Rättsenheten

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Angående promemorian Ett statligt identitetskort

Ekobrottsmyndigheten lämnar härmed sitt yttrande över rubricerad promemoria.

Myndigheten är positiv till ambitionen att stärka identitetsförvaltningen i Sverige, försvåra identitetsmissbruk och motverka bedrägerier och andra brott som begås med hjälp av oriktiga identitetshandlingar. Förslagen är emellertid otillräckliga för att motverka det identitetsmissbruk som myndigheten har pekat på i tidigare yttranden. Säkerheten måste omfatta både utfärdandet och den senare användningen av handlingarna.

Myndigheten tillstyrker att ett statligt identitetskort införs, att kortet utfärdas av passmyndigheterna och att innehavarens ansiktsbild och fingeravtryck sparas i kortets lagringsmedium. Även införandet av en pass- och identitetskortsdatalag tillstyrks. Vissa delar av promemorians förslag avstyrks dock av de skäl som utvecklas nedan.

5.8 Ansökan ska göras personligen

Ekobrottsmyndigheten avstyrker förslaget att en ansökan om ett identitetskort utan funktion som resehandling ska få göras genom bud. Behovet av tillgänglighet motiverar inte att den personliga identitetskontrollen ersätts med ett förfarande vars säkerhet i så hög grad är beroende av andra personers intyganden.

Vid en ansökan genom bud tar passmyndigheten varken ansiktsbild eller fingeravtryck. Sökanden ger i stället in en egen ansiktsbild och undantas från kravet på fingeravtryck (3 kap. 4 § förslaget till lag om statligt identitetskort). Kortet utfärdas med en e-legitimation på tillitsnivå hög utan att någon tjänsteman har träffat sökanden. Skyddet mot missbruk består av ett läkarintyg eller annat intyg från en vårdgivare, budets och ett vittnes intyganden samt budets legitimering (3 kap. 2–5 §§ förslaget till förordning om statligt identitetskort). Risken för att kriminella med hjälp av oriktiga läkarintyg[1], medverkande bud och vittnen eller på annat sätt vilseleder passmyndigheten att utfärda ett statligt identitetskort med e-legitimation på oriktiga grunder bedöms av Ekobrottsmyndigheten vara för hög.

Behovet hos personer som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan inställa sig bör i första hand tillgodoses genom att passmyndigheternas lokaler är fysiskt tillgängliga. I den mån bristande tillgänglighet skapar ett behov av undantag från kravet på personlig inställelse talar starka brottsförebyggande intressen för att passmyndigheten i dessa fall tar upp ansökan vid ett besök hos sökanden och då tar ansiktsbild och fingeravtryck. Promemorian anger att den föreslagna bestämmelsen tillåter ett sådant besök men att någon skyldighet för passmyndigheterna inte föreslås. Frågan om en sådan skyldighet bör övervägas i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet. Den föreslagna möjligheten för

[1] Se t.ex. Brå (2015), Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet, rapport 2015:8

regeringen eller Regeringskansliet att i enskilda fall besluta om avvikelse från lagen när det behövs på grund av särskilda förhållanden och är till förmån för sökanden är därutöver en ventil för den som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan inställa sig.

5.13 Vid fel eller missbruk ska kortet återkallas och 8.3 Nya grunder för återkallelse av pass

Ett statligt identitetskort med resefunktion ska enligt förslaget kunna användas istället för pass vid resor inom EU. Myndigheten ansluter därför sig till Åklagarmyndighetens uppfattning att frågan om svenska medborgare ska ha rätt att få ett identitetskort med resefunktion trots att det föreligger passhinder enligt passlagen bör belysas i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

5.15 Vissa kontroller av identitetskortet och 6.6 Användning av den statliga e-legitimationen

Behovet av utvidgade kontrollmöjligheter har tidigare påtalats i myndighetens yttranden över SOU 2019:14 och Ds 2020:22. Myndigheten har särskilt framhållit vikten av att säkerställa att den som använder en statlig identitetshandling eller e-legitimation är den person som den har utfärdats till, inte minst vid banktransaktioner.

Ekobrottsmyndigheten anser att brottsförebyggande skäl talar för att möjligheterna att verifiera en persons identitet mot ansiktsbilder och fingeravtryck i statliga identitetskort och pass bör utvidgas. Regleringen om statliga identitetskort och pass bör därför kompletteras med ett uttryckligt stöd för biometrisk verifiering mot uppgifterna i handlingarnas lagringsmedier dels hos myndigheter som enligt författning ska kontrollera en persons identitet, dels hos verksamhetsutövare vid identitetskontroll enligt penningtvättsregelverket. För privata aktörer bör stödet omfatta ansiktsbilder och, i den utsträckning unionsrätten medger det, även fingeravtryck. Regleringen bör omfatta såväl åtkomsten till uppgifterna som den personuppgiftsbehandling som krävs för verifieringen och förenas med lämpliga skyddsåtgärder.

För identitetskort med funktion som resehandling innebär artikel 11.7 i förordning (EU) 2025/1208 att privata aktörer inte får ges tillgång till de fingeravtryck som lagras enligt artikel 3.5.

