



Polismyndigheten

Justitiedepartementet
Enheten för lagstiftning om allmän ordning
och säkerhet

Promemorian Ett statligt identitetskort

Sammanfattning

Polismyndigheten tillstyrker promemorians förslag om en enhetlig reglering av identitetskort och e-legitimationer som utfärdas av Polismyndigheten. Vidare välkomnar myndigheten de åtgärder som föreslås för att beivra identitetsbedrägerier, organiserad brottslighet och bidragsbrottslighet. Arbetet mot identitetsrelaterad brottslighet är väldigt angeläget och förslagen kommer att vara en viktig hjälp i det arbetet.

Polismyndigheten instämmer inte i promemorians bedömning om att det inte bör införas en motsvarande bestämmelse som finns i 7 b § passlagen (1978:302) för att motverka missbruk av det statliga identitetskortet och anser att frågan bör utredas vidare inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet. Polismyndigheten avstyrker vidare utredningens bedömning av att det ska vara tillåtet att använda bud vid ansökan.

Myndigheten har tidigare bedömt att det finns ett behov av tillgång till biometriska uppgifter såsom fingeravtryck i brottsbekämpande syfte och därför hemställt om en författningsöversyn (A296.532/2019). I denna promemoria föreslås att fingeravtryck inte ska få sparas i pass- och identitetskortsregistret. Polismyndigheten vidhåller sin inställning om att ansiktsbilder och de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa utgör en osäkrare biometri än fingeravtryck, varför fingeravtryck anses som en nödvändighet för att säkerställa att en person enbart kan inneha en enda identitet i registret. Frågan bör utredas vidare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Polismyndigheten anser att frågan om att fasa ut körkortet som en giltig identitetshandling bör utredas vidare.

Polismyndigheten välkomnar slutligen särskilt förslaget om att det inte längre ska krävas att en passinnehavare som är efterlyst och omedelbart ska omhändertas uppehåller sig utomlands för att dennes pass ska återkallas.

Polismyndigheten lämnar följande synpunkter.

Polismyndighetens synpunkter

Begränsning på grund av misstänkt missbruk

Polismyndigheten instämmer inte i den bedömning som görs i promemorian (avsnitt 5.11) att det inte bör införas någon bestämmelse för att kunna begränsa möjligheten att erhålla det statliga identitetskortet när en sökande inom en kortare tidsperiod ansökt om flera statliga identitetskort.

Polismyndigheten är av uppfattningen att en sådan reglering skulle kunna ha betydande effekt på möjligheten att motverka identitetsmissbruk. Begränsningen borde omfatta det statliga identitetskortet med eller utan reserätt. Det är lika allvarligt när missbruket avser ett identitetskort med svenskt medborgarskap som ger rätt till att bl.a. resa inom EU, som när det gäller missbruk av identitetskortet för utlänningar. Myndigheten har i dagsläget kännedom om att avsaknaden av en sådan begränsning leder till en oönskad spridning av det nationella identitetskortet och att det sedan används vid t.ex. människosmuggling. Regleringen skulle därför ge myndigheten en möjlighet att agera när en enskild agerar på ett sätt som ger starka skäl att misstänka missbruk.

Den nu påtalade begränsningen skulle, som anges i promemorian, medföra att personer i vissa fall inte kan få ett nytt statligt identitetskort. Begränsningen förväntas dock inte innebära att personer som har ett legitimt behov av identitetshandlingen kommer att förvägras möjligheten att få en. För att undvika att de som helt enkelt är slarviga eller genom andra olyckliga omständigheter blivit av med flera identitetshandlingar under en kortare tid ska träffas av begränsningen, så bör bestämmelsen kompletteras med en möjlighet att i det enskilda fallet bedöma om det föreligger särskilda skäl för att ändå bifalla en ansökan. Ansvaret skulle då hamna på sökanden att motivera varför huvudregeln ska frångås. I promemorian så anges att en lösning på problematiken skulle kunna vara att kontrollera den sökandes identitet extra noggrant. Problemet ligger dock inte i att det är svårt att fastställa sökandens identitet utan i att myndigheten inte kan vägra att utfärda en identitetshandling när identiteten fastställts.

