

Skatteutskottets betänkande 2024/25:SkU10

Riksrevisionens rapport om fastställande av identitet vid statliga myndigheter

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse om Riksrevisionens rapport om fastställande av identitet vid statliga myndigheter. I betänkandet finns ett särskilt yttrande (S).

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Behandlade förslag

Skrivelse 2024/25:56 Riksrevisionens rapport om fastställande av identitet vid statliga myndigheter.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

 Ärendet och dess beredning.....4

 Bakgrund4

 Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....4

Utskottets överväganden.....6

 Skrivelsen6

Särskilt yttrande12

 Skrivelsen (S)12

Bilaga

Förteckning över behandlade förslag.....13

 Skrivelsen.....13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Skrivelsen

Riksdagen lägger skrivelse 2024/25:56 till handlingarna.

Stockholm den 18 februari 2025

På skatteutskottets vägnar

Niklas Karlsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Niklas Karlsson (S), Eric Westroth (SD), Boriane Åberg (M), Hanna Westerén (S), Bo Broman (SD), Kalle Olsson (S), Markus Wiechel (SD), Mathias Tegnér (S), Marie Nicholson (M), Ilona Szatmári Waldau (V), Cecilia Engström (KD), Anders Ådahl (C), Jimmy Ståhl (SD), Annika Hirvonen (MP), Mauricio Rojas (L), Saila Quicklund (M) och Marcus Andersson (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I ärendet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2024/25:56 Riksrevisionens rapport om fastställande av identitet vid statliga myndigheter (RiR 2024:12). Den 28 november 2024 informerade riksrevisionsdirektör Claudia Gardberg Morner medarbetare utskottet om rapporten Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter och svarade på utskottets frågor.

Bakgrund

Riksdagens kammarkansli anmälde till utskottet den 7 juni 2024 att Riksrevisionens granskningsrapport Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter (RiR 2024:12) hade kommit in till riksdagen och att rapporten överlämnats till regeringen samma dag för yttrande. Regeringen lämnade den 3 december 2024 in sin skrivelse om Riksrevisionens rapport till riksdagen. Motionstiden gick ut den 17 januari 2025. Inga motioner har kommit in i ärendet.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat fastställande av identitet vid statliga myndigheter och regeringens styrning av myndigheternas arbete. Riksrevisionens övergripande slutsats är att de statliga insatserna för att fastställa identitet på personer som kommer till Sverige inte är tillräckligt effektiva och att regeringen bör göra mer. Granskningen visar brister i de granskade myndigheternas kompetens, brister i tillgång till teknisk utrustning och digitalt systemstöd, att myndigheterna inte har ett tillräckligt effektivt informationsutbyte samt att det saknas utrymme i nationell lagstiftning för att lagra och söka på biometrisk information som säkerställer att en person inte förekommer under flera identiteter i centrala register.

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning samt konstaterar att iakttagelserna och slutsatserna i granskningsrapporten utgör ett viktigt bidrag när det gäller att synliggöra de utvecklingsbehov som finns. Flera brister och behov som uppmärksammas i granskningen är kända för regeringen. Det pågår exempelvis utrednings- och lagstiftningsarbeten inom Regeringskansliet om myndigheternas möjligheter till informationsutbyte. Mot bakgrund av bl.a. Riksrevisionens rekommendationer har regeringen beslutat om uppdrag till flera statliga myndigheter. Uppdragen handlar om att stärka samarbetet för att upprätthålla och sprida kompetens om identitetsfrågor, utveckla det operativa samarbetet för att motverka identitetsmissbruk samt säkerställa att information

från folkbokföringen och om samordningsnummer används ändamålsenligt. Uppdragen kompletterar annat pågående arbete för en sammanhållen identitetsförvaltning. I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Utskottets överväganden

Skrivelsen

Utskottets förslag i korthet
Riksdagen lägger skrivelse 2024/25:56 till handlingarna.
Jämför det särskilda yttrandet (S).

Skrivelsen

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att de statliga insatserna för att fastställa identitet på personer som kommer till Sverige inte är tillräckligt effektiva. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att myndigheternas processer inte bidrar tillräckligt till att myndigheterna fastställer en korrekt och unik grundidentitet, och inte heller till att felaktigt registrerade eller utnyttjade identiteter upptäcks och åtgärdas. Granskningen visar brister som Riksrevisionen bedömer bl.a. kan medföra att personer beviljas uppehållstillstånd i Sverige utan att ha rätt till det och att felaktigheter i folkbokföringsdatabasen ger olika samhällsfunktioner bristfälligt beslutsunderlag. Vidare kan bristerna medföra risker för identitetsrelaterad brottslighet, säkerhetshot och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

En central brist som Riksrevisionen identifierat är att det saknas tillräckligt med kompetens och utbildning hos myndigheterna för att säkerställa att korrekta grundidentiteter fastställs och att felaktigt registrerade grundidentiteter upptäcks.

