Migrationsverket

Generaldirektören

2026-11-17
Dnr. MVA-2026-04307
REMISSVAR
Ert dnr. Fi2026/01830

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Säkrare verifiering av identitet (SOU 2026:55)

Sammanfattning

Migrationsverket välkomnar förslaget om biometrisk verifiering av identitet. En sådan kontroll kommer, i kombination med Migrationsverkets befintliga användning av biometri i ärendehanteringen, att stärka Migrationsverkets förmåga att arbeta mot bland annat identitetsmissbruk. Förslaget kan stärka den initiala identitetskontrollen genom att säkerställa att personens biometriska uppgifter motsvarar de biometriska uppgifterna i den uppvisade handlingen och därmed minska risken för att någon använder en annan persons identitetshandling. Eftersom föreslagen metod ska kunna tillämpas av en stor mängd myndigheter är det fördelaktigt att metoden är användarvänlig.

Innehåll

Säkrare verifiering av identitet (SOU 2026:55) 1
Sammanfattning 1
1. Allmänna synpunkter 2
2. Förslag till lag om biometrisk verifiering av identitet (utredningens avsnitt 1.1) 2
2.2 Lagens syfte – 1 kap. 1 § 2
2.2 Definitioner – 1 kap. 5 § 3
2.3 Typer av handlingar som får användas – 2 kap. 1 § 4
2.4 När biometrisk verifiering av identitet får användas – 2 kap. 2 § 5
2.5 Föreläggande om att medverka – 2 kap. 3 § 5
3. Övriga synpunkter 6
3.1 Resultatet av den biometriska verifieringen 6
3.3 Teknisk genomförbarhet och systempåverkan 6

3.4 Ansvarsfördelning och nationell samordning 6
3.5 Risker, kostnader och fortsatt genomförande 6

1. Allmänna synpunkter

Migrationsverket är positiv till förslaget om biometrisk verifiering av identitet (alternativ 2), som kan komplettera Migrationsverkets möjligheter att ta upp, lagra och använda biometriska uppgifter vid identitetskontroller. Det är positivt att den föreslagna lagstiftningen tydligt redogör för hur den nya lagen förhåller sig till existerande speciallagstiftning. En välavvägd allmän lagstiftning kan göra att luckor gällande möjlighet till biometrisk verifiering täpps till i viss mån, samtidigt som Migrationsverket vill framhålla vikten av att lagstiftaren även fortsatt ser över behovet av kompletterande speciallagstiftning som tar sikte på den verksamhet som utövas av de myndigheter där identitetskontroll utgör ett återkommande inslag.

Migrationsverket tar inte närmare ställning till förslaget om inrättande av ett identitetsindex bestående av unika identitetsnycklar, eftersom utredningen inte förordat det som ett alternativ att gå vidare med.

Migrationsverket har vissa synpunkter på förslaget om biometrisk verifiering av identitet mot handlingar, vilka framgår nedan.

2. Förslag till lag om biometrisk verifiering av identitet (utredningens avsnitt 1.1)

2.2 Lagens syfte – 1 kap. 1 §

Migrationsverket anser att det är viktigt att lagens uttalade syfte återspeglar den kontroll som lagen i praktiken möjliggör. Detta bland annat för att de myndigheter som genomför en biometrisk verifiering av identitet ska få en tydlig bild av verifieringens innebörd och inte dra för långtgående slutsatser av resultatet av verifieringen.

Betänkandet hänvisar återkommande till att ett syfte med verifiering av identitet är att besvara frågan *Är personen den som han eller hon utger sig för att vara?* Enligt Migrationsverkets mening kan dock en biometrisk verifiering av identitet mot handlingar inte alltid svara på den frågan. En verifiering av identitet kan givetvis ändå vara meningsfull och ibland – framför allt gällande look-alike-identiteter – ge ett svar på frågan ovan.