Ekobrottsmyndigheten anser att de rättsliga och tekniska förutsättningarna för särskild nationell lagring av fingeravtryck för privata aktörers identitetskontroller måste klarläggas i detta lagstiftningsärende, innan de nationella tekniska specifikationerna för de nya identitetskorten tas fram. Med utgångspunkt i skäl 44 och artiklarna 3.9 och 3.10 i förordningen bör det prövas om sådan lagring och användning i identitetskort med funktion som resehandling är förenlig med artikel 11.7 och EU:s dataskyddslagstiftning. Om en sådan ordning är rättsligt möjlig måste det också avgöras om korten behöver förses med två fysiskt separata lagringsmedier eller om annan teknisk lösning kan uppfylla kraven på fysisk och logisk åtskillnad.

Om frågan om kortens tekniska utformning skjuts upp riskerar ett senare införande av utvidgade kontrollmöjligheter att kräva omkonstruktion och utbyte av redan utfärdade kort, med ytterligare kostnader och fördröjningar som följd. Frågan om behovet av ett separat lagringsmedium kan därför inte anstå till dess att kortens utformning redan har bestämts.

9.8.2 Pass- och identitetskortsregistrets innehåll

Ekobrottsmyndigheten avstyrker förbudet i 12 § andra stycket förslaget till pass- och identitetskortsdatalag mot att behandla fingeravtryck och biometriska uppgifter som har tagits fram ur fingeravtryck i pass- och identitetskortsregistret samt den därmed sammanhängande skyldigheten i 25 § att förstöra fingeravtrycken när passet eller identitetskortet har utfärdats.

Enligt förslaget finns de fingeravtryck som tas vid ansökan efter utfärdandet bara i handlingens lagringsmedium. Något referensmaterial från fingeravtryckstagningen bevaras inte i pass- och identitetskortsregistret. Om oriktiga fingeravtrycksuppgifter skulle föras in vid tillverkningen eller genom manipulation av lagringsmediet skulle bevarade ansökningsfingeravtryck ge ett oberoende jämförelseunderlag. De skulle också göra det möjligt att vid en ny ansökan kontrollera att sökanden är samma person som tidigare och ge ytterligare underlag för att upptäcka multipla identiteter. Promemorian konstaterar att lagring skulle ge fler kontrollmöjligheter och höja säkerheten, men hänvisar till att frågan kräver närmare analys och bedömningar än vad som går att göra inom ramen för promemorian. Att analysen inte ryms i promemorian är enligt Ekobrottsmyndigheten ett skäl att lämna frågan oreglerad, inte att införa ett förbud. Myndigheten avstyrker därför det föreslagna förbudet.

9.10.1 En huvudregel om förbud mot vissa integritetskänsliga sökningar

Ekobrottsmyndigheten vill väcka frågan om det föreslagna sökförbudet i 15 § pass- och identitetskortsdatalagen kan påverka möjligheterna att identifiera pass som kan behöva återkallas enligt 12 § passlagen. Det gäller exempelvis giltiga pass som innehas av personer som är efterlysta och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet. Det kan finnas anledning att i den fortsatta beredningen belysa om sådana kontroller förutsätter sökningar grundade på uppgifter om lagöverträdelser som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning och hur dessa i så fall förhåller sig till sökförbudet.

9.13.3 Vissa uppgifter ska förstöras omedelbart

Ekobrottsmyndigheten avstyrker förslaget att de ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tas fram vid en kontroll ska förstöras omedelbart efter kontrollen även när kontrollen visar att sökandens eller innehavarens ansiktsbild eller fingeravtryck inte överensstämmer med dem som finns i handlingen. Myndigheten framförde samma synpunkt i sitt yttrande över Ds 2020:22.

Kontrollmaterialet kan vara avgörande för att utreda ett misstänkt identitetsmissbruk och vem som har medverkat. Bristande överensstämmelse vid en kontroll kan exempelvis tyda på att någon använder en annan persons handling eller försöker hämta ut en handling som utfärdats till någon annan. Materialet behövs också för att kunna granska kontrollens tillförlitlighet och

utesluta att avvikelsen beror på ett fel. Promemorian anger att kontrollen och dess utfall får dokumenteras. En anteckning om utfallet ersätter inte möjligheten att granska det underliggande materialet. Staten bör inte först upptäcka ett möjligt identitetsmissbruk och därefter förstöra nödvändigt utredningsunderlag innan misstanken har kunnat prövas.

Det finns således skäl att överväga en ordning enligt vilken skyldigheten att förstöra uppgifterna inte ska gälla när kontrollen visar bristande överensstämmelse. Uppgifterna bör då få bevaras hos passmyndigheten och lämnas över till den brottsbekämpande verksamheten med stöd av 8 § 2 i den föreslagna pass- och identitetskortsdatalagen. Förstöring hos passmyndigheten bör ske först när uppgifterna har lämnats över eller när det har beslutats att inte inleda förundersökning. För den fortsatta behandlingen i den brottsbekämpande verksamheten gäller brottsdatalagen.

Detta yttrande har beslutats av rättschefen Ulrika Lundström. Verksjuristen Johan Dibb har varit föredragande.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Expedition till
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till
Ju.L4@regeringskansliet.se
ju.a@regeringskansliet.se