Riksrevisionen konstaterar att flera myndigheter har gjort satsningar för att stärka kompetensen, men specialistkompetens inom id-området är en bristvara nationellt. Riksrevisionen konstaterar även att myndigheterna har olika god tillgång till teknisk utrustning och digitalt systemstöd för att kontrollera handlingars äkthet. Vidare konstaterar Riksrevisionen att myndigheterna inte har ett tillräckligt effektivt informationsutbyte.

Riksrevisionen har i sin granskning sett att Skatteverket och Försäkringskassan haft problem att genomföra vissa av de lagändringar som införts för att stärka folkbokföringen och systemet för samordningsnummer.

Skatteverket har haft utmaningar när det gäller möjligheten att kontrollera biometriska uppgifter i identitetshandlingar i samband med flytt till Sverige och tilldelning av samordningsnummer. Granskningsrapporten beskriver också att Försäkringskassan inte skiljer på de olika nivåer av identitetsstatus som samordningsnummer har i det kundregister som kassan delar med

Pensionsmyndigheten. I registret finns nästan en halv miljon samordningsnummer och Riksrevisionen bedömer att bristerna ökar risken för att socialförsäkringsförmåner betalas ut på felaktiga grunder.

Riksrevisionen för fram att Försäkringskassan gör begränsade kontroller för att säkerställa att en person som ansöker om en förmån hör ihop med angivet personnummer, och Pensionsmyndigheten gör inga sådana kontroller. Myndigheterna förlitar sig vid verifieringen på e-legitimation och de säkerhetskrav som utfärdaren av e-legitimationen föreskriver.

Vidare konstaterar Riksrevisionen att det saknas utrymme i nationell lagstiftning för att lagra och söka på biometrisk information som säkerställer att en person inte förekommer under flera identiteter i centrala register och att det inte finns ett tillräckligt effektivt informationsutbyte och samarbete mellan myndigheterna. Riksrevisionen noterar att utredningar pågår om ökad användning av biometriska uppgifter, men bedömer att regeringen behöver ge ett tydligt myndighetsgemensamt uppdrag när det gäller samverkan om falska och felaktiga identiteter.

Slutligen menar Riksrevisionen att det inte är tydligt reglerat vilka uppgifter som Statens servicecenter ska utföra på Skatteverkets uppdrag när det gäller det praktiska arbetet med att fysiskt kontrollera att identitetshandlingar hör ihop med personen.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen anser att regeringen behöver göra mer för att förbättra förutsättningarna att fastställa identiteten på dem som kommer till Sverige.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att överväga att samla nationell expertis inom id-frågor i en myndighetsövergripande stödfunktion.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att följa upp myndigheternas genomförande av de lagändringar som syftar till att stärka folkbokföringen och systemet för samordningsnummer. Vidare uppmanar Riksrevisionen till uppföljning av möjligheten att avregistrera falska identiteter från folkbokföringsdatabasen och möjligheten att vilandeförklara samordningsnummer.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge berörda myndigheter i uppdrag att utveckla metoder för att förhindra att förmåner betalas ut till utnyttjade identiteter.

Vidare rekommenderar Riksrevisionen att regeringen ger Polismyndigheten, Migrationsverket och Skatteverket ett samverkansuppdrag att identifiera och åtgärda förekomsten av falska eller felaktiga identiteter i myndigheternas register.

Riksrevisionen rekommenderar dessutom att regeringen ser över Statens servicecenters uppdrag i arbetet med att fastställa identitet.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

I strategin mot organiserad brottslighet slår regeringen fast att det behöver bedrivas ett gediget arbete för att skapa ett system för identiteter som är ändamålsenligt, sammanhängande, säkert och hållbart över tid. Det är angeläget att identitetsförvaltningen stärks och att de parter som såväl utfärdar som förlitar sig på en identitetshandling, elektronisk identifiering eller annan form av intyg ges effektiva möjligheter att motverka identitetsmissbruk. Regeringen välkomnar därför Riksrevisionens granskning. Iakttagelserna och slutsatserna i granskningsrapporten utgör ett viktigt bidrag till synliggörandet av de utvecklingsbehov som finns.

Regeringen bedömer att det finns potential i ökad samverkan mellan myndigheterna för att mer effektivt använda den specialistkompetens om identitetsfrågor som finns nationellt. Bedömningen är att även myndigheternas tillgång till teknisk utrustning och digitalt systemstöd kan förbättras genom ökat samarbete och erfarenhetsutbyte.

De brister och behov av informationsutbyte som uppmärksammats i granskningen är kända för regeringen. Frågan om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter är högt prioriterad av regeringen, och ett intensivt utrednings- och lagstiftningsarbete pågår därför inom Regeringskansliet på detta område.

I regleringsbrevet för budgetåret 2024 för Skatteverket (Fi2023/03131) har regeringen beslutat att Skatteverket i årsredovisningen ska redovisa vidtagna åtgärder för förbättrad folkbokföring och resultatet av dessa. Bland åtgärderna ingår t.ex. att stärka arbetet med identitetskontroller vid tilldelning av samordningsnummer, inklusive kontrollen av biometriska uppgifter, samt verka för att den nya nivån med uppgift om styrkt identitet blir det samordningsnummer som används brett i samhället. Skatteverket ska även öka medvetenheten, kunskapen, förståelsen och ansvarstagandet när det gäller folkbokföringsuppgifter genom informationsinsatser både brett i samhället och till specifika målgrupper. Regeringen gör därför delvis en annan bedömning än Riksrevisionen om behovet av att följa upp genomförandet av de lagändringar som syftar till att stärka folkbokföringen och systemet för samordningsnummer. Regeringen anser att formerna för uppföljning av Skatteverkets genomförande finns på plats men att regeringens styrning och uppföljning gentemot andra berörda myndigheter kan utvecklas.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att problemet med utnyttjade identiteter är nationellt och myndighetsövergripande och att åtgärder på nationell nivå och EU-nivå behövs för att förhindra att förmåner betalas ut i sådana fall där identiteter har utnyttjats. Regeringen gör en annan bedömning än Riksrevisionen om att det behövs ett uppdrag till myndigheterna att öka sin kunskap och utveckla metoder för att förhindra att förmåner betalas ut till utnyttjade identiteter. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är redan i dag väl medvetna om problematiken med utnyttjade identiteter samtidigt som möjligheten till sådana kontroller är begränsade. I stället anser

regeringen att de åtgärder som syftar till en sammanhållen identitetsförvaltning med användandet av biometriska uppgifter bättre bidrar till att förhindra att utnyttjade identiteter används vid bedrägerier mot välfärdsystemen där identiteter utnyttjats.

Regeringen delar heller inte Riksrevisionens bedömning att Statens servicecenters uppdrag att utföra arbetsuppgifter för Skatteverkets räkning är ottydligt reglerat. Lagstiftningen reglerar möjligheterna till serviceavtal, medan själva serviceavtalet mellan Skatteverket och Statens servicecenter reglerar vilka uppgifter som Statens servicecenter ska utföra för Skatteverkets räkning. Regeringen ser därmed inte skäl att i författning särskilt reglera Statens servicecenters uppdrag att genomföra identitetskontroller för Skatteverkets räkning, och regeringen avser inte att vidta någon åtgärd med anledning av Riksrevisionens iakttagelser i denna del. Samtidigt kan det finnas skäl att genomföra generella förändringar av regelverket. Statens servicecenter och Migrationsverket har lämnat in en gemensam hemställan till regeringen om att regeringen bl.a. ska ändra förordningen (2019:214) om viss gemensam offentlig service (Fi2024/00870). Syftet är att förtydliga de rättsliga förutsättningarna för samverkan samt möjliggöra en ändamålsenlig utveckling av de statliga servicekontoren och deras tjänsteutbud. Hemställan bereds i Regeringskansliet.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Sammanhållen identitetsförvaltning

I regeringens och myndigheternas pågående arbete mot målet att svensk identitetsförvaltning ska vara tillförlitlig och solid, och inte kunna utnyttjas för olika former av missbruk och brottslighet, ingår bl.a. att få till stånd en mer sammanhållen identitetsförvaltning med ökad användning av biometriska uppgifter (skr. 2023/24:67).

Den 10 oktober 2024 beslutade regeringen om propositionen Biometri i brottsbekämpningen där det bl.a. föreslås att biometriska underlag ska få tas upp, registreras och användas vid utredning av brott i större utsträckning.

Regeringen har också tillsatt Utredningen om stärkt återvändande verksamhet (Ju 2022:12). Utredningen ska bl.a. ta ställning till hur biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier ska kunna användas i utlänningsärenden i större utsträckning och på ett mer effektivt sätt än i dag.

Regeringen har vidare tillsatt en utredning som har till uppgift att se över om Skatteverket bör ges utökade befogenheter inom folkbokföringen och brottsbekämpningen (dir. 2023:134). Utredningen ska bl.a. analysera och ta ställning till om Skatteverket ska få möjlighet att lagra och på annat sätt behandla ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifter som tas fram ur dessa i ärenden om folkbokföring och samordningsnummer.

Dessutom avser regeringen att tillsätta en utredning med uppdrag att föreslå hur kopplingen mellan verifiering och grundregistrering av identitet kan stärkas.

Statlig kompetens om identitetsfrågor

Regeringen har beslutat att ge Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter i uppdrag att stärka samarbetet för att upprätthålla och sprida kompetens om identitetsfrågor (Fi2024/02215). I uppdraget ingår att gemensamt föreslå vilka uppgifter som ett nationellt kompetenscentrum för identitetsfrågor eller motsvarande funktion bör utföra och vilken myndighet som bör ansvara för funktionen.

Förbättrad folkbokföring och införandet av stärkta regler

Regeländringar som har genomförts för att skapa ordning och reda i folkbokföringsverksamheten ger Skatteverket förutsättningar att förbättra kvaliteten i verksamheten. Skatteverkets arbete med att förbättra folkbokföringen och använda de nya verktygen i regelverket har redovisats till regeringen i Skatteverkets årsredovisning för 2023 (Fi2024/03131) och i den löpande myndighetsdialogen. Regeringen har i den löpande myndighetsdialogen t.ex. följt Skatteverkets arbete med att skaffa och införa teknisk utrustning vid servicekontoren för att kunna kontrollera biometriska uppgifter i handlingar vid flytt till Sverige och ansökan om samordningsnummer. Sedan slutet av juni 2024 är utrustningen i drift på samtliga av de servicekontor som hanterar ärenden om samordningsnummer och flytt till Sverige, och alla medarbetare som hanterar dessa ärenden har fått den utbildning som behövs.

Regeringen har beslutat att ge Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Transportstyrelsen i uppdrag att säkerställa att tillgänglig information från folkbokföringen och om samordningsnummer används i verksamheten för att bidra till korrekta beslut och utbetalningar (Fi2024/02213).

Bättre operativt samarbete

Regeringen har gett Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket i uppdrag att utveckla myndigheternas operativa samarbete för att identifiera identitetsmissbruk, dela information om misstänkt missbruk och fel i identitetsuppgifter med varandra samt åtgärda upp täckta fel i myndigheternas register (Fi2024/02214).

Kontroller vid utbetalning från välfärdssystemen

En ny dataskyddsreglering för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten trädde i kraft den 15 februari 2024 och ger båda myndigheterna förbättrade möjligheter att använda personuppgifter vid kontroller och ett utökat stöd för att lämna ut personuppgifter digitalt vid informationsutbyten (prop. 2023/24:29).

En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet trädde i kraft den 1 juli 2024 (prop. 2023/24:85).

Regeringen har tillsatt en utredning om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (Ju 2023:22). Uppdraget delredovisades den 2 september 2024 (SOU 2024:63). Förslaget bereds inom Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att det är angeläget att identitetsförvaltningen stärks och att de parter som både utfärdar och förlitar sig på en identitetshandling ges effektiva möjligheter att motverka identitetsmissbruk.

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning och konstaterar att regeringen i skrivelsen anför att den anser att iakttagelserna och slutsatserna i granskningsrapporten utgör ett viktigt bidrag till synliggörandet av de utvecklingsbehov som finns.

Utskottet noterar att regeringen gör bedömningen att det finns potential i ökad samverkan mellan myndigheterna för att mer effektivt använda den specialistkompetens som finns nationellt om identitetsfrågor. Vidare noterar utskottet att myndigheternas tillgång till teknisk utrustning och digitalt systemstöd kan förbättras genom ökat samarbete och erfarenhetsutbyte. Utskottet välkomnar en sådan utveckling.

Utskottet anser att det är viktigt att arbetet med att förbättra möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter prioriteras och välkomnar det arbete som regeringen bedriver i Regeringskansliet på detta område.

Utskottet noterar och ser positivt på att regeringen har vidtagit många åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

Avslutningsvis föreslår utskottet att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Särskilt yttrande

Skrivelsen (S)

Niklas Karlsson (S), Hanna Westerén (S), Kalle Olsson (S), Mathias Tegnér (S) och Marcus Andersson (S) anför:

Det är mycket oroväckande att Riksrevisionen i sin granskning upptäckt så pass omfattande brister i de granskade myndigheternas kompetens att fastställa identiteter på personer som kommer till Sverige. Konsekvenserna av att inte kunna fastställa en persons identitet kan i värsta fall bli mycket allvarliga. Utifrån rådande omvärldsläge, med förhöjt terrorhot samt ett ökat militärt hot, är det än mer angeläget att vi har tillförlitliga rutiner för att fastställa identiteten på personer som kommer till Sverige. Ytterst faller ansvaret på regeringen att säkerställa att bristerna åtgärdas, och det är anmärkningsvärt att regeringen inte lyckats åtgärda dessa. Vi socialdemokrater anser att det är angeläget att det finns tillräckliga resurser hos berörda myndigheter för att stärka arbetet mot att motverka identitetsmissbruk samt att hinder för effektiv myndighetssamverkan undanröjs för att förbättra det myndighetsövergripande arbetet med id-frågor.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2024/25:56 Riksrevisionens rapport om fastställande av identitet vid statliga myndigheter.