Ett annat sätt att beskriva den biometriska verifieringen är att det handlar om att kontrollera om biometriska uppgifter i en handling överensstämmer med det biometriska underlag som en person har lämnat. Formuleringen att det handlar om att ta reda på att en påstådd identitet är *riktig* kan ge intrycket av att en godkänd biometrisk verifiering mot handlingar innebär att innehavarens *grundidentitet* är styrkt, vilket inte nödvändigtvis är fallet (och vilket utredningen mycket riktigt påpekar är en koppling som inte kan göras). Det

beskrivna syftet i författningstexten kan i stället formuleras med det som anges på s. 633 i betänkandet som förebild.

”Det huvudsakliga syftet med lagen är att göra det möjligt för myndigheter att verifiera identitet genom att genomföra jämförelser av biometriska uppgifter mot olika handlingar och på så sätt koppla en individ till en påstådd identitet.”

2.2 Definitioner – 1 kap. 5 §

Det är positivt att ha en definition av vad som menas med begreppet *identitet* i den nya lagen, med anledning av att olika myndigheter kan ha olika definitioner av begreppet. I avsnitt 11.4.1 i betänkandet anges att med namn avses den enskildes *fullständiga namn* och med födelsetid menas *uppgifter om år, månad och dag*. Migrationsverket anser att det vore att föredra om själva författningstexten innehåller denna grad av precision, för att undvika missförstånd.

Kravet på styrkt identitet är ett centralt inslag.[1] Synonyma begrepp i praxis är fastställd/klarlagd identitet. När en utlänning ansöker om internationellt skydd, uppehållstillstånd, uppehållsrätt (inklusive härledd sådan) eller svenskt medborgarskap ska Migrationsverket, som huvudregel, göra en bedömning av personens identitet.[2]

Enligt Migrationsverkets uppfattning bör en annorlunda utformning av bestämmelsen i 1 kap. 5 § 3 övervägas, i syfte att tydliggöra att en sådan jämförelse inte nödvändigtvis visar att en påstådd identitet är *riktig* i meningen att den speglar de verkliga förhållandena kring personens identitet. Som utredningen anger i avsnitt 9.2.2 i betänkandet kan uppgifterna i den handling som innehåller de biometriska uppgifterna grunda sig på oriktiga eller obestyrkta utsagor eller handlingar med begränsat bevisvärde. En handling kan vara förfalskad, manipulerad eller utfärdad utifrån felaktiga identitetsuppgifter och ändå ge en lyckad biometrisk jämförelse. En biometrisk verifiering kan därför behöva kompletteras med dokumentkontroll och vid behov fördjupad granskning av handlingens äkthet, utfärdandeprocess och bakomliggande identitetsuppgifter.

Angående definitionen av *myndighet* vill Migrationsverket uppmärksamma att det i betänkandets sammanfattning (s. 29) hänvisas till att även regionala myndigheter omfattas, förutom statliga och kommunala myndigheter som omnämns i författningstexten.

---

[1] Enligt 3 § 4 i förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket ska myndigheten så tidigt som möjligt i processen vidta de åtgärder som krävs i syfte att den sökandes identitet ska kunna fastställas. Se även bl.a. MIG 2011:11 om innebörden av kravet på styrkt identitet.

[2] Se MIG 2007:12 (internationellt skydd), MIG 2011:11, MIG 2012:1 (anknytning) samt 11 § första stycket 1 lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (medborgarskap).

2.3 Typer av handlingar som får användas – 2 kap. 1 §

I förslag till bestämmelsen i 2 kap. 1 § anges bl.a.:

”Hemlandspass och identitetskort som har utfärdats av behörig myndighet och som har ett lagringsmedium där fingeravtryck eller ansiktsbild är sparade får användas för att biometriskt verifiera innehavarens identitet med stöd av 2 §.”

I avsnitt 23.6.2 i betänkandet anges att begreppet *hemlandspass* avser att utgöra en avgränsning mot främlingspass och resedokument och att det, vad avser passhandlingar som utfärdas av svenska myndigheter, ska omfatta både vanligt pass och särskilt pass. I de ärenden där det hos Migrationsverket kan bli aktuellt att biometriskt verifiera innehavarens identitet kan hemlandspass och identitetskort förväntas vara handlingar som fortsätter vara vanligt förekommande. Det finns däremot de som inte har möjlighet att få ett hemlandspass från hemlandets myndigheter, t.ex. personer som är statslösa. Även t.ex. ett främlingspass eller resedokument för en sådan utlänning kan dock, under vissa förutsättningar, godtas som pass i Sverige (jfr 2 kap. 18 § utlänningsförordningen [2006:97]).

Den föreslagna lydelsen riskerar att leda till tolknings- och tillämpningsfrågor. En annorlunda konstruktion som tydliggör vilka handlingar som får användas, och om till exempel resehandlingar som inte är *hemlandspass* ska omfattas, bör därför övervägas. Det kan även finnas anledning att där göra åtskillnad mellan svenska och utländska handlingar.

Migrationsverket anser även att det ska läggas till i villkoren i den nya lagen, eller i kommande proposition, att det ska vara fråga om en *giltig* handling. Det kan också vara relevant att beakta om det rör sig om en handling som har markerats som erkänd av Sverige i Europeiska kommissionens förteckning över resehandlingar som möjliggör passage av de yttre gränserna och i vilka en visering kan införas[3].

Det är otydligt vad som avses med följande text på s. 883 i betänkandet.

”Att en handling inte innehåller samtliga identitetsuppgifter, till exempel medborgarskap, synligt på handlingen eller i ett lagringsmedium, utgör inget hinder mot att använda handlingen för biometrisk verifiering av identitet med stöd av lagen om det är en sådan handling som anges i paragrafen.”

Eftersom det med begreppet *identitet* i lagen menas uppgifter om namn, födelsetid och medborgarskap framstår det som att i en sådan situation görs det

---

[3] Upprättad genom Europaparlamentets och rådets beslut nr 1105/2011/EU av den 25 oktober 2011 om förteckningen över resehandlingar som möjliggör passage av de yttre gränserna och i vilka en visering kan införas samt om införandet av en mekanism för upprättande av denna förteckning.

inte någon verifiering av personens identitet, då endast delar av personens identitet har verifierats.

Vad gäller utmaningar med att det kan förekomma ej godtagbara handlingar med begränsat bevisvärde diskuterar betänkandet möjliga lösningar i avsnitt 23.9, där det talas om möjligheten att i föreskrifter specificera vilka handlingar som ska få användas. Det kan i teorin vara möjligt att upprätta en sådan förteckning, men det skulle sannolikt kräva ett omfattande arbete både med framtagande och förvaltning av en sådan förteckning. Bedömningar om vilka handlingar som ska få användas kan i viss mån också vara utrikespolitiskt känsliga och riskera att uppfattas som allmänna ställningstaganden om sådana handlingars bevisvärde även i andra sammanhang. Själva författningstexten bör, även om den är fakultativ, klargöra att en handling som i och för sig uppfyller de uppräknade kriterierna i författningstexten inte per automatik ska få användas. Detta för att det ska bli tydligt både för enskilda individer som kan uppmanas att verifiera sin identitet biometriskt och för de myndigheter som ska tillämpa lagen.

Inom Migrationsverkets ärendeprocesser förekommer identitetshandlingar som saknar elektroniskt lagringsmedium. Det bör övervägas om den föreslagna regleringen även ska medge biometrisk verifiering av den synliga ansiktsbilden i sådana handlingar, under förutsättning att kontrollen genomförs vid personlig inställelse och med tillräcklig säkerhet. De särskilda risker som är förknippade med att använda en synlig ansiktsbild behöver beaktas. En sådan möjlighet skulle öka förslagets användbarhet i migrationsverksamheten.

2.4 När biometrisk verifiering av identitet får användas – 2 kap. 2 §

När det gäller nödvändighetsrekvisitet har det bl.a. i avsnitt 21.5.1 i betänkandet anförts att det inte finns något egentligt behov av en biometrisk verifiering när personen är ”känd av myndigheten sedan tidigare”. I detta sammanhang vill Migrationsverket framföra att det inte nödvändigtvis är så att en person med lång ärendehistorik eller som haft frekventa kontakter med en myndighet har fått sin identitet verifierad tidigare. En kontroll skulle alltså kunna vara meningsfull även i sådana fall. Ett behov av en identitetskontroll genom biometrisk verifiering av identitet bör kunna aktualiseras även t.ex. i ärenden om förlängning av uppehållstillstånd, om nya identitetshandlingar har tillkommit, eller om det finns uppgifter om misstänkt identitetsmissbruk.

2.5 Föreläggande om att medverka – 2 kap. 3 §

Migrationsverket handlägger även ärenden som inleds på myndighetens initiativ och inte den enskildes, t.ex. ärenden om återkallelse av olika tillstånd. Förslaget innebär i praktiken att Migrationsverket inte kan förelägga en person att göra en handling tillgänglig enligt bestämmelsen i ett ärende om exempelvis återkallelse av uppehållstillstånd, om myndigheten har initierat ett sådant ärende. Möjligheten att verifiera identiteten i enlighet med den föreslagna lagen skulle vara värdefull även i sådana ärenden som inte har inletts av den enskilde.

3. Övriga synpunkter

3.1 Resultatet av den biometriska verifieringen

Det bör finnas en tydlig åtskillnad mellan kontroller som inte har kunnat genomföras, biometriska jämförelser som inte ger tillräcklig matchning och kontroller där en faktisk avvikelse har konstaterats. Vidare bör det klargöras vilka uppgifter om genomförda kontroller som får dokumenteras och bevaras, exempelvis kontrollmetod, använd identitetshandling, resultat och eventuella begränsningar. Dokumentationen behöver möjliggöra uppföljning och spårbarhet utan att innebära otillåten lagring av biometriska uppgifter.

3.3 Teknisk genomförbarhet och systempåverkan

Den föreslagna tekniken bedöms i princip vara genomförbar. Den praktiska nyttan och kostnaden beror dock på hur lösningen integreras med befintliga ärendesystem, biometriska funktioner och utrustning. Att Migrationsverket redan använder biometri innebär inte utan vidare att befintliga lösningar kan återanvändas för ett nytt ändamål utan anpassningar eller kostnader.

En nationell målarkitektur med standardiserade gränssnitt, gemensamma kvalitets- och säkerhetskrav samt tydliga regler för informationshantering bör tas fram före ett brett införande. Lösningen bör stödja strukturerade verifieringsresultat och spårbarhet utan att biometriska uppgifter lagras längre än vad regelverket medger. Beroenden till externa leverantörer och EU-gemensamma system behöver kartläggas.

3.4 Ansvarsfördelning och nationell samordning

Migrationsverket tillstyrker utredningens bedömning att Polismyndigheten kan vara bäst lämpad att ha huvudansvaret för en myndighetsgemensam lösning. Det bör emellertid klargöras hur ett sådant huvudansvar förhåller sig till det nationella ID-centrets uppgifter inom dokumentkunskap, biometri och metodutveckling.

Migrationsverket anser att berörda myndigheter bör ges ett formaliserat och långsiktigt inflytande över kravställning, arkitektur, prioriteringar, testning och vidareutveckling.

3.5 Risker, kostnader och fortsatt genomförande

Migrationsverket ser vissa risker med förslaget i dessa delar. Ansvarsfördelningen framstår exempelvis som något otydlig i nuläget, det finns driftberoenden, frågor om informationssäkerhet och risk för icke-enhetlig tillämpning mellan myndigheter.

Migrationsverket förordar därför att den fortsatta beredningen omfattar en myndighetsgemensam genomförandeplan med tydlig styrning, ansvarsfördelning, finansieringsmodell och stegvis införande. Planen bör bygga på praktiska tester i relevanta ärendeprocesser och omfatta uppföljning av såväl säkerhetsnytta som tillgänglighet, kostnader, felutfall och konsekvenser för den enskilde.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av de rättsliga experterna Marcus Engman, Patrik Pettersson, Pontus Hecktor och Teodor Hafner. I den slutliga handläggningen har även den tillförordnade rättschefen Helene Sjövall, enhetschefen för migrationsrättsenhet 1, Per Löwenberg, enhetschefen för migrationsrättsenhet 2, Susanna Fonsell, samt enhetschefen för rättsenhet 1, Åsa Nyblom, deltagit.

Maria Mindhammar