

Folkbokföringsutredningens delbetänkande Personnummer och samordningsnummer, Fi 2008/3838

Dnr 801-16953-08/112

2008-09-03

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen

103 33 Stockholm

Sammanfattning

Kronofogdemyndigheten (KFM) har ingen erinran mot de förslag som Folkbokföringsutredningen (beredningen) lämnar i delbetänkandet. Utöver några allmänna reflektioner om personnumrets konstruktion lämnas synpunkter på hur förslagen påverkar KFM.

Förslaget till ett nytt personnummer tillstyrks främst med hänsyn till den tids- och kostnadsaspekt som redovisas i betänkandet. Samtidigt anser myndigheten att det ur integritetssynpunkt hade varit att föredra om ett nytt identifikationslöst personnummer för hela befolkningen hade kunnat införas eller ett personnummer som fortfarande visar samtliga personers verkliga födelsetid.

Om förslaget till nytt personnummer införs kommer KFM ha behov av att få tillgång till och lagra födelsetid inklusive födelsedag både i den summariska processen och i verkställighetsprocessen. Det kräver att uppgifterna kommer att finnas i Skatteverkets Basregister och Basinfo och kan hämtas till KFM:s betalningsföreläggande- och handräckningsdatabas och utsökings- och indrivningsdatabas samt att verket och myndigheten hinner få fram en sådan teknisk lösning.

Förslaget att samordningsnumret ska vara kvar samt att samtliga statliga myndigheter ska kunna söka om sådant nummer tillstyrks också. Samtidigt måste Skatteverket få tillräckliga resurser så att verket snabbt kan få fram ett beslut om samordningsnummer och tilldela ett samordningsnummer för varje enskild person, när så är möjligt och lämpligt. För KFM:s del kommer fördelen vara om fler personer än i dag, som rör icke folkbokförda personer, kommer att ha samordningsnummer i de mål som kommer in till myndigheten.

Möjligheten för KFM att själv ansöka om samordningsnummer kommer nog utnyttjas i begränsad omfattning, eftersom myndigheten troligen måste fortsätta registrera ett tillfälligt personnummer på person som varken har person- eller samordningsnummer. Om KFM senare vill ansöka om samordningsnummer kräver det att myndigheten kan identifiera personen i fråga samt att det ges teknikstöd för att automatiskt sambandskoppla ett nytt samordningsnummer med det tillfälliga personnumret.

KFM uppskattar inte att myndigheten kommer att ha det teknikstöd som behövs när författningsförändringarna föreslås träda i kraft 2009 och 2010. Det kommer innebära en tidsödande manuell hantering för KFM.

Förslag om nytt personnummer

Bland de alternativ som Skatteverket och SCB utrett på begäran av beredningen och som redovisas i en rapport till betänkandet, bilaga 4, anser KFM att alternativ 2.1.2, En informationslös identitetsbeteckning med ett helt nytt format, hade varit att föredra ur integritetssynpunkt och över en längre tidshorisont. Det skulle medföra att hela befolkningen fick ett nytt personnummer i ett nytt format, som visserligen kunde vara svårt att lära sig men som samtidigt skulle vara unikt som identifikationsbegrepp. Med hänsyn till den relativt långa genomförandetid och de kostnader som alternativet skulle medföra synes det dock inte, som beredningen påpekar, realistiskt genomförbart.

Ett annat alternativ 2.1.3, Ytterligare siffror, hade ur KFM:s synpunkt varit en ännu bättre lösning, då födelsetiden liksom i dag skulle vara den korrekta för alla personer och unikt identifiera en person. Samtliga personnummer skulle då få två siffror till i födelsenumret, vilket kanske övergångsvis skulle vara svårt att komma ihåg för den enskilde. Även detta alternativ framstår med hänsyn till de höga genomförandekostnaderna och den relativt långa förberedelsetiden inte heller som realistiskt genomförbart.

Beredningens förslag till personnummer, där dagsiffran ersätts med ett informationslöst nummer, är en fördel för de personer som vid genomförandet redan har ett personnummer med korrekt dagsiffra och får behålla detta. För de som efter genomförandet får ett nytt nummer med en fiktiv dagsiffra i personnumret kan det, som beredningen också påpekar, däremot bli svårt att hålla isär personnumret från den faktiska födelsetiden i de olika situationer, när numret eller födelsetiden ska anges.

KFM delar inte beredningens uppfattning att förslaget är informationslöst och att det av dagsiffran inte kommer att kunna ses om det är fråga om ett gammalt eller nytt personnummer. Initialt kommer det inte vara svårt att räkna ut att det med stor sannolikhet rör sig om ett gammalt personnummer. Om en person t.ex. har ett svenskklingande namn och födelseåret inklusive sekel är känt och personen är född före 2010 kan man nog utgå ifrån att också dagsiffran är riktig. Om personen däremot har ett utländskt namn och är född samma år kan man inte veta om dagsiffran är riktig beroende på om personen är född i Sverige eller invandrad före eller efter 2010. Denna möjlighet att kunna spåra den verkliga dagsiffran för vissa personer är inte bra ur integritetssynpunkt. Trots detta vill KFM med hänsyn till det behov som finns att snabbt få fram ett nytt personnummer och de relativa låga beräknade genomförandekostnaderna inte motsätta sig förslaget.