Frågan om att införa en bestämmelse för att motverka missbruk av det statliga identitetskortet bör i enlighet med vad som anges ovan utredas närmare inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Möjligheten att använda bud vid ansökan

Som det påpekas i promemorian så medför en möjlighet att använda bud vid ansökan om statligt identitetskort en ökad risk vid fastställandet av identiteten. Polismyndigheten avstyrker förslaget att det ska gå att ansöka med bud mot bakgrund av den ökade osäkerheten det medför vid en prövning av en sökandens identitet. Myndigheten vill särskilt påtala att en ansökan med bud innebär att fingeravtryck inte kan tas samt att bilden av den sökande kommer att innehålla brister i förhållande till de bilder som tas vid polisens servicekontor. Särskilt möjligheten att använda fysiska välliknande ansiktsbilder öppnar möjlighet för missbruk genom så kallad morphing, där

ett fotografi liknar två olika personer. Två olika personer skulle således kunna använda samma utfärdade kort. Personlig inställelse är enda sättet att motverka denna typ av missbruk. Samhället håller också på att anpassa sig till det ökade användandet av artificiell intelligens (AI). Den ökade tillgången till avancerade AI-tjänster medför att en ökad risk av manipulering av fotografier inte får underskattas.

För det fall det ändå ska gå att ansöka med bud så vitsordar Polismyndigheten i övrigt de begränsningar som föreslås avseende en ansökan med bud. Myndigheten vill dock förorda att kravet ska vara att det föreligger *permanent* hinder för sökanden att ansöka på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning. Passmyndigheten kan sen bedöma om t.ex. varaktigheten av ett närliggande tillstånd motsvarar permanent.

Giltiga identitetshandlingar för att ansöka om ett statligt identitetskort

För att säkerställa att det statliga identitetskortet innehåller en säkert fastställd identitet så är det av största vikt att det inte går att ansöka med en identitetshandling som kan anses mindre säker än den identitetshandling man ansöker om. Den så kallade identitetskedjan är aldrig starkare än den svagaste länken. Körkort är den i särklass vanligaste och mest använda id-handlingen i Sverige för vardagligt bruk. Polismyndigheten anser dock inte att det är en stark identitetshandling.

Promemorian möjliggör för passmyndigheten att föreskriva om kravet för en styrkt identitet vid ansökan om statligt identitetskort, på samma sätt som i dag gäller för pass. Därmed finns det inget som talar emot att passmyndigheten skulle kunna reglera körkortets status som identitetshandling vid ansökan. Polismyndigheten ser dock ett behov av en utredning om körkortets status och användande som identitetshandling. Då körkortet är en handling som väldigt ofta används i samhället som en identitetshandling bör en begränsning av användandet av körkortet som identitetshandling lämpligen komma i form av en generell reglering.

För att syftet med lagstiftningen, dvs. att stärka identitetsförvaltningen, försvåra identitetsmissbruk och motverka bedrägerier och andra brott som begås med hjälp av oriktiga identitetshandlingar, ska få genomslag är det avgörande att det statliga identitetskortet får stor spridning. Det finns en uppenbar risk att allmänheten avstår från att skaffa det mycket säkrare statliga identitetskortet om det fortfarande går att använda körkortet som identitetshandling på samma sätt som idag. Av denna anledning skulle det behövas en utfasning av körkortets status som identitetshandling.

I SOU 2019:14 Ett säkert statlig ID-kort – med e-legitimation föreslogs det att det endast ska förekomma statliga identitetshandlingar. En sådan lösning för att kunna fasa ut osäkra identitetshandlingar vore rimlig och önskvärd. Polismyndigheten ser med tillförsikt att frågan bereds vidare i Regeringskansliet.

Makulering av statligt identitetskort och pass

Polismyndigheten vitsordar att innan ett utlämnande sker av ett nytt identitetskort eller pass så ska ett gammalt ges in under angivna situationer. Istället för att använda begreppet makulera, som kan betyda att göra handlingen obrukbar, så förordar myndigheten att huvudregeln ska vara att det ska *destrueras* för både pass och det statliga identitetskortet. Det finns dock situationer avseende pass där ett återlämnande till den enskilde efter en makulering skulle kunna vara motiverad. Ett exempel är när det i passet fortfarande finns giltiga viseringar. Ett undantag från kravet på destruering borde därför införas som innebär att passet vid särskilda skäl kan återlämnas makulerat.

Återkallelse

Polismyndigheten har framfört behov av en ändring i passlagen (1978:302) 12 § p. 3 och vitsordar därför den ändring som föreslås av återkallelsegrunden i passlagen.

Det statliga identitetskortets beteckning

Av den förslagna bestämmelsen 2 kap. 1 § framgår det att det statliga identitetskortet ska utformas med beteckningen "statligt identitetskort". Samtidigt så hänvisas det under avsnitt 5.5 till EU:s id-kortsförordning och att kravet enligt den är att kortet ska benämnas identitetskort eller annan väletablerad benämning. Slutsatsen i kommentaren är att kortet endast ska ha beteckningen identitetskort. Polismyndigheten förespråkar därför att endast beteckningen identitetskort används.

Förslag till lag om pass- och identitetskortsdatalag samt ändring i polisens brottsdatalag**Förbud mot vissa sökningar**

Enligt 7 § lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter ska ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet verkställas på ett sådant sätt att det inte framgår att det är fråga om en skyddsidentitet. Enligt 6 § lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter framgår att fingerade personuppgifter ska bestämmas och registreras på ett sådant sätt att det inte av dessa framgår vem det är som använder uppgifterna. I 16 § förslag till lag om pass- och identitetskortsdatalag får den ansiktsbild som tas eller ges in vid en ansökan enligt passlagen (1978:302) eller lagen (2026:000) om statligt identitetskort, och de biometriska uppgifter som tas fram ur ansiktsbilden, användas vid sökning i pass- och identitetskortsregistret under vissa förutsättningar. I promemorian framgår inte hur en sådan funktionalitet med sökning från en till många skulle påverka behovet av att skydda individer som fått kvalificerade skyddsidentiteter eller fingerade personuppgifter.

Fingeravtryck

Av den föreslagna bestämmelsen i 25 § framgår att fingeravtryck samt de biometriska uppgifter som tas fram ur fingeravtrycken ska förstöras efter det

att passet eller identitetskortet har utfärdats eller ansökningsärendet på annat sätt har avslutats. Polismyndigheten har i tidigare remissvar anført behov av att spara fingeravtryck i registret även efter denna tidpunkt (se Polismyndighetens remissvar avseende SOU 2019:14 Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation samt promemorian Ds 2019:5 Passdatalag – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning). Detta bl.a. i syfte att säkerställa att personer inte ska kunna inneha id-handlingar med flera identiteter samt för att kunna erbjuda medborgarna en digital och effektiv service. Förutsättningarna för att motverka missbruk av identitetshandlingar och att säkerställa att handlingar utfärdas till rätt person förväntas öka om möjlighet ges att spara fingeravtryck i registret för pass- och identitetskort. Det är en säkrare identifieringsmetod än t.ex. ansiktsbilder. Polismyndigheten är därför alltså av uppfattningen att det finnas starka skäl för att bevara uppgifter om fingeravtryck i registret och ser ett behov av att frågan bör utredas närmare.

Åldersgräns för biometrisk jämförelse

Den föreslagna ändringen i 6 a kap. 1 § lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (2018:1693) möjliggör sökningar i pass- och identitetskortsregistret för att utreda vissa allvarliga brott. Syftet med biometriska jämförelser i pass- och identitetskortsregistret är att fler gärningsmän ska kunna identifieras och lagföras. Sökningar får endast avse personer som fyllt 15 år. Polismyndigheten noterar att det föreligger eventuella behov av anpassningar av åldersgränsen med anledning av den tillfälliga ändringen av straffmyndighetsåldern samt för att sökningar ska vara möjliga vid prövning av skuldfrågan avseende unga lagöverträdare genom bevistalan. Detta gäller särskilt då allt fler barn och unga involveras i kriminella nätverk och begår grova brott. Polismyndigheten konstaterar att det i promemorian anges att förslagen på sikt gör det möjligt att tillåta sökningar för att leta efter okända brottsoffer, t.ex. barn som utsatts för sexuella övergrepp (jfr avsnitt 12.1). En utredare har fått i uppdrag att se över möjligheten att använda ansiktsbilder av okända brottsoffer, t.ex. barn som förekommer i övergreppsmaterial, för att i identifieringssyfte söka med automatiserad ansiktsgenkänning i myndighetsregister som inte förs i brottsbekämpande syfte (Barnfrid – förstärkta åtgärder mot sexuella kränkningar av barn och barnpornografibrott, dir. 2026:102). Polismyndigheten ser det som angeläget att det övervägs att införa en sådan möjlighet.

Konsekvenser för Polismyndigheten

Myndigheten instämmer i promemorians bedömning att det nya statliga identitetskortet kommer att innebära ökade kostnader för Polismyndigheten. Polismyndigheten vidhåller också behovet av den i promemorian angivna uppstartskostnaden om 160 miljoner, dessa kostnader bedömer myndigheten inte ryms inom anslagsramen. Vad gäller övriga kostnader så påminner Polismyndigheten om tidigare föreslagna medel i budgetpropositionerna 2024 och 2025. En viktig faktor i kostnadsbedömningen och i antalet

utfärdade statliga identitetshandlingar kommer att vara i vad mån körkortet kvarstår som en godtagbar identitetshandling.

Yttrandet har beslutats av rikspolischefen Petra Lundh efter föredragning av juristen Andreas Bergström. Vid den slutliga handläggningen har tf. rättschefen Anders Ternström och juristen Ida Salomonsson deltagit.

POLISMYNDIGHETEN

Petra Lundh

Andreas Bergström

Kopia till

Justitiedepartementet (INS)
Arbetstagarorganisationerna
Rikspolischefens kansli