ges en dödfödd som avlidit efter utgången av tjugioandra havandeskapsveckan rätt till en gravplats utan andra villkor än att kvinnan varit folkbokförd inom huvudmannens förvaltningsområde. Dessutom har en viss språklig justering gjorts.

Ändringen i *andra stycket* görs även den som en följd av ändringen av anmälningsskyldigheten beträffande dödfödda och innebär att även för dödfödda som avlidit före utgången av tjugioandra havandeskapsveckan ska gravplats beredas om kvinnan begär det och hon kan förete ett läkarintyg.

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

4 §

Ändringen innebär att uppgifterna i SPAR utökas så att även uppgifter beträffande personer som tilldelas samordningsnummer omfattas under förutsättning att det inte råder någon osäkerhet om personernas identitet. Dessutom föreslås att själva samordningsnumren ska få anges. Skälen härför har utvecklats i avsnitt 5.

I *andra stycket* har en viss språklig justering gjorts.

Förteckning över remissinstanserna avseende Socialstyrelsens framställan

Följande remissinstanser har beretts möjlighet att yttra sig över Socialstyrelsens framställan om ändrad definition av barn enligt folkbokföringslagen:

Justitieombudsmannen, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Västernorrlands län, Justitiekanslern, Statens folkhälsoinstitut, Barnombudsmannen, Universitetssjukhuset i Lund, Skatteverket, Statistiska centralbyrån, Karolinska Institutet, Trossamfundet Svenska kyrkan, Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU), Sveriges Kommuner och Landsting, Statens medicinsk- etiska råd, Svensk förening för Obstetrik och Gynekologi, Svensk sjuksköterskeförening, Svenska Barnmorskeförbundet, Svenska Läkaresällskapet, Sveriges Kristna Råd, Sveriges läkarförbund och Vårdförbundet.

Svensk förening för Obstetrik och Gynekologi har avstått från att yttra sig.

Härutöver har Föreningen JA till Livet yttrat sig över Socialstyrelsens hemställan.

Skatteverkets förslag till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret

Bilaga 2

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

SPAR får innehålla uppgifter om personer som är folkbokförda i landet. För sådana personer får följande anges:

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

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

SPAR får innehålla uppgifter om personer som är folkbokförda i landet *eller har tilldelats samordningsnummer*. För sådana personer får följande anges:

Förteckning över remissinstanserna avseende Skatteverkets förslag

Följande remissinstanser har beretts möjlighet att yttra sig över Skatteverkets förslag att införa uppgifter om personer med samordningsnummer i det statliga personadressregistret:

Dominikanska Republikens ambassad, Argentinas ambassad, Tjeckiens ambassad, Zimbabwes ambassad, Demokratiska Folkrepubliken Koreas ambassad, Irans ambassad, Justitieombudsmannen, Hovrätten för Västra Sverige, Sundsvalls tingsrätt, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Stockholms län, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket, Datainspektionen, Totalförsvarets pliktverk, Försäkringskassan, Statens personadressregisternämnd, Statistiska centralbyrån, Länsstyrelsen i Skåne län, Vägverket, Sjöfartsverket, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Sveriges Försäkringsförbund, Svenska Bankföreningen, Europeiska smittskyddsmyndigheten (ECDC), FöretagarFörbundet, Institutet för demokrati- och valstöd (IDEA), Svensk Inkasso, Östersjöstaternas råd (CBSS).

Dominikanska Republikens ambassad, Argentinas ambassad, Tjeckiens ambassad, Zimbabwes ambassad, Demokratiska Folkrepubliken Koreas ambassad, Irans ambassad, Europeiska smittskyddsmyndigheten och Svensk Handel har avstått från att yttra sig.

Härutöver har Räddningsverket och Stockholms Handelskammare yttrat sig över förslaget.