Det nya personnumrets konsekvenser för KFM

Om förslaget till personnummer med en informationslös dagsiffra genomförs kommer KFM behöva få fram uppgift om den exakta födelsetiden och kunna lagra uppgiften i utsöknings- och indrivningsdatabasen.

I den summariska processen kommer man att behöva diarieföra både personnummer och födelsedag. Anledningen är att det finns en risk för förväxling vid delgivning, att man måste känna till om en person är myndig vid delgivning samt att processen har en underrättelseskyldighet till överförmyndaren vad avser mål mot underåriga. De summariska processen är inne i ett utbyte av sitt IT-system, vilket kan medföra att det måste göras vissa förändringar även i det befintliga IT-stödet.

I verkställighetsprocessen kommer KFM, förutom personnummer, i vissa situationer även behöva registrera faktisk födelsetid. Det gäller när KFM har en skyldighet att underrätta överförmyndaren om sökt verkställighet av vissa skulder mot underårig, fastställa rätt normalbelopp vid löneutmätning samt vid delgivning. Dessutom måste KFM som regel ange födelsetid vid ansökan om utlandshandräckning i allmänt mål.

Det kan också finnas behov för KFM att ta fram viss statistik avseende underåriga samt i förebyggande syfte rikta sig mot samma grupp.

För att kunna vidta nämnda åtgärder måste man i verkställighetsprocessen kunna hämta uppgifter om exakt födelsetid och kunna lagra detta. Inom KFM finns överväganden om att uppgifter om personer ska hämtas från Basregistret i stället som i dag från SPAR. KFM:s system avses därför i framtiden hämta uppgifter från Basinfo, som är en del av Basregistret. Det är således viktigt att behövliga uppgifter kommer att finnas i Basinfo samt att dessa automatiskt kan överföras till KFM:s databaser.

Med den aktuella tidsplan som beredningen har för införandet av det nya personnumret föreligger en risk för att förändringarna i KFM:s system måste genomföras innan de äldre systemen för både den summariska processen och verkställighetsprocessen är utbytta, vilket är olyckligt eftersom det är tekniskt komplicerat och riskerar att medföra en oproportionerligt stor kostnad i förändring av system som ändå är på väg att fasas ut. Det alternativ som finns är att inte införa stöd för

förändringen i systemen, utan att hantera detta manuellt med de kvalitetsrisker och kostnader som det medför.

Förslagen kring samordningsnummer

KFM tillstyrker att samordningsnummer ska finnas kvar och kunna tilldelas personer som inte kan erhålla ett personnummer. Likaså förslaget att samtliga statliga myndigheter i sin verksamhet ska få en möjlighet att ansöka om samordningsnummer för att undvika personförväxling eller utbyta information med andra myndigheter och organisationer. Svårigheten för dessa myndigheter kommer nog att bli att kunna identifiera en person tillräckligt säkert, så att den kan tilldelas ett samordningsnummer. Vidare kommer det krävas att Skatteverket har tillräckliga resurser för att snabbt kunna ta fram ett samordningsnummer samt utreda om en person har flera samordningsnummer och i så fall, när så är lämpligt, besluta om personen endast ska ha ett nummer.

Om en person, som har ett samordningsnummer, senare ska tilldelas ett personnummer är det också viktigt att Skatteverket kan överföra den "historik" som finns kring samordningsnumret till personnumret.

Konsekvenser för KFM av förslagen om samordningsnummer

KFM får både in allmänna och enskilda mål där det saknas person- eller samordningsnummer eller annat registrerbart nummer. I princip gäller det bara sådana mål som skickas in manuellt. I de allmänna målen är det t.ex. vanligt när det gäller disciplinbot från militära myndigheter och viten från domstolsverket. Även person som omfattas av utländska handräckningsansökningar i allmänna mål saknar i många fall fullständigt svenskt personnummer eller ett samordningsnummer.

I de enskilda målen kan det också gälla person som i exekutionsurkunden saknar fullständigt svenskt personnummer eller ett samordningsnummer.

KFM ska i princip registrera mål samma dag som de kommer in till myndigheten. I samtliga allmänna och enskilda mål som saknar person- eller samordningsnummer måste KFM därför vid registrering manuellt tilldela ett så kallat tillfälligt personnummer som består av ett datum (år-månad-dag) följt av * och fyra siffror som hämtas från centralt tilldelade listor. Ä i exekutionsurkunden ett utslag i den summariska processen och personen redan i utslaget tilldelats ett tillfälligt personnummer registreras också detta nummer, när ett nytt enskilt mål läggs upp av Inregistreringsfunktionen hos verkställighetsprocessen. Samma sak gäller om personen finns registrerad med ett tillfälligt personnummer i ett tidigare allmänt eller enskilt mål hos KFM.

Om en person, som hos KFM tilldelats ett tillfälligt personnummer eller redan har ett samordningsnummer, senare erhåller ett person- eller annat samordningsnummer sker ingen automatisk sambandskoppling mellan dessa nummer utan KFM får göra kopplingen manuellt.

Den största nyttan för KFM med förslaget är att andra statliga myndigheter kan få ansöka om samordningsnummer och att så många myndigheter som möjligt utnyttjar denna möjlighet, innan ett mål kommer in till KFM. Det kommer i sin tur innebära att myndigheten slipper registrera tillfälliga personnummer.

I den summariska processen kommer det inte finnas något behov för KFM att begära samordningsnummer, då det är sökanden som har att lämna en säker uppgift om vem som är svarande.

För KFM:s verkställighetsprocess kommer möjligheten att ansöka om samordningsnummer nog att utnyttjas i begränsad omfattning. Myndigheten måste som nämnts registrera ett tillfälligt personnummer i anslutning till att målen kommer in och kommer inte hinna invänta Skatteverkets beslut om ett samordningsnummer. KFM kommer således först bli tvungen att registrera ett

tillfälligt personnummer och därefter ansöka om ett samordningsnummer. De fall, där det kan tänkas bli aktuellt för KFM att göra en sådan ansökan, är om en person återkommer hos KFM och/eller KFM tror att personen förekommer hos andra myndigheter och att det underlättar för utbytet av information med dessa myndigheter om det finns ett samordningsnummer, som t.ex. vid tillgångsundersökning. Dessutom krävs att KFM med säkerhet ska kunna identifiera personen för att ansöka om samordningsnummer, vilket ofta kommer att bli svårt.

Om KFM eller annan myndighet sökt och erhållit samordningsnummer på en person, som tidigare är registrerad hos KFM med ett annat nummer, måste KFM kunna hantera uppgiften effektivt. KFM behöver därför få ett teknikstöd, som gör det möjligt att ett nytt nummer automatiskt sambandskopplas med ett tidigare nummer och dess historik, eller att ett nytt nummer går in och ersätter ett gammalt. Samtidigt måste även ett gammalt nummer kunna anges tillsammans med ett nytt vid t.ex. kommunikation med ingivare. I likhet med vad som anges när det gäller behov av teknikförändringar rörande personnummer är det osäkert om nu beskrivet behov av automatisk koppling mellan samordningsnummer och andra nummer kan genomföras i nuvarande system eller om sådan sambandskoppling måste fortsättas att göras manuellt.

Beredningen föreslår vidare att personer med samordningsnummer ska kunna få sekretessmarkering, vilket också behöver kunna hanteras av KFM:s IT-stöd.

Ekonomiska konsekvenser

De föreslagna författningsändringarna kommer kräva resurser för utveckling av KFM:s teknikstöd, som beskrivits ovan. Dessa förändringar som rör både den summariska processen och verkställighetsprocessen kommer med stor sannolikhet inte kunna vara genomförda innan KFM:s nuvarande REX:system fasats ut 2012. KFM förväntas därför inte att ha det teknikstöd som behövs när författningsändringarna föreslås träda i kraft 2009 och 2010. Det är mest troligt att KFM i stor utsträckning kommer få lagra och hantera vissa uppgifter manuellt i nuvarande system.

För verkställighetsprocessen kommer kostnaderna för att lägga in en rubrik under vilka uppgifterna om födelsetid kan föras i befintligt handläggarstöd bli marginella. Hela hanteringen av födelsetiden blir dock, som nämnts fram till 2012, helt manuell. KFM uppskattar att den årliga kostnaden för denna hantering inte kommer att understiga 900 000 kr.

Behovet avseende både person- och samordningsnummer måste även beaktas vid utvecklingen av KFM:s nya teknikstöd och utgör där en merkostnad som för dagen inte kan närmare anges, men bedömningen är att den för verkställighetsprocessen inte kommer att understiga en miljon kronor.

Den summariska processen uppskattar för sin del att kostnaden för att göra ändringar i sitt befintliga IT-system kommer att uppgå till ca 500 000 kronor. Dessutom tillkommer vissa merkostnader som kommer att krävas för att kommunicera fler uppgifter vid den elektroniska kommunikationen med ingivare.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad rikskronofogde efter föredragning av kronofogden Bodil Pontoppidan. Vid den slutliga handläggningen har också deltagit biträdande rikskronofogden Annika Stenberg och biträdande processägaren Karin Berglöf Hedar.

Eva Lidström Adler

Bodil Pontoppidan