

Infrastrukturdepartementet

103 33 Stockholm

Fördjupad utredning rörande koppling mellan utländska eID-handlingar och svenska identitetsbeteckningar (I2019/01032/DF).

Sammanfattning

Försäkringskassan välkomnar åtgärder som syftar till att realisera EUs mål om en fri inre marknad och digitala lösningar som möjliggör detta. Försäkringskassans utgångspunkt är att den önskade nyttan ska uppstå för individer som idag inte har tillgång till offentliga digitala tjänster. Förslaget kopplingsregister har nödvändiga avgränsningar till personer med personnummer och personlig inställelse krävs men innebär samtidigt att användningsområdet blir avgränsat.

Försäkringskassan bedömer att förslaget kopplingsregister inte har tillräckliga skyddsåtgärder. Nyttan står inte i proportion till identifierade risker och ytterligare kompensatoriska åtgärder är nödvändiga för att hantera riskerna. Riskerna för identitetsrelaterad brottslighet belyses inte i tillräcklig omfattning. Givet ansvaret att säkra en rättssäker tillämpning av socialförsäkringen och den mycket begränsade nyttan avstyrker Försäkringskassan det nu liggande förslaget till kopplingsregister.

De faktiska effekterna på den fria rörligheten blir begränsade

Promemorian identifierar målgruppen som identiteter med svenskt personnummer. Personer med samordningsnummer är inte inkluderade. Individer med personnummer kan idag få ett Freja EID+ eller ett BankID utfärdad. För att erhålla BankID krävs i regel att individen är kund hos en utfärdande bank och i vissa fall ställs krav på folkbokföring men Freja EID+ förutsätter enbart en giltig legitimation. Tjänsten är kostnadsfri och utfärdandet kan ske på över 2 000 utlämningsställen.

Den målgrupp som föreslås kunna få sina utländska e-legitimationer kopplade till personnummer har med andra ord redan möjlighet att få en svensk e-legitimation utfärdad till lägre kostnad och på fler utlämningsställen. Eftersom de privata svenska e-legitimationerna kan användas även i tjänster som inte omfattas av eIDAS-förordningen är det relevant att fråga vem som ska välja en dyrare tjänst med lägre användbarhet.

Önskade nyttor bör vägas mot nya eventuella risker för identitetsrelaterad brottslighet

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden lyfter i sitt betänkande identitetsbaserad brottslighet som en del av organiserade upplägg som leder till välfärdsbrott.(se Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra [SOU 2017:37]). Denna utredning avseende organiserade upplägg pekar på att motverkandet av identitetsbaserad brottslighet är

viktigt för att försvåra de mer omfattande bedrägerierna. Uppläggen ändrar karaktär beroende på hur sårbarheten ser ut. 2017 års ID-kortsutredning Ett säkert statligt ID-kort (SOU 2019:14) pekar också på att man vill begränsa antalet utfärdare från två till en (se sid 328).

Försäkringskassan har ett uppdrag att beivra välfärdsbrott och Försäkringskassan delar genomförda utredningars bedömning att identitetsrelaterad brottslighet är en del av organiserade upplägg (se bl.a. 2017 Skatteverket Rapport ang. identitetsrelaterade brott Dnr. 208 408118-17/113). Om det finns öppning till brottslighet kommer den att identifieras och utnyttjas.

Exempel på idag förekommande identitetsrelaterade brottslighet som även leder till välfärdsbrott är inte sällan att socialt och ekonomiskt utsatta personer med svag koppling till det svenska samhället förmås låta en huvudman utnyttja den egna identiteten till exempel vid ansökan om olika förmåner. Digitala tjänster är särskilt attraktiva för huvudmannen eftersom det i regel räcker att få e-legitimationen utfärdad och att den sedan kan användas av huvudmannen utan att en myndighet har någon möjlighet att kontrollera vem som använder e-legitimationen. Försäkringskassans bedömning är att dessa risker behöver vara klargjorda och lösningarna utformade för att förhindra, upptäcka och beivra eventuell identitetsrelaterad brottslighet.

För en individ vars identitet kapats kan konsekvenserna bli omfattande och långsiktiga. I och med att en individ inte meddelas om dennes identitet kopplats till en utländsk identitetshandling kan det dröja lång tid innan ett bedrägeri upptäcks och att konsekvenserna därmed hunnit bli omfattande.

Utredningen lämnar även förslaget att en statlig fysisk identitetshandling ska krävas för att styrka identiteten i samband med utfärdande av pass, utfärdande av statligt identitetskort och i situationer som omfattas av lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är oklart om kopplande av utländsk e-legitimation till svenskt personnummer skulle omfattas av dessa regler men enligt förslagen i SOU 2019:14 är avsikten att handlingarna på sikt ska vara de enda identitetshandlingar som används även i andra situationer där det finns behov av att göra säkra identitetskontroller, exempelvis vid utlämnande av försändelser vid postutlämningsställen.

Försäkringskassan bedömer att förslaget inte innehåller tillräckliga åtgärder för att avbryta eller förhindra eventuell obehörig och/eller oriktig koppling. Till exempel informeras inte personnumrets innehavare om att processen för att koppla inlets och det saknas möjlighet att spärra sitt personnummer från koppling.

Givet den begränsade nyttan, avsaknaden av tillräckliga skyddsåtgärder och avsaknaden av en mer djupgående analys av risken för identitetsbaserad brottslighet avslår därför Försäkringskassan det liggande förslaget till kopplingsregister.

Framtida tillämpning av EU-förordningen om en gemensam digital ingång

Realiseringen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information,

förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 (SDG-förordningen) kan innebära att de mål som ska nås med inrättandet av ett kopplingsregister löses på ett annat och för EU gemensamt sätt.

Med SDG-förordningen kommer ett krav på att vissa förfaranden senast den 12 december 2023 ska erbjudas digitalt till alla användare inom EU (artikel 6). Inom Försäkringskassans ansvarsområde handlar det om ansökan om beslut om tillämplig lagstiftning och Europeiskt sjukförsäkringskort. Personer inom EU som får sociala trygghetsförmåner måste också ges möjlighet att lämna uppgifter om relevanta ändrade förhållanden online. Liknande skyldigheter kommer att finnas för andra svenska myndigheter. Exempelvis ska tjänster erbjudas digitalt för användare inom EU vad gäller anmälan av adressändring, inlämnande av inkomst- eller bolagsskattedeclarationer, ansökan om pensioner och begäran om information gällande uppgifter med anknytning till pension (se bilaga II i SDG-förordningen).

SDG-förordningen innebär också en skyldighet att senast den 12 december 2023 på ett icke-diskriminerande sätt ge samtliga användare inom EU tillgång till vissa digitala tjänster som svenska myndigheter inrättat för inhemska användare (artikel 13). Försäkringskassan arbetar för närvarande med att analysera hur SDG-förordningen kommer att påverka myndigheten. Hur långtgående skyldigheten att erbjuda befintliga onlineförfaranden till användare inom EU kommer att vara är ännu inte helt klarlagt. Som nämnts anges i artikel 13 att onlinetjänsterna ska tillhandahållas på ett icke-diskriminerande sätt. Därtill kommer att skäl 20 till förordningen endast nämner en möjlighet att använda nationella identifieringsnummer för personer som är bosatta eller på annat sätt etablerade i en medlemsstat. Mot den bakgrunden anser Försäkringskassan att det i detta skede är rimligt att anta att personnummer efter december 2023 inte längre kommer att kunna vara ett krav för att gränsöverskridande användare ska kunna använda åtminstone vissa av de onlinetjänster som i dag erbjuds av svenska myndigheter. Det kan således antas att svenska myndigheter till följd av SDG-förordningen kommer att behöva utveckla sina e-tjänster så att de kan användas även utan angivande av personnummer. Behovet av det föreslagna kopplingsregistret bör mot den bakgrunden analyseras i ljuset av SDG-förordningen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningschef Stefan Olowsson, avdelningschef Mikael Westberg och verksamhetsutvecklare Anna Fors, den sistnämnda som föredragande.

Nils Öberg

Anna